

UACM

Universidad Autónoma
de la Ciudad de México

Nada humano me es ajeno

LICENCIATURA EN CIENCIA POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN URBANA

**EL ESTANCAMIENTO DE INICIATIVAS DE LEY EN EL
CONGRESO MEXICANO: ESTUDIO DE CASO SOBRE
EL SENADO DE LA REPÚBLICA DURANTE LA LX
LEGISLATURA.**

**TRABAJO RECEPCIONAL QUE PARA OBTENER EL
TÍTULO DE LICENCIADA EN CIENCIA POLÍTICA Y
ADMINISTRACIÓN URBANA**

PRESENTA

ILIANA RENDÓN ARIAS

**DIRECTOR DE TRABAJO RECEPCIONAL
DR. ABEL VILLARREAL ESCOBAR**

MÉXICO, D. F., MAYO DE 2011.

SISTEMA BIBLIOTECARIO DE INFORMACIÓN Y DOCUMENTACIÓN



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE LA CIUDAD DE MÉXICO COORDINACIÓN ACADÉMICA

RESTRICCIONES DE USO PARA LAS TESIS DIGITALES

DERECHOS RESERVADOS ©

La presente obra y cada uno de sus elementos está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor; por la Ley de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México, así como lo dispuesto por el Estatuto General Orgánico de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México; del mismo modo por lo establecido en el Acuerdo por el cual se aprueba la Norma mediante la que se Modifican, Adicionan y Derogan Diversas Disposiciones del Estatuto Orgánico de la Universidad de la Ciudad de México, aprobado por el Consejo de Gobierno el 29 de enero de 2002, con el objeto de definir las atribuciones de las diferentes unidades que forman la estructura de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México como organismo público autónomo y lo establecido en el Reglamento de Titulación de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México.

Por lo que el uso de su contenido, así como cada una de las partes que lo integran y que están bajo la tutela de la Ley Federal de Derecho de Autor, obliga a quien haga uso de la presente obra a considerar que solo lo realizará si es para fines educativos, académicos, de investigación o informativos y se compromete a citar esta fuente, así como a su autor ó autores. Por lo tanto, queda prohibida su reproducción total o parcial y cualquier uso diferente a los ya mencionados, los cuales serán reclamados por el titular de los derechos y sancionados conforme a la legislación aplicable.

UACM4 TST 390

Índice

Dedicatoria	3
Agradecimientos	5
Introducción	6
Capítulo primero: De la institución parlamentaria al estancamiento de iniciativas de ley. Elementos teóricos para su discusión	11
1.1 La institución parlamentaria y sus controles intraórganos	12
1.1.1 El proceso legislativo	17
1.1.2 Estancamiento de iniciativas de ley	18
1.2 La polifacética forma de gobierno presidencial	20
1.2.1 Relación interorgánica Ejecutivo-Legislativo	24
1.3 El sistema electoral: categorías y desempeño	27
1.4 La importancia cuantitativa en la sistematización de los partidos	30
1.5 El sistema de comisiones en las instituciones legislativas	34
1.6 Conclusiones preliminares	37
Capítulo segundo: El sistema político mexicano y su influencia en la productividad del Senado de la República: 1929-2000	38
2.1 Bosquejo histórico de la forma de gobierno presidencial mexicana	39
2.1.1 Relación histórica entre el Legislativo y el Ejecutivo en México: las facultades metaconstitucionales del presidente de la República	41
2.1.2 El partido de la revolución como pieza clave del presidencialismo	43
2.1.3 La transición política y el gobierno sin mayoría	46
2.2 Sistema electoral mexicano: informalidad versus pluralidad	47
2.2.1 Las reformas político-electorales y su impacto en el Senado de la República	49
2.2.2 Desempeño y clasificación del sistema electoral mexicano en el monolitismo y pluralismo	52

2.3 Sistema de partidos en México: de la hegemonía al multipartidismo	56
2.3.1 Las bases del poder hegemónico: las reglas informales	58
2.3.2 La representación proporcional y el multipartidismo en la Cámara alta	60
2.4 La normatividad del proceso legislativo mexicano	63
2.5 El funcionamiento interno del Senado mexicano: sistema de comisiones ordinarias	66
2.6 Conclusiones preliminares	69
Capítulo tercero: El limbo parlamentario en el Senado de la República: comparativo del estancamiento de iniciativas de la LVII a la LX legislaturas (1997-2009)	71
3.1 El estancamiento de iniciativas de ley: el status de las cifras	72
3.2 Gobierno sin mayoría: ¿amenaza para la cooperación parlamentaria?	74
3.2.1 Relación Ejecutivo-Legislativo: eficacia propositiva y eficacia legislativa como indicadores de la incidencia de la aprobación de iniciativas	77
3.3 Multiplicidad de partidos, diversidad de opiniones y pluralidad de acuerdos	82
3.4 Comisiones grandes, resultados magros	87
3.5 Conclusiones preliminares	99
Apartado metodológico: Consideraciones neoinstitucionales de rational choice en el estancamiento de iniciativas del Senado mexicano	101
Conclusiones Finales	107
Bibliografía	121
Anexo 1: Bases de datos e indicadores	126
Anexo 2: Cuadros metodológicos de referencia acerca de los indicadores para determinar e interpretar los niveles de cooperación entre poderes, nivel de efectividad en el sistema electoral y nivel decisional en el sistema de comisiones ordinarias	130

Dedicatoria.

El presente trabajo lo dedico a Dios por regalarme el milagro de la vida, permitirme estar aquí y lograr esta meta tan importante. Es mi inspiración.

A mi madre que ha sido el mayor ejemplo de fortaleza y valentía en mi vida, que con su amor, comprensión y apoyo he podido lograr mis metas y ver materializados mis sueños. Porque sin necesidad de tener alguien a su lado ha sabido guiar cada uno de mis pasos en medio de alegrías, tristezas, retos, dudas, siempre con su atinada intuición, su magnífica inteligencia, y su justa razón. Te amo mamá.

A mi tío David que en él he encontrado parte de mi padre. Por toda su enseñanza, por su comprensión, amor y apoyo en momentos difíciles y gratos. Por hacerme reír, enojar, bailar, cantar y soñar con un futuro lleno de éxitos.

A mi tía Nena, mi segunda madre. Por moldear mi niñez, por preocuparse y ocuparse de mí. Por reprenderme, comprenderme y disciplinarme cuando era necesario. Por escuchar mis pláticas de dos horas, darme consejos y celebrar mis logros, por ayudarme a ser quien soy.

A los que ya no están físicamente pero que se han convertido en ángeles que guían y cuidan mi camino, que me iluminan espiritualmente cuando más lo necesito: a mi abuelita Pola que me aconseja siempre, a mi abuelito Juan, a mi tío Nando de admirable inteligencia que fue imprescindible en mi niñez y mis primeros años de escuela, a mis tíos Chuy y Tino tan reservados y cariñosos.

A ti papá que tampoco estás físicamente y que, sin necesidad de haberme mirado a los ojos, me diste la lección más grande de mi vida. Por haber ayudado a darme la vida y por ser mi otra mitad.

A mi ángel que ha sido mi guía espiritual, que tantas veces me ha escuchado y aconsejado, que sabe todo absolutamente.

A mis tíos Felipe y Salud que no importando la distancia me han apoyado y se han preocupado por mí. A mi tío Luis. A mi tío Víctor que me ha hecho feliz al

comprender y entender a alguien importante para mí. A mis tíos Pablo y Lourdes que han estado en momentos difíciles e importantes.

A mis primos y primas Dulce, Daniel, Diana, Jaime, Anabel, Felipe, Sofía, Mario, Juan Antonio y Miguel Ángel, con los que he compartido gratos momentos. A mis sobrinos Alejandro, Juan Pablo, César y Anahí.

A mi UACM, mi alma mater, semillero de jóvenes talentos ansiosos por demostrar... mi universidad joven que no ha tenido un camino fácil, y que sin duda esas dificultades lograrán que madure y se consolide rápidamente para sorpresa de propios y extraños. Por abrirme sus puertas, por creer en mí, por darme la oportunidad de cambiar mi vida y mi cosmovisión, por dejarme saborear la delicia de la pluralidad y dejarme claro que las verdades absolutas no existen. Por todos esos desvelos, por todas las lecturas, por todas las certificaciones e investigaciones que exigieron dar lo mejor de mí, porque en estos cinco años me regaló muchas lecciones. Porque en su recinto pude encontrar personas valiosas que han contribuido en mi formación académica y personal. Soy orgullosamente UACM.

A mis amigos Rodrigo, Montse, Adriana, Eli, Omar, Víctor, Miguel, Mario, Daniela, Sandra, Itzel, Abril y Alfredo. Por todos esos momentos que hemos vivido juntos, esos viajes con tantas aventuras y travesuras, las comidas, los festejos de cumpleaños, los días difíciles de confusiones y los logros académicos, sin duda he aprendido mucho de cada uno de ustedes y siempre los llevo en mi corazón. No tuve hermanos pero los tengo a ustedes.

A ti Ernesto, esa persona tan especial que sé que estás y Dios permita que estés a mi lado mucho tiempo más. Eres extraordinario y genial.

A mis profesores de licenciatura: Abel Villarreal, Gloria Luz Alejandre, Lilia Gómez, Marco Aurelio García, Raúl Villegas, Ruslan Posadas, Luis Eduardo Medina, Carlos Simonelli, David Vera, Pilar Padierna, Carolina Galván, Daniel Zárate, Waldemar González, David Estrada, Ana Elisa Banderas, Ruben García Clarck, Víctor Hugo Martínez, José Luque. Gracias por compartir su sabiduría y ser mi inspiración para alejarme de la ignorancia.

A Silvestre, Chiris y Bruno, porque han sabido alegrar mis días.

Agradecimientos

Este esfuerzo académico-intelectual no hubiera sido posible sin la ayuda de Dios y del apoyo de mi madre. Gracias Dios por darme la oportunidad de vivir esta experiencia tan maravillosa. Gracias mami por apoyarme tanto y creer en mí siempre.

Agradezco sinceramente a mi director de tesis, Dr. Abel Villarreal Escobar, que supo pulir mi trabajo cual escultor que remueve el sobrante de la piedra para descubrir la delicada pieza artística. Por guiarme en el interesante mundo de la investigación, por sus observaciones y regaños en los momentos necesarios que contribuyeron a aterrizar mis ideas y a materializar este esfuerzo. Porque siempre me ha impulsado a perseguir más y a no conformarme, por todo el apoyo y el ejemplo que he recibido de usted, gracias. A mis lectores de tesis: Mtra. Lilia Gómez, Mtro. en Ing. David Estrada, Mtro. Khemvirg Puente y Dr. Víctor Hugo Martínez, porque sus observaciones y correcciones enriquecieron esta investigación. Gracias por su interés y sus palabras que me han alentado a seguir adelante.

Agradezco de forma especial a mi UACM que en estos momentos necesita hechos y no vanas palabras. Gracias por creer en mí y brindarme el privilegio de contar con una excelente formación universitaria, por cambiar mi vida, por incentivar mis sueños y por otorgarme la posibilidad de coadyuvar a construir un mejor futuro para nuestras sociedades. Todas esas noches de desvelo, de lectura, análisis y redacción valieron la pena por el sólo hecho de formar parte de su comunidad y de contribuir a su consolidación. Arriba y adelante UACM.

También agradezco especialmente al Instituto de Ciencia y Tecnología del Distrito Federal (ICyTDF) por el apoyo económico recibido para llevar a cabo y culminar la presente investigación.

Y a todos aquellos que han creído y/o creen en mí, porque con sus palabras y acciones han ayudado a que yo esté aquí. Y a los que han dudado aún más, porque esa duda e incredulidad que en su momento fueron *piquetes de orgullo* que me empujaron a demostrarme que los límites sólo existen en la mente.

El estancamiento de iniciativas de ley en el congreso mexicano: estudio de caso sobre el Senado de la República durante la LX legislatura.

“El estudio más digno de la política no es el hombre
sino las instituciones.”
John Plamenatz.

Introducción

El diseño institucional de las naciones es un importante referente del nivel, grado y tipología democrática que habita en los Estados contemporáneos. También permite comprender la relación e interdependencia de los detentadores del poder que actúan en las esferas de la cosa pública.

Por ello, en esta investigación el diseño institucional del Estado mexicano será un punto medular para explicar, comprender y analizar las cuatro hipótesis que lleven a demostrar la causa principal del estancamiento de iniciativas en el Senado mexicano.

El pábulo para llevar a cabo esta investigación surgió de la lectura de varias notas periodísticas dedicadas al difícil tema del rezago legislativo, donde todas coincidían en que esta problemática afectaba al proceso de gobierno del Estado mexicano, siendo además un indicador de la ineficiencia del Congreso. Sin embargo, ninguna de aquellas notas explicaba la raíz del problema; era exponer un efecto sustentado con cifras sin explicitar la causa del mismo.

Considerado por los expertos un efecto de los gobiernos divididos en la tortuosa relación Ejecutivo-Legislativo en el marco de la pluralidad de partidos, el estancamiento de iniciativas es importante para la ciencia política contemporánea

debido a que está directamente relacionado con el diseño institucional y con la praxis del poder político y sus contrariedades.

Además, resulta fascinante estudiar y analizar al Senado debido al peso político que constituyen las decisiones tomadas en su seno, al comportamiento de las élites políticas en su interior y a su significación histórica como pieza fundamental en el engranaje constitucional. Por ello, la Cámara alta representa la unidad de observación en conjunto con la LX legislatura (2006-2009) por figurar un periodo de altos porcentajes de estancamiento.

Cabe decir que la función social de esta investigación es transparentar la productividad legislativa del Senado mexicano en virtud de que todo ciudadano mexicano identifique la causa del estancamiento de iniciativas, que de alguna manera, son necesarias para el óptimo funcionamiento social, así como fomentar el interés por el estudio de los temas legislativos.

Durante el recorrido de la investigación, el lector podrá sumergirse en el interesante mundo de la vida parlamentaria e identificar la importancia de la institución parlamentaria para el funcionamiento gubernamental y la necesidad de los controles intra e interorgánicos que coadyuvan al equilibrio y conservación de los Poderes institucionalizados, al tiempo que se le da respuesta a la cuestiones principal y secundaria de esta investigación: ¿qué factores inciden en el estancamiento de iniciativas de ley en el Senado de la República? Y ¿cuál es el principal factor de incidencia en el estancamiento de las iniciativas de ley en la Cámara alta?

El análisis teórico, que corresponde al primer capítulo, permitirá establecer un marco de referencia para conocer, de manera general, el concepto y las características del estancamiento de iniciativas de ley y del proceso legislativo y cómo la acción de estancar iniciativas interfiere con este último.

Se problematizarán mediante los argumentos de varios autores especialistas en el tema el cuarteto hipotético que versa en el diseño de la forma de gobierno presidencial, el sistema electoral y sistema de partidos como variables complementarias, así como el sistema de comisiones ordinarias del Congreso; en donde se podrán identificar los puntos neurálgicos de las hipótesis en el estancamiento de iniciativas.

El segundo capítulo ofrece la oportunidad de conocer de cerca el sistema político mexicano mediante un esbozo histórico de las prácticas informales que definieron la forma de hacer política en el siglo XX, para luego explicar y comprender el motivo del fin del monolitismo en el Congreso y el cese de la hegemonía priista. Así pues, en esta parte de la investigación se enfocarán las cuatro hipótesis en el caso mexicano prestando importancia al proceso de aprobación de iniciativas en el Senado y su correlación con los poderes metaconstitucionales emanados del presidencialismo mexicano.

De modo subyacente, estarán presentes las tres etapas que han redefinido las reglas del juego político de nuestro país: hegemonía, transición y alternancia, abordando la línea temporal de 1929 hasta 2009.

En el tercer capítulo se demostrará, mediante la metodología cuantitativa, los factores de incidencia en el rezago legislativo de la Cámara alta, identificando al factor principal en virtud de otorgar respuesta a las preguntas principal y secundaria.

La realización de una base de datos general del Senado que incluya las variables independientes y sus indicadores¹ (que en este caso corresponden a las hipótesis previamente mencionadas) y los datos duros de la aprobación, rechazo y estancamiento de iniciativas de cuatro legislaturas (LVII-LX: 1997-2009); y otra matriz de análisis con similar diseño a la anterior correspondiente al sistema de comisiones ordinarias que incluirá las legislaturas LIX y LX (2003-2009), permitirán explicitar y detectar el grado de incidencia de cada hipótesis en la variable dependiente (estancamiento de iniciativas).

Si bien es cierto que la LX legislatura representa la unidad de observación, será necesario para el ejercicio estadístico-comparativo y analítico incluir las tres anteriores y verificar la posible existencia de un patrón conductual en los picos lineales de los gráficos del estancamiento de iniciativas.

Estos resultados se confrontarán con lo que en el cuerpo del trabajo se han llamado “hipótesis predominantes”, que corresponden a los argumentos teóricos de autores expertos en los temas concernientes a las cuatro hipótesis.

El objetivo principal de esta investigación es demostrar la influencia de las variables independientes (forma de gobierno, sistema electoral, sistema de partidos

¹ Los indicadores son los siguientes: Forma de gobierno presidencial: gobierno unificado, gobierno sin mayoría, eficacia propositiva y eficacia legislativa en la relación Ejecutivo-Legislativo. Sistema electoral: mayoría absoluta, sin mayoría y nivel de efectividad. Sistema de partidos: número de corrientes de interacción, pluripartidismo limitado-moderado y pluripartidismo extremo-polarizado. Sistema de comisiones: nivel decisional, media de integrantes, promedio de corrientes de interacción al interior, tipología de gobierno al interior, número de comisiones presididas por grupo parlamentario.

y sistema de comisiones ordinarias) en la problemática del estancamiento de iniciativas en el Senado de la República. Una vez detectados los factores, se procederá a identificar la principal causa de dicho estancamiento a partir del grado de incidencia de cada uno de ellos basado en la cuantificación de los porcentajes.

Como ya se adelantó en párrafos previos, para lograr los objetivos propuestos se utilizará la metodología cuantitativa al realizar dos bases de datos correspondientes que permitan descubrir los factores de estancamiento y sustentar los argumentos teóricos. Igualmente, se hará uso de la metodología cualitativa para llevar a cabo la recolección de datos pertinente en fuentes bibliográficas, hemerográficas, bases de datos en línea y entrevistas a legisladores que permitan enriquecer el cuerpo del trabajo.

Por su parte, el inductivismo permitirá analizar desde la particularidad la problemática del rezago legislativo en el Senado mexicano, para posteriormente en trabajos alternos, generalizar en la productividad y eficiencia legislativa.

Enseguida del tercer capítulo, se ofrecerá un apartado metodológico donde el principal factor de incidencia del estancamiento será analizado desde el enfoque del neoinstitucionalismo de elección racional (rational choice). Se pretende, pues, provocar una visión crítica amoral de las posibles causas del efecto estancamiento dentro de los estudios dedicados a los patrones conductuales en los recintos parlamentarios.

Con esta síntesis se desea que el lector haya tenido una seductora aproximación del trabajo de investigación que lo invite a indagar más acerca del interesante tema del rezago legislativo en las próximas líneas.

Capítulo primero

De la institución parlamentaria al estancamiento de iniciativas de ley. Elementos teóricos para su discusión.

“Toda aproximación científica a un objeto de estudio real termina por reducir la complejidad de éste a una serie de dimensiones manejables científicamente.”
Dieter Nohlen

Introducción

La institución parlamentaria es vital para el óptimo funcionamiento de los gobiernos. Por ello, en el presente capítulo se definirá a la institución parlamentaria desde el punto de vista de un clásico del derecho constitucional: Karl Loewenstein; de forma que permita entender al lector el fundamento de la institucionalización del parlamento en la vida política de los Estados. De la misma manera, se exponen los controles intraórganos que, técnicamente, permiten la cooperación en la acción conjunta de los detentadores de poder en el parlamento.

Asimismo, se explica el tipo de sistema cameral que interactúa con la institución parlamentaria y que determina la organización de las asambleas de dicha institución.

Luego, se ofrece una definición de estancamiento de iniciativas de ley dado que es el tema central que nos ocupa, exponiendo, al mismo tiempo, el proceso legislativo para lograr la comprensión de la ruta que siguen dichas iniciativas para convertirse en ley.

Después, se presentan y desarrollan, teóricamente, la incidencia de las cuatro variables principales en la problemática en cuestión: forma de gobierno presidencial y relación Ejecutivo-Legislativo; sistema electoral; sistema de partidos, y el sistema de comisiones en las instituciones legislativas.

Cabe mencionar que el alcance de este capítulo es expositivo y teórico, por lo que se conceptualizan las ideas de los diversos autores citados para ofrecer una base de referencia conceptual a lo largo de esta investigación.

1.1 La institución parlamentaria y sus controles intraórganos

El parlamento es una institución formal que permite la deliberación política entre los detentadores del poder en virtud de la generación de consensos que permitan representar, democráticamente, a los ciudadanos de un Estado:

“el parlamento constituye, indudablemente, una de las variables más importantes de la democracia que conjuntamente con el sufragio universal, los partidos políticos, los procesos electorales y la coordinación y respeto entre los poderes, son elementos consustanciales a la representación política.” (Berlin Valenzuela, 1993, 13)

La despersonalización del poder es un elemento trascendental para comprender el fundamento de la institución parlamentaria en un Estado, es decir, la despersonalización institucionaliza el poder porque éste será ejercido por una o varias personas a partir del mandato jurídico que las designe como detentadoras del poder: “el poder no deriva de la persona, sino de la institución o del cargo para cuya ejecución se designa una o varias personas” (Loewenstein, 1964, 234)

En la institución parlamentaria el poder es despersonalizado al estar designados y considerados, jurídicamente, varios detentadores del poder, mismos que deberán cooperar, mediante la acción conjunta, para lograr consensos y responder a las demandas sociales. Esto implica la existencia de lo que Loewenstein nombró controles intraórgano del parlamento e interórgano entre el parlamento y el gobierno.

De acuerdo con Loewenstein (1964: 235), aunque el parlamento también ejerza una función de control dentro del sistema político, generalmente se le designa como detentador del poder legislativo. Esta idea coincide con la definición del concepto “parlamento” que ofrece el Diccionario Universal de Términos Parlamentarios citado en el texto de Camacho Vargas: “el término parlamento deriva del latín *parabolare* y del francés *parlament* que significa hablar, designándolo como el órgano que representa al Poder Legislativo de un Estado, conformado por una o dos cámaras” (Camacho, 2006: 20-21)

Los controles intraórganos aplicados a los que se refiere Loewenstein para la actividad parlamentaria son tres:

- 1) “La asamblea debe estar organizada y operar de tal manera que pueda llevar a cabo su tarea sin presión del exterior o la intervención de otros detentadores del poder, o de fuerzas extraconstitucionales. Esta situación se denomina aquí como la exigencia de independencia funcional.
- 2) El orden interno del parlamento se debe conformar de tal manera que la minoría quede protegida frente al dominio tiránico de cualquier mayoría, esto es, el poder deberá estar distribuido convenientemente entre la mayoría y la minoría. Esta situación es designada como la autonomía funcional.
- 3) El control intraórgano mas importante consiste en la división de la función legislativa, que, como tal, está distribuida entre dos ramas separadas de la asamblea que se controlan y limitan mutuamente. Este es el significado del sistema bicameral.” (Loewenstein, 1964: 242)

Por lo tanto, el primer control intraórgano que es la exigencia de dependencia funcional está relacionado con la separación efectiva de poderes que permita, al parlamento, actuar en plena autonomía al ejercer el control disciplinario de sus miembros y proteger el trabajo parlamentario mediante la promulgación y aplicación de su propio reglamento. También, este control se vincula con la distribución del poder entre los diversos partidos políticos que participan en la contienda electoral para la conformación del parlamento, es decir, el diseño electoral del sistema político determinará la proporcionalidad de las fuerzas políticas en el parlamento.

El segundo control se refiere a la protección de las minorías al interior del parlamento mediante la implementación de mayorías cualificadas a través de fracciones aritméticas como lo son dos tercios, tres cuartos, etc. La variación de estas fórmulas depende de las exigencias en determinadas votaciones para enmiendas constitucionales. Al respecto, Loewenstein identificó un elemento psicológico a partir de las fórmulas aritméticas: "cuanto más estrictas sean las exigencias numéricas, tanto más convincente será expresada la voluntad general de la asamblea, y tanto mayor será la disposición de la minoría vencida en la votación para aceptar la decisión tomada." (1964: 245)

Ahora bien, se puede analizar que detrás del factor de las mayorías cualificadas, en este control se evidencia la pluralidad de partidos políticos y diversidad de opiniones provenientes del diseño electoral que determina la composición del parlamento.

El tercer control que se refiere a la distribución de la función legislativa en dos cámaras, invita al análisis del sistema cameral que enmarca las funciones

parlamentarias. Por ello, a continuación se detallarán las ventajas y desventajas de los modelos unicameral y bicameral.

Por un lado, el sistema unicameral se define en el Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual de Guillermo Cabanellas como "el régimen parlamentario que se asienta sobre una sola Cámara legislativa."(Berlín Valenzuela, 1993, 229) El unicameralismo, pues, implica la existencia de un solo órgano legislativo, integrado por una asamblea que, generalmente, es elegida por sufragio universal.

Según Guillermo Cabanellas, este tipo de sistema cameral presenta ventajas y desventajas legislativas:

1. "Ventajas. Es más eficaz al realizar sus tareas con menos obstáculos, ya que el unicameralismo se muestra expeditivo en los debates, sin disponerse a las discrepancias con otro órgano paralelo, que conducen al estancamiento o a dilatorias componendas para obtener la aprobación de ambos, sin lesionar los pareceres privativos de cada uno de ellos. Agrégase a eso la economía que significa la existencia de menos legisladores, que con tanta frecuencia cobran y no legislan.
2. Desventajas. Como consecuencia del origen comicial de sus miembros, el mayor inconveniente aparece ante la cambiante mayoría parlamentaria donde existe sinceridad electoral y volubilidad en la opinión. Una Cámara Alta frena muchas temperancias y ahoga la demagogia de los que han prometido mucho o aspiran a la reelección; lo cual conspira no poco contra el parlamentarismo y llevaría casi a eliminar las asambleas propicias a contubernios con el electorado." (Berlín Valenzuela, 1993, 230)

Por otro lado, el sistema bicameral que para Loewenstein "es el aparato legislativo más importante políticamente y más eficaz funcionalmente" (1964 246) es definido por Manuel Osorio y Florit como:

"El sistema que, en la organización política de un país, atribuye a dos cámaras la potestad de dictar leyes, contrariamente a los que acontece en el sistema unicameral... En realidad, la bicameralidad es norma preponderante en las actuales constituciones." (Berlín Valenzuela, 1993: 198)

Para hablar del bicameralismo, es importante mencionar que dicho sistema tiene sus orígenes en Inglaterra en el siglo XIV, donde el parlamento fue dividido en dos asambleas en virtud de atender la estratificación social de dicho país: La

Cámara de los Lores² o Cámara Alta y la Cámara de los Comunes³ o Cámara Baja, donde la primera representaba a la nobleza y la segunda a la burguesía.

La terminología para la designación de ambas cámaras es bien explicitada por Loewenstein al saber que:

“la terminología para designar ambas cámaras no puede ser unitaria, aunque generalmente se suele hablar de ‘primera’ y ‘segunda’ cámara⁴, o de cámara baja y cámara alta; también se suele emplear frecuentemente el término senado. La constitución autoriza a ambas cámaras para debatir y probar separadamente cualquier proyecto legal, lo que les supone una situación de limitarse y controlarse respectivamente.” (1964, 246)

A propósito de los controles y límites que supone el bicameralismo, el constitucionalista Felipe Tena, en sintonía con la opinión de Loewenstein, considera que el sistema bicameral tiene ciertas ventajas frente al sistema unicameral:

“1. Modera la fuerza del Poder Legislativo, que tiende generalmente a predominar sobre el Ejecutivo, favoreciendo entonces al equilibrio de los poderes; 2. En caso de conflicto entre el Ejecutivo y una Cámara, la otra interviene como mediadora, y en caso de que haya conflicto del Ejecutivo con ambas Cámaras, existe la presunción dada, que es el Congreso quien tiene la razón; 3. La segunda Cámara dentro del proceso de creación legislativa [proceso legislativo], constituye una garantía contra la precipitación y errores por pasiones políticas.” (Tena, 1996: 270)

Después de haber expuesto los controles intraórganos de la institución parlamentaria que se define como detentador del poder legislativo, es importante decir que el parlamento, para cumplir con su tarea legislativa, se rige por un mecanismo formal el cual permite que funcione de manera ordenada; mismo que se describe a continuación.

² También llamada *House of Lords*, funge como Cámara Alta dado que sus miembros llegan a ella al ejercer el derecho hereditario que la nobleza inglesa otorga a sus sucesores.

³ Nominada *House of Commons*, sus miembros son electos por sufragio universal del pueblo inglés, denominándolos *diputados del pueblo*.

