



**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ACADÉMICA MÉXICO**

**MAESTRÍA EN CIENCIAS SOCIALES
XIX (décimo novena) Promoción
2012-2014**

Las prácticas parlamentarias en el Congreso mexicano. Los casos de las comisiones de Hacienda y de Gobernación durante el primer año de la LXII legislatura (2012-2013).

**Tesis que para obtener el grado de Maestra en Ciencias Sociales
Presenta:**

Iliana Rendón Arias

Director de tesis: Dr. Mario Alejandro Torrico Terán

Lector: Dr. Rodrigo Salazar Elena

Lector: Dr. Khemvirg Puente Martínez

Seminario de tesis: Política, Comportamiento, Instituciones y Actitudes

Línea de investigación: Procesos Políticos, Representación y Democracia

México, D. F., Julio de 2014

Se agradece el apoyo del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) del Gobierno Mexicano para la realización de esta investigación.

A mi madre

*La mujer más admirable y valiente,
de ideas brillantes y de gran corazón,
quien no tuvo miedos ni reparos
cuando se convirtió también en mi papá.*

A Sergio

*Caminemos,
y descubramos hacia dónde nos lleva la marea.
Bailemos,
y de la mano inventemos mundos.
Soñemos,
y en un abrazo tejamos realidades.
Vivamos,
y en un beso embriaguemos nuestras mentes.*

A la Universidad Autónoma de la Ciudad de México (UACM)

*Mi alma mater,
quien me cambió la vida y me lustró las alas,
la que me abrió caminos e iluminó senderos.
Gracias infinitas.*

Resumen

Las comisiones legislativas son un punto medular para comprender el comportamiento legislativo, en las comisiones están las decisiones y en el Pleno están los reflectores. El objetivo de este trabajo fue mostrar la incidencia de las reglas formales e informales en la dictaminación de iniciativas en las comisiones legislativas. Mediante la construcción la base de datos “Iniciativas de las comisiones de Hacienda y de Gobernación 2012-2013” con 389 iniciativas y a partir de la realización de entrevistas semiestructuradas a tres perfiles de informantes: 1) Legisladores, 2) Secretarios Técnicos y Asesores y 3) Periodistas; se encontró que tanto la variación en el nivel de concentración de las facultades formales de los coordinadores de las bancadas parlamentarias, así como la variación en la fortaleza de la disciplina partidista, determinan los resultados en el proceso de dictaminación de iniciativas en las comisiones a través de dos tipos de prácticas parlamentarias: dilatorias y perentorias.

Palabras clave: Prácticas parlamentarias, Dictaminación de iniciativas, Comisiones legislativas, Disciplina partidista, Congreso mexicano.

Abstract

Legislative committees are a key point to understand the legislative behavior, committees are decisions and in plenary meetings are reflectors. The aim of this study was to show the impact of formal and informal rules in bill's process in legislative committees. By building the database "Bills' Finance and Government committees 2012-2013" with 389 bills and from semi-structured interviews with three interviewee profiles: 1) Legislators, 2) Parliamentary technical advisor and legislative counsel, 3) Journalists.; found that both the variation in the concentration level of the formal powers of the coordinators of the parliamentary groups and the variation in the strength of party discipline, determine the results in the bill's process on the committees through two types of parliamentary practice: dilatory and peremptory.

Keywords: Parliamentary practices, bills' process, legislative committees, party discipline, Mexican Congress.

Agradecimientos

Esta tesis habitó entre los tiempos escasos y aprendizajes novedosos. No dio tregua, fue una pre-ocupación constante. La muy condenada se supo importante y en ocasiones me hizo desatinar, por eso le tengo un cariño especial. Ella sabe también que quedaron deudas pendientes, y más pronto de lo espero regresará, atractiva y compleja como es su costumbre.

En primer lugar agradezco a Dios por permitirme alcanzar esta meta. A mi familia, ese motor que me impulsa día con día a seguir, quienes me han enseñado tanto de la vida. También agradezco el apoyo y el amor de Sergio, quien ha estado presente en los buenos y no tan buenos momentos. Sin su presencia esta experiencia no hubiera sido tan maravillosa. A mis amigos Montse y Roy, aunque a veces no nos miramos, el cariño es grande.

Agradezco sinceramente a la FLACSO no sólo por haberme abierto sus puertas, sino por todo el aprendizaje recibido que trasciende el ámbito académico. A todos los profesores que a lo largo de la formación en el posgrado compartieron su conocimiento. Especialmente, mis agradecimientos y admiración van dirigidos a cuatro investigadores de esta facultad: a Mario Torrico, el director de este esfuerzo académico, quien a partir de sus observaciones, sus consejos y regaños en los momentos necesarios supo guiarme hasta cumplir con el objetivo. A Rodrigo Salazar, no sólo porque fue lector de este trabajo y aportó elementos clave para fortalecer la estructura del mismo, sino también por ser un ejemplo importante de disciplina. A Benjamín Temkin, quien con su vasta experiencia como investigador, contribuyó con sus atinadas observaciones. A José Del Tronco, quien mediante sus consejos, se logró una mayor claridad de los objetivos en los inicios de este esfuerzo académico.

También quiero agradecer de manera especial a Khemvirg Puente quien ha sido lector en dos ocasiones. Mediante su amplia experiencia en los estudios legislativos y sus valiosas críticas supo encaminar este trabajo.

Agradezco todos y cada uno de mis veinticinco compañeros de la promoción XIX de la Maestría en Ciencias Sociales. Gracias porque fuimos viajeros del mismo barco, y en ese viaje encontré amistades, solidaridad y apoyo. Gracias porque de todos y todas aprendí. También agradezco los comentarios y observaciones realizadas a esta investigación por mis compañeros y compañera del seminario Política, Comportamiento, Instituciones y Actitudes. Gracias Julián, Lalo, Paz, Víctor, Isaac y Pablo.

Agradezco a Rosa Albina Garavito porque sin su ayuda no hubiera concretado algunas entrevistas que fueron clave para este trabajo. Gracias a todos y todas los y las entrevistadas por la confianza conferida a la que escribe.

Con mucho cariño, agradezco a los profesores de la UACM Pablo Vargas, Pilar Padierna, Abel Villareal, Víctor Hugo Martínez y Armando Palomo. Gracias por su constante apoyo.

*México, D. F.
julio, 2014*

Índice general

Resumen.....	i
Abstract.....	i
Agradecimientos.....	ii
Índice general.....	iv
Índice de tablas.....	v
Índice de gráficos.....	vi
Índice de figuras.....	vi
Introducción.....	1
Estado del arte.....	7
Capítulo 1: Marco teórico. Conceptos y aproximaciones al comportamiento parlamentario en las comisiones legislativas.....	14
1.1 Reglas informales, comportamiento legislativo y prácticas parlamentarias.....	14
1.2 Los sistemas de comisiones: clasificación y variables explicativas.....	23
1.3 El tamaño de las comisiones.....	25