⁴ La designación de ‘primera’ y ‘segunda’ cámara no tiene el mismo sentido en todos los sitios. En algunos casos, por razones históricas, la ‘cámara alta’ se llama primera, por ejemplo, en los Países Bajos, mientras que en la mayor parte de los países la ‘cámara baja’, debido a su mayor importancia política es designada como ‘primera’. Véase Karl Loewenstein. *Teoría de la Constitución*, Op. , cit.

1.1.1 El Proceso Legislativo

El proceso legislativo es un mecanismo esencial para el funcionamiento del poder legislativo, pues ayuda a comprender la relación del bicameralismo, así como las etapas que se establecen para que una iniciativa pueda convertirse en ley.

Se puede decir que el proceso legislativo:

“es una secuencia jurídicamente preordenada de las actividades de varios sujetos para la consecución de un resultado determinado: la formación de una ley [...] el proceso legislativo comprende el ‘procedimiento legislativo’ (iter legis)⁵ entendido como una parte disciplinada por normas del ordenamiento positivo del proceso” (Bobbio, Matteucci y Pasquino, 2002: 1271)

Dentro del proceso legislativo, las iniciativas se someten a un exhaustivo procedimiento de estudio, discusión y aprobación, (Nacif, 2005: 23), todo ello para lograr la conversión de iniciativa a ley.

Para ello, es preciso decir que el proceso legislativo formal, según Reyes Rodríguez (2000), comprende las fases de:



El proceso legislativo puede variar dependiendo de la forma de gobierno y el sistema cameral en los que actúe, esto es, si la forma de gobierno es parlamentaria con sistema unicameral, la dinámica del proceso legislativo diferirá frente a la forma de gobierno presidencial con sistema bicameral⁶.

⁵ Locución latina que evoca el procedimiento formal que lleva a la aprobación de una ley.

⁶ Aunque esta diferencia pueda parecer simple al radicar en que las iniciativas sólo se turnen y se discutan en una Cámara, el trasfondo resulta más complejo e interesante: que una iniciativa deba ser discutida y

Este procedimiento constituye una ruta de actividades que determinan la inclusión de una nueva ley al marco jurídico, o bien, la modificación de una ley existente. En esta secuencia de actividades participan los representantes políticos que, siendo designados para ello, se encargan de cumplir, jurídica y políticamente, su responsabilidad que conlleve a lograr la eficiencia legislativa deseada.

Dichos sujetos pueden definirse desde el ámbito jurídico y político, es decir, “la calidad de los editores⁷ o destinatarios⁸ [de la iniciativa] viene dada por las normas jurídicas, y a su vez, éstos son partícipes de arreglos políticos y de intereses que pueden ser defendidos a partir de sus respectivas competencias y facultades, por tanto participan tanto en la esfera política como en la jurídica.” (Reyes Rodríguez, 2000)

Por tanto, el proceso legislativo es el preámbulo para conocer los hábitos parlamentarios de los Estados modernos.

1.1.2 Estancamiento de iniciativas de ley

Una vez que se ha dejado en claro en qué consiste el proceso legislativo, a continuación se expondrá la definición de iniciativa de ley por ser el tema central que nos ocupa, para luego concretar una definición propia del estancamiento de iniciativa de ley; lo anterior con la finalidad de lograr en el lector un entendimiento más profundo de la terminología que se está utilizando en esta investigación.

dictaminada por una cantidad menor de legisladores sin ser turnada a otra Cámara (como sucede en el unicameralismo) puede representar la reducción en los tiempos para el debate y dictaminación de la misma, siendo una posible ventaja frente al estancamiento de iniciativas.

⁷ Por editores entiéndase la burocracia y las legislaturas encargadas de llevar a cabo el *iter legis*.

⁸ Por destinatarios debe entenderse *el grueso* ciudadano al que va dirigida la iniciativa de ley

Según el Diccionario de Política de Norberto Bobbio:

"la iniciativa es un parteaguas entre las 'dos fases' del proceso legislativo; por un lado es el término final de la 'fase' en que la demanda de la ley se convierte en proyecto (propuesta, plan) de ley; por el otro es el término inicial de la 'fase' de la decisión legislativa. (Bobbio, Matteucci y Pasquino, 2002: 1273)

Por su parte, el Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas, Sociales y de Economía, considera que:

"La iniciativa de ley es una propuesta de reforma o adición a una ley que no ha sido todavía aprobada por el Congreso o Parlamento, o bien, es la que ingresa al Congreso Nacional para cumplir el trámite de formación de la ley [...] Cuando es presentada por el Ejecutivo se denomina 'mensaje', y si lo hacen los parlamentarios se denomina 'moción'." (Pina, 2003)

Ahora bien, si por estancar entendemos que es la acción de "suspender o detener el curso" (Real Academia de la Lengua Española, 2009) operacional de una labor, tenemos pues que el estancamiento de iniciativas es la suspensión o detención del trámite de formación, reforma o adición de una ley; trámite indispensable dentro de la operación del proceso legislativo y del avance institucional de un Estado.

Tomando en cuenta las aportaciones de las definiciones anteriores, en las que se especifica que la iniciativa de ley está situada entre dos fases del proceso legislativo, es decir, entre el proyecto y la decisión legislativa de ley; la moción o mensaje constituye, entonces, el preludio de la decisión y la materialización de la planeación legislativa.

El estancamiento de iniciativas de ley es un fenómeno propio de las democracias contemporáneas que puede obedecer a ciertos factores del sistema político como lo son: la escasa cooperación entre poderes en el marco de un gobierno presidencial dividido o sin mayoría; la ineffectividad de un sistema electoral

de representación proporcional que determina, a su vez, un sistema multipartidista al interior del Congreso que dificulte la creación y aprobación de políticas públicas estables, o un sistema de comisiones legislativas poco institucionalizado y especializado con fallas en la eficiencia bicameral como control intraórgano horizontal del parlamento.

1.2 La polifacética forma de gobierno presidencial

La forma de gobierno, en conjunto con los sistemas electorales y de partidos, constituyen el sistema político de los Estados democráticos-constitucionales. En los diversos análisis politológicos de autores como Linz (1998), Nohlen (1991), Lijphart (2000), Loewenstein (1964) y Hurtado (2001), se refieren a la forma de gobierno presidencial como la contraposición del parlamentarismo por excelencia debido a las distintas atribuciones que los detentadores del poder ejercen en cada una de ellas, otorgando una distinta morfología al juego del poder frente a su opuesto.

La forma de gobierno presidencial, que tiene sus orígenes en la constitución norteamericana de 1787⁹, ha sido objeto de señalamientos negativos al asegurar que es causante de las diversas crisis políticas, en especial en los países latinoamericanos, debido a que el poder recae sobre una sola persona (presidente de la República) con un mandato de temporalidad rígida, y que, a diferencia del parlamentarismo¹⁰, la división del poderes genera conflictos entre el Ejecutivo y el

⁹ La constitución norteamericana fue la primera en la cual se plasmó la forma de gobierno presidencial, configurándose así una nueva relación entre el Ejecutivo y el Legislativo, esto es, diferente a lo que se conocía en el siglo XVI donde el parlamentarismo y las monarquías regían a la mayoría de los sistemas políticos mundiales.

¹⁰ En el parlamentarismo existe división de funciones y no de poderes, además de que el mandato del primer ministro no es rígido porque puede sustituirse en cualquier momento

Legislativo al no haber soluciones basadas en la constitución, lo que genera parálisis y bloqueo entre poderes.¹¹

Ante esta idea acerca de la forma de gobierno presidencial, es oportuno citar las características que según Hurtado definen a esta forma de gobierno con la finalidad de exponer al lector, de manera concisa, las atribuciones con las que cuentan los detentadores del poder en el gobierno presidencial:

La forma de gobierno presidencial se caracteriza por tener concentrado, en una sola persona, al jefe del Estado y al presidente; los presidentes son elegidos mediante sufragio universal de todos los ciudadanos, el jefe del Ejecutivo y su gabinete son independientes al legislativo; el presidente y los congresistas cumplen un periodo fijo de duración en el cargo, por lo que el Congreso no tiene capacidad para destituir al presidente y el Ejecutivo no tiene facultades para disolver al Legislativo. (Hurtado, 2001, 23)

Al respecto, se pueden adicionar dos características que Juan Linz define como aspectos institucionales específicos de esta forma de gobierno y una premisa que las constituciones presidencialistas establecen para contener el poder presidencial:

“Los integrantes del poder legislativo también tienen legitimidad democrática y es posible que la mayoría de los legisladores representen opciones políticas distintas a las del presidente [...] el presidente es electo por un periodo de tiempo, que en circunstancias normales no puede ser modificado, y a veces debido a las cláusulas que prohíben la reelección, no puede ser prolongado [...] las constituciones presidencialistas muestran una profunda desconfianza hacia la personalización del poder (monarca absoluto); de tal manera que introducen muchos mecanismos para limitar ese poder que puede convertirse en arbitrario” (Linz, 1988, 23-24)

Algunos de estos mecanismos de control de los que habla Linz se ven reflejados en los controles interórganos horizontales, que se mencionaron en el apartado 1.1, a los que se refiere Loewenstein¹² como la independencia funcional del parlamento

¹¹ Estas opiniones acerca del presidencialismo son recopiladas en el análisis de “Parlamentarismo y presidencialismo, estudio comparado” que realizó el Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República (IILSEN) y que puede consultarse en línea http://www.senado.gob.mx/iilsen/content/lineas/docs/varios/Parlamentarismo_Presidencialismo.pdf

¹² En sí Loewenstein desarrolló, en su análisis de la teoría de la constitución, diez puntos de control del parlamento frente al gobierno, refiriéndose en esencia a la forma de gobierno parlamentaria. Sin embargo, en este apartado y para efectos del análisis teórico, se retomaron los primeros cinco puntos y se trasladaron al

que se entiende como la protección del legislativo contra la presión del gobierno en cinco puntos esenciales:

- 1) La eliminación de la influencia gubernamental en la elección de los miembros parlamentarios;
- 2) La eliminación de la preponderancia en el proceso legislativo;
- 3) La eliminación del control gubernamental sobre las sesiones del parlamento
- 4) La eliminación de la influencia gubernamental sobre la gestión parlamentaria misma
- 5) La eliminación de la posibilidad de una presión gubernamental sobre los miembros del parlamento durante el ejercicio de su mandato (Loewenstein, 1964, 255-256)

Ahora bien, existen modalidades o subtipos en la forma de gobierno presidencial que es relevante mencionar y explicar: unificado, dividido y sin mayoría.

Cuando Jeffrey Weldon se refiere al gobierno unificado explica que "el presidencialismo pleno requiere que el mismo partido controle la presidencia y ambas cámaras del Congreso." (2002, 194) Esto, pues, es el punto medular del gobierno unificado, cuando el partido en el gobierno tiene el número suficiente de escaños en el Congreso para controlarlo, o como bien lo especifica Hurtado "cuando un partido posee el control, tanto del Ejecutivo como del Legislativo unicameral o bicameral" (Hurtado, 2001: 62)

Mientras que el gobierno dividido es aquel "en el que la mayoría de la Cámara pertenece a un partido y el presidente (o el gobernador) a otro." (Lujambio 2001: 62) En otras palabras, y como expresa Weldon acerca del presidencialismo en el gobierno dividido: "Si una de las dos cámaras es controlada por otro partido, entonces los otros dos resortes del presidencialismo –la disciplina partidaria y el liderazgo del presidente sobre su partido- tendrán un efecto amortiguado. Ningún presidente puede forzar el acatamiento de una cámara por otro partido" (Weldon, 2002: 194)

caso presidencial ya se consideraron parte importante de los contrapesos del poder en el marco de la división de poderes que implica la forma de gobierno presidencial.

La tercera modalidad que se refiere al gobierno sin mayoría, es definida por Lujambio como “la circunstancia en que ningún partido político controla por sí solo cincuenta por ciento más uno de los asientos del Congreso o de alguna de sus cámaras, si se trata de un sistema bicameral en un sistema de división de poderes.” (Lujambio, 1996)

Los gobiernos unificados suelen presentar mayor cooperación para la aprobación de las iniciativas que apoyen la agenda del Ejecutivo ya que tienen el respaldo en el Congreso, por lo que su programa de gobierno puede verse más beneficiado y aplicado¹³ en comparación a una modalidad de gobierno dividido o sin mayoría.

Hurtado afirma que los gobiernos divididos son una configuración diferente de las relaciones Ejecutivo-Legislativo que “vienen a dar al traste con la voluntad ciudadana mayoritaria que vota a favor del programa político de un candidato para ocupar el cargo del Ejecutivo” (2001: 63), es decir, es recurrente el bloqueo de iniciativas provenientes del Ejecutivo cuando no tiene el suficiente respaldo en el Congreso, dicho en otras palabras, cuando más del cincuenta por ciento del Congreso está representado por la oposición partidista, “la responsabilidad sobre las ineficiencias gubernamentales se diluyen en las dos ramas en el gobierno: el Congreso le echará la culpa de ello al presidente y el presidente al Congreso”

¹³ Como un ejemplo de gobierno unificado puede tomarse en cuenta al sistema político estadounidense, que presentó este tipo de gobierno en las legislaturas LXIII y la LXIV, donde la producción de leyes era más fluida frente al gobierno dividido de la legislatura LXV, es decir, en la LXIV Legislatura con la existencia de gobierno unificado se aprobaron un total de 684 leyes, en tanto que en la siguiente, esto es, en la LXV donde hubo un gobierno dividido, la producción de leyes decreció en 33.77%, logrando ésta incrementarse en la legislatura siguiente en 31% con la presencia de gobierno unificado. Véase Mijael Altamirano Santiago. *El Senado en las democracias contemporáneas. El caso mexicano desde una perspectiva comparada*. México: Plaza y Valdés, Profesionales de la Democracia A.C., 2004. p. 233

(Hurtado, 2001: 63), dejando en la *congeladora legislativa* un importante volumen de las iniciativas provenientes de la agenda del Ejecutivo.

Por su parte, en los gobiernos sin mayoría resulta necesario el factor *negociación*, el cual permite que los partidos políticos, representados en el Congreso, formen coaliciones para lograr mayorías y así aprobar las iniciativas de ley correspondientes al programa político que representan.

En una reflexión interesante, Hurtado expresa que:

"la separación de poderes, las elecciones intermedias y la política de partidos, características originarias de la forma de gobierno presidencial, son al mismo tiempo factores causales de la existencia de los gobiernos divididos" [y sin mayoría.] [...] este tipo de gobiernos están atrapados en una incongruencia: en cuanto más se fortalece el sistema de partidos y más competidas son las elecciones, mayores son las posibilidades de que la democracia, que enmarca a estos procesos, se vea cuestionada al minar la cooperación entre las ramas de gobierno, disminuyendo la responsabilidad gubernamental." (Hurtado, 2001: 62)

De ser esto cierto, los gobiernos divididos y sin mayoría, si bien son resultado de la pluralidad, cuando no funcionan de manera eficiente dejan al descubierto las fallas de los controles intra e interórganos horizontales y los vacíos institucionales de un Estado que no está *acostumbrado* a que las ramas de gobierno cooperen en la gestión gubernamental.

1.2.1 Relación interorgánica Ejecutivo-Legislativo

Retomando los controles horizontales de la constitución que concibió Loewenstein y que se citaron en el apartado 1.1, la relación Ejecutivo-Legislativo es un control interórgano entre el parlamento y el gobierno como detentadores del poder. El autor sostiene que en esta relación existe un interjuego e interacción de los detentadores del poder en el proceso político que se constituye en dos clases:

- 1) "Los detentadores del poder estarán de tal manera acoplados constitucionalmente que sólo conjuntamente podrán llevar a cabo determinadas tareas; así un tratado internacional solamente tendrá validez en los Estados Unidos¹⁴ cuando el Senado confirme la conclusión del acuerdo realizado anteriormente por el presidente. En este caso los detentadores del poder tendrán que compartir constitucionalmente el ejercicio de la función, con lo cual se controlará mutuamente.
- 2) El detentador individual del poder está autorizado por la constitución a intervenir discrecionalmente en la actividad del otro detentador del poder, y de esta manera frustrar su acción; así el presidente americano puede poner su veto a una ley emitida por el Congreso. En el primer caso, la cooperación de los detentadores del poder es indispensable si el acto estatal tiene que realizarse; en el segundo caso, la intervención del detentador del poder es optativa, pero el efecto es el mismo: el otro detentador del poder queda sometido a un control. Ambas clases funcionan como controles interórganos." (Loewenstein, 1964: 253)

Esta relación interorgánica constituye la parte medular del proceso de poder del sistema político en el marco de la forma de gobierno presidencial debido a que se trata de un interjuego cargado de contenido político, inevitablemente, por tratarse de poderes electos mediante el voto directo y popular. Los resultados de la interacción dependerán de si un partido político tiene mayoría o no en el Legislativo, y además, si se atribuye la titularidad del Ejecutivo.

Por ello menciona Loewenstein que "los controles interórganos operan con máxima eficacia en el parlamentarismo: interdependencia por integración; son también eficaces aunque en menor grado en el presidencialismo americano: interdependencia por coordinación." (1964: 253) Esto es, mientras que en parlamentarismo esta relación interorgánica se integra debido a que el parlamento tiene mayor control como detentador del poder, en el presidencialismo sólo existe cooperación y coordinación que dependen de la variación de factores externos como lo son la vinculación entre el partido mayoritario en el Congreso y el presidente; el apoyo a la agenda del Ejecutivo y la disposición a la negociación entre partidos – incluyendo al partido en el gobierno–, entre otros.

¹⁴ Loewenstein en repetidas ocasiones refiere como ejemplo del presidencialismo a los Estados Unidos de Norteamérica debido a que lo considera el arquetipo de esta forma de gobierno.

Por este motivo, la independencia funcional es indispensable para la relación Ejecutivo-Legislativo porque según Loewenstein, este factor determina que “cada detentador del poder debe estar libre no sólo de intervenciones directas, sino también de cualquier presión indirecta no prevista en la constitución, y que puede ser ejercida sobre él por otros detentadores del poder o por fuerzas operando fuera del proceso constitucional.” (1964: 254)

A propósito de la independencia interorgánica, Javier Hurtado muestra los inconvenientes cuando ésta es disfuncional:

“y los conflictos potenciales entre Presidencia y Congreso cuando dos partidos distintos predominan en cada uno, en ocasiones no derivan de desacuerdos entre ramas del gobierno, sino que los congresistas miembros del partido del presidente lo puedan comprometer en una batalla política con los representantes del partido mayoritario en el Congreso. [...] [Esto puede ser ocasionado por dos factores] el primero refiere a que las diferencias sobre una legislación pueden ser solamente entre congresistas de partidos diferentes, y no necesariamente entre ramas de gobierno; y el segundo se debe a que a los congresistas les puede resultar más provechoso no aprobar en forma inercial las iniciativas del presidente, aunque ambos sean del mismo partido” (Hurtado, 2002: 252)

Para conocer de forma cuantitativa el grado de colaboración o conflictividad entre ambos poderes como controles interórganos en el marco del proceso legislativo, Javier Hurtado distingue tres indicadores específicos que a continuación se muestran:

1) Eficacia propositiva, que es la relación entre el número de iniciativas presentadas por un iniciador y las aprobadas; 2) eficacia legislativa, entendida como la relación entre el número de iniciativas aprobadas a un iniciador y el total de las aprobadas y; 3) productividad legislativa, que es la relación entre el número de iniciativas presentadas, dictaminadas (favorable o desfavorablemente), y sin dictaminar. (Hurtado, 2002: 267)

Se puede sintetizar, pues, que el grado de eficacia e independencia interorgánicas es reflejo de “la gobernabilidad de las democracias presidencialistas [ya que] se encuentra estrechamente ligada a la forma en que se resuelven las tensiones inherentes en la relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, y

las responsabilidades que le competen a cada uno de ellos.” (Payne, Zovatto, Carrillo y Allamand, 2006: 123)

Entonces, si en la forma de gobierno presidencial el titular del Ejecutivo es elegido mediante votación directa de la ciudadanía, es interesante saber, pues, si las condicionantes del diseño electoral impactan en la aprobación de leyes en un Estado.

1.3 El sistema electoral: categorías y desempeño

El sistema electoral “es el modo en que las preferencias político-electorales de los ciudadanos se agregan para producir un determinado resultado, sea para adjudicar puestos legislativos (escaños en cuerpos colegiados) o ejecutivos (cargos de gobierno unipersonales)” (Lujambio en Baca, 2000: 675)

Existen cinco categorías de sistemas electorales: a) mayoría simple o relativa; b) mayoría absoluta; c) representación proporcional; d) representación semiproporcional y; e) mixtos. (Baca, 2000: 675)

Asimismo, se debe considerar que:

“el sistema electoral impacta en la estructura y el funcionamiento del sistema de partidos políticos [...] establece un importante conjunto de incentivos que determina la conducta de los votantes y otros actores políticos, que influyen tanto en la estructura del sistema de partidos como en la orientación y la conducta de las autoridades elegidas” (Payne, Zovatto, Carrillo y Allamand, 2006: 41-42)

Si el sistema electoral impacta al sistema de partidos y por ende la configuración del Congreso, entonces el diseño electoral es una motivación para la protección de las minorías representadas en él, vistas como técnica importante para los controles intraórganos horizontales del parlamento ya que Loewenstein

considera que “para transformar la multiplicidad de opiniones individuales en una voluntad común, las organizaciones corporativas con gran número de miembros aplican la técnica de la decisión mayoritaria por votaciones” (Loewenstein, 1964, 245)

Esta decisión mayoritaria se plasma en forma de lo que Loewenstein nombró mayorías cualificadas¹⁵, las cuales permiten la debida distribución y desempeño del poder por medio de una eficaz protección a las minorías y contención de las mayorías.

Otro factor importante que permite analizar los sistemas electorales es el desempeño, que según Nohlen puede diferenciarse de acuerdo a tres funciones: la representatividad, la efectividad y la participación, (Payne, Zovatto, Carrillo y Allamand, 2006: 43); donde la representatividad determina si el proceso político representa adecuadamente la heterogeneidad del tejido social; la efectividad, por su parte, está dada por la concentración en el Congreso del poder suficiente para que las diversas preferencias sociales puedan combinarse y resolverse en forma de actos de gobierno, es decir, si el número de partidos representados es elevado, es probable que el partido en el gobierno cuente con menos apoyo en el ámbito legislativo, y para los legisladores será más difícil lograr consensos que permitan promulgar leyes necesarias a fin de realizar reformas, dicho en otras palabras, se complicará la negociación para la aprobación de iniciativas de ley ya que, en una forma de gobierno presidencial, la cooperación en el contexto de un Poder Legislativo fragmentado es particularmente compleja.

¹⁵ En el apartado 1.1 se determinó, a partir de la definición de Loewenstein, que las mayorías cualificadas se rigen bajo fracciones aritméticas que pueden variar: dos tercios, tres cuartos, etc.

Por su parte, la participación se refiere a la influencia que ejerce la forma de votación en el vínculo entre elector y sus representantes. (Payne, Zovatto, Carrillo y Allamand, 2006: 43)

Cuando la representación proporcional predomina en un sistema electoral, la efectividad queda un tanto rezagada ya que ofrece pocas garantías al presidente de lograr mayorías en el Congreso y permite que un número mayor de partidos obtenga representación. En cambio, cuando impera un sistema de mayoría, la efectividad y la participación se ven beneficiadas ya que el vínculo entre el elector y el representante es más estrecho, además de que, en la opinión de Payne, Zovatto, Carrillo y Allamand, (2006, 95) “los partidos pequeños en un sistema mayoritario está subrepresentados, beneficiando a los más grandes”, permitiendo así la concentración del poder en bloques bipartidistas o tripartidistas.

Sin embargo, la interferencia en el sistema electoral de la rigidez en la temporalidad del mandato, característica de la forma de gobierno presidencial, dificulta el consenso para la producción legislativa porque:

“el poder político se halla fragmentado en el contexto de regímenes presidencialistas, donde el jefe del Estado y los legisladores tienen bases distintas de legitimidad y su mandato se establece por un periodo determinado.” (Payne, Zovatto, Carrillo y Allamand, 2006: 83-84)

Los autores de *“La política importa”*, consideran que el bicameralismo es otro factor que podría complicar en mayor medida la efectividad de un sistema electoral, ya que el Ejecutivo debe intentar formar mayorías en dos cámaras de manera simultánea. El problema puede reducirse en los sistemas de mayoría simple o cuando las elecciones senatoriales coinciden con las presidenciales. No obstante, la

efectividad está comprometida cuando la Cámara alta se elige mediante un sistema de representación proporcional. (Payne, Zovatto, Carrillo y Allamand, 2006: 84)

Dado que los sistemas electorales están vinculados con los sistemas de partidos, a continuación se expondrá la relación de los últimos con la toma de decisiones públicas que impactan en la aprobación de iniciativas de ley.

1.4 La importancia cuantitativa en la sistematización de los partidos

El sistema de partidos se rige por los modelos de interacción:

"entre organizaciones electorales significativas y genuinas en los gobiernos representativos, gobiernos en los cuales tales sistemas adoptan predominantemente (bien o mal) las funciones de reproducir las bases para una eficaz autoridad y de definir las alternativas que pueden ser decididas por los procedimientos electorales" (Bobbio, Pasquino y Matteucci, 2002: 1469).

Los sistemas partidistas están vinculados, y hasta cierto punto determinados por los sistemas electorales ya que "el sistema de partidos es el resultado de las interacciones entre unidades partidistas que lo componen; más concretamente es el resultado de las interacciones que resultan de la competición político-electoral."(Pasquino, 1998: 218)

A partir de las interacciones político-electorales, surgen clasificaciones del sistema de partidos que están determinadas por el factor cuantitativo al saber que el número de elementos establece la clasificación, es decir, según Sartori, la clasificación del sistema de partidos está compuesta por:

- 1) "Sistema de partido único
- 2) Sistema de partido hegemónico
- 3) sistema de partido predominante
- 4) Bipartidismo

- 5) Pluralismo moderado
- 6) Pluralismo polarizado
- 7) Atomización" (Sartori, 1976: 158)

Con respecto a las clasificaciones de bipartidismo y pluripartidismo (multipartidismo), Arend Liphart considera que el sistema bipartidista posee ventajas directas e indirectas sobre los multipartidistas debido a que, directamente el primer sistema ofrece una elección clara a los votantes entre dos conjuntos de política pública. Adicionalmente tiene una influencia moderadora ya que los dos partidos principales deben competir para atraer a los votantes que permanecen en el centro del espectro político. La ventaja indirecta que ofrece el bipartidismo sobre el multipartidismo es el diseño de políticas públicas estables mediante gabinetes de un solo partido. (Liphart, 2000, 72)

Sobre las ventajas del bipartidismo frente al multipartidismo argumentadas por Liphart, cobra importancia entonces la cuantificación y reflexión que realizó Sartori acerca de la multiplicidad de partidos y las corrientes de interacción basada en la tesis de Gunnar Sjöblom porque nos da cuenta del nivel de fragmentación del poder político y de la complejidad del sistema:

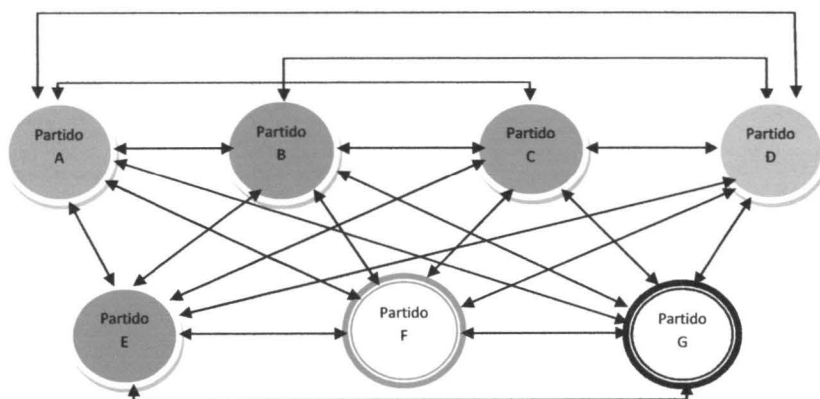
"el número de partidos indica inmediatamente, aunque sólo sea de modo aproximado, una característica importante del sistema político: la medida en que el poder político está fragmentado o no fragmentado, disperso o concentrado. Análogamente, con sólo saber cuántos partidos existen estamos alerta al número de las posibles <<corrientes de interacción¹⁶>> que intervienen" en la toma de decisiones públicas [...] "dos partidos no permiten más que una corriente de interacción recíproca; tres partidos permiten tres corrientes de interacción; cuatro partidos, seis corrientes; cinco partidos, 10 corrientes; seis partidos, 15, y siete partidos, 21." (Sartori, 1976: 151)

Conviene precisar que, y para efectos del análisis en los capítulos posteriores de esta investigación, Sartori realizó una tipología en correlación a la clasificación

¹⁶ Por corriente de interacción se entiende la medida en que el poder político está fragmentado o no fragmentado, disperso o concentrado, es decir, el número de canales de comunicación que existen dentro del sistema de partidos.

del pluripartidismo (multipartidismo), es decir, a la clase de pluripartidismo limitado corresponde la tipología de moderado y al pluripartidismo extremo corresponde el polarizado. La pauta de estar por debajo o rebasar el límite de cinco partidos marca la diferencia entre las clasificaciones y su correlación de tipologías, así como la interacción entre las mismas.

A continuación se presenta un esquema¹⁷ que muestra la reproducción de las corrientes de interacción al aumentar el número de partidos políticos, basada en la tesis sostenida por Sjöblom:



En este esquema donde los partidos políticos están representados por los círculos y nombrados con letras del alfabeto, puede notarse que, a medida en que crece el número de partidos en un sistema, los canales de comunicación aquí llamados corrientes de interacción (representados por las flechas), a su vez, se multiplican. Si sólo aparecieran en escena los partidos A y B, existiría una corriente de interacción. Sin embargo, cuando aparecen en escena los partidos C y D,

¹⁷ En este esquema, los círculos representan a los partidos políticos y las líneas que los conectan simulan las corrientes de interacción, entendidas como los canales de comunicación, que existen entre ellos.

instantáneamente las corrientes de interacción se elevan a seis. Como puede constatarse, el sistema se va complejizando a medida que se van incorporando los demás partidos a escena:

"como estas posibles corrientes de interacción ocurren a diferentes niveles: electoral, parlamentario y gubernamental, lo que se indica claramente es que cuanto mayor sea el número de partidos [que tienen voz], mayor será la complejidad y probablemente la complicación del sistema." (Sartori, 1976: 151)

La cantidad de partidos influye en las probabilidades de que el partido en el gobierno obtenga mayoría en el Poder Legislativo y cuente con el apoyo sostenido de éste para las propuestas políticas del Ejecutivo. Igualmente, un número mayor de partidos se asocia con mayor polarización.

Por ello, al tomar en cuenta que en el multipartidismo el grado de polarización depende, en gran medida, de la institucionalización del sistema de partidos, se coincide con la idea de que:

"las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo son seguramente más problemáticas y las posibilidades de formar coaliciones de gobierno sostenibles son más limitadas cuando los partidos son débiles¹⁸. Por otra parte, cuando partidos muy cohesionados comandan las lealtades dentro de la sociedad —y el grado de polarización es alto—, la mayor rigidez podría agravar los problemas de gobernabilidad." (Payne, Zovatto, Carrillo y Allamand, 2006: 186-187)

Dicho lo anterior, cuando el sistema de partidos es múltiple, da cuenta de la fragmentación del poder político, y al mismo tiempo, la toma de decisiones se complica al igual que las relaciones entre Ejecutivo y Legislativo, lo que merma la labor legislativa, y en específico, la aprobación de las iniciativas de ley al complejizarse el nivel de consenso interpartidista en el Congreso.

¹⁸ Es decir, cuando el grado de institucionalización es bajo y la polarización es mayor al fragmentar el poder político.

A propósito de la influencia del sistema de partidos en la relación Ejecutivo-Legislativo y la fragmentación del poder, sería inexcusable dejar fuera las consideraciones que Duverger realizó acerca del multipartidismo en un contexto presidencialista en su análisis del sistema de partidos, por considerarlo uno de los analistas clásicos de los sistemas partidistas. El autor explica que:

“Un armazón fuerte, centralizada y disciplinada [del sistema de partidos], suprime evidentemente toda separación de poderes en caso de coincidencia entre la presidencia y la mayorías parlamentaria; y en caso de disparidad entre ambos la agrava hasta conducir a conflictos insolubles y a una parálisis de gobierno. Por el contrario, un armazón débil y descentralizada se traduce en ausencia en la unidad de votación, debilitando la concentración de poderes cuando la presidencia y mayoría parlamentaria coinciden, y atenúa su separación en el caso de disparidad.” (Duverger, 1968, 404-405)

Por lo anterior, las cámaras del Congreso deben contar con un ordenamiento interno que les permita organizar y eficientar el trabajo legislativo para hacer frente al embate de la fragmentación del poder reflejado en el sistema de partidos. Dentro de esa estructura interna del Congreso se desarrolla al trabajo de las comisiones legislativas, tema que se abordará a continuación.

1.5 El sistema de comisiones en las instituciones legislativas.

Las instituciones legislativas mantienen una estructura interna que debe permitirles organizar el trabajo parlamentario, en virtud de eficientar su labor que impacta en el sistema político de un determinado Estado.

Las comisiones forman parte de aquella estructura interna que delimita el trabajo parlamentario para lograr los análisis especializados y los dictámenes pertinentes acerca de las iniciativas de ley.

Khemvirg Puente ofrece una definición muy exacta de las comisiones parlamentarias que coadyuva a mejorar la comprensión acerca de la relevancia de dichas comisiones en el tema de investigación:

“Las comisiones parlamentarias son subgrupos de legisladores, que normalmente atienden tareas específicas reglamentadas y habituales en el procedimiento legislativo encargadas por la legislatura misma. Dentro de sus responsabilidades, las comisiones comúnmente gozan de privilegios en el proceso legislativo, es decir, en las comisiones se pueden dictar, decidir, vetar o retrasar decisiones políticas pero también se puede impactar al sistema político y no sólo a la legislatura misma.” (Puente, 2009: 105)

Es por ello que el sistema de comisiones cobra relevancia en los trabajos de cada legislatura, al ser éstas elementos estratégicos en la aprobación, rechazo o estancamiento de iniciativas de ley en las Cámaras legislativas.

El mismo Khemvirg Puente en el análisis que realiza del sistema de comisiones, brinda cinco indicadores empíricos basados en la clasificación de Packerman¹⁹, que permiten evaluar el desempeño legislativo mediante distintas esferas: “1. Legitimación; 2. Legislación; 3. Profesionalización; 4. Supervisión; 5. Opinión.” (Puente, 2009: 102)

Para este trabajo de investigación cobra importancia la esfera de la legislación debido a que está estrechamente ligada con la aprobación de dictámenes y la producción de leyes en una legislatura, donde el nivel decisonal define el rumbo que tomarán los proyectos de leyes, es decir, el porcentaje de iniciativas aprobadas o rechazadas es proporcional al nivel decisonal. Por tanto, el estancamiento de las

¹⁹ Se refiere a la clasificación de indicadores que realizó Robert A. Packenham para el estudio de los órganos legislativos: legitimación política (latente, manifiesta y decisión), legislativa y profesionalización (reclutamiento, profesionalización y socialización). No obstante, Khemvirg Puente expone una actualización de la clasificación de Packenham al agregar más indicadores empíricos, lo que él llama las cinco esferas del desempeño parlamentario. Véase Robert A. Packenham “Legislatures and political development”, en A.Kornberg y L. D. Musolf (eds) *Legislatures in developmental perspective*. Durham Duke University Press, 1970. Pp. 521-536

mismas inversamente proporcional al nivel decisional del sistema de comisiones en determinada legislatura.

La toma de decisiones al interior de las comisiones legislativas puede estar influenciada por varios factores, como lo son el grado de especialización de los miembros de la comisión o la institucionalización de la misma comisión al paso de varias legislaturas. Sin embargo, para Adriana Báez, el éxito en la preparación de mayorías legislativas o de coaliciones impacta en la toma de decisiones, tanto en el pleno como en el seno de las comisiones legislativas. Para la autora, el porcentaje de iniciativas que se logran dictaminar en una legislatura y el éxito de los dictámenes en el pleno son indicadores de la efectividad de las coaliciones. (Baéz, 2009: 177)

En otro punto de vista, y en concreto desde una perspectiva Sartoriana²⁰ retomada por Khemvirg Puente, el tamaño de una comisión resulta relevante en la toma de decisiones ya que:

“cuanto más elevado es el número [de decisores], mayores son los costes de la adopción de decisiones siempre que cada participante tiene voz y voto independientes, el número de decisores está en relación directa con el coste de las decisiones” (Puente, 2009: 107)

Atendiendo a esta hipótesis, el tamaño de una comisión legislativa determinada por el número de sus integrantes permitirá o no alcanzar los consensos necesarios para dictaminar, ya sea en sentido positivo o negativo un proyecto de ley, o en su defecto, no discutirlo ni dictaminarlo, enviándolo a la congeladora legislativa.

Finalmente, el sistema de comisiones constituye un subsistema del trabajo parlamentario que debe ser implementado para eficientar las tareas legislativas, y no para atrofiar al proceso legislativo.

²⁰ Puede consultarse a Giovanni Sartori. La teoría de la democracia. Madrid: Alianza editorial, 1987. P. 266

1.6 Conclusiones Preliminares

Dado que este primer capítulo está dedicado al marco teórico, versa en la descripción de ideas de los principales autores que analizan el tema en cuestión, es decir, como lo expresan King, Keohane y Verba (2000) en el análisis el diseño de la investigación social: “en las ciencias sociales una teoría es una especulación razonada y precisa sobre la respuesta que cabe dar a la pregunta de investigación, e incluye una declaración de por qué tal respuesta es correcta”. Por ello, en este capítulo se abordaron las distintas teorías que explican desde su óptica el fenómeno del estancamiento de iniciativas de ley, mismas que indicaron que el factor de incidencia en la problemática en cuestión es una combinación de elementos resultantes de la forma de gobierno presidencial con tipología de gobierno sin mayoría y la relación interorgánica Ejecutivo-Legislativo, del sistema electoral mixto que determina al sistema de partidos al interior de la Cámara alta, y del sistema de comisiones ordinarias del Senado que constituyen las variables independientes de esta investigación.

A partir de abordar y analizar dichas teorías, nos quedó claro que la institución parlamentaria es vital en el marco de las democracias modernas, y que en la medida en que se combinan factores como el sistema cameral, el diseño institucional de los Estados y la dinámica legislativa en el seno del Congreso, se constituyen factores determinantes en la eficiencia en la producción legislativa y la eficacia de la misma institución legislativa.

Capítulo segundo

El sistema político mexicano y su influencia en la productividad del Senado de la República: 1929-2000.

"Estudia el pasado si quieres pronosticar el futuro."
Confucio

Introducción

La historicidad del sistema político mexicano es vital para comprender los fenómenos que influyen en el desarrollo de nuestro país. Sin duda, para asimilar el presente se debe analizar el pasado, y los pronósticos a futuro no carecerán de objetividad.

Por ello, en el presente capítulo, que corresponde al marco histórico de esta tesis se analizará la situación histórica precedente a la configuración político-institucional vigente. La línea de tiempo que regirá este capítulo va desde 1929 al año 2000 por considerar que durante este periodo se fortalecieron las prácticas políticas informales que son representativas del sistema político en gran parte del siglo XX, mismas que influyeron en la organización y funcionamiento de la Cámara alta. Se expondrán del mismo modo la importancia de las reglas formales que se entenderán como la normatividad que ha intentado moldear las actividades sociopolíticas mexicanas.

De forma subyacente se mencionarán los temas de la hegemonía, transición y alternancia del sistema político mexicano sin profundizar en ellos ni problematizarlos, debido a que sólo formarán parte del panorama general del bosquejo histórico.

Atendiendo a la relevancia de las reglas informales, a continuación se expondrán los puntos significativos de cada elemento a desarrollar (forma de gobierno, sistema electoral sistema de partidos, proceso legislativo y sistema de comisiones del Senado), tratando de dar respuesta a la siguiente cuestión: ¿Qué prácticas/aspectos del sistema político mexicano han influido en la productividad del poder legislativo, es decir, en el proceso de aprobación de iniciativas de ley?

2.1 Bosquejo histórico de la forma de gobierno presidencial mexicana.

Los orígenes de la forma de gobierno presidencial²¹ en México se remontan al siglo XIX donde la constitución de 1824 estableció una república federal democrática presidencial con división de poderes en respuesta a la previa experiencia de la monarquía colonial y el breve imperio de Iturbide. Luego en ese mismo siglo, la constitución de 1857 con la restauración de la república, retomó la forma de gobierno presidencial depositando “el ejercicio del supremo poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo” (Constitución política de la República Mexicana de 1857, art. 75)

La Carta Magna de 1917 ratificó la forma de gobierno presidencial y la división de poderes establecidos en los artículos 49 y 80, respectivamente:

“El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de las facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión conforme a lo dispuesto en el artículo 29 [...] Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos” (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que reforma la de 5 de febrero de 1857)

²¹ En el apartado 1.2 del capítulo 1 de esta investigación se definieron las características de la forma de gobierno presidencial

A propósito del ejercicio del poder Ejecutivo, Jeffrey Weldon consideró que “la Constitución de 1917 otorga al presidente mucha autoridad. Le proporciona numerosas ventajas sobre el Congreso en áreas de legislación²² y poder para hacer designaciones. Indudablemente, la Constitución confiere al presidente un rol central en el sistema político. (Weldon, 2002, 185)

El rol central en el sistema político fueron evidentes algunas ventajas que tiene el Ejecutivo sobre el Congreso en áreas de legislación, según Hurtado son:

1. “Iniciar leyes o decretos;
2. Hacer uso del poder de veto en el proceso legislativo, y
3. Publicar leyes y decretos aprobados por el Congreso.” (Hurtado, 2001, 153)

Baste decir que la consideración de Weldon es muy acertada porque una vez que la Constitución designó al presidente como pieza central del sistema político, su autoridad se desbordó porque extralimitó sus funciones formales²³. Por esto, la concentración de poder en el Ejecutivo difuminó la separación de los tres poderes de la Unión: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, estableciendo en México *la dictadura perfecta* como Vargas Llosa (1990) definió al presidencialismo mexicano.

²² En este punto, Weldon se refiere en específico al artículo 71 que le confiere el poder al presidente de presentar proyectos de ley en forma directa.

²³ Por funciones formales debe entenderse aquellas tareas y facultades específicas que la Constitución confiere al poder Ejecutivo contenidas en el Capítulo III Constitucional que van de los artículos 80 al 93.

2.1.1 Relación histórica entre el Legislativo y el Ejecutivo en México: las facultades metaconstitucionales del presidente de la República

El presidencialismo²⁴ mexicano se consolidó durante el periodo cardenista (finales de la década de los treinta) debido a que en este periodo el líder del partido en el gobierno y el presidente de la República fueron la misma persona, ya que Lázaro Cárdenas logró reunir el suficiente poder en el Congreso y en su gabinete para deponer y exiliar a Plutarco Elías Calles que se detentaba como jefe máximo de la “familia revolucionaria”. De este hecho derivaron las facultades definidas por Jorge Carpizo (1987) como metaconstitucionales²⁵, que anularon de facto la división de poderes y extralimitaron el poder del Ejecutivo.

María Amparo Casar subraya tres facultades metaconstitucionales que lograron exacerbar el poder presidencial:

1. Interferencia en la competitividad del sistema electoral con el manejo (legal o ilegal) de las elecciones.
2. Establecimiento de una estructura de incentivos que llevó a los representantes a servir más el interés del Ejecutivo que el de sus electores: por un lado la composición de las Cámaras y por otro el comportamiento de los congresistas.
3. Privilegio decisonal en la rotación de cargos dentro del partido de Estado, apoyada por la prohibición de la reelección consecutiva, cuestión que coadyuvó a robustecer el control por parte del Ejecutivo hacia el Congreso. (Casar, 2002, 66-68)

El efecto de estas facultades metaconstitucionales fue que, en el presidencialismo, el poder derivara de una persona, lo que indica que el poder estaba personalizado en la figura presidencial, siendo el presidente de la República

²⁴ En este apartado, se diferenciará el término presidencialismo del concepto de la forma de gobierno presidencial mediante la característica que estableció Weldon en su análisis: “el presidencialismo pleno sólo se encuentra allí donde el presidente es también líder de su partido.” Véase Jeffrey Weldon. Las fuentes políticas del presidencialismo en México, en Scott Mainwaring y Matthew Soberg Shugart. Presidencialismo y democracia en América Latina. México: Paidós, año

²⁵ El concepto de metaconstitucional lo utilizó Jorge Carpizo en su análisis del presidencialismo en México para referirse aquellas facultades extraordinarias que adquirió la presidencia de la República a lo largo de la hegemonía, mismas que se acentuaron en la segunda mitad del siglo XX. Véase Jorge Carpizo. El presidencialismo mexicano. México, Siglo XXI, 1987.

el sumo detentador de poder; contrariado a la esencia de la institución parlamentaria en donde según Loewenstein: “el poder no deriva de la persona, sino de la institución o del cargo para cuya ejecución se designa una o varias personas” (Loewenstein, 1964, 234).

A este respecto, en la forma de gobierno presidencial establecida en la Carta Magna de 1917 se decretó que los Poderes de la Unión funcionaran como controles y contrapesos, es decir, como controles interorgánicos. No obstante, la extraordinaria centralización del poder en el Ejecutivo, o lo que Weldon (2002) definió como *diarquía*²⁶, fomentó la ausencia de independencia funcional en la relación Ejecutivo-Legislativo. Recordemos que Loewenstein consideraba a la independencia funcional como parte medular para el óptimo funcionamiento del interjuego de los detentadores del poder en un sistema político: “cada detentador del poder debe estar libre no sólo de intervenciones directas, sino también de cualquier presión indirecta no prevista en la constitución, y que puede ser ejercida sobre él por otros detentadores del poder o por fuerzas operando fuera del proceso constitucional.” (1964: 254)

En México, pues, no existía independencia funcional porque las intervenciones directas del Ejecutivo en las decisiones del Legislativo y las presiones indirectas de las facciones del partido oficial en los miembros del Congreso, eran *el pan nuestro de cada día* en la vida política del país.

²⁶ Weldon se refiere a la conjunción del poder del presidente y del jefe máximo del partido en el gobierno en una sola persona.

2.1.2 El partido de la revolución como pieza clave del presidencialismo.

Como ya lo expresaba Weldon: "el partido fue diseñado para evitar la guerra civil tanto militar como electoral en el interior de la 'familia revolucionaria'" (2002: 198). Desde sus inicios, el PNR tenía una estructura de control centralizada para evitar la dispersión de sus miembros al coordinar la selección de sus candidatos a los puestos de elección pública, además de absorber o limpiar de la escena política a los pequeños partidos de oposición.

Antes del periodo cardenista, el jefe máximo del partido y el presidente de la República, que eran dos personas distintas, definían las acciones políticas que llevaban al PNR a lograr y mantener sus triunfos en las urnas y en el Congreso. Cuando Cárdenas desterró a Calles, marcó el inicio del presidencialismo pleno y de la dictadura perfecta debido a que el presidente de la República y el jefe máximo del partido se fundieron en una persona.

Este presidencialismo fue perfecto porque contó con un partido en el gobierno extremadamente disciplinado que se reflejaba en el acatamiento de las órdenes de la diarquía en el Congreso monolítico, que algunos autores lo han definido como "la Monarquía Absoluta Sexenal y Hereditaria en Línea Transversal" (Cosío Villegas, 1975, 31) o "el gobierno indiviso y unitario" (Casar, 2002, 42)

Así las cosas, el Poder Legislativo sin duda se subordinaba a las decisiones de la diarquía mediante la rotación de cargos contenida en el sistema de incentivos que menciona Casar (2002) y que eran otorgados desde la cima de la pirámide

priista (presidente de la República y dirigentes del partido) a los miembros del partido, así como la no reelección consecutiva.²⁷

A partir de las facultades metaconstitucionales ejercidas por el Ejecutivo, los miembros del Congreso obtenían su cargo legislativo. Es más, si alguno de ellos pretendía realizar carrera política, al no haber reelección legislativa consecutiva, tenían que hacer méritos con los altos mandos del partido que, a su vez estaban subordinados a la diarquía, para ser tomados en cuenta en otro cargo de elección pública. Para muestra la frase que hiciera tan popular en su momento la encarnación del corporativismo²⁸ mexicano, Fidel Velázquez, dirigente de la Confederación de Trabajadores Mexicanos (CTM): “El que se mueve no sale en la foto”.

Estos mecanismos de control dejaron al descubierto la debilidad del Legislativo para cumplir con sus tareas, y en particular con una que resulta esencial: legislar atendiendo las demandas de la ciudadanía en virtud de coadyuvar a la gobernabilidad.

Cabe señalar que el tema de la gobernabilidad²⁹ en aquella época estaba resuelto mediante la legitimidad y obediencia con las que gozaban los gobiernos

²⁷ A propósito del tema de la no reelección consecutiva, Alonso Lujambio refiere en la entrevista que le realizó Enrique Krauze para el programa televisivo “La historia de la legislación en México”, que la prohibición de la reelección consecutiva en el legislativo trajo como consecuencia que el 80% de los legisladores en las Cámaras fueran “amateur” dada su inexperiencia legislativa; cuestión que según Lujambio impactó de forma directa en la producción legislativa. Información tomada de “La historia de la legislación en México” en “México Siglo XXI, Clío en el Bicentenario” Dirigido por Enrique Krauze, televisado 29 de julio de 2010 canal 2 televisión abierta.

²⁸ Se abordará la conceptualización del corporativismo en el apartado correspondiente al sistema de partidos en México.

²⁹ Entiéndase por gobernabilidad a la cualidad propia de una comunidad política según la cual sus instituciones de gobierno actúan eficazmente dentro de su espacio de un mundo considerado legítimo por los ciudadanos, permitiendo así el libre ejercicio de la voluntad política del Poder Ejecutivo mediante la obediencia cívica del pueblo. Esta cualidad se expresa, esencialmente, en un proceso continuo de gobierno que obtiene un grado mínimo de obediencia ciudadana, una medida suficiente de aceptación popular, así como en las diversas instituciones (de propia esfera política y de la sociedad civil), para que dicho proceso no tenga existencia efímera. Véase Ángel David Fonseca Corral. *La política económica en México: Análisis del impacto del cambio económico estructural y la transición del sistema político (1988-2000)*. Tesis para obtener el grado de

priistas, asentadas “en una presidencia totalmente impune que permitió desvirtuar casi todas las instituciones políticas que formalmente correspondían al modelo democrático, puesto que no lograron cumplir con sus propósitos.” (Crespo 1993: 14)

En un Congreso monolítico con sus Cámaras convertidas en oficialía de partes de la presidencia, las iniciativas de ley si bien se debatían como puede constatarse en los diarios de debates de la época de la hegemonía priista, esos debates no incidían en modificaciones sustanciales sobre los proyectos de ley debido a que el Congreso no era un recinto legislativo de facto, sino un lugar donde se le rendía culto a la figura presidencial durante cada informe sexenal, y los miembros del parlamento que en su gran mayoría pertenecían a la bancada del partido hegemónico le debían fidelidad al presidente. Por ello, si el contenido y la finalidad de la iniciativa versaban en la conveniencia del Poder Ejecutivo, esencialmente era aprobada.

María Amparo Casar (2000) y Cosío Villegas (1975) nos ilustran de forma explícita la forma de sumisión del Congreso ante el Ejecutivo:

“El Congreso en México ha desempeñado un papel bastante pobre en lo que a sus funciones de ‘hacedor de leyes’ y de contrapeso de Poder Ejecutivo se refiere. Además de que ha delegado su poder en numerosas ocasiones, generalmente ha actuado como ‘confirmador’ de toda iniciativa presidencial” (Casar, 2000: 66)

“La Constitución faculta al Senado para rechazar a un candidato a Magistrado propuesto por el Presidente, pero como el Senado estaba bien atado al jefe del Ejecutivo, en la realidad el nombramiento de un Magistrado dependía exclusivamente de la voluntad presidencial.” (Cosío Villegas, 1975, 28-29)

licenciatura en Economía, Universidad de Sonora, 2001, p. 56. Tomado de Xavier Rabos y Salvador Giner. *Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*. Madrid, Siglo XXI, 1996, p. 13, en Uvalle, Ricardo. “La importancia del cambio político en México.” Políticas públicas y gobierno local. Ensayos. Coedición Fundación Ford, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales UNAM, 1999, p.17.

2.1.3 La transición³⁰ política y el gobierno sin mayoría.

Algunas de las causas generadoras del proceso de transición fueron: el fin del modelo económico del “Estado de Bienestar” que generó cambios estructurales en la sociedad mexicana: de la sociedad rural a la sociedad industrializada y la creciente clase media.

La transición política en México fue un proceso lento que duró alrededor de veinte años donde las fuerzas políticas distintas a la hegemonía comenzaron a ganar espacios en la vida pública institucional, lo que dio como resultado el acceso competitivo y equitativo del poder, reconocimiento legal y de facto de los partidos políticos de oposición y la apertura a los gobiernos sin mayoría que se perfilaban dentro de la estructura el diseño institucional como la forma de gobierno resultante del reconocimiento de las fuerzas políticas opositoras al régimen priista.

En 1997, en la Cámara de Diputados ningún partido obtuvo mayoría absoluta, y no fue hasta en año 2000 que en el Senado ocurrió lo mismo. En este parteaguas cobra relevancia el argumento expuesto en el capítulo anterior donde Javier Hurtado asegura que este tipo de gobiernos (sin mayoría y divididos) obstruyen la cooperación entre las ramas de gobierno, y en específico, en la relación interorgánica Ejecutivo-Legislativo:

“la separación de poderes, las elecciones intermedias y la política de partidos, características originarias de la forma de gobierno presidencial, son al mismo tiempo factores causales de la existencia de los gobiernos divididos” [y sin mayoría.] [...] este tipo de gobiernos están

³⁰ La transición fue una etapa en la política mexicana donde se transitó, en palabras de Becerra, Salazar y Woldenberg (2000) al moderno sistema de partidos y por primera vez las instituciones del país se disponían a aceptar y conformar la realidad pluripartidista. Estos autores ubican el inicio de la etapa en 1977 debido a la reforma electoral que entró en vigor.

atrapados en una incongruencia: en cuanto más se fortalece el sistema de partidos y más competidas son las elecciones, mayores son las posibilidades de que la democracia, que enmarca a estos procesos, se vea cuestionada al minar la cooperación entre las ramas de gobierno, disminuyendo la responsabilidad gubernamental.” (Hurtado, 2001: 62)

Con este panorama y argumentos puede deducirse que durante el gobierno unificado las iniciativas de ley mantenían un flujo constante en el proceso legislativo a conveniencia de la diarquía dentro de la hegemonía, y que durante los gobiernos sin mayoría este flujo de iniciativas se detuvo debido a la escasa o nula cooperación entre las ramas de gobierno y la diversidad de partidos al interior de las Cámaras: “en los gobiernos sin mayoría el presidente siempre está bloqueado por el Congreso, es decir, un presidente sin posibilidad de mayoría absoluta en el Congreso es un presidente paralítico.” (Aguilar Camín, 2010) Esto deberá demostrarse en el capítulo tercero mediante la observación y análisis de las iniciativas de ley en la metodología cuantitativa.

2.2 Sistema electoral mexicano: informalidad *versus* pluralidad

La vida electoral mexicana, principalmente en el periodo de tiempo que va desde 1940, con la consolidación de la hegemonía priista, hasta antes de la reforma electoral de 1977, era el reflejo fiel de la ausencia de alternativas, esto es, no existía una verdadera competencia entre fuerzas electorales. Por ello, las reglas electorales formales³¹ eran poco aplicadas ya que no había necesidad de regular los comicios si éstos eran organizados y validados por la dirigencia del partido de Estado y del mismo presidente de la República.

³¹ Por reglas electorales formales debe entenderse la normatividad explicitada tanto en la Constitución política mexicana y los diversos códigos legales que moldean el diseño electoral.

Según Benito Nacif (2002), las explicaciones del predominio casi absoluto de un solo partido en el Congreso de la Unión y su estancia durante un periodo tan largo se debió a una variable: la capacidad del gobierno federal de manipular los resultados electorales.³²

Esta variable pudo ser la regla informal del sistema de elección legislativa más poderosa y determinante para la productividad legislativa debido a que la manipulación de los resultados electorales lograron que la lealtad a la figura presidencial se fortaleciera mediante el establecimiento de incentivos (rotación de cargos dentro del partido de Estado, nominación de los candidatos a los cargos legislativos y la posibilidad de realizar carrera política con el favor de la cúpula priista y del presidente de la República) que incidieron en la disciplina partidista de la bancada del partido hegemónico en el Congreso de la Unión para acatar las órdenes del Ejecutivo, que incluían la aprobación y la presentación de las iniciativas que convenían a éste.

Si los resultados electorales eran manipulados por el gobierno federal, entonces el sufragio era todo menos libre y secreto, y dado que por medio de este elemento que consideramos parte medular de un sistema electoral para definir el grado de democratización que presenta un Estado, entonces debemos decir que había ausencia de democracia electoral ya que el sufragio se convirtió en un trámite que de cierta forma legitimaba al partido hegemónico.

³² El manejo centralizado de los comicios por la administración federal, que a menudo se asocia con la manipulación sistemática de los resultados electorales a favor del PRI, se consiguió hasta la legislación electoral de 1946, que no entró en vigor sino hasta las elecciones intermedias de 1949, dos décadas después de que el régimen de partido único se había establecido. Esta misma legislación incluyó la regulación del acceso a las boletas electorales mediante la nominación partidista obligatoria, misma que reforzó la disciplina al interior del partido oficial. Véase Benito Nacif. *La rotación de cargos legislativos y la evolución del sistema de partidos en México*, en Elizondo Mayer-Sierra y Benito Nacif Hernández (comp). *Lecturas sobre el cambio político en México*. México: CIDE, FCE, 2002. Pp. 94-97

El Legislativo, como refiere Luisa Béjar en relación a este contexto: “fungía como una arena, no para la deliberación de los asuntos públicos sino para la medición de fuerzas y el realineamiento de sus miembros [del PRI] bajo las camarillas enfrentadas por la conducción del país.” (Béjar, 2006: 81)

2.2.1 Las reformas político-electorales y su impacto en el Senado de la República.

Una de las reformas electorales más importantes del siglo XX en nuestro país fue la de 1977 por introducir, entre otros cambios, la representación proporcional a la Cámara baja.

El sistema mayoritario que había dispuesto la Constitución de 1917 se complementó con la representación proporcional³³ que, sin duda, introdujo la pluralidad a la Cámara de Diputados, atendiendo el factor de la heterogeneidad del tejido social en una de las Cámaras legislativas.

Este nuevo sistema de elección legislativa mixto³⁴ trajo consigo el reconocimiento y el desarrollo de los partidos políticos de oposición. De este momento en adelante se puede reconocer cierto nivel de competitividad en los comicios electorales concernientes a la renovación de la Cámara baja.

³³ Según Payne, Zovatto, Carrillo y Allamand, los sistemas de representación proporcional son aquellos en que los escaños se adjudican de acuerdo con el porcentaje de votos que obtenga cada partido. La intención es reflejar en el Poder Legislativo la heterogeneidad política del electorado. Véase Payne, Zovatto, Carrillo y Allamand. *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral y Editorial Planeta, 2003 p. 94

³⁴ Payne, Zovatto, Carrillo y Allamand definen al sistema de elección legislativa mixto como la combinación en donde ambas fórmulas de asignación (mayoritaria y proporcional) coexisten dentro del mismo sistema (2003: 103). Es importante decir que el sistema mexicano de elección legislativa mixto es predominantemente mayoritario dado que 300 diputados son elegidos mediante el sistema de mayoría y 200 por principio de representación proporcional.

Sobre la importancia de la reforma electoral de 1977, coincidimos con la opinión de Becerra, Salazar y Woldenberg:

“ha inyectado imparcialidad y confianza a los órganos y procedimientos comiciales; han puesto a disposición de los partidos una batería muy amplia para defender sus derechos; han ajustado los criterios de representación política para que no existan exclusiones artificiales y para lograr una composición congresual más equilibrada; han puesto en manos de los partidos grandes recursos materiales y financieros para su consolidación, y esos recursos se han distribuido de manera más equitativa; de tal forma han equilibrado también las condiciones de competencia.” (Becerra, Salazar y Woldenberg, 2000, 43)

Si bien es cierto que el Senado de la República se vio influenciado por estos vientos pluralistas, no fue hasta la reforma de 1993³⁵ que se propuso modificar el sistema de elección para la Cámara alta: se integraría por cuatro senadores de cada entidad federativa, tres por el principio de mayoría y uno más de la primera minoría.³⁶ (Altamirano, 2004:346)

Dos elementos relevantes en la renovación y funcionamiento del Senado mexicano emanaron de la reforma electoral de 1993: el restablecimiento de la renovación total de la Cámara cada seis años, y con esto “la desaparición del control de la elección del ámbito competencial de las dos cámaras, y la propuesta de la creación del Instituto Federal Electoral para ello.” (Altamirano, 2004, 346)

³⁵ Para lograr un conocimiento preciso del lector en cuanto a las reformas electorales que incidieron en la organización y funcionamiento de la Cámara alta en México, hubo cuatro reformas político-electorales de gran envergadura por su impacto en el Senado: la primera se dio en 1933 y su importancia fue ampliar el periodo senatorial de 4 a 6 años y se determinó que la renovación de la Cámara debía hacerse cada 6 años. Las otras tres reformas se dieron después de la coyuntura resultante de la reforma electoral de 1977: una se llevó a cabo en 1986 en donde se introdujo la renovación parcial de la Cámara Alta, manteniéndose el mandato legislativo de seis años, lo que produciría la renovación de la mitad de los escaños cada tres años. La tercera y cuarta reforma tuvieron lugar en los años de 1993 y 1996, respectivamente. Los elementos más relevantes de estas dos últimas reformas las expongo en el cuerpo de este capítulo. Véase Mijael Altamirano Santiago. *El Senado en las democracias contemporáneas. El caso mexicano desde una perspectiva comparada*. México: Plaza y Valdez, Profesionales por la Democracia A. C., 2004. Pp. 342-348

³⁶ La modificación en el sistema de elección de la Cámara alta fue la introducción de una variación del sistema de mayorías, esto es, el sistema de elección del Senado, en la reforma de 1993, fue sistema mayoritario con representación de minorías. A continuación expongo la clasificación de dicho sistema de elección en virtud de lograr un mayor entendimiento de los lectores: el partido con el mayor número de votos obtiene la mayor parte de los escaños correspondientes a la circunscripción, pero el partido que obtiene el segundo lugar también obtiene un representante. (Payne, Zovatto, Carrillo y Allamand, 2003: 95)

Adicionalmente, la reforma electoral de 1996 modificó el artículo 56 constitucional la cual se refirió a la introducción de la representación proporcional para el sistema de elección de la Cámara alta.³⁷ Con esta reforma si bien se respetó el sistema de elección mayoritario con representación de minorías, se adicionó a éste la representación proporcional, lo que significa que contamos con un sistema de elección mixto para el Senado de la República, similar al que rige la Cámara baja.

Con ello, se reconocieron e institucionalizaron los partidos de oposición en el Senado de la República. Al igual que en la Cámara baja, en el Senado se reflejó la heterogeneidad de la sociedad mexicana mediante el pluralismo y la confluencia de un mosaico de ideas al interior de la Cámara.

Sin duda es una victoria para la vida democrática mexicana que las Cámaras legislativas ya no permanezcan sometidas ante el Ejecutivo; que la división de poderes se haya hecho efectiva al punto de que el Legislativo sea un contrapeso real del Ejecutivo; y que las reglas informales del sistema electoral mexicano sean reconocidas y reprobadas por las instituciones políticas y por la misma sociedad (sabiendo de antemano que las mismas se arraigaron en la cultura política de nuestro país, por lo que ha sido difícil deshacerse de ellas); y que también, se apliquen y se debatan las reglas formales que regulan la actividad electoral en nuestro país.

³⁷ Según Altamirano en su texto, si bien en esta reforma se respeta el número de integrantes de la Cámara alta (128), la innovación consiste en que 96 de los integrantes son elegidos por las entidades federativas a razón de tres senadores cada una, dos mediante el principio de mayoría relativa y uno se asigna a la primera minoría. Para estos efectos, los partidos políticos deben registrar una lista con dos fórmulas de candidatos. La senaduría de la primera minoría es asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la Entidad que se trate. Los 32 restantes son elegidos según el principio de representación proporcional mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción nacional. (2004: 350)

Lo cierto es que a partir de reformar y acatar las reglas formales que regulan el sistema de elección de la Cámara alta ha sido posible la inclusión de los partidos de oposición e institucionalizar la competitividad al interior y al exterior de la Cámara.

Sin embargo, vale la pena cuestionar en este punto el impacto del pluralismo y de las reglas formales e informales en el proceso de aprobación de iniciativas de ley. Para abordar el tema de las iniciativas es necesario antes analizar la clasificación teórica del sistema electoral en este contexto.

2.2.2 Desempeño y clasificación del sistema electoral mexicano en el monolitismo y en el pluralismo

La nula alternativa electoral en conjunto con las prácticas informales que representaron gran parte de la vida electoral, ayudaron a otorgar legalidad y legitimidad a lo que Vargas Llosa catalogó “la dictadura perfecta”, ya que no había necesidad de utilizar métodos violentos para lograr certidumbre electoral y mantener un Congreso monolítico.

Con lo anterior, es visible que durante el monolitismo de la vida electoral en nuestro país, y tomando en cuenta la clasificación de los sistemas electorales desarrollada en el capítulo anterior, la representatividad y la participación del sistema electoral mexicano no eran funcionales porque no se representaba adecuadamente la heterogeneidad del tejido social sin alternativas electorales.

Adicionalmente, aunque el factor de la participación en el desempeño del sistema electoral se valore de cierta forma positiva ya que se refiere a la influencia

que ejerce la forma de votación (en este caso mayoría simple) en el vínculo entre el elector y sus representantes, al no haber alternativas electorales, la mayoría simple mantenía su funcionalidad debido a que el acercamiento entre el elector y el representante era constante, teniendo como intermediario entre estos dos sujetos al partido hegemónico aglutinador de masas.

Por su parte, el factor de la efectividad contaba con un grado alto de eficiencia dado que éste se refiere a la concentración de poder suficiente en el Congreso para que diversas preferencias sociales puedan combinarse y resolverse en forma de actos de gobierno. Con un Congreso monolítico y subordinado al Ejecutivo de esperarse que las combinaciones y resoluciones de las *preferencias sociales* fueran un éxito.

No obstante, con el desgaste del partido hegemónico y el cambio estructural de la sociedad mexicana, la dinámica del sistema electoral en México se adaptó a los cambios que demandaba el entorno sociopolítico.

Después de la reforma electoral de 1996, la pluralidad dentro del Senado se visibilizó con la llegada de nuevas fuerzas políticas que formaron un mosaico de ideologías. Para ilustrarlo, continuación presentamos el siguiente cuadro de la composición del Senado de la República:

Cuadro 2.1: El Senado de la República: composición por escaños

Partido Año	PRI		PAN		PPS		PVEM		PRD****		Indep.		Convergencia *****		PT *****		PANAL *****	
	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%
1970*	60	100																
1976	63	99			1	1												
1982	64	100																
1988	60	93.8							4	6.2								
1994**	95	74.2	25	19.6					8	6.2								
1997***	77	60.1	33	25.7					13	10.1	5	3.9						
2000	60	46.8	46	35.9			5	3	16	12.5	1							
2006*****	33	25.7	52	40.6			6	4.6	26	20.3			5	3.9	5	3.9	1	0.7

Fuente: Mijael Altamirano Santiago. *El Senado en las democracias contemporáneas. El caso mexicano desde una perspectiva comparada*. México: Plaza y Valdez, Profesionales por la Democracia A. C., 2004. Pp. 349

*Con la reforma de 1976, el Senado adoptó una nueva composición, pasándose de 60 a 64 miembros.

**Producto de la reforma constitucional de 1993, la composición senatorial se eleva de 64 a 128 miembros

***Con la reforma constitucional de 1996, el Senado para el año 2000 volverá a adoptar un sistema de renovación total cada 6 años.

****En las elecciones de 1988, el Frente Democrático Nacional fue el que ganó los cuatro escaños. Después esta fuerza política se disolvió y se constituyó conjuntamente con el PMS (Partido Mexicano Socialista), para dar origen a la PRD en 1988
PRI: Partido Revolucionario Institucional; PAN: Partido Acción Nacional; PPS: Partido Popular Socialista; PRD: Partido de la Revolución Democrática; PVEM: Partido Verde Ecologista de México.

*****El año 2006, así como las columnas correspondientes a PT (Partido del Trabajo), Convergencia y PANAL (Partido Nueva Alianza) no están contempladas en el cuadro original de Altamirano. Éstas corresponden a elaboración propia con datos obtenidos del documento "El Senado en cifras enero-agosto 2009". Para mayor referencia puede consultarse http://www.senado.gob.mx/admon/docs/organizacion/senado_cifras/senado_cifras_2009.pdf

A partir de observar el cuadro 2.1, se puede comprobar que la pluralidad en la Cámara alta fue ascendente a partir de las reformas electorales, siendo el año 2000 el parteaguas ya que el PRI, por primera vez, obtuvo menos del cincuenta por ciento de los escaños en esta Cámara.

La participación y la representatividad, elementos teóricos para clasificar el desempeño de los sistemas electorales, dentro del contexto de la pluralidad y a partir de la década de los noventa fueron en aumento. Es cierto que había un mayor grado de representatividad dada la incursión de la representación proporcional al escenario político-electoral, no obstante, la efectividad fue a la baja.

Por un lado el acercamiento que produce el sistema de elección legislativa mixto entre el elector y sus representantes es escaso, esto es, si bien los candidatos electos por razón del principio de mayoría relativa son ubicados y conocidos por los electores mediante propuestas, los candidatos que resultan electos por la representación de primera minoría o de representación proporcional es difícil que los electores conozcan su trayectoria política y sus propuestas. Esto complica el establecimiento de recompensas y sanciones que los electores pudieran aplicar a los candidatos que alcancen el cargo.

Por otro lado, se encuentra el factor efectividad que sin duda es el que presenta más relación con el proceso de aprobación de iniciativas de ley. El sistema de elección legislativa mixto no promueve la efectividad (Payne, Zovvatto, Carrillo y Allamand, 2003: 93) porque la probabilidad de que el partido oficialista (partido en el gobierno) cuente con apoyo suficiente en el Congreso es complicada si no se establecen coaliciones o alianzas y además, como el número de partidos representados es alto, es difícil que los legisladores logren consensos que permitan aprobar iniciativas de ley necesarias para realizar reformas constitucionales.

Visto de esta manera, la efectividad de un sistema de elección legislativa impacta de manera directa a la productividad del trabajo legislativo, de modo que si dicha efectividad resulta eficiente, también lo será el proceso de aprobación de iniciativas de la Cámara en cuestión.

2.3 Sistema de partidos en México: de la hegemonía al multipartidismo

La conceptualización de sistema de partidos realizada en el capítulo anterior nos permite analizar que durante gran parte del siglo XX en nuestro país no existía un sistema de partidos en la praxis política, porque si bien la Constitución de 1917 en su artículo noveno sentó las bases de los derechos de asociación y reunión (Sayeg, 1996: 749), no fue hasta la Ley Electoral de 1946 (Nacif, 2002) que dio inicio al sistema partidos políticos modernos en México.

Luego de la reforma electoral de 1977 que se reconocieran, por medio de la adición del artículo 41 constitucional la nominación de los partidos políticos como organizaciones ciudadanas que promueven la participación en el contexto de una vida democrática, fue posible que un número considerable de partidos políticos comenzaran a ocupar un número de escaños significativo en la Cámara baja, y posteriormente, en el Senado.

El sistema de partido hegemónico, que bien es clasificado por Sartori (1976) en su análisis, ocupó el espacio central de la política mexicana antes de la reforma político-electoral de 1977, debido a que el PRI, que fue fundado en 1929 para canalizar la lucha de poder y *cambiar los balazos por instituciones* que permitieran el acceso al poder mediante la cohesión de la élite política, centralizó el poder político como partido de Estado.

Empero, ¿qué variables permitieron la existencia del partido hegemónico durante más de 40 años³⁸ y la centralización del poder político que éste mismo llevó a cabo?

Es cierto que algunas reglas formales coadyuvaron a engrandecer el poder del partido hegemónico como la Ley Electoral de 1946 que, si bien sentó las bases y los requisitos legales para que las organizaciones que pretendían participar en las contiendas electorales pudieran obtener el rango de partidos políticos, en la praxis excluyó a los partidos locales de participar por cuenta propia en contiendas federales y eliminó de tajo la posibilidad de las candidaturas independientes. (Nacif: 2002, 94)

Del mismo modo, la no reelección consecutiva de los cargos legislativos, que es una regla formal plasmada en el artículo 59 constitucional, contribuyó en gran medida a fortalecer el poder que el PRI tenía en el Congreso porque se encargó de coordinar la rotación de cuadros³⁹ de los puestos de elección pública, incluyendo a los legislativos, es decir, si algún legislador pretendía realizar carrera política, al no haber reelección consecutiva de cargos legislativos, tenían que hacer méritos con los altos mandos del partido que, a su vez estaban subordinados a la diarquía, para

³⁸ Hacemos la referencia de 40 años porque tomo en cuenta la temporalidad de la consolidación de su hegemonía hasta la ruptura y fallas del engranaje priista. Si bien el partido se fundó desde 1929 con el nombre de Partido Nacional Revolucionario (PNR), no fue sino hasta la década de los cuarentas, ya con la transición a Partido Revolucionario Institucional (PRI), que el partido obtuvo la hegemonía al afianzar el control de los partidos políticos locales y regionales que aún subsistían. Esto fue posible a partir del pacto que se tomó en la Segunda Convención del partido que estableció que todos los partidos afiliados al PNR (después PRM y luego PRI), se disolvieran en un plazo no mayor de seis meses y que fueran expulsados los miembros de organizaciones que se rehusaran a hacerlo, es decir, poner en práctica la política de “puertas abiertas”. El engranaje priista comenzó a fallar cuando los partidos de oposición ocuparon un número considerable de escaños en el Congreso.

³⁹ Con rotación de cuadros nos referimos al concepto de la rotación de cargos que establece Benito Nacif (2002) en su análisis, que alude al patrón de comportamiento que regulaba el acceso a cargos de elección pública, esto es, mediante el dedazo realizado por la cúpula priista se decidía a qué miembros del partido se favorecían para postularse a algún cargo dentro del Congreso o en la administración pública federal, siendo su triunfo casi seguro ante la nula competencia partidista.

ser tomados en cuenta y obtener cargos de elección pública. La carrera política era dentro y no fuera del partido.

No obstante, las reglas informales contribuyeron, en mayor medida que en las reglas formales a la hegemonía del partido y a la consolidación de ésta durante un largo lapso de nuestra historia mexicana.

2.3.1 Las bases del poder hegemónico: las reglas informales.

Las reglas no escritas, por lo regular, tienen más peso en la praxis política. Lo que ocurrió durante la hegemonía priista es que éstas cobraron una relevancia importante en la organización y actividad del partido, y del sistema de partidos en México.

Una de ellas fue la rotación forzosa de cargos. Este elemento que estaba directamente vinculado a la no reelección consecutiva de cargos legislativos, permitió que el partido oficial se encargara de la nominación de candidatos a los puestos de elección pública. Benito Nacif (2002) argumenta en su análisis que la rotación forzosa suprimió el terreno donde habían florecido los partidos políticos locales e inhibió la formación de partidos políticos nacionales.

Efectivamente, esa fue una de sus más grandes hazañas de esta regla informal. Lo que generó esta práctica fue, en conjunto con la política de “puertas abiertas” llevada a la práctica después de que se propuso en la Segunda Convención del PNR, inhibir la competencia política mediante la inclusión de las distintas fuerzas políticas del país. Todos los que ambicionaban un cargo legislativo

o en la administración pública sabían que debían incorporarse al partido oficial, y es más, si pretendían permanecer *frescos* y visibles en la arena política, además de unirse a las filas del partido, tenían que cooperar con él. La rotación de cargos, de alguna manera, fue un fuerte sistema de incentivos para los integrantes del partido oficial dado que mediante este mecanismo de control se premiaban o castigaban a los miembros que cooperaban o no.

La cooperación que los miembros del partido oficial llevaron a cabo desde el Congreso, influyeron sin duda alguna en el proceso de aprobación de iniciativas al convertir a este recinto en una oficialía de partes del Ejecutivo, esto es, los legisladores sabían que sólo estaban de paso en el Congreso porque no era posible hacer carrera parlamentaria al no haber reelección consecutiva, por ello era más conveniente para ellos acatar las órdenes de la cúpula priista y del Ejecutivo, sea en materia de iniciativas de ley o de ratificación en los nombramientos de integrantes del Poder Judicial⁴⁰, para ser tomados en cuenta una vez que la legislatura terminara: la lealtad reflejada en la disciplina partidista al interior del Congreso.

Otro aspecto que sostuvo en el poder hegemónico al PRI fue el corporativismo⁴¹. Este elemento resultó importante para la legitimación al exterior y al interior del partido al aglutinar en él a los dirigentes y simpatizantes de las corporaciones y centrales obreras y campesinas existentes en nuestro país, de allí

⁴⁰ En este tema, Cosío Villegas (1975) en su texto de "El sistema político mexicano" refiere que la Constitución faculta al Senado para rechazar a un candidato propuesto por el Presidente, pero como el Senado estaba bien atado al jefe del Ejecutivo, en realidad el nombramiento de un magistrado dependía exclusivamente de la voluntad presidencial (p. 28)

⁴¹ Ludovico Incisa en el Diccionario de Política de Bobbio, Pasquino y Mateucci, define al corporativismo como una doctrina que propugna la organización de la colectividad sobre las bases de asociaciones representativas de los intereses y actividades profesionales (corporaciones). Éste propone, gracias a la solidaridad orgánica de los intereses concretos y a las fórmulas de colaboración que de ellos pueden derivar, la remoción o la neutralización de los elementos conflictivos: la competencia en el plano económico, la lucha de clases en el plano social, la diferenciación ideológica en el plano político. (p.372)

que siempre se catalogara al PRI como un partido de masas. Por ello, el corporativismo fue otro elemento a favor del partido oficial para frenar la formación de partidos políticos de oposición que pudieran disputarle el poder.

El monolitismo comenzó a desaparecer y el sistema de partidos sufrió cambios considerables a partir de la llegada de la figura de la representación proporcional a la Cámara baja después de la reforma político electoral de 1977, y dos décadas después al Senado de la República, lo que marcó el inicio del multipartidismo y la transformación en la dinámica parlamentaria.

2.3.2 La representación proporcional y el multipartidismo en la Cámara alta.

La reforma político-electoral de 1977 aportó dos elementos relevantes para el sistema de partidos de nuestro país: la introducción de la figura de la representación proporcional en la Cámara baja y la adición al texto del artículo 41 constitucional en donde se reconocen y se definen legalmente a los partidos políticos.

A partir de la década de los ochenta, después de que varios representantes de los partidos políticos de oposición obtuvieron un número considerable de escaños en la Cámara baja, el debate en este recinto se hizo posible, siendo éste mismo la sede del reclamo por el fraude electoral de 1988 que el partido hegemónico realizó a la oposición. Ese momento histórico es significativo de la pérdida de la hegemonía priista: la Cámara baja pasó de ser el lugar de la pleitesía presidencial durante cada informe, a un recinto de debate legislativo y de contrapeso al Ejecutivo.

Tuvieron que pasar casi dos décadas para que el Senado de la República se contagiara con los vientos pluralistas de la Cámara baja al introducir la figura de la representación proporcional.

A partir de 1994 el Senado de la República registra, lo que llama Sartori (1976) un sistema de partidos con clasificación de pluralismo limitado y con una tipología de pluralismo moderado⁴² dado que son tres partidos los que ocupan escaños en esta Cámara.

Ya para el año 2000 son cuatro partidos los que entran en el debate parlamentario en el Senado, lo que sigue siendo un pluralismo limitado y moderado. No obstante, con la entrada de nuevos partidos a la dinámica parlamentaria se incrementan las corrientes de interacción⁴³ y la dificultad de acuerdos, sabiendo que si son cuatro partidos los que ocupan escaños en la Cámara, también son seis corrientes de interacción que intervienen en los acuerdos interpartidistas.

Así las cosas, el número de partidos y de corrientes de interacción, señalan el apoyo que el Ejecutivo tendrá a lo largo de la legislatura, para impulsar y aprobar sus iniciativas de la agenda de gobierno.

Es cierto que la llegada de partidos políticos diferentes al partido oficial a la dinámica parlamentaria es una garantía de avance democrático y de hecho se saluda que la Cámara alta no sea un recinto monolítico convertido en una oficialía de partes de presidencia; que por fin se debatan y analicen las iniciativas de ley, y que sea un contrapeso real del Poder Ejecutivo. Sin embargo no es suficiente con que el mosaico de la heterogeneidad social esté representado en el Senado si esta

⁴² Sartori (1976) ubica hasta 5 partidos como poca fragmentación en pluralismo limitado y moderado.

⁴³ En el capítulo uno se definieron a las corrientes de interacción como el número de canales de comunicación que existen dentro de un sistema de partidos.

representación no logra la productividad legislativa necesaria que demanda la misma sociedad.

Pues, debe enfatizarse en que la multiplicidad de las corrientes de interacción resultantes del multipartidismo no dificulten los acuerdos y consensos interpartidista. Esto debe reflejarse en la productividad legislativa que es, por sí misma, un indicador del grado de cohesión intrapartidista y consenso interpartidista.

Para reforzar esta idea, conviene citar un fragmento del análisis del diseño institucional mexicano que realizó Helena Valera y que es excelente ejemplificación del párrafo anterior, dejando en claro que la parálisis legislativa que la autora hace alusión sería un resultado extremo de la dificultad de acuerdos derivado de la multiplicidad de las corrientes de interacción:

"[...] los partidos políticos se juegan un futuro a un 'todo o nada', por lo que van a plantear sus estrategias con miras a obtener la victoria. Esto les lleva a frenar cualquier decisión que piensen que pueden beneficiar al adversario o perjudicarlos a ellos mismos. El problema surge cuando ningún partido puede emprender una iniciativa individualmente, sino que necesita el apoyo de otros, puesto que, si plantean las estrategias en función de los procesos electorales, nadie va a estar dispuesto a ceder el crédito político al oponente. Se da entonces el fenómeno de la parálisis legislativa, provocada por el bloqueo desde el poder legislativo, que impediría que se aprobara ninguna iniciativa que proviniera del poder ejecutivo, pero sin que, al mismo tiempo, los partidos de oposición pudieran hacer tampoco ninguna propuesta positiva." (Varela Guinot, 2006: 156)

En el contexto del multipartidismo se debe hacer hincapié en los acuerdos y la cooperación entre las bancadas y grupos parlamentarios que conforman la Cámara alta para que las corrientes de interacción no atrofien el proceso legislativo.

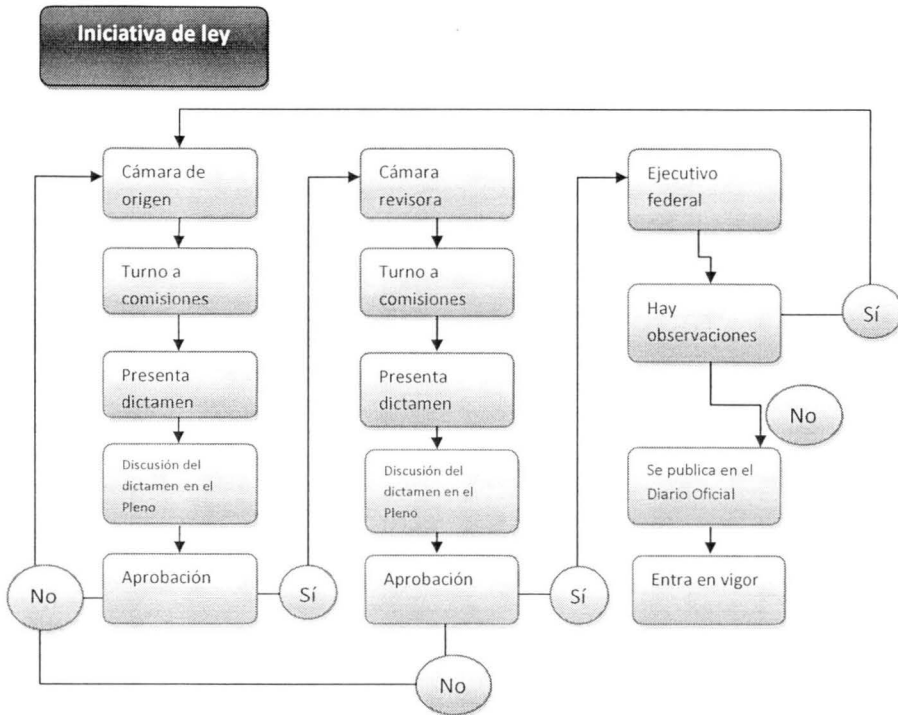
2.4 La normatividad del proceso legislativo mexicano

El proceso legislativo en nuestro país es un procedimiento cuyo resultado es la formación de una ley, o como se definió en el capítulo anterior, es una secuencia preordenada de pasos donde las iniciativas se someten a un exhaustivo procedimiento de estudio, discusión y aprobación, (Nacif, 2005: 23), todo ello para lograr la conversión de iniciativa a ley.

En el artículo 72 de la Constitución de 1917 se estableció la normatividad del proceso de elaboración de leyes en diez incisos (Sayeg, 1996: 766). Igualmente, el artículo 71 que establece a los sujetos con facultad de presentar una iniciativa (presidente de la República, ambas Cámaras del Congreso de la Unión y los Congresos locales), son los que formalmente han regido el proceso legislativo mexicano durante gran parte del siglo XX.

A continuación se ilustra la formalidad del proceso legislativo mexicano:

El Proceso Legislativo



Como puede observarse, el proceso legislativo mexicano es compuesto por pasos secuenciales que tienen como objetivo la conversión de una iniciativa en ley.

Luisa Béjar (2006) en su análisis acerca de la dinámica del Congreso señala que: “el proceso legislativo pudo desarrollarse de acuerdo a los formatos propios de un ‘gobierno unificado’” (2006: 87) donde a las iniciativas si bien pasaban a discusión del dictamen en el Pleno, no se modificaban sustancialmente debido a la lealtad, bien incentivada, de los legisladores hacia el Ejecutivo. Sin observaciones

⁴⁴ Tomado de José Luis Camacho Vargas. *El Congreso Mexicano. Historia, organización, funcionamiento y propuestas de reforma*. México: Miguel Ángel Porrúa, 2006. P. 68

esenciales, las iniciativas se publicaban en el Diario Oficial de la Federación (DOF) para, posteriormente, entrar en vigor.

Después de la reforma electoral de 1977, cuando comenzó la mutación de la forma de gobierno y la consolidación del sistema electoral-partidista en México, la dinámica del proceso legislativo al interior de las Cámaras sufrió modificaciones en respuesta al mosaico plural de ideologías representadas.

Esta misma pluralidad se reflejó en el sistema de comisiones ordinarias, y con el inicio de los gobiernos sin mayoría, las comisiones ordinarias desempeñaron un papel central en el proceso legislativo: discutir y analizar las iniciativas antes de aprobarlas. El protagonismo de éstas responde a la necesidad de formar alianzas o coaliciones para dictaminar las iniciativas de ley.

No obstante, el fantasma del bloqueo parlamentario en este contexto toma fuerza porque bien los legisladores pueden “frenar cualquier decisión que piensen que pueden beneficiar al adversario o perjudicarlos a ellos mismos” (Varela Guinot, 2006: 156). Como se aprecia en el cuadro 2.2, las iniciativas se deben turnar a comisiones para su dictaminación, empero si, por cualquier razón, el dictamen de las mismas no se emite dentro de los plazos reglamentarios estipulados en los códigos legales (art. 72 constitucional⁴⁵, art. 67 Ley Orgánica del Congreso⁴⁶, art. 87 Reglamento Interior del Congreso⁴⁷), permanecerán estancadas en las comisiones.

⁴⁵ El artículo 72 Constitucional en su inciso i) menciona que “las iniciativas de leyes o decretos se discutirán preferentemente en la Cámara que se presenten, a menos que trascorra un mes desde que pasen a la comisión dictaminadora sin que ésta rinda dictamen, pues en tal caso el mismo proyecto de ley o decreto puede presentarse y discutirse en la otra Cámara.

⁴⁶ El artículo 67 de la LOCG en su inciso g) faculta al presidente de la Mesa Directiva a “excitar a cualquiera de las comisiones, a nombre de la Cámara, a que presenten dictamen si han transcurrido veinte días hábiles después de aquél en que se les turne el asunto, para que lo presenten en un término de diez días; si no

2.5 El funcionamiento interno del Senado de la República: sistema de comisiones ordinarias.

El Senado de la República forma parte del Congreso de la Unión en México, siendo parte importante en el Poder Legislativo y en el proceso legislativo en el marco del bicameralismo⁴⁸ mexicano.

La Carta Magna de 1917 le confiere varias facultades al Senado mexicano, entre las que destacan iniciar leyes y tomar parte del proceso legislativo ya sea como Cámara de origen o Cámara revisora en virtud de modificar o reorganizar, a partir de las demandas ciudadanas, el marco legal existente que regula las relaciones políticas, económicas, sociales y culturales del país.

Un elemento importante para la organización y funcionamiento del Senado es el sistema de comisiones ordinarias ya que son “el instrumento operador de la actividad política y legislativa del Parlamento mismo” (Puente, 2009, 99)

Según el artículo 85, numeral 2 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (LOGC), las comisiones del Senado de la República se clasifican en tres: ordinarias, jurisdiccionales y de investigación. Para efectos de

presentasen el dictamen dentro de ese término y no mediante causa justificada, el o los proponentes podrán solicitar que se turne a otra Comisión.”

⁴⁷ El artículo 87 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso determina que “toda Comisión deberá presentar su dictamen en los negocios de su competencia, dentro de los cinco días siguientes al de la fecha en que los haya recibido.”

⁴⁸ En el capítulo anterior se definió al bicameralismo como el tipo de sistema cameral de un Estado que está dividido en dos cámaras, esto es, en el que la potestad de la creación de leyes está conferida a dos Cámaras legislativas. Acerca del sistema bicameral mexicano refiere Camacho Vargas que: ““el sistema bicameral se adopta para el desempeño de la función legislativa en la que intervienen activamente diputados, como representantes del pueblo, y senadores en representación de las entidades que conforman a la Federación [...] Estos representantes, también llamados legisladores federales, se ocupan de proponer, estudiar, discutir, votar, aprobar o rechazar las iniciativas de ley que, conforme al artículo 71 constitucional, presenten el Presidente de la República, los integrantes del Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados mediante la emisión de decretos y leyes, que le confiere el artículo 70 constitucional.” (Camacho, 2006, 58-59)

esta tesis nos enfocaremos en el sistema de comisiones ordinarias ya que, como instrumento operador de la actividad política de la Cámara alta, se encargan de analizar y dictaminar las iniciativas de ley o decreto que les sean turnadas, así como los asuntos del ramo o área de su competencia (LOCGEUM, art. 85)

Según el artículo 90 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (LOCGEUM), las comisiones ordinarias serán las siguientes:

I. Administración; II. Agricultura, Ganadería y Desarrollo rural; III. Asuntos indígenas; IV. Biblioteca y asuntos editoriales; V. Comercio y fomento industrial; VI. Comunicaciones y transportes; VII. Defensa Nacional; VIII. Derechos humanos; IX. Desarrollo Social; X. Distrito Federal; XI. Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología; XII. Energía; XIII. Equidad y género; XIV. Estudios legislativos; XV. Federalismo y desarrollo municipal; XVI. Gobernación; XVII. Hacienda y Crédito Público; XVIII. Jurisdiccional; XIX. Justicia; XX. Marina; XXI. Medalla Belisario Domínguez; XXII. Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca; XXIII. Puntos Constitucionales; XXIV. Reforma Agraria; XXV. Reglamentos y prácticas parlamentarias; XXVI. Relaciones Exteriores; XXVII. Salud y Seguridad Social; XXVIII. Seguridad Pública; XXIX. Trabajo y Previsión Social y; XXX. Turismo (p.207)

En esta misma ley se establece que las comisiones ordinarias tendrán hasta quince miembros que representarán la pluralidad de la Cámara (art. 104) y tomarán sus decisiones por mayoría de votos de sus miembros (art. 94).

La importancia del sistema de comisiones ordinarias en el funcionamiento y productividad legislativa de la Cámara alta consiste en el tamaño de las mismas y las funciones que desempeñan. El tamaño de las comisiones ordinarias del Senado es grande al contar con quince miembros que representan la pluralidad al interior de la Cámara. En este punto es importante mencionar parte del análisis del Dr. Puente acerca de las comisiones ordinarias grandes:

"El tamaño de una comisión es igualmente relevante pues de este factor depende el coste de la decisión. Es decir, cuanto más elevado es el número, mayores son los costes de la adopción de decisiones siempre que cada participante tiene voz y voto independientes, el número de decisores está en relación directa con el coste de las decisiones." (Puente, 2009, 107)

En lo que respecta a las funciones que desempeñan las comisiones ordinarias al interior de la Cámara, si bien están normadas por la LOGGEUM y por el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso, estas comisiones cuentan con un margen de privilegios dentro del proceso legislativo porque pueden dictar, vetar o retrasar decisiones⁴⁹ políticas que afectan a la legislatura⁴⁹ misma. (Puente, 2009, 105)

Es evidente que en el contexto de la hegemonía priista, estos privilegios a los que hace alusión Puente no eran utilizados porque, siendo el sistema de comisiones un elemento del Senado de la República que era monolítico y estaba subordinado al Ejecutivo y a la dirigencia del partido de Estado, el análisis a profundidad y el retraso de las iniciativas de ley eran nulos. Es verdad que el tamaño de las comisiones no era tan grande, pero aun así no había algún costo en las decisiones que impactara en la productividad legislativa ya que la disciplina partidista se hacía presente mediante la lealtad de los legisladores hacia la dirigencia del partido de Estado y del presidente de la República.

El impacto del tamaño y de las funciones de las comisiones ordinarias en la productividad legislativa puede medirse a partir de la llegada de la transición política: con el gobierno sin mayoría y un Senado plural donde el presidente no logra el apoyo necesario para aprobar sus iniciativas a menos que se pacten alianzas con otras bancadas en el marco de la multiplicidad de corrientes de interacción al interior de la Cámara, se necesita, pues, de la cooperación efectiva entre fuerzas partidistas

⁴⁹ La naturaleza funcional de una legislatura la define Khemvirg Puente como la creación de normas legales para la organización, el orden y protección de una Estado-nación. La legislatura constituye el órgano con mayor legitimidad y representatividad en la estructura institucional de los Estados democráticos. Véase Khemvirg Puente "De la productividad legislativa a la eficiencia parlamentaria en el sistema de comisiones del Senado mexicano.", en Béjar Algazi, Luisa. Qué hacen los legisladores en México. El trabajo en comisiones. México: UNAM, FCPyS, Miguel Ángel Porrúa y H. Congreso del Estado Libre y Soberano de México, 2009, pp. 100-101.

para evitar que se ejerza el privilegio de las comisiones ordinarias de retrasar las decisiones políticas, ya que dicho retraso puede atrofiar el proceso legislativo y estancar las iniciativas de ley provenientes de la oposición.

Aunadamente, el sistema de comisiones ordinarias del Senado no está institucionalizado ya que al paso de cada seis años de renovación de la Cámara, algunas comisiones se dividen o desaparecen⁵⁰, lo que conlleva a no garantizar la continuidad del trabajo legislativo de las mismas.

2.6 Conclusiones preliminares

A lo largo de este capítulo se pudieron identificar las prácticas-aspectos del sistema político mexicano que han influido en la productividad del poder legislativo, es decir, en el proceso de aprobación de iniciativas de ley en el Senado de la República.

En respuesta a la pregunta central de este capítulo: sin duda, las facultades metaconstitucionales que adquirió el presidente de la República en conjunción con el sistema de partido hegemónico que lograron la efectividad del sistema de elección mayoritaria, y con ello, la subordinación del Congreso ante el Poder Ejecutivo mediante el cúmulo de los mecanismos de control que estuvieron asentados en el poder de las reglas y prácticas informales que la maquinaria priista ejercía sobre los legisladores y miembros del partido, son los aspectos principales que influyeron en el proceso de aprobación de iniciativas de ley. Esto logró la permanencia de un

⁵⁰ Un ejemplo es la comisión de educación y cultura de las LVIII y LIX legislaturas (2000-2006), que ya para la LX legislatura (2006-2009) se dividió, obteniendo grupos parlamentarios distintos sus presidencias.

Congreso monolítico, durante un lapso considerable de tiempo, que aprobaba casi en automático las iniciativas provenientes del Ejecutivo.

La variación en la productividad del trabajo legislativo en la Cámara alta se dio después de las reformas electorales con la introducción de la figura de la representación proporcional que derivó en un gobierno sin mayoría con un sistema multipartidista. La efectividad del sistema de elección legislativa mixto quedó rezagada en conjunto con la productividad legislativa al disminuir el porcentaje de iniciativas presentadas y aprobadas.

Es cierto que el Congreso se convirtió en un contrapeso real del Ejecutivo y que las iniciativas de ley, antes de aprobarse, se analizan y debaten, lo que deja ver que las Cámaras dejaron de ser una oficialía de partes del Ejecutivo. No obstante, si no se logra la cooperación necesaria interpartidista al interior de la Cámara, los vientos pluralistas y la novedosa forma de gobierno pueden conllevar al rezago del trabajo legislativo, es decir, al estancamiento de iniciativas de ley en el Senado de la República.

Capítulo tercero

El limbo parlamentario en el Senado de la República: comparativo del estancamiento de iniciativas de la LVII a la LX legislaturas (1997-2009).

“El Senado es el plato en el que se enfría el café de la taza de los Representantes.”
Washington y Jefferson

Introducción

Para responder la pregunta principal⁵¹ del trabajo de investigación, se procesaron los datos estadísticos de las iniciativas de ley presentadas y turnadas en el Senado de la República durante las LVII (1997-2000), LVIII (2000-2003), LIX (2003-2006) y LX (2006-2009) legislaturas. Se tomaron en cuenta el número de iniciativas presentadas, aprobadas, rechazadas y dictaminadas, mismas que nos permitieron obtener los porcentajes de estancamiento, tanto del sistema de comisiones ordinarias como del Senado en general.

Se realizaron dos bases de datos: una que comprende los datos generales del Senado presentadas por grupo parlamentario, Ejecutivo, comisiones, Congresos locales y varios partidos políticos en conjunto; misma que permitirá indagar sobre la incidencia de las tres variables (forma de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos) en el estancamiento de iniciativas de ley en la Cámara alta. Y otra que corresponde al número de iniciativas turnadas, dictaminadas y estancadas en cada comisión ordinaria del Senado durante los tres años de ejercicio de las LIX y LX legislaturas.

⁵¹ Recordemos la pregunta principal: ¿Qué factores inciden en el estancamiento de iniciativas de ley en el Senado de la República?

A partir de los resultados se podrá determinar si esta variable (sistema de comisiones ordinarias) es un factor de incidencia en el estancamiento de iniciativas de ley.

3.1 El estancamiento de iniciativas de ley: el *status* de las cifras

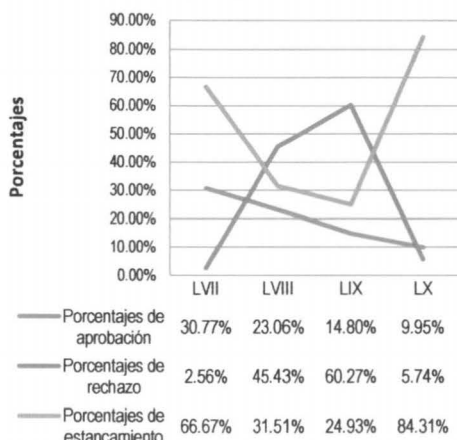
En el capítulo 1, correspondiente al marco teórico de esta investigación, se definió que el estancamiento de iniciativas de ley es la suspensión o detención del trámite de formación, reforma o adición de una ley.

Establecida esta definición, se entiende que el conteo y porcentaje de iniciativas aprobadas y rechazadas son datos relevantes como referencia del propio estancamiento. Por ese motivo, a continuación se presentarán las referencias estadísticas obtenidas, tanto de la LX legislatura como de las tres anteriores a ésta, para determinar el factor de incidencia en el estancamiento de iniciativas de ley en el Senado de la República.

En el gráfico 3.1 puede observarse que el estancamiento de iniciativas con respecto a las legislaturas ha sido inconstante. En la LVII legislatura que corresponde al periodo de 1997-2000, el estancamiento de iniciativas de ley en el Senado mexicano fue de 66.67%.

En la legislatura LVIII correspondiente al periodo de 2000-2003, el estancamiento de iniciativas fue de 31.51%. Por su parte, la LIX legislatura que corresponde al periodo de 2003-2006, el porcentaje de estancamiento fue el menor comparado con las demás legislaturas, con 24.93%.

Gráfico 3.1 Porcentajes de aprobación, rechazo y estancamiento de iniciativas de ley en el Senado mexicano por legislaturas



La LX legislatura correspondiente al periodo de 2006-2009 registró un estancamiento de 84.31%, es decir, fue la legislatura que mayor estancamiento registró en comparación con las anteriores. Si bien es cierto que las legislaturas LVIII y LIX registraron menor porcentaje de estancamiento, hay que destacar que en éstas el

porcentaje de rechazo fue mayor en comparación a las demás legislaturas. En lo que respecta a la aprobación de las iniciativas de ley, puede observarse que, al paso de cada legislatura, el porcentaje fue disminuyendo.

A continuación se abordarán los cuatro probables factores del estancamiento de iniciativas en la Cámara alta (la forma de gobierno con tipología de gobierno unificado y dividido; el sistema electoral como determinante del sistema de partidos al interior de la Cámara, y el sistema de comisiones ordinarias del Senado) partiendo de la definición del posible factor, luego la exposición de lo que hemos llamado hipótesis predominante⁵², para concluir con el análisis de los datos estadísticos en virtud de dar respuesta a la pregunta principal de esta investigación.

⁵² En este apartado se entenderá por hipótesis predominante a los argumentos que diversos autores sostienen como explicación viable del comportamiento del Legislativo, trasladadas al análisis para el estudio de caso del Senado de la República y el estancamiento de iniciativas.

3.2 Gobierno sin mayoría: ¿amenaza para la cooperación parlamentaria?

Con el comportamiento inestable del rezago legislativo al paso de cada legislatura salta una pregunta a la mente: ¿acaso la tipología del gobierno sin mayoría, propia de la forma de gobierno presidencial, que en los últimos años ha permeado el sistema político mexicano, amenaza la cooperación parlamentaria al grado de constituir un factor de incidencia en el estancamiento de iniciativas?

Para responderla, primero se debe considerar la definición y tipología del gobierno presidencial, como bien se estableció en el capítulo uno, para así comprender el significado del indicador utilizado en el ejercicio estadístico:

"La forma de gobierno presidencial se caracteriza por tener concentrado, en una sola persona, al jefe del Estado y al presidente; los presidentes son elegidos mediante sufragio universal de todos los ciudadanos, el jefe del Ejecutivo y su gabinete son independientes al legislativo; el presidente y los congresistas cumplen un periodo fijo de duración en el cargo, por lo que el Congreso no tiene capacidad para destituir al presidente y el Ejecutivo no tiene facultades para disolver al Legislativo [...] existen modalidades [tipologías] de esta forma de gobierno: unificado y dividido: Por gobierno unificado se entiende "cuando un partido posee el control, tanto del Ejecutivo como del Legislativo unicameral o bicameral", mientras que el gobierno dividido es aquel "en el que la mayoría de la Cámara pertenece a un partido y el presidente (o el gobernador) a otro" (Hurtado, 2001: 23, 62)

Existe una tercera tipología que se refiere al gobierno sin mayoría, que es definida por Lujambio como "la circunstancia en que ningún partido político controla por sí solo cincuenta por ciento más uno de los asientos del Congreso o de alguna de sus cámaras, si se trata de un sistema bicameral en un sistema de división de poderes." (Lujambio, 1996)

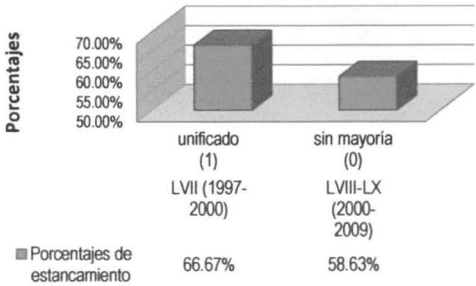
Dentro de esta tercera modalidad, qué pasa cuando ningún partido, incluido el partido en el gobierno, logra el 50% de los escaños. Según algunos analistas como Aguilar Camín (2010) "en los gobiernos sin mayoría el presidente siempre está bloqueado por el Congreso, es decir, un presidente sin posibilidad de mayoría

absoluta en el Congreso es un presidente paralítico”, e incluso se mantiene la idea de que “las características específicas del presidencialismo traen a primer plano la posibilidad de que se dé una parálisis legislativa cuando el Ejecutivo no dispone de una mayoría en el Congreso” (Varela Guinot, 2006)

A partir de la hipótesis de dichos autores, podría sostenerse que el estancamiento es causado por la tipología de la forma de gobierno existente en nuestro país, esto es, que en un gobierno presidencial en el formato sin mayoría se genera muy poca o nula cooperación entre el Ejecutivo y el Legislativo, por lo que hay riesgo de parálisis legislativa al estancarse gran porcentaje de las iniciativas provenientes del Ejecutivo, o aquellas que apoyen el programa de gobierno.

Sin embargo, los resultados que arroja la información estadística confirman que la forma de gobierno presidencial, con modalidad de gobierno sin mayoría, no es un factor de incidencia en el estancamiento de iniciativas de ley en el Senado de la República ya que:

Gráfico 3.2 Estancamiento de iniciativas de ley en el Senado mexicano: tipología de gobierno unificado y sin mayoría

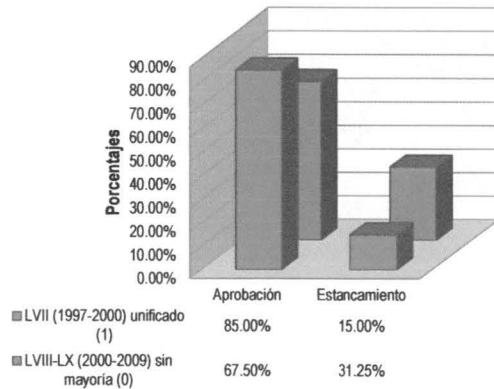


En el gráfico 3.2, se observa que el estancamiento de iniciativas de ley durante la legislatura LVII (1997-2000) con tipología de gobierno unificado registró mayor porcentaje de estancamiento (66.67%) que en las legislaturas con tipología de gobierno sin mayoría que van

desde la LVIII a la LX (año 2000 a 2009) con 58.63% de estancamiento.

Por otra parte, como se puede apreciar en el gráfico 3.3, el nivel de cooperación que obtuvieron las iniciativas de ley provenientes del Ejecutivo en el Senado de la República durante las legislaturas con gobierno sin mayoría fue óptima. El 67.50% de ellas se aprobaron, y si bien es cierto que el porcentaje de

Gráfico 3.3 Aprobación y estancamiento de iniciativas provenientes del Ejecutivo en el Senado de la República: tipología de gobierno unificado y sin mayoría



estancamiento de dichas iniciativas se elevó durante las legislaturas con gobierno sin mayoría, es preciso resaltar que este estancamiento no rebasó el 50%.

El tema de la cooperación entre poderes es relevante si se toma en cuenta que esta relación incide directamente en el proceso legislativo mediante el éxito o fracaso de las iniciativas provenientes del Ejecutivo. También, los datos estadísticos resultan datos reveladores para afirmar o desechar la existencia de un bloqueo parlamentario permanente entre poderes que sea síntoma de una posible parálisis legislativa.

3.2.1 Relación Ejecutivo-Legislativo: eficacia propositiva y eficacia legislativa como indicadores de la incidencia en la aprobación de iniciativas.

La eficacia propositiva⁵³ y la eficacia legislativa⁵⁴ son dos indicadores que Javier Hurtado (2002) señala como instrumentos para la medición del grado de incidencia de la relación Ejecutivo-Legislativo en el proceso legislativo. Estos indicadores se toman de referencia para realizar el análisis que permita definir el nivel de bloqueo entre poderes, y así descartar o reafirmar parte de la hipótesis predominante referente a la parálisis legislativa bajo los gobiernos sin mayoría, que tiene relación directa con el estancamiento de iniciativas de ley debido a la supuesta ausencia en la cooperación entre poderes:

En el cuadro 3.1 que se presenta a continuación, se exponen las cifras de las iniciativas presentadas por iniciador (PI), aprobadas por iniciador (AI), y totales aprobadas por legislatura (TAL). Todos estos datos numéricos corresponden a las legislaturas LVII, LVIII, LIX y LX, al tiempo que se clasifica cada legislatura por medio de la tipología de gobierno presidencial (gobierno unificado o sin mayoría).

⁵³ Hurtado define a la eficacia propositiva como la relación entre el número de iniciativas presentadas por un iniciador y las que fueron aprobadas, de modo que tiene que ver con la capacidad del Ejecutivo o de los senadores para que –dependiendo su capacidad argumentativa, experiencia acumulada en la técnica legislativa, grado de pertinencia y oportunidad de las iniciativas presentadas- aspiren a que todas ellas puedan ser dictaminadas favorablemente, siendo la eficacia propositiva un indicador técnico.

⁵⁴ La eficacia legislativa es la relación entre el número de iniciativas aprobadas a un iniciador y el total de las iniciativas aprobadas por una legislatura, es decir, este indicador tiene que ver con la correlación de fuerzas políticas en una legislatura, el grado de disciplina de los partidos políticos representados en el Congreso, el tipo de liderazgo que el presidente ejerza sobre su partido (tratándose del Ejecutivo como iniciador), y la capacidad de los líderes congresionales o partidarios para construir alianzas o coaliciones para una agenda legislativa común, en situaciones en las que ninguna fracción parlamentaria tenga la mayoría absoluta en el Congreso, esto es, la eficacia legislativa se trata de un indicador político.

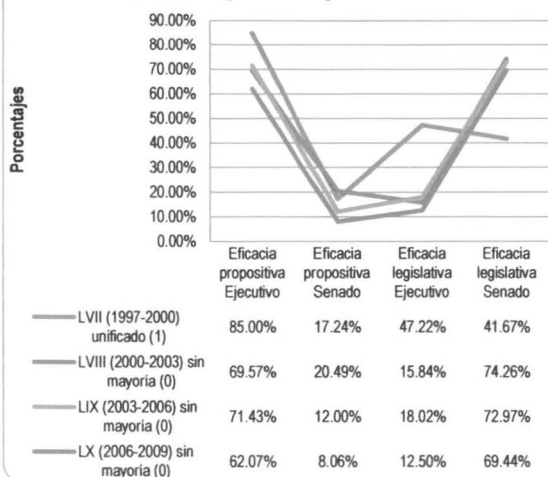
Cuadro 3.1 *Eficacia propositiva y eficacia legislativa del Ejecutivo y Senado de la República durante las LVII, LVIII, LIX y LX legislaturas*

Legislatura	Ejecutivo				Senado			
	Eficacia propositiva		Eficacia legislativa		Eficacia propositiva		Eficacia legislativa	
	PI	AI	AI	TAL	PI	AI	AI	TAL
LVII (1997-2000)	20	17	17	36	87	15	15	36
LVIII (2000-2003)	23	16	16	101	366	75	75	101
LIX (2003-2006)	28	20	20	111	675	81	81	111
LX (2006-2009)	29	18	18	144	1240	100	100	144

Fuente: elaboración propia con datos tomados de Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación (SIL Gobernación)

Durante la LVII legislatura que comprendió el periodo de 1997-2000, con tipología de gobierno unificado, el Ejecutivo presentó 20 iniciativas de las cuales 17 se aprobaron, obteniendo un porcentaje de eficacia propositiva del 85%. El total de iniciativas aprobadas de todos los presentadores en la legislatura LVII fue de 36, y si este dato se contrasta con las 17 iniciativas aprobadas, se obtiene un porcentaje de eficacia legislativa del Ejecutivo del 47.22%. En lo que respecta al Senado, en la LVII legislatura presentó 87 iniciativas de las cuales 15 se aprobaron, lo que representa un 17.24% de eficacia propositiva. Con 15 iniciativas aprobadas en esta legislatura, la Cámara alta obtuvo 41.67% de eficacia legislativa.

Gráfico 3.4 Indicadores relación Ejecutivo-Legislativo: eficacia propositiva y eficacia legislativa



En la LVIII legislatura (2000-2003) donde por primera vez el partido en el gobierno no obtuvo la mayoría en la Cámara alta, lo que se conceptualiza como gobierno sin mayoría, el Ejecutivo presentó 23 iniciativas de las cuales se aprobaron 16, obteniendo un porcentaje de

eficacia propositiva del 69.57%. En total, 101 iniciativas fueron aprobadas de todos los presentadores en la LVIII legislatura, y al contrastarlo con las 16 aprobadas provenientes del Ejecutivo, se obtiene el 15.84% de eficacia legislativa.

Con respecto al Senado en la LVIII legislatura, presentó 366 iniciativas de las cuales 75 fueron aprobadas, obteniendo el 20.49% de eficacia propositiva. Con 75 iniciativas aprobadas en esta legislatura, la Cámara alta obtuvo 74.26% de eficacia legislativa.

En la LIX legislatura (2003-2006) con tipología de gobierno sin mayoría, el Ejecutivo presentó 28 iniciativas de las cuales 20 fueron aprobadas, registrando un porcentaje de 71.43% de eficacia propositiva. En total, 111 iniciativas fueron aprobadas provenientes de todos los presentadores en la LIX legislatura, y al contrastarlo con las 20 aprobadas del Ejecutivo, se obtiene el 18.02% de eficacia legislativa. Con respecto al Senado en la LIX legislatura, presentó 675 iniciativas de las cuales 81 fueron aprobadas, obteniendo el 12% de eficacia propositiva. Con 75

iniciativas aprobadas en esta legislatura, la Cámara alta obtuvo 72.97% de eficacia legislativa.

Por su parte, en la LX legislatura (2006-2009) con gobierno sin mayoría como las dos anteriores, el Ejecutivo presentó 29 iniciativas de las cuales se aprobaron 18, registrando un porcentaje de 62.07% de eficacia propositiva. En total, 144 iniciativas fueron aprobadas provenientes de todos los presentadores en la LX legislatura, y si este dato se contrasta con las 18 aprobadas del Ejecutivo, se obtiene el 12.50% de eficacia legislativa. En lo que respecta al Senado en la LX legislatura, presentó 1240 de las que 100 fueron aprobadas, obteniendo 8.06% de eficacia propositiva. Con 100 iniciativas aprobadas en esta legislatura, la Cámara alta obtuvo 69.44% de eficacia legislativa.

Con los resultados anteriores puede analizarse que en la legislatura con tipología de gobierno unificado, los niveles de eficacia propositiva y legislativa del Ejecutivo son mayores que en las legislaturas con gobierno sin mayoría.

Si bien es cierto se comprueba que, bajo el contexto de gobierno unificado, el Ejecutivo tenía mayor capacidad argumentativa y experiencia en la técnica legislativa para que sus iniciativas presentadas fueran dictaminadas y aprobadas favorablemente, e igualmente el partido en el gobierno mostraba un grado alto de disciplina para impulsar la agenda legislativa del Ejecutivo. No obstante, como puede apreciarse en el gráfico 3.4, el porcentaje de eficacia propositiva solo varía alrededor de 14%, mientras que en la eficacia legislativa la variación es alrededor del 30% en comparación con los niveles más altos en los gobiernos sin mayoría.

Entonces, estos resultados indican que la técnica legislativa y la capacidad argumentativa del Ejecutivo no se diluyeron a pesar de la existencia del gobierno sin mayoría, ya que el número de iniciativas provenientes del Ejecutivo que se aprobaron fue óptimo, y aunque el nivel de eficacia legislativa como indicador político disminuyó, cuestión puede entenderse debido a que el partido en el gobierno no obtuvo la mayoría en la Cámara alta y la construcción de alianzas o coaliciones fue complicada, debe resaltarse que no existió parálisis legislativa ni el presidente estuvo bloqueado por el Congreso como lo afirma la hipótesis predominante expuesta en el apartado 3.2 donde se refiere a la cooperación en los gobiernos sin mayoría.

A partir de la disminución de la eficacia legislativa del Ejecutivo se explica el aumento en el estancamiento de iniciativas de ley provenientes del Ejecutivo, que en comparación con la legislatura de gobierno unificado es del 15% como se muestra en el gráfico 3.3, ya que sin disciplina partidista el presidente no tuvo el apoyo suficiente para impulsar todas las iniciativas de su agenda legislativa y algunas de ellas se enviaron a la congeladora.

Lo que resulta un dato interesante es que el Senado obtuvo niveles más altos en la eficacia legislativa, y esta eficacia aumentó en las legislaturas con gobiernos sin mayoría, lo que explica que la Cámara alta, a partir del cambio en la tipología de gobierno, desarrolló la capacidad para la construcción de alianzas y coaliciones políticas que le permitan impulsar sus iniciativas y generar un grado óptimo de disciplina en los partidos políticos representados en su interior.

A modo de conclusión, la variable 1 que corresponde a la forma de gobierno presidencial con tipología de gobierno sin mayoría, específicamente la relación Ejecutivo-Legislativo, es un factor de baja incidencia en el estancamiento de iniciativas de ley en el Senado de la República.

3.3 Multiplicidad de partidos, diversidad de opiniones y pluralidad de acuerdos

El segundo y tercer posibles factores del estancamiento de iniciativas en el Senado de la República son el sistema electoral y el sistema de partidos, considerando que el primero define al segundo al interior de la Cámara alta.

Como se asentó en el primer capítulo, el sistema electoral:

“es el modo en que las preferencias político-electorales de los ciudadanos se agregan para producir un determinado resultado, sea para adjudicar puestos legislativos (escaños en cuerpos colegiados) o ejecutivos (cargos de gobierno unipersonales) [y que] existen cinco categorías de sistemas electorales: a) mayoría simple o relativa; b) mayoría absoluta; c) representación proporcional; d) representación semiproporcional y; e) mixtos.” (Baca, 2000: 675)

A partir de esta definición se debe señalar, como se realizó en el segundo capítulo de esta investigación correspondiente al marco histórico, que las diversas reformas electorales que se han implementado en México (en especial las de 1993 y 1996) han impactado en la configuración del Senado de la República al introducir figuras, como la representación proporcional y primera minoría, que otorgan la oportunidad a diversos partidos de ocupar escaños en el Congreso, convirtiendo en mixto el sistema de elección legislativa del Senado.

Según Aguilar Camín (2010), las reformas electorales, en especial la de 1996, “venía huyendo, con toda razón, de las mayorías abusivas del PRI y de sus presidentes sin rienda. La reforma de aquel año se hizo pensando en que nadie tuviera la mayoría absoluta, para que todos tuvieran que ponerse de acuerdo.” Y sin duda se logró el objetivo de la reforma: a partir del año 2000 ningún partido obtuvo mayoría absoluta en la Cámara alta, lo que dejó entrever que la pluralidad del multipartidismo⁵⁵ exigía el consenso de la diversidad de opiniones.

Sin embargo, hay autores como Payne, Zovatto, Carrillo y Allamand (2003) que afirman que:

“Si el número de partidos representados es alto, es probable que el partido oficialista cuente con menos apoyo en el ámbito legislativo y para los legisladores será más difícil lograr consensos que permitan promulgar leyes necesarias para realizar reformas”

En apoyo a esta hipótesis predominante se suma Sartori en su texto *partidos y sistemas de partidos* (1976), en el que otorga importancia al número de partidos que obtienen representación:

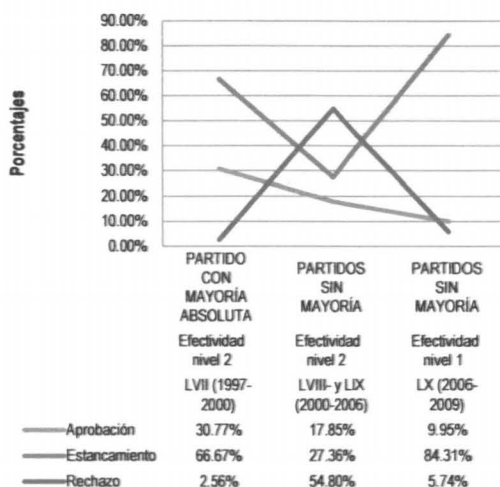
“Sí importa cuántos partidos son. Para empezar, el número de partidos indica inmediatamente, aunque sea sólo de modo aproximado, una característica importante del sistema político: la medida en que el poder político está fragmentado o no fragmentado, disperso o concentrado. Análogamente, con solo saber cuántos partidos existen estamos alerta al número de posibles <<corrientes de interacción>> que intervienen. Como señala Gunnar Sjöblom, dos partidos no permiten más que una corriente de interacción recíproca; tres partidos permiten tres corrientes de interacción; cuatro partidos, seis corrientes; cinco partidos, 10 corrientes; seis partidos, 15, y siete partidos, 21. Como estas posibles corrientes de interacción ocurren a múltiples niveles: electoral, parlamentario y gubernamental, lo que se indica claramente es que cuanto mayor sea el número de partidos (que tienen voz), mayor será la complejidad y probablemente la complicación del sistema.” (Sartori, 1976:151)

⁵⁵ Es importante considerar la definición de Bartolini acerca del sistema de partidos que se expuso en el capítulo uno: “es el resultado de las interacciones entre unidades partidistas que lo componen, más concretamente es el resultado de las interacciones que resultan de la competición político-electoral”(en Pasquino, 1998:218). Por lo tanto, el multipartidismo es una tipología del sistema de partidos en donde más de dos partidos interactúan.

A partir de esta hipótesis predominante podría pensarse que el sistema de elección legislativa mixto de la Cámara alta que define en su interior la existencia del multipartidismo con sus diversas corrientes de interacción, dificultan los acuerdos y la toma de decisiones, por lo que constituyen los principales factores de incidencia en el estancamiento de iniciativas.

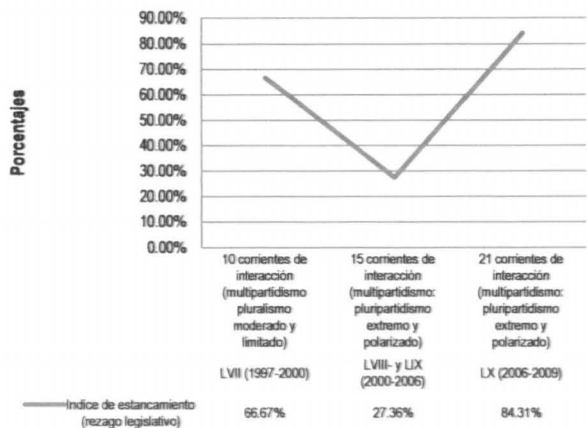
No obstante, los resultados obtenidos a partir de la información estadística demuestran que: el sistema de elección del Senado que incluye las categorías de mayoría relativa, primera minoría y representación proporcional, durante la LVII legislatura, que corresponde al periodo de 1997-2000 donde el PRI conservó la

Gráfico 3.5 Índices de efectividad electoral y configuración partidista del Senado de la República: aprobación, estancamiento y rechazo de iniciativas



mayoría absoluta en la Cámara alta porque aun no se aplicaba la reforma electoral de 1996, se registró un nivel de efectividad 2, lo que se interpreta como la existencia de un nivel bajo en la concentración de poder suficiente en la Cámara alta para que las diversas preferencias sociales pudieran combinarse y resolverse en forma de actos de gobierno, es decir, la efectividad del sistema de elección legislativa del Senado es directamente proporcional al porcentaje de aprobación. Asimismo, en esta legislatura que presentó multipartidismo con clasificación de pluripartidismo limitado y moderado con cinco partidos y diez corrientes de interacción, el porcentaje de estancamiento fue de 66.67%.

Gráfico 3.6 Índice de estancamiento de iniciativas de ley: corrientes de interacción en la clasificación y tipologías del sistema de partidos



El nivel de efectividad no cambió para las LVIII y LIX legislaturas, correspondientes al periodo 2000-2006, que se agruparon en una sola por pertenecer al mismo proceso electoral, y por ende, contar con el mismo número de

partidos y de corrientes de interacción al tomar en cuenta que el Senado mexicano se renueva cada 6 años. En estas dos legislaturas, donde ningún partido obtuvo la mayoría absoluta de los escaños de la Cámara, además de registrar un nivel de efectividad 2, que se interpreta como nivel bajo en su totalidad, se registró multipartidismo en su clasificación de pluripartidismo extremo y polarizado con seis partidos y quince corrientes de interacción.

Lo que se debe resaltar en este punto es que el porcentaje de estancamiento disminuyó casi un 40% en comparación a la legislatura anterior, es decir, en legislaturas con efectividad baja, con 15 corrientes de interacción y con pluripartidismo extremo y polarizado solo se registró el 27.36% de estancamiento de iniciativas de ley, y lo que aumentó considerablemente fue el porcentaje de rechazo de las mismas con el 54.80%.

Por su parte, en la LX legislatura, correspondiente al periodo 2006-2009, donde ningún partido obtuvo la mayoría absoluta de los escaños, se registró un nivel

de efectividad 1 que se interpreta como la existencia de un nivel muy bajo en la concentración de poder suficiente en la Cámara alta para que las diversas preferencias sociales pudieran combinarse y resolverse en forma de actos de gobierno, esto es, la aprobación de iniciativas fue muy baja. En esta legislatura que se registró multipartidismo en su clasificación de pluripartidismo extremo y polarizado, con siete partidos y veintiún corrientes de interacción, el estancamiento de iniciativas fue de 84.31%. En comparación con las dos anteriores legislaturas, el estancamiento se elevó en más de 50%.

Por lo tanto, el sistema de elección legislativa mixto del Senado de la República que impacta en la estructura y funcionamiento del sistema multipartidista al interior de la cámara, no incide en el estancamiento de iniciativas de ley porque el nivel de efectividad de dicho sistema es similar en el contexto de partido con mayoría absoluta y sin mayoría. Hay que destacar también que el estancamiento de iniciativas se comporta de forma diferente a la esperada conforme se incrementan las corrientes de interacción resultantes del sistema multipartidista, es decir, la teoría sartoriana sostiene que entre más partidos políticos intervengan en la toma de decisiones, mayor es la fragmentación del poder político, cambiando la tipología y clasificación del sistema de partidos, y en consecuencia, al incrementarse el número de corrientes de interacción se complejiza el sistema y las resoluciones a nivel parlamentario.

Sin embargo, considerando que durante la legislatura LVII, con contexto de pluripartidismo moderado y limitado con 10 corrientes de interacción, se registró un porcentaje más elevado de estancamiento que en las legislaturas LVIII y LIX con contexto de pluripartidismo extremo y polarizado con 15 corrientes de interacción; y

que en la LX legislatura, con similares características de las dos legislaturas anteriores, el rezago legislativo se dispara nuevamente en más de 50%, se observa que el estancamiento no está determinado por el comportamiento del sistema de elección legislativa del Senado ni por el sistema de partidos al interior de dicha Cámara.

A modo de conclusión, las variables 2 y 3 que corresponden al sistema electoral o sistema de elección legislativa del Senado, con el indicador de efectividad en contexto de mayoría absoluta o sin mayoría de escaños, y el sistema de partidos con multipartidismo clasificado y tipificado en pluripartidismo moderado y limitado o extremo y polarizado, con indicador numérico de corrientes de interacción, no son factores que incidan en el estancamiento de iniciativas de ley en el Senado de la República.

3.4 Comisiones grandes, resultados magros

El sistema de comisiones ordinarias del Senado de la República constituye un órgano relevante para la productividad de dicha Cámara, así como para el proceso legislativo mismo porque el trabajo parlamentario, la definición de la agenda y la negociación se dan en el seno de las comisiones ordinarias.

Como se estableció en el capítulo teórico:

“Las comisiones legislativas son el instrumento operador de la actividad política y legislativa del Parlamento [...] son subgrupos de legisladores que normalmente atienden tareas específicas reglamentadas y habituales en el procedimiento legislativo encargadas por la legislatura misma. Dentro de sus responsabilidades, las comisiones comúnmente gozan de privilegios en el proceso legislativo, es decir, en las comisiones se pueden dictar, decidir, vetar o retrasar decisiones políticas pero también se puede impactar al sistema político y no solo a la legislatura misma.” (Puente, 2009: 99, 105)

Si las comisiones legislativas pueden retrasar decisiones e impactar al sistema político, pueden también ser un potencial factor de estancamiento de iniciativas de ley al tener un lugar privilegiado dentro del proceso legislativo ya que:

“Con excepción de las propuestas que una mayoría calificada de la Cámara considera de ‘obvia y urgente resolución’, todas las iniciativas recibidas por ésta deben pasar a comisiones, y el texto de los dictámenes que sobre ellas emiten es lo que se somete al voto del pleno.” (Báez Carlos, 2009: 163)

Es decir, está en manos de las comisiones ordinarias del Senado discutir, decidir y dictaminar, o no discutir, no votar y estancar la mayoría de las iniciativas que se proponen o entran a la Cámara alta.

Es entonces que cobran importancia las cinco esferas en que se desempeña el sistema de comisiones dentro de la legislatura y que se definieron como indicadores empíricos en el capítulo teórico, teniendo especial relevancia la esfera decisional porque se relaciona con la productividad legislativa de las comisiones al saber que:

“La esfera decisional (o legislación) está estrechamente ligada a la actividad formal de sanción a la propuestas que deben ser procesadas a través del procedimiento legislativo ordinario, es particular dictámenes a iniciativas y puntos de acuerdo, así como la producción de propuestas legislativas” (Puente, 2009: 102-103)

A partir de esta esfera como indicador empírico se podrá saber el nivel decisional de las comisiones ordinarias en cada legislatura, que es inversamente proporcional al porcentaje de estancamiento de iniciativas de las mismas, ya que la variable estancamiento indica la ausencia de discusión o votación de iniciativas para su dictaminación ya sea en sentido positivo o negativo (aprobación o rechazo).

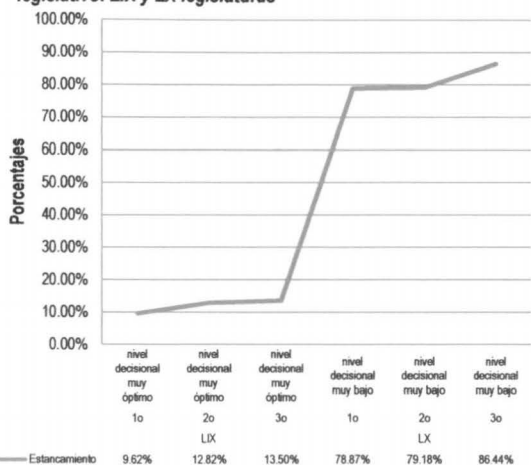
En el gráfico que se muestra a continuación, se obtuvo el porcentaje de estancamiento de iniciativas⁵⁶ durante las dos últimas legislaturas (LIX y LX) que se dividieron por año legislativo para observar con más detalle el nivel decisional de las comisiones ordinarias.

El motivo por el cual se analizaron, en este apartado, solamente dos legislaturas y sus años legislativos es debido a que, según los datos estadísticos globales expuestos en el gráfico 3.1, son aquellas que presentan mayor contraste en el porcentaje de estancamiento, además de ser, la LX legislatura, parte de la unidad de observación de esta investigación.

Durante los tres años de ejercicio de la LIX legislatura que corresponden al periodo de 2003-2006 con tipología de gobierno sin mayoría, el nivel decisional de las comisiones legislativas fue muy óptimo con un porcentaje de estancamiento en el primer año de 9.62%; el segundo año de 12.82%, y el tercer año de 13.50%, es decir, las comisiones ordinarias en la LIX legislatura registraron un estancamiento total de 11.95%.

⁵⁶ El conteo está basado en las iniciativas que tienen el carácter de "pendiente" en las comisiones ordinarias a partir de los datos del Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación (SIL gobernación). Debe tomarse en cuenta que algunas iniciativas son turnadas a más de una comisión, por lo que algunas de ellas pueden estar duplicadas en el conteo.

Gráfico 3.7 Índice decisional de las comisiones por año legislativo: LIX y LX legislaturas



Por su parte, los tres años de ejercicio pertenecientes a la LX legislatura que corresponden al periodo de 2006-2009 con tipología de gobierno sin mayoría, el nivel decisional de las comisiones fue muy bajo

con porcentaje de estancamiento en el primer año de 78.87%; en el segundo año de 79.18%, y el tercer año de 86.44%, registrando 71.51% de estancamiento en su totalidad.

Ahora bien, en este punto conviene cuestionar cuántas iniciativas se aprobaron en el pleno de la Cámara sin que se turnaran a comisiones, para saber con exactitud el nivel de incidencia del estancamiento de las comisiones ordinarias en el rezago legislativo global del Senado.

Durante la LIX legislatura, de 750 iniciativas presentadas solo se aprobó una de ellas directamente en el pleno sin turnarse a comisiones, lo que corresponde al 0.9% de la aprobación total de esa legislatura. Las 749 iniciativas restantes se turnaron a comisiones. Por su parte, en la LX legislatura, las 1447 iniciativas presentadas en la Cámara alta se turnaron a comisiones, es decir, el 100%⁵⁷.

⁵⁷ Si bien casi todas las iniciativas presentadas en estas legislaturas se turnaron a comisiones, los porcentajes de estancamiento no coinciden con las cifras totales presentadas en el gráfico 3.1 debido a que algunas de las iniciativas presentadas y estancadas de la Cámara alta permanecieron rezagadas en la cámara revisora. En la

Entonces, si todas o casi todas las iniciativas que se presentan en la Cámara alta se turnaron a las comisiones ordinarias para su discusión y dictaminación, puede constatarse que el nivel decisional de las comisiones afecta directamente a la productividad legislativa en el Senado, por lo que la aprobación o estancamiento de proyectos de ley depende del consenso y la toma de decisiones que se dé en el seno de estos cuerpos parlamentarios. Por ello, el sistema de comisiones ordinarias del Senado constituyó, en la LX legislatura, *un cuello de botella* para las iniciativas de ley.

Una vez comprobada la incidencia del nivel decisional del sistema de comisiones ordinarias en el estancamiento de iniciativas, cabe preguntarse por qué en legislaturas consecutivas como son la LIX y la LX, el nivel decisional del sistema de comisiones ordinarias es contrastante, dicho de otra manera, ¿cuál es la causa del alto nivel del estancamiento de iniciativas en las comisiones ordinarias de la LX legislatura?

Existe una hipótesis predominante acerca del trabajo parlamentario del sistema de comisiones ordinarias, llamadas por Sartori⁵⁸ comités, que bien retoma el Dr. Puente en su análisis acerca del sistema de comisiones del Senado, en la que se

LIX legislatura, de las 187 estancadas 42 permanecieron en las comisiones de la cámara revisora, mientras que en la LX legislatura, de las 1220 estancadas, 77 se rezagaron en las comisiones de la cámara revisora. Estos datos se omitieron en la elaboración de la base de datos correspondiente al sistema de comisiones y en el gráfico 3.7, pero no así para la base de datos acerca del Senado (que contiene las cifras totales) y sus respectivos gráficos.

⁵⁸ Esta hipótesis es similar a la desarrollada en el apartado 3.3 correspondiente al sistema de partidos, donde se le concede importancia al número de partidos que intervienen en el sistema debido a la multiplicidad de corrientes de interacción. En el caso de las comisiones legislativas, Khemvirg Puente otorga importancia, a partir de la hipótesis de Sartori, al número de miembros de una comisión, resaltando como dos reglas de importancia en el sistema de comisiones ordinarias del Senado a: 1) los costes de la adopción de decisiones en relación con el número de integrantes y; 2) el número de decisores en relación inversa a los riesgos externos. Véase Khemvirg Puente. *De la productividad legislativa a la eficiencia parlamentaria*, en Luisa Béjar (coord.). *Qué hacen los legisladores en México. El trabajo en comisiones*. México: UNAM, FCPyS, H. Congreso del Estado Libre y Soberano de México, Miguel Ángel Porrúa, 2009. Pp. 107

concede importancia al tamaño de las comisiones como factor determinante en la toma de decisiones que éstas llevan a cabo. Esto es:

“El tamaño de una comisión es igualmente relevante pues de este factor depende el coste de la decisión. Es decir, cuanto más elevado es el número mayores son los costes de la adopción de las decisiones siempre que cada participante tiene voz y voto independientes, el número de decisores está en relación directa con el coste de las decisiones.” (Puente, 2009: 107)

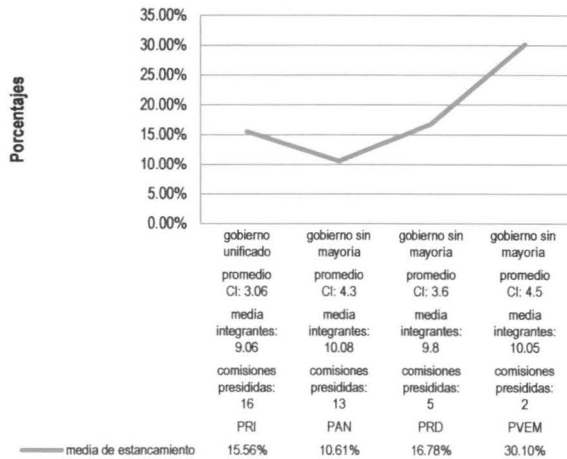
A partir de esta hipótesis, se realizaron dos gráficos, uno de la LIX y otro de la LX legislaturas. Se ordenaron por presidencias de comisiones⁵⁹ por partidos políticos y se cuantificó la media de estancamiento, la media de integrantes, el número de comisiones presididas por el partido, el promedio de corrientes de interacción (en base al número de partidos al interior de las comisiones) y la media de la tipología de gobierno al interior de las comisiones, obteniendo los siguientes resultados⁶⁰:

⁵⁹ La justificación para ordenar de esta manera los gráficos en virtud de saber la causa del estancamiento en comisiones es porque, según los artículos 83, 85 y 93 del reglamento interior del Congreso, vigente en la LX legislatura, confería a los presidentes de las comisiones la responsabilidad de las iniciativas y asuntos que les asignara la mesa directiva, es decir, el control de las reformas y del status de las iniciativas.

⁶⁰ En la LIX legislatura se turnaron iniciativas a 36 de las 54 comisiones, por lo que los resultados representan el 69.23% del universo total de las comisiones de dicha legislatura. En lo que respecta a la LX legislatura, a 48 de las 54 comisiones se turnaron iniciativas, por ello los resultados representan el 88.89% del universo total de las comisiones de la LX legislatura.

Durante la LIX legislatura, que registró un menor nivel de estancamiento en su totalidad, el partido que obtuvo mayor estancamiento (30%) en sus comisiones presididas fue el Verde Ecologista (PVEM), con media de 10 integrantes y de 4.5 corrientes de interacción

Gráfico 3.8 Media de estancamiento por comisiones LIX legislatura: tipología de gobierno al interior, promedio de corrientes de interacción, media de integrantes y número de comisiones presididas

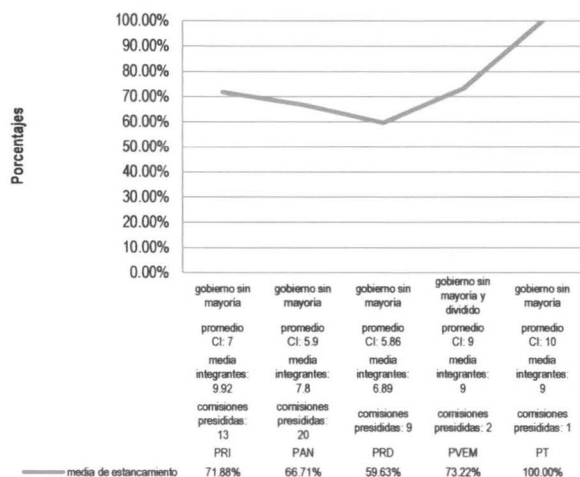


(promedio CI) en su interior. Estas dos comisiones funcionaron a lo largo de la legislatura con gobierno sin mayoría en su interior.

De acuerdo con la hipótesis de Sartori, antes mencionada y retomada por Puente, el número de decisores está en relación directa con el coste de las decisiones. Siendo así, al observar el cuadro 3.8, las comisiones del Partido Acción Nacional (PAN) que también obtuvieron media de 10 integrantes, deberían registrar un porcentaje alto en la media de estancamiento, lo cual no sucedió y por el contrario, las comisiones del PAN obtuvieron la menor media de estancamiento en comparación con las otras comisiones de los distintos partidos.

Por su parte, el sistema de comisiones en la siguiente legislatura sostuvo el siguiente comportamiento:

Gráfico 3.9 Media de estancamiento por comisiones LX legislatura: tipología de gobierno al interior, promedio corrientes de interacción, media de integrantes y número de comisiones presididas



En la LX legislatura donde se elevó considerablemente el estancamiento de iniciativas en su totalidad en comparación a la legislatura anterior, las comisiones del Partido Revolucionario Institucional (PRI) obtuvieron media de 9.92

integrantes y 7 corrientes de interacción (promedio CI) en su interior. Esto constituye la media más alta en integrantes frente a las otras comisiones presididas por los distintos partidos políticos. Sin embargo, las comisiones del PRI no registraron el porcentaje de estancamiento más alto; este lugar lo ocupó la comisión del Partido del Trabajo (PT) que obtuvo 100% de estancamiento de iniciativas con media de 9 integrantes y 10 corrientes de interacción en su interior.

Por consiguiente, se puede decir que la hipótesis predominante del sistema de comisiones ordinarias que sostiene que el número de integrantes incide en el coste de las decisiones, y por ende, en el estancamiento de iniciativas de ley, no aplica en el sistema de comisiones del Senado de la República debido a que, mediante el análisis de las cifras que se señaló anteriormente, el porcentaje de estancamiento, que es inversamente proporcional al nivel decisorio, no responde a un comportamiento influenciado por el tamaño de la comisión.

Entonces, si bien es cierto que a partir del análisis de los datos cuantitativos se comprobó que el sistema de comisiones ordinarias del Senado es el principal factor que incide en el estancamiento de las iniciativas de ley, no se logró descubrir, mediante el uso de la hipótesis predominante, la causa del comportamiento inestable del estancamiento de las iniciativas en las comisiones.

Este comportamiento obedece a una causa compleja que no es visible en los datos estadísticos y que, tal vez esté relacionada con las prácticas políticas informales en el seno de las comisiones y la disciplina partidista⁶¹ enmarcado por el poder de los grupos parlamentarios al interior de la Cámara porque según la Dr. Luisa Béjar (2006) analista y estudiosa del Congreso mexicano, la Ley Orgánica del Congreso de la Unión (LOGC), en sus diversos artículos⁶², ha ensalzado la concentración de poder en las dirigencias de los partidos, ocasionando que la disciplina partidista se anteponga a las deliberaciones parlamentarias y que la estructura de incentivos subordine el juicio de los expertos a las prioridades del trabajo partidista, lo que conlleva al enfrentamiento de las posturas sostenidas por los miembros de las comisiones y la disminución del número de dictámenes que logran ser considerados por la asamblea.

La poderosa estructura de incentivos de los grupos parlamentarios que subordinan no sólo a los expertos en materias de debate parlamentario, sino a los miembros de las comisiones legislativas en general, esta asentada en: 1) el control

⁶¹ La disciplina partidista es la línea fijada por la organización partidista que constituye un factor clave en la elaboración de decisiones públicas que permite no sólo impulsar los ofrecimientos votados por los electores en los recintos parlamentarios, sino también evitar que la fragmentación extrema de los propósitos perseguidos individualmente o por algún grupo se haga demasiado costosa para el interés general. Véase Luisa Béjar Algazi. *Los partidos políticos en el Congreso de la Unión. La representación parlamentaria después de la alternancia*. México: UNAM, FCPyS, Gernika, 2006. P. 39

⁶² Como referencia pueden revisarse del artículo 71 al 84 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos vigente hasta el año 2009.

de las listas de los miembros de comisiones y; 2) asignación de legisladores a las comisiones con mayor peso político y económico (Villarreal, 2008, 173-174).

A partir de esta estructura puede entenderse, de manera clara, el comportamiento de los legisladores en el seno de las comisiones: al no existir la reelección legislativa que les permita hacer carrera parlamentaria y política, los grupos parlamentarios ejercen un control centralizado y vertical sobre cada miembro del grupo al contar con la decisión de asignarles lugares o no en comisiones de mayor peso político y económico⁶³. Entonces, la asignación parece obedecer, no en gran medida a la especialización y profesionalización del legislador, sino a la pertenencia de las burbujas parlamentarias o de los grupos privilegiados⁶⁴ como son llamados por Alcántara (2005). Por lo tanto, "indisciplinarse no es rentable para la carrera política" (Villarreal, 2008, 175).

La disciplina partidista que es fomentada por los grupos parlamentarios al interior de la Cámara debido el control que ejercen en los legisladores, promovido por el diseño institucional de las comisiones, es un elemento clave para la dictaminación de las iniciativas de ley en el Senado porque:

"más que alentar la interlocución entre sus miembros y los especialistas del tema, el objetivo de las mismas es simplemente tratar de convencer lo ya acordado entre estos y la dirigencia. Desde esta perspectiva, la delegación de la decisión de los representantes es hacia quienes asumen la dirección del cargo." (Béjar, 2006, 233)

⁶³ El Dr. Villarreal define a estas comisiones como aquellas que permiten al legislador tener ventajas mediáticas y estar en contacto con personajes sociales de gran relevancia como grupos empresariales, representantes de sectores sociales y políticos. Véase Abel Villarreal. Vigilancia y fiscalización legislativa en México, los casos de Nuevo León, Distrito Federal y Tlaxcala, 1997-2004. Tesis para obtener el título de Doctor en investigación en ciencias sociales con especialización en ciencia política. México: UNAM, 2008.

⁶⁴ Son grupos de legisladores, de cada partido representado en el Congreso, que tienen mayor injerencia política en el espectro público, por ello son ubicados en puestos clave para llevar a cabo negociaciones intra e inetrpartidistas. Para una mayor referencia véase Manuel Alcántara Sáez, Mercedes García y Francisco Sánchez (comps). El poder legislativo en América Latina a través de sus normas. España: Universidad de Salamanca, 2005, apud Villarreal, op cit.

Acuerdos premeditados, pactos políticos intra e interpartidistas, cierre de filas en apoyo a las decisiones de los líderes de los grupos parlamentarios en el marco estructural de incentivos y castigos: es la *real politik* de las comisiones en la Cámara alta que inciden en el trayecto de las iniciativas que se turnan o son propuestas en la misma. Sería complicado y muy ambicioso pretender introducirnos en cada comisión para determinar la causa exacta del comportamiento inestable en la aprobación y rechazo de iniciativas de las LIX y LX legislaturas.

Sin embargo, y considerando que muy probablemente el patrón de comportamiento de la *real politik* en el seno de las comisiones se repita al paso de cada legislatura debido al marco estructural de incentivos y recompensas de los grupos parlamentarios como manos operantes de los partidos políticos dentro del Congreso, se puede compartir nuestra experiencia presencial del trabajo de una de las comisiones con mayor peso en la Cámara alta, sucedido en la LXI legislatura en marzo de 2010.

Durante nuestra estancia de servicio social en dicha Cámara del Congreso, asistimos a la reunión de trabajo de la comisión de Comercio y Fomento Industrial presidida por el Partido Revolucionario Institucional (PRI), en la que fuimos encargados de observar el trayecto de un punto de acuerdo acerca del Acuerdo Antipiratería (ACTA por sus siglas en inglés) que introdujo para su aprobación la comisión de Ciencia y Tecnología presidida por el Partido de la Revolución Democrática. En este punto de acuerdo se exhortaba al Ejecutivo y al Instituto Mexicano de Propiedad Intelectual (IMPI) a entregar la información y documentación necesaria y verídica para considerar la posibilidad de que nuestro país se retirara de dicho acuerdo al identificarse, según el informe anexo al punto de acuerdo, opacidad

en la incorporación a este Tratado y la violación del derecho fundamental a la información.

Al comienzo de la reunión de trabajo había el quórum necesario para llevar a cabo el análisis y la votación de las iniciativas, puntos de acuerdo y excitativas turnadas a esta comisión. Estratégicamente, en primer lugar se discutieron los asuntos turnados provenientes de las comisiones presididas por los grupos parlamentarios del PRI y el PAN. Cuando fue turno de debatir los asuntos de los demás grupos parlamentarios, se pospuso la reunión por falta de quórum debido a que, simultáneamente, había otro evento del grupo parlamentario del PRI que requería la presencia de varios integrantes de la comisión de Comercio y Fomento Industrial, por lo que aquellos asuntos (iniciativas y puntos de acuerdo) no fueron discutidos hasta meses después.

Aterrizando ideas, ¿qué se pretende establecer con este relato empírico? Que la disciplina parlamentaria emanada del marco estructural de incentivos y castigos provenientes de los grupos parlamentarios ejerce un gran control en los miembros del grupo para aprobar o rechazar iniciativas según los pactos y acuerdos *a priori*, y más en un núcleo tan disciplinado como lo ha sido y lo es el grupo parlamentario del PRI; grupo que se ha convertido en *bisagra* para decisiones más relevantes en el Congreso y partido que ha controlado de facto a la Cámara alta en las últimas legislaturas al tener en su control las comisiones más importantes política y económicamente hablando, sin necesidad de constituir el partido en el gobierno.

A modo de conclusión, se deja en claro que se dio respuesta la pregunta principal de esta investigación al demostrar que el sistema de comisiones es el principal factor del estancamiento en la Cámara alta, y que si bien se identificó un

comportamiento inestable del estancamiento en comisiones ordinarias, el esfuerzo para demostrar la causa de dicho comportamiento se retomará en otra investigación posterior, debido a que no es competencia del presente análisis.

3.5 Conclusiones preliminares

El análisis anterior permitió demostrar que los gobiernos sin mayoría no son precisamente conflictivos, y si bien es cierto que la relación Ejecutivo- Legislativo ha determinado un ligero aumento en el estancamiento de las iniciativas en el Senado, la eficacia propositiva (entendida como la capacidad argumentativa y experiencia acumulada en la técnica legislativa para que las iniciativas presentadas sean aprobadas) fue óptima durante las legislaturas con gobierno sin mayoría, por lo que la relación entre poderes en contexto de gobierno sin mayoría es un factor de baja incidencia en el estancamiento de iniciativas, y por consiguiente, esta tipología de gobierno no representa una amenaza a la cooperación parlamentaria y no existe parálisis legislativa, es decir, "la falta de acuerdos no está en nuestra arquitectura constitucional" (Casar: 2010)

En lo que respecta al sistema electoral y de partidos, si bien se llegó a la conclusión de que no son factores de incidencia en el estancamiento global de iniciativas de ley ya que el número elevado de las corrientes de interacción resultantes del número de partidos representados, y una Cámara con partidos sin mayoría absoluta, no determinaron el aumento del estancamiento general de iniciativas en el Senado, el aumento de las corrientes de interacción en el seno de las comisiones ordinarias sí constituye un factor de incidencia en el rezago

legislativo ya que se puede observar una correlación entre el promedio elevado de corrientes de interacción y la media de estancamiento de iniciativas en el sistema de comisiones.

Por su parte, se demostró que el sistema de comisiones ordinarias del Senado es el principal factor de incidencia en el estancamiento de iniciativas debido a que un número muy reducido de ellas se discutieron directamente en el Pleno de la Cámara, por lo que todas las demás (entre el 95 y 100%) se turnaron a comisiones para su dictaminación. Por ende, se comprobó que el comportamiento del estancamiento en el sistema de comisiones ordinarias fue equivalente al estancamiento global del Senado y que dicho sistema constituyó un *cueillo de botella* para las iniciativas de la LX legislatura.

Apartado metodológico

Consideraciones neoinstitucionales de *rational choice* en el estancamiento de iniciativas en el Senado mexicano.

“¿Qué importa más, el individuo o el ambiente?”
Guy Peters

A lo largo de la presente investigación se ha buscado identificar el principal factor de incidencia en la problemática del estancamiento de las iniciativas de ley en el Senado mexicano, partiendo del inductivismo del caso de estudio que permita, en la posteridad, generalizar en el análisis de las conductas políticas en los recintos legislativos.

Se comprobó, pues, a partir de los resultados estadísticos que el sistema de comisiones ordinarias del Senado mexicano es el principal factor de incidencia en el estancamiento de iniciativas de ley debido a que, el porcentaje en conjunto de proyectos de ley que se envían a la congeladora de cada comisión legislativa mantiene una correlación matemática directa con el estancamiento de iniciativas de la Cámara alta en general. Se puede comprender ya que, tanto la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (art. 71), como la Ley Orgánica del Congreso (art. 85) y el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso (arts. 56 y 57), determinan que todas las iniciativas se turnarán a las comisiones ordinarias para su análisis y dictaminación, con excepción de aquellas que se discutan directamente en el pleno por tener el carácter de urgente y obvia resolución.

Tan sólo en la LX (2006-2009) legislatura se presentaron 1447 iniciativas en el Senado, de las cuales ninguna se analizó directamente en el pleno, lo que significa que todas se turnaron a comisiones y el porcentaje de estancamiento en comisiones de esta legislatura es proporcional al estancamiento global del Senado.

Al demostrar, cuantitativamente, el factor principal del estancamiento en la Cámara alta, también se corroboró, contrario a lo que se esperaba, que no existe un patrón matemático de comportamiento en el estancamiento de iniciativas de ley debido a que al paso de cada legislatura analizada (de la LVII a la LX 1997-2009), el porcentaje de proyectos de ley que se envían a la congeladora es inconstante como se puede apreciar en los picos lineales del gráfico 3.1.

Con esto queda claro que es complicado determinar patrones de comportamiento matemáticos en las ciencias sociales, porque además de ser inexactas, existen factores externos, como el control que ejercen los grupos parlamentarios mediante la disciplina partidista enmarcada por estructura de incentivos y castigos, que pueden influenciar la conducta de los colectivos sociales. Desde esta óptica puede analizarse el estancamiento de las iniciativas de ley determinada por la conducta de los legisladores integrantes de las comisiones ordinarias del Senado.

Ahora bien, si para llevar a cabo el análisis cuantitativo se determinó que el estancamiento de iniciativas correspondía a la ausencia decisional de las comisiones, para el enfoque racionalista este mismo estancamiento puede representar decisionalidad *a priori* entendida como los acuerdos intra o inter fracciones parlamentarias en el seno de la Cámara, esto es, la posibilidad antelada y racional de elegir no decidir (dictaminar, aprobar o rechazar una iniciativa).

Por ello, el trayecto de las iniciativas responde a la actuación racional de los miembros de las comisiones: “los actores y grupos políticos son maximizadores racionales de la utilidad buscando ser reelectos. Desde esa perspectiva, las plataformas de los partidos y las políticas de gobierno son medios para lograr el fin de ser reelegidos, en vez de ser los fines mismos de la política.” (Downs, 1957)

En este caso, los grupos parlamentarios son medios para que los legisladores puedan ser considerados en la integración de las comisiones de mayor peso político y económico, o bien, para obtener candidaturas a otros puestos de elección pública al terminar la legislatura debido a la inexistencia de la reelección legislativa. Los grupos parlamentarios son el medio para generar la disciplina partidista necesaria al interior de la Cámara en virtud de que se acate la línea ideológica y decisional que la dirigencia del partido establece (o de las distintas facciones del partido según sea el caso), pero también son el medio para que los legisladores puedan obtener premios o castigos. Son medios y no fines mismos de la política.

La subordinación de los legisladores hacia los grupos parlamentarios es una institución legal-racional⁶⁵ establecida en la Ley Orgánica del Congreso (arts. 71 al 84) que bien funge como elemento de control conductual de los miembros de las comisiones ordinarias entendidas como subgrupos de trabajo de la Cámara alta. El control conductual se ejerce mediante los premios y castigos⁶⁶ que generan un conjunto de valores para el colectivo legislativo y moldean el comportamiento de

⁶⁵ Guy Peters establece tres características que deben cumplir las instituciones: a) trascender a los individuos a través de cierto conjunto de interacciones pautadas que son predecibles según las relaciones específicas que existen entre los actores; b) estabilidad a través del tiempo y; c) debe afectar el comportamiento individual. Véase B. Guy Peters. EL nuevo institucionalismo, la teoría institucional en la ciencia política. España; Gedisa, 2003. P 36-37

Para ver el concepto de dominación legal-racional, consúltese Max Weber. Economía y sociedad. México: FCE, 2004. P. 172-173

⁶⁶ Los premios y castigos están contenidos en la estructura de incentivos que hacen referencia Béjar (2006) y Villarreal (2008), explicitada en el capítulo anterior.

individuos "egoístas y racionales" (Peters, 2003, 72) que buscan la maximización de su beneficio personal.

Con esto no se pretende analizar desde una visión maniquea y moralista la actuación de los legisladores en comisiones. Muy por el contrario, dejar claro al lector que su comportamiento responde a la maximización de intereses en la arena de la cosa pública, como cualquier ser humano con una visión racional en un ambiente adverso y competido.

Guy Peters (2003, 95-96) afirma que en las comisiones legislativas el problema de la eficiencia⁶⁷ puede resolverse identificando el conjunto de preferencias dispares y llegar a una decisión que los miembros puedan aceptar, que no viole normas democráticas y que sea aceptable para el cuerpo legislativo más amplio al que la comisión pertenece.

Empero, en el caso de las comisiones ordinarias del Senado de la República, las preferencias intragrupo parlamentario están bien identificadas y esto se ve reflejado en la disciplina partidista en el momento de las toma de decisiones en la dictaminación de proyectos de ley o decretos. La eficiencia que no se alcanza a vislumbrar es la exógena, es decir, que un porcentaje elevado de iniciativas por paquete se estanque puede reflejar cierto grado de ineficiencia al verse atrofiado el proceso legislativo.

⁶⁷ Drucker define a la eficiencia como la capacidad de hacer correctamente las cosas, es un concepto de entrada y salida (insumo-producto) donde el administrador eficiente es aquel que logra las salidas o los resultados que corresponden a las entradas utilizadas para conseguirlos (mano de obra, materiales, tiempo). Los que logran minimizar el costo de los recursos con que obtienen sus metas están obrando de manera eficiente, es decir, la óptima utilidad de los recursos disponibles para lograr los objetivos propuestos. Véase Peter F. Drucker. *The effective executive*. United Kingdom: Harper Collins, 1993.

Lo anterior se entiende si se inserta el elemento de la no reelección legislativa consecutiva debido a que si el legislador quiere favorecer su carrera política tendrá que ceñirse al control del grupo parlamentario, de lo contrario sus aspiraciones correrán riesgos; riesgos que tratará de minimizar como buen *homo economicus*⁶⁸ y *zoon politikon*⁶⁹, mediante elecciones egoístas y racionales: el mayor logro con el menor esfuerzo.

En este orden de ideas, la eficiencia es endógena porque los incentivos son endógenos, esto es, en los códigos legales-formales que rigen al Senado mexicano no se identifica alguna estructura de incentivos (entendida como premios y castigos) relacionada con el estancamiento de iniciativas de ley que coadyuve a moldear las preferencias de los legisladores, dicho en otras palabras, no existen sanciones para el acto de estancar iniciativas que obliguen a los legisladores a llevar a cabo el análisis y debate pertinente de los proyectos de ley y otorgar respuesta positiva o negativa antes de la conclusión del periodo de sesiones.

No significa que todas las iniciativas deban aprobarse por el simple hecho de ser presentadas en el Senado y para favorecer estadísticamente a la eficiencia. Debe ir más allá. De hecho, es sano para la democracia mexicana que no todas las iniciativas se aprueben porque es reflejo de la pluralidad de opiniones representadas en la Cámara, además de que existen algunas iniciativas que etiquetaremos con el

⁶⁸ El concepto de *homo economicus* u hombre económico fue creado por Adam Smith y David Ricardo, considerados los padres del liberalismo económico en el siglo XVIII, para explicar que el comportamiento del ser humano en la economía responde a la capacidad de decidir y actuar mediante la persecución de beneficios personales siguiendo el principio de mínimo costo y máximo resultado. Luego Frederick Taylor en el siglo XX retomó este concepto en sus obras de administración científica en las que añade que el hombre económico está motivado a actuar por las recompensas que le ofrece la estructura administrativa.

⁶⁹ *Zoon politikon* es un concepto aristotélico que define al hombre como un animal político y social, donde la naturaleza política ayuda a expandir los conocimientos humanos generados en la base social. Aristóteles expresaba que todos los animales, excepto las bestias y los dioses, eran *zoon politikon*.

adjetivo de *calidad*⁷⁰, que merecen un amplio análisis y debate por parte de los legisladores como lo son la reforma energética, la reforma política, la reforma hacendaria, entre otras.

Sin embargo, no hay que olvidar que la acción de estancar iniciativas es equivalente a no analizar, no decidir y no dictaminar proyectos de ley. Por ello, lo ideal en las cifras estadísticas, y también para el eficiente desempeño del proceso legislativo, sería que los picos lineales se definieran entre la aprobación y el rechazo, y no en los altos porcentajes de estancamiento.

Concluyendo, este apartado centró las consideraciones del *rational choice* en la LX legislatura por representar una de las unidades de observación de la investigación, a diferencia del capítulo anterior que se retomaron tres legislaturas anteriores a ésta en virtud de llevar a cabo un ejercicio estadístico-comparativo.

La reflexión última es que si los legisladores miembros de las comisiones ordinarias del Senado mantienen una conducta racional en la toma de decisiones, se debe sacar provecho de ello creando y manipulando una estructura de incentivos que disminuya el porcentaje de iniciativas estancadas en el Senado mexicano.

⁷⁰ Se les otorga este adjetivo debido a que su aprobación y vigencia representan un gran impacto en la vida pública de nuestro país con cambios estructurales de máxima envergadura.

Conclusiones Finales

“Si queríamos comprender el mundo de la política, se argumentaba, teníamos que observar a las personas que habitaban ese mundo y preguntarles por qué hacían lo que hacían.”
Guy Peters

Cada uno de mis cursos de licenciatura en la UACM ofrecieron la oportunidad de aprehender, comprender y analizar el entorno sociopolítico antiguo y contemporáneo, bajo la visión y argumentos de los hombres y mujeres que a lo largo del tiempo se han encargado de estudiar los asuntos de la cosa pública, y que ahora son clásicos de nuestra área de estudio.

Fue en las lecturas de aquellos clásicos que descubrí y reafirmé el apasionante mundo de los sistemas legislativos enmarcados por el diseño institucional y el constitucionalismo mediante Loewenstein (1964); Nohlen (1991) (1998), Linz (1998) y Béjar (2006) (2009), por mencionar algunos.

Con la aprehensión y el procesamiento de la información, comenzó una etapa muy interesante de mi formación académica: la crítica constructiva que antecede a la generación de conocimiento. Detecté la llegada de esta etapa porque ya no sólo me conformaba con los cómo, sino en mi mente rondaban los porqués.

El interés por el tema del rezago legislativo surgió cuando leí una nota periodística que formaba parte del cúmulo de información acerca del desempeño del Legislativo mexicano. En esta nota se exponían al lector las cifras de iniciativas, provenientes del Ejecutivo, que no se debatían ni discutían (El Universal, 23 de febrero de 2009). La información proporcionada resultaba muy interesante para el conocimiento ciudadano, sin embargo, sólo se explicaba cómo sucedía el rezago y

no el por qué, es decir, se mostraba un efecto sustentado con cifras sin explicitar la causa del mismo.

Por ello, llevamos a cabo esta investigación con el fin de aportar material de crítica y análisis académico acerca del Legislativo al tiempo que se muestra a la ciudadanía, no sólo la problemática vista como efecto, sino las causas entendidas como los factores de incidencia en el estancamiento de iniciativas de ley, concentrándome en el estudio de caso sobre el Senado mexicano durante la LX legislatura (2006-2009).

Al sumergirnos en la bibliografía y hemerografía del tema, encontramos varios factores graduales de incidencia en el estancamiento de iniciativas en el Congreso según expertos en los diversos temas. En primer lugar tropezamos con las críticas realizadas a la forma de gobierno presidencial que la consideran causante de diversas crisis políticas, en especial en los países latinoamericanos, debido a que el poder recae sobre una sola persona (presidente de la República) con un mandato de temporalidad rígida, y que, a diferencia del parlamentarismo⁷¹, la división del poderes genera conflictos entre el Ejecutivo y el Legislativo al no haber soluciones basadas en la constitución, lo que genera parálisis y bloqueo entre poderes.⁷²

La supuesta parálisis y bloqueo entre poderes obedece a las tipologías o subtipos de esta forma de gobierno: gobierno sin mayoría o dividido que bien definen Lujambio (1996) y Hurtado (2001) y que se fundamentan en factores cuantitativo-porcentuales con relación a la composición del Congreso frente al partido en el

⁷¹ En el parlamentarismo existe división de funciones y no de poderes, además de que el mandato del primer ministro no es rígido porque puede sustituirse en cualquier momento.

⁷² Estas opiniones acerca del presidencialismo son recopiladas en el análisis de "Parlamentarismo y presidencialismo, estudio comparado" que realizó el Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República (IILSEN).

gobierno: en el gobierno dividido un partido diferente al presidente controla el Congreso, es decir, la obtención del cincuenta por ciento más uno de la oposición otorga el carácter divisorio a este subtipo de forma de gobierno, mientras que en el gobierno sin mayoría ningún partido controla por sí solo cincuenta por ciento más uno de los escaños.

Con esta base teórica, determinamos que durante la LX legislatura que correspondió al periodo de 2006-2009, teníamos un gobierno sin mayoría porque el partido de Felipe Calderón obtuvo menos del cincuenta por ciento de escaños en el Senado de la República, al igual que los demás partidos.

Atendiendo a la hipótesis predominante (Aguilar Camín, 2010; Varela Guinot, 2006) que sostiene que en los gobiernos sin mayoría, el presidente siempre está bloqueado por el Congreso, lo que significa que un presidente sin posibilidad de mayoría absoluta en el Congreso es un presidente paralítico debido a la posibilidad latente de una parálisis legislativa, y considerando que el numeroso estancamiento de iniciativas conlleva a la parálisis legislativa, nos dimos a la tarea de comprobar esta hipótesis mediante el establecimiento de los indicadores “gobierno sin mayoría” y “gobierno unificado” en la matriz de análisis conformada por datos duros y porcentajes de iniciativas presentadas, aprobadas, rechazadas y estancadas de cuatro legislaturas consecutivas, incluida la LX legislatura, ya que consideramos el ejercicio estadístico-analítico se enriquecería mediante la comparación conductual entre legislaturas.

No fue tarea fácil conseguir la información estadística necesaria debido a que, por sorprendente que parezca, el Senado de la República no cuenta con bases de datos disponibles para la ciudadanía en donde se tenga acceso a los datos duros del status de las iniciativas por paquete. Las referencias estadísticas las obtuvimos del portal electrónico Sistema de Información Legislativa de Gobernación (SIL Gobernación) que nos fue recomendado por el Mtro. Khemvirg Puente, estudioso experto de las Cámaras altas, mismo que nos aseveró la confiabilidad de los datos duros ofrecidos en el portal electrónico.

Después de procesar la información, se obtuvieron resultados interesantes: la legislatura LVII (1997-2000) con gobierno unificado (mayoría absoluta en la Cámara alta) obtuvo mayor porcentaje de estancamiento de iniciativas de ley en comparación a las legislaturas LVIII, LIX y LX (2000-2009) con gobierno sin mayoría, como puede apreciarse en el gráfico 3.2 del capítulo tres.

Parecía que los datos echaban abajo la hipótesis predominante. Sin embargo, faltaba analizar un aspecto relevante: la relación Ejecutivo-Legislativo para comprobar el bloqueo intraorgánico.

Se detectó que durante los gobiernos unificados, el porcentaje de aprobación de las iniciativas de ley provenientes del Ejecutivo fue mayor en comparación a las legislaturas con gobierno sin mayoría, como también que el porcentaje de iniciativas estancadas se elevó durante este tipo de gobiernos.

En palabras simples, la eficacia propositiva y legislativa del Ejecutivo decrecieron durante los gobiernos sin mayoría. No obstante, la técnica legislativa y la capacidad argumentativa del Ejecutivo no se diluyeron a pesar de la existencia del

gobierno sin mayoría, ya que el número de iniciativas provenientes del Ejecutivo que se aprobaron fue óptimo, y aunque el nivel de eficacia legislativa como indicador político disminuyó, debe destacarse que no existió parálisis legislativa y mucho menos el presidente permaneció bloqueado por el Congreso como lo afirmaba la hipótesis predominante.

Por ello, comprobamos que la relación interorgánica Ejecutivo-Legislativo en el contexto de la forma de gobierno presidencial con tipología de gobierno sin mayoría, si bien no conlleva a bloqueo ni parálisis legislativa, sí constituye un factor de baja incidencia en el estancamiento de iniciativas de ley en el Senado.

No podíamos dejar fuera del análisis, como posibles factores de incidencia en el estancamiento de iniciativas, a los dos elementos faltantes de la triada en el debate institucional (Nohlen, 2002): sistema electoral y sistema de partidos. Cuando comenzamos la estructuración de la presente tesis, se pretendía abordar de manera independiente estos dos factores. Sin embargo, al adentrarnos en las bases teóricas del diseño institucional (Nohlen, 1998, 2002; Pasquino, 1998; Sartori, 1976; Payne, Zovvato, Carrillo y Allamand, 2003) nos percatamos que el sistema electoral y de partidos constituían variables interdependientes debido a que el último está determinado por las influencias del primero, es decir, el sistema de partidos se configura a partir del diseño electoral.

Con estas consideraciones, en la metodología abordamos en un solo apartado los dos factores mencionados que bien contaron con sus propios indicadores a partir de los argumentos teóricos y las hipótesis predominantes.

Las hipótesis predominantes versan en la cuantificación de los partidos políticos representados en la Cámara a partir del diseño del sistema de elección legislativa, en las que se afirma que si el número de partidos representados es alto será más difícil para los legisladores lograr consensos para promulgar las leyes necesarias en un contexto de poder político fragmentado con la multiplicidad de corrientes de interacción resultantes del pluripartidismo limitado o extremo (Payne, Zovvato, Carrillo y Allamand, 2003; Sartori, 1976)

El Senado mexicano tiene un sistema de elección legislativa mixto donde encuentran representación los diversos partidos mediante las figuras de mayoría relativa, representación proporcional y primera minoría, por lo que es fácil deducir que con este diseño electoral la Cámara de Senadores es un mosaico plural de ideologías y corrientes de interacción partidistas.

No obstante las afirmaciones anteriores, los resultados obtenidos a partir del procesamiento estadístico acerca de la incidencia de estos factores en el estancamiento fueron reveladores: el nivel de efectividad del sistema de elección legislativa mixto en el Senado que es directamente proporcional al porcentaje de aprobación de iniciativas, fue análogo en legislaturas que registraron partido con mayoría absoluta y en legislaturas con partido sin mayoría la interior de la Cámara.

Asimismo, el porcentaje de estancamiento de iniciativas fue mayor en la legislatura con pluripartidismo moderado y limitado con diez corrientes de interacción que en las legislaturas con pluripartidismo extremo y polarizado con quince corrientes de interacción. Dicho en otras palabras, el comportamiento global del estancamiento de iniciativas no corresponde al crecimiento en el número de partidos representados en el Senado mexicano, como tampoco al aumento de corrientes de

interacción resultantes del pluripartidismo limitado o extremo. Por tanto, se concluyó que el sistema de elección legislativa mixto que determina al sistema de partidos al interior de la Cámara alta no son factores de incidencia en el estancamiento de iniciativas.

Por su parte, el sistema de comisiones ordinarias del Senado resultó un tema de sumo interés en este estudio. Al tener la oportunidad de indagar empíricamente en la importancia y el peso del trabajo de las comisiones en el proceso legislativo durante nuestra estancia y colaboración en una de ellas mediante el servicio social realizado, corroboramos que son instrumentos operadores de la actividad política en el seno de la Cámara con una posición privilegiada en el proceso legislativo. (Puente, 2009)

Las comisiones son cuerpos legislativos que tienen en sus manos el poder de decidir, vetar y dictaminar o no decidir, no dictaminar y estancar las iniciativas que les son turnadas para su análisis y discusión. Son, por así llamarlas, detentadoras del poder en el proceso legislativo y de gobierno.

Mediante el conteo y monitoreo de cada iniciativa presentada o turnada a la Cámara de Senadores durante las LIX (2003-2006) y LX (2006-2009) legislaturas, nos percatamos que una mínima parte de ellas se discutió directamente en el Pleno⁷³, y el resto de ellas se turnaron a comisiones. Esto nos indica que las comisiones son una especie de filtro parlamentario-decisional por el que debe pasar cada una de las iniciativas de la Cámara alta para proseguir su ruta legislativa.

⁷³ En la LIX legislatura sólo el 0.9% de las iniciativas se discutieron en el Pleno directamente, mientras que en la LX legislatura todas las iniciativas se turnaron a comisiones.

El sistema de comisiones ordinarias del Senado en la LX legislatura constituyó un cuello de botella para las iniciativas de ley ya que hubo muchas de ellas que no prosiguieron su ruta debido a que permanecieron estancadas en comisiones. Al revisar los picos lineales de los gráficos generales del estancamiento de iniciativas, constatamos que coinciden con el nivel de estancamiento en comisiones, tanto de la LIX como de la LX legislaturas, por lo que se comprobó, por medio de los resultados cuantitativos, que el sistema de comisiones ordinarias del Senado es el principal factor de incidencia en el rezago legislativo de la Cámara alta.

La hipótesis predominante de este factor tiene relación con el tamaño de las comisiones y la dificultad de lograr consensos, esto es, cuanto más elevado es el número de integrantes, mayores son los costes de la adopción de las decisiones. El número de decisores está en relación directa con el coste de las decisiones. (Puente, 2009)

Entonces, aparte de introducir el indicador de nivel decisonal que es inversamente proporcional al porcentaje de estancamiento, llevamos a cabo además la contabilización de los integrantes de las comisiones estableciendo parámetros aritméticos como la media de integrantes, número de comisiones presididas por partido político, promedio de corrientes de interacción al interior y tipología de gobierno al interior de las comisiones.

Los resultados obtenidos mediante estos indicadores nos demostraron que el tamaño de las comisiones no determina el porcentaje de estancamiento ya que tanto en la LIX como en la LX legislaturas, las comisiones con una media superior de integrantes no registraron el mayor porcentaje de estancamiento en comparación con las demás. Lo que sí pudo observarse es que hay una ligera correlación entre la

media de estancamiento y los mayores promedios de corrientes de interacción al interior de las comisiones, es decir, en algunas comisiones si se eleva el promedio de las corrientes de interacción, también se eleva la media de estancamiento. Debido a esta correlación, se debe decir que el sistema de partidos si bien no es un factor determinante en el comportamiento global del estancamiento de iniciativas, si constituye un factor de incidencia en el rezago legislativo que se ve reflejado, particularmente, al interior de las comisiones ordinarias con un promedio elevado en las corrientes de interacción.

No obstante, si bien alcanzamos los objetivos principal y secundario al identificar el principal factor de incidencia en el estancamiento de iniciativas y el nivel de incidencia de dichos factores, nos intriga el comportamiento inestable del rezago y de la aprobación en estas dos legislaturas observadas. Con esto igualmente se comprueba que no existe un patrón matemático de comportamiento en el estancamiento de iniciativas como se esperaba encontrarlo al inicio de la investigación. La causalidad de este comportamiento se presenta, pues, con una dosis de complejidad derivada de las interacciones sociales y factores externos que la cuantificación identifica pero no soluciona.

Al compartir con el lector un relato empírico de nuestra estancia en una de las comisiones ordinarias del Senado, nos adentramos en el análisis de las causalidades bajo un argumento teórico que otorga importancia al poder de los grupos parlamentarios vistos como manos ejecutoras de los partidos políticos al interior de la Cámara, relacionado con la estructura de incentivos entendido como premios y castigos hacia los legisladores conexo con la disciplina partidista (Béjar, 2006; Villarreal, 2008). Esto mismo conllevó al estudio de las comisiones legislativas

bajo el enfoque del neoinstitucionalismo de elección racional (rational choice) en el apartado metodológico, que nos permitió enriquecer el estudio conductual de los legisladores percibidos como miembros racionales y maximizadores de beneficios propios dentro del sistema legislativo, para comprender la interacción intragrupal y su impacto en la toma de decisiones al interior del sistema de comisiones ordinarias.

En este apartado metodológico se identificaron dos posibles factores causales del comportamiento inestable del estancamiento de iniciativas: la ausencia, en la normatividad del Senado, de una estructura de incentivos entendida como recompensas y castigos por la acción de estancar iniciativas y; la inexistencia de racionalización en los tiempos de dictaminación.

Parece que algunos legisladores coinciden en que este último posible factor causal sea el camino viable para solucionar el problema del rezago. El Senador Alejandro González Yáñez del grupo parlamentario del PT, en el año de 2009 introdujo la iniciativa “Fin de la congeladora legislativa”, donde proponía como solución al rezago la llamada “afirmativa ficta parlamentaria” que consiste en establecer un plazo de tres meses para que las comisiones del Congreso de la Unión dictaminen las iniciativas que les son turnadas. Si en este plazo las comisiones omitieran la dictaminación, la iniciativa pasaría como dictamen en sentido afirmativo al Pleno para su discusión y votación.⁷⁴

Del mismo modo, el Senador panista Héctor Pérez Plazola, propuso modificar la Constitución y el Reglamento del Congreso para que las iniciativas puedan salir de comisiones en un plazo máximo de 45 días hábiles, con la opción de solicitar a

⁷⁴ Puede consultarse como referencia la iniciativa “fin a la congeladora legislativa”, presentada por el Senador Alejandro González del Grupo Parlamentario del PT el 24 de noviembre de 2009

las comisiones, tanto del Senado como de Cámara de Diputados, que la otra retome la discusión del tema si no ha sido resuelto en el plazo establecido.⁷⁵ El Senador señala que es necesario actualizar los trámites y los tiempos requeridos debido a que la Ley Orgánica del Congreso y el Reglamento, hasta la fecha que él emitió estas declaraciones (23 de enero de 2008), no habían registrado actualizaciones desde 1932: “Los plazos que se fijan para resolver en comisiones la práctica difícilmente se pueden cumplir, si atendemos que el legislador en su momento no previó la complejidad del estudio y atención los diferentes asuntos que se tratan dentro de las comisiones, y como consecuencia, en la práctica encontramos como costumbre la existencia de una prórroga consentida; por lo que es necesario actualizar el supuesto normativo a los tiempos y procedimientos.”

El Senador perredista Pablo Gómez se suma a las opiniones positivas acerca de la racionalización de los tiempos para dictaminar. En las opiniones emitidas acerca del estancamiento de iniciativas en su página electrónica, asegura que durante años ha propuesto que las iniciativas que no se dictaminen en los plazos reglamentarios⁷⁶ sean discutidas y votadas directamente en el Pleno a solicitud del autor cuando se trate de los grupos parlamentarios y del Ejecutivo ya que la inmensa mayoría de las iniciativas estancadas corresponde a los proyectos de los legisladores y una pequeña cantidad proviene del Ejecutivo, por lo que según el legislador perredista, el problema no radica en las relaciones Ejecutivo-Congreso sino en aquellas que se han impuesto los mismos legisladores (Gómez, 2010).

⁷⁵ Consúltese el boletín 797 del Grupo Parlamentario Senadores PAN, 2008.

⁷⁶ Los plazos reglamentarios se establecen en el artículo 72 constitucional; en el artículo 67 de la Ley Orgánica del Congreso, y en el artículo 87 del Reglamento Interior del Congreso.

Al parecer la racionalización del tiempo para dictaminación es la solución que los legisladores consideraron viable para abatir el estancamiento de iniciativas ya que en julio de 2010, entró en vigor el Reglamento del Senado de la República⁷⁷, donde se dedica un capítulo completo⁷⁸ a la estipulación de los plazos para emitir dictamen.

Se estableció que las iniciativas turnadas a comisiones deberán dictaminarse en un plazo no mayor a treinta días hábiles, incluyendo los recesos legislativos, a partir del día siguiente a la recepción del turno. Si la trascendencia o complejidad de una iniciativa requiere de tiempo adicional para su análisis y discusión, puede la comisión solicitar a la Mesa Directiva una prórroga hasta por la mitad del tiempo que les haya correspondido, es decir, 15 días hábiles agregados.

En el caso de que la comisión correspondiente no emita el dictamen de la iniciativa trascurrido su plazo, el presidente de la Mesa someterá la iniciativa a valoración en el Pleno a más tardar en alguna de las dos sesiones ordinarias siguientes.

Interesante y plausible elección de la “afirmativa ficta parlamentaria” elegida por los Senadores para reducir el porcentaje de iniciativas estancadas. Sin embargo, si bien con la racionalización del tiempo de dictaminación se trastoca la hegemonía de las comisiones ante el Pleno en el proceso legislativo, quedan dos cabos sueltos que podrían atentar contra la eficiencia legislativa que pretende fomentar el nuevo reglamento: la incipiente especialización de los miembros de las comisiones y que el sistema de comisiones ordinarias aun está en proceso de institucionalización.

⁷⁷ En el artículo 70 constitucional se concede la facultad al Congreso de expedir la ley que regule su estructura y funcionamiento internos.

⁷⁸ El capítulo sexto que va desde el artículo 212 al 219

Ya lo señalaba Puente (2009) en su texto influenciado por un argumento legado de Philip Norton (1998): los indicadores de profesionalización y especialización permiten conocer el grado de institucionalización de un sistema de comisiones.

Así las cosas, existe una vaga profesionalización y especialización de los miembros de las comisiones del Senado considerando los factores de la no reelección consecutiva y la estructura de incentivos endógena que permite a los grupos parlamentarios posicionar a los legisladores en determinadas comisiones de mayor peso político y económico debido a las cuotas de poder, y no por su especialización en el tema.

Adicionalmente, existen comisiones que desaparecen o se dividen al paso de cada legislatura, lo que indica que no existe una permanencia del sistema de comisiones que permita garantizar la continuidad del trabajo legislativo (Puente, 2009)

Con este panorama resulta complicado que el sistema de comisiones del Senado mexicano tenga la capacidad de conocer, de manera experta, los temas de su competencia, esto es, no es suficiente con racionalizar los tiempos de dictaminación si el sistema de comisiones queda rebasado por la complejidad de los temas que debe analizar y debatir. Entonces será recurrente que las iniciativas pasen directamente al Pleno donde, si bien es cierto su destino difícilmente será el limbo parlamentario, se negará el análisis de calidad que todo proyecto de ley que se presenta en el Congreso debiera tener.

Para finalizar, el estancamiento de iniciativas es un tema que por demás resulta interesante para la ingeniería legislativa y el diseño institucional. Por lo que hemos de estar atentos a la implementación y resultados de acciones cuyo objetivo sea abatir el rezago legislativo y generar eficiencia en el desempeño parlamentario, para retomarlos en investigaciones posteriores que tendrán como antecedente este esfuerzo cuantitativo y que se enriquecerán bajo la implementación de una óptica cualitativa que coadyuve a generar un análisis integral de la dinámica parlamentaria y del rezago legislativo.

Bibliografía

_____. "Marco Jurídico" Compendio de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y; Reglas Provisionales.(2007) México: Senado de la República.

Altamirano Santiago, Mijael. (2004) *El Senado en las democracias contemporáneas. El caso mexicano desde una perspectiva comparada*. México: Plaza y Valdés Editores y Profesionales por la Democracia A.C.

Baca Olamendi, Laura, et al (comp) (2000). *El Léxico de la Política*. México: FCE.

Báez Carlos, Adriana. Comisiones y coaliciones legislativas, en Béjar Algazi, Luisa (Coord) (2009) *Qué hacen los legisladores en México. El trabajo en comisiones*. México: Miguel Ángel Porrúa, UNAM, FCPyS, H.Congreso del Estado Libre y Soberano de México.

Becerra, Ricardo, Pedro Salazar y José Woldenberg. (2000) *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*. México: Ediciones Cal y Arena.

Béjar Algazi, Luisa. (2006). *Los partidos en el Congreso de la Unión. La representación parlamentaria después de la alternancia*. México: Gernika, UNAM y Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.

_____. (Coord) (2009) *Qué hacen los legisladores en México. El trabajo en comisiones*. México: UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, H. Congreso del Estado Libre y Soberano de México, Miguel Ángel Porrúa.

Berlín Valenzuela, Francisco. (1993). *Derecho Parlamentario*. México: FCE.

Bobbio, Norberto, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino (1983) *Diccionario de Política*. Tomos A-J y L-Z. México: Siglo XXI.

Burgoa, Ignacio. (1976) *Derecho constitucional mexicano*. México: Porrúa.

Camacho Vargas, José Luis. (2006) *El Congreso Mexicano. Historia, organización, funcionamiento y propuestas de reforma*. México: Miguel Ángel Porrúa.

Casar, María Amparo. Las bases político-institucionales del poder presidencial en México, en Elizondo Mayer-Sierra, Carlos y Benito Nacif. (Comp.) (2002) *Lecturas sobre el cambio político en México*. México: CIDE, FCE.

Carpizo, Jorge. (1987) *El presidencialismo mexicano*. México, Siglo XXI

Crespo, José Antonio. (1995) *Jaque al Rey. Hacia un nuevo presidencialismo en México*. México: Contrapuntos.

- Cosío Villegas, Daniel. (1975) *El sistema político mexicano*. México: Joaquín Mortiz.
- Downs, A. (1957) *An economic theory of democracy*. Nueva York: Harper & Row.
- Drucker, Peter F. (1993) *The effective executive*. United Kingdom: HarperCollins
- Elizondo Mayer-Sierra, Carlos y Benito Nacif. (Comp.) (2002) *Lecturas sobre el cambio político en México*. México: CIDE, FCE.
- Fonseca Corral, Ángel David. (2001) *La política económica en México: Análisis del impacto del cambio económico estructural y la transición del sistema político (1988-2000)*. Tesis para obtener el grado de licenciatura en Economía, Universidad de Sonora.
- González Casanova, Pablo. (1977) *La democracia en México*. México: Era.
- Hurtado, Javier. (2001) *El sistema presidencial mexicano. Evolución y perspectivas*. México: FCE.
- King, Gary, Robert O. Keohane y Sydney Verba. (2000) *El diseño de la investigación social. La inferencia científica en los estudios cualitativos*. Versión de Jesús Cuéllar Menezo. España: Alianza Editorial.
- Linz, Juan. et. al. (1998) "Democracia Presidencial o Parlamentaria. ¿Hay alguna diferencia?" en *Presidencialismo vs. Parlamentarismo*. Editorial Universitaria de Buenos Aires, Argentina.
- Lujambio, Alonso. (Coord) (1997) *Poder Legislativo: Gobiernos divididos en la Federación Mexicana*. México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C., Universidad Autónoma Metropolitana, Instituto Federal Electoral.
- Loewenstein, Karl. (1964) *Teoría de la Constitución*. Barcelona: Ariel,
- Mainwaring, Scott y Matthew Soberg Shugart (comp) (2002). *Presidencialismo y democracia en América Latina*. Paidós: Buenos Aires.
- Mora-Doratto, Cecilia (Coord) (2002) *Memoria de VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*. México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Nacif, Benito. (2005) *Para entender el Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos*. México: Nostra ediciones.
- Nacif Hernández, Benito. La rotación de cargos legislativos y la evolución del sistema de partidos en México, en Elizondo Mayer-Sierra, Carlos y Benito Nacif. (Comp.) (2002) *Lecturas sobre el cambio político en México*. México: CIDE, FCE
- Nohlen, Dieter y Mario Fernández (eds.) (1991) *Presidencialismo vs Parlamentarismo América Latina*. Caracas: Nueva Sociedad

Nohlen, Dieter. (1998) *Sistemas electorales y partidos políticos*. México: UNAM, FCE.

Norton, P. (1998) *Parliaments and Governments in Western Europe*. Londres: Frank Cass.

Pasquino, Gianfranco, et al. (1998) *Manual de ciencia política*. Madrid: Alianza.

Payne, Mark, Daniel Zovatto, Fernando Carrillo y Andrés Allamand. (2006) *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral y Editorial Planeta

Peters, Guy B. (2003) *El nuevo neoinstitucionalismo. La teoría institucional en ciencia política*. España: Gedisa.

Puente, Khemvirg. De la productividad legislativa a la eficiencia parlamentaria en el sistema de comisiones del Senado mexicano, en Béjar Algazi, Luisa (Coord) (2009) *Qué hacen los legisladores en México. El trabajo en comisiones*. México: Miguel Ángel Porrúa, UNAM, FCPyS, H.Congreso del Estado Libre y Soberano de México.

Salinas Figueredo, Darío (Coord) (2006) *Democratización y tensiones de gobernabilidad en América Latina*. México: Friedrich Ebert Stiftung y Gernika.

Sartori, Giovanni. (1976) *Partidos y sistema de partidos*. España: Alianza.

Sayeg Helú, Jorge. (1987) *El constitucionalismo social mexicano. La integración constitucional de México (1808-1988)*. México: FCE.

Tena Ramírez, Felipe. (1996) *Derecho Constitucional Mexicano*. 30ª. Ed. Mexico: Porrúa.

Varela Guinot, Helena. El diseño institucional como problema de gobernabilidad en México, en Salinas Figueredo, Darío (Coord) (2006) *Democratización y tensiones de gobernabilidad en América Latina*. México: Friedrich Ebert Stiftung y Gernika.

Villarreal Escobar, Abel. (2008). *Vigilancia y fiscalización legislativa en México, los casos de Nuevo León, Distrito Federal y Tlaxcala, 1997-2004*. Tesis para obtener el título de Doctor en investigación en ciencias sociales con especialización en ciencia política. México: UNAM.

Weber, Max. (2004) *Economía y sociedad*. México: FCE.

Hemerografía

Aguilar Camín, Héctor. *El carro presidencial*. Periódico Milenio 18 de octubre de 2010

Mejía, José Gerardo. SG: *Congreso "congela" iniciativas de Calderón*. Periódico El Universal 23 de febrero de 2009.

Páginas en línea

Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, que reforma la de 5 de febrero de 1857. [Base de datos en línea UNAM]; <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1917.pdf>

Constitución política de la República Mexicana de 1857. [Base de datos en línea UNAM]; <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1857.pdf>

Diccionario de la lengua española, 22ª edición; [Base de datos en línea] http://buscon.rae.es/drae/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=estancar

Glosario Sistema de Información Legislativa Secretaría de Gobernación [Base de datos en línea SILGOB]; <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=114>

Gómez, Pablo. "Congeladora". 2010. [Base de datos en línea sitio oficial Senador Pablo Gómez]; <http://pablogomez.org/?p=293> consultado 27 de enero de 2011

González Yáñez, Alejandro. "Fin a la congeladora legislativa." 2009. [Base de datos en línea Comunicación Social Senado de la República]; http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php?option=com_content&task=view&id=13104&Itemid=80 consultado 27 de enero de 2011

Lujambio, Alonso. "Definición de gobierno sin mayoría." 2010. [Base de datos en línea glosario Senado]; <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=114>

Meyer, Lorenzo. "El presidencialismo mexicano en busca del justo medio." [Base de datos en línea CIDE]; http://www.istor.cide.edu/archivos/nu_3/dossier3.pdf

Nohlen, Dieter. "Diseño institucional y evaluación de los sistemas electorales", en Observatorio Electoral Latinoamericano. 2002. [Base de datos en línea]; <http://www.observatorioelectoral.org/biblioteca/?bookID=24> consultado 26 de febrero de 2011

Pina Vara, Rafael de. *Diccionario de Derecho*. México: Porrúa, 2003, 31a. edición; [Base de datos en línea] <http://www.cem.itesm.mx/derecho/referencia/diccionario/bodies/i.htm>

"Propone Pérez Plazola plazo fijo para dictaminar iniciativas y evitar el rezago legislativo". 2008. [Base de datos en línea Grupo Parlamentario Senadores PAN]; <http://www.pan.senado.gob.mx/detalle.php?id=53-792> consultado 27 de enero de 2011

Rodríguez, Reyes. *El proceso de producción legislativa. Un procedimiento de diseño institucional*, en Isonomía No. 13, octubre de 2000 [Base de datos en línea]; http://www.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/01474064433736395354480/isonomia13/isonomia13_11.pdf

Sagües, Néstor P "Parlamentarismo y presidencialismo. Un ensayo sistémico para la gobernabilidad democrática: el 'minipremier' en Perú y Argentina. Experiencias y perspectivas." [Base de datos en línea] México, D. F. 11 de mayo de 2009; <http://centro.us.es/cidc/Ponencias/estabilidad/nelstorSAGUES.pdf>

"Sistema Electoral Mexicano 2006", en sitio oficial del Instituto Federal Electoral (IFE) [Base de datos en línea]; México, 11 de mayo de 2009; http://www.ife.org.mx/docs/Internet/FAQ/Docs_ES_PDF/sistema-electoral-mexicano.pdf

Sistema de Información Legislativa Secretaría de Gobernación [base de datos en línea]; <http://sil.gobernacion.gob.mx>

Vargas Llosa: "México es la dictadura perfecta" Periódico El País [Base de datos en línea] 1990; http://www.elpais.com/articulo/cultura/AZUA/FELIX_DE/TRIAS/EUGENIO/VARGAS_LLOSA/MARIO/MARSE/JUAN/ESCRITOR/PAZ/OCTAVIO/SARAMAGO/elpepicul/19900901elpepicul_1/Tes

Programas televisivos

"La historia de la legislación en México" en "México Siglo XXI, Clío en el Bicentenario" Dirigido por Enrique Krauze, televisado 29 de julio de 2010 canal 2 televisión abierta.

Conferencias

Casar, María Amparo. Conferencia en el *Seminario Internacional Reforma del Estado*. Senado de la República, enero 2010.

Anexo 1

Bases de datos e indicadores

Para llevar a cabo la metodología cuantitativa que permitió detectar los factores de incidencia en el estancamiento de iniciativas de ley en el Senado, se realizaron tres bases de datos de elaboración propia con datos duros del Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación (SIL Gobernación).

La primera base se introdujeron, verticalmente, los datos duros provenientes de SIL Gobernación. Se dividieron en número de iniciativas presentadas (IP), aprobadas (IA), rechazadas (IR) y estancadas (IE). Cabe mencionar que en SIL Gobernación no se proporciona el número de iniciativas estancadas, por lo que aplicamos la operación aritmética de sustracción a partir de contar con los números totales de las iniciativas.

$$IP-IA-IR=IE$$

En esta base los datos se clasificaron por legislaturas (de la LVII a la LX - 1997 a 2006-) y se subdividieron a partir de las variables independientes y sus respectivos indicadores, y por presentadores de grupos parlamentarios, Ejecutivo, comisiones legislativas, congresos locales y varios, de forma horizontal. Las variables independientes correspondieron a la forma de gobierno, sistema electoral, sistema de partidos y sistema de comisiones. Se debe señalar que dada la complejidad en el manejo de los datos del sistema de comisiones, se optó por generar una base de datos exclusiva para las comisiones ordinarias, la que se explicitará más adelante.

Los indicadores de la forma de gobierno: gobierno unificado y sin mayoría atendiendo a la clasificación de la forma de gobierno presidencial que indican Hurtado (2001) y Aguilar Camín (2010). Se le otorgó el valor de identificación de 1 al gobierno unificado y 0 al gobierno sin mayoría.

El indicador del sistema electoral: se clasificó la tipología de sistema de elección legislativa donde las cuatro legislaturas analizadas registraron un sistema

de elección mixto. Luego, se determinó el porcentaje de efectividad del sistema de elección legislativa mediante el argumento teórico de Payne, Zovatto, Carrillo y Allamand (2006) "un sistema electoral que promueve la efectividad es el que concentra en el Congreso poder suficiente para que las diversas preferencias sociales puedan combinarse y resolverse en forma de actos de gobierno" (2006: 93). Por ello, se consideró que la efectividad era proporcional al porcentaje de aprobación de iniciativas.

Los indicadores del sistema de partidos: mediante la clasificación, tipología y pauta numérica que Sartori (1976) realizó de los sistemas de partidos, se analizó en cada legislatura el número de partidos representados (PR) en la Cámara alta y se determinó que:

Menos de 5 PR= pluralismo limitado y moderado
Más de 5 PR= pluralismo extremo y polarizado

Asimismo, atendiendo al concepto de corrientes de interacción (CI) de Sjöblom que Sartori (1976) retoma en su análisis, a medida en que crece el número de partidos en un sistema, los canales de comunicación (corrientes de interacción) se multiplican, es decir:

2 PR= 1 CI
3 PR= 3 CI
4 PR= 6 CI
5 PR= 10 CI
6 PR= 15 CI
7 PR= 21 CI

La segunda base de datos es similar a la anterior descrita por la estructura e indicadores que contiene, la diferencia es que en ésta sólo se introdujeron porcentajes para facilitar el manejo de los datos. La sugerencia tan atinada de realizar esta base de datos la realizó el Mtro. en Ing. David Estrada que fue lector de esta tesis, debido a que si en una sola base se manejaban datos duros y porcentajes cabía la posibilidad de que no se detectaran puntos medulares en los resultados estadísticos.

Pues, a partir de generar esta base se vislumbraron otros indicadores:

En la forma de gobierno se incluyó el indicador nivel de cooperación con el Ejecutivo a partir de los porcentajes de aprobación de iniciativas provenientes del Ejecutivo. Se dividieron en cuartiles las cantidades de los porcentajes para identificar el nivel de cooperación como se muestra en el cuadro 1 del anexo 2.

De la misma manera, a partir de los indicadores construidos por Hurtado (2001) y de los porcentajes de iniciativas aprobadas, se determinó la eficacia propositiva y legislativa tanto del Senado como del Ejecutivo por legislatura. Estos indicadores fueron útiles para detectar la incidencia de la relación Ejecutivo-Legislativo en el estancamiento de iniciativas de ley:

Eficacia propositiva= número de iniciativas presentadas por un iniciador y las que fueron aprobadas.

Eficacia legislativa= número de iniciativas aprobadas a un iniciador y el total de iniciativas aprobadas por una legislatura.

Por su parte, para el sistema de elección legislativa fue necesario medir el nivel de efectividad en cada legislatura para realizar una lectura más adecuada de los resultados cuantitativos de las bases de datos. Se dividieron en cuartiles para determinar el nivel de efectividad como se muestra en el cuadro 2 del anexo 2.

La tercera base de datos es exclusiva de la cuarta variable independiente que constituye el sistema de comisiones ordinarias del Senado. En esta base se agregaron de forma vertical todas las comisiones a las que se les turnaron iniciativas para discusión y dictamen en la LIX y LX legislaturas, así como la identificación de las presidencias de éstas por grupo parlamentario, número de integrantes por partido político al interior, porcentajes de dictaminación y estancamiento por año de ejercicio de cada legislatura.

Indicador sistema de comisiones: a partir del análisis que Khemvirg Puente (2010) realizó acerca del sistema de comisiones del Senado, un elemento medular para conocer el desempeño de las comisiones es el nivel decisional que está estrechamente vinculado al porcentaje de iniciativas aprobadas. Por lo tanto, el nivel decisional de las comisiones es inversamente proporcional al porcentaje de estancamiento de las mismas. Para determinar esto se llevó a cabo la correlación entre nivel decisional y porcentaje de estancamiento mediante la división en

cuartiles, como puede observarse en el cuadro 3 del anexo 2, lo que facilitó la lectura e interpretación metodológica.

Luego, fue necesario obtener la media de integrantes de comisiones y el promedio de corrientes de interacción de las mismas por grupo parlamentario con la misma lógica que se obtuvo el indicador de corrientes de interacción (CI) en el sistema de partidos, para observar y determinar si el número de integrantes o de corrientes de interacción eran determinantes en el estancamiento.

Anexo 2

Cuadros metodológicos de referencia acerca de los indicadores para determinar e interpretar los niveles de cooperación entre poderes, nivel de efectividad del sistema electoral y nivel decisional del sistema de comisiones ordinarias.

Cuadro 1: Niveles de cooperación en la relación Ejecutivo-Legislativo

Porcentajes	Nivel de cooperación
0	Parálisis legislativa y Ejecutivo bloqueado
1-25	Cooperación muy baja
26-50	Cooperación baja
51-75	Cooperación óptima
76-99	Cooperación muy óptima
100	Excelente cooperación

Cuadro 2: Niveles de efectividad en el sistema de elección legislativa del Senado de la República

Indicador	Porcentajes de aprobación de iniciativas	Nivel de efectividad
0	0	Nula efectividad
1	1-25	Muy baja efectividad
2	26-50	Baja efectividad
3	51-75	Alta efectividad
4	75-100	Muy alta efectividad

Cuadro 3: Esfera decisional de las comisiones ordinarias del Senado: inversamente proporcional a los porcentajes de estancamiento de iniciativas

Indicador	Porcentaje de estancamiento	Nivel decisional
5	0	Excelente nivel decisional
4	1-25	Nivel decisional muy óptimo
3	26-50	Nivel decisional óptimo
2	51-75	Nivel decisional bajo
1	76-99	Nivel decisional muy bajo
0	100	Ausencia decisional

Coordinación de Certificación y Registro

UACM

Universidad Autónoma
de la Ciudad de México

Nada Humano me es ajeno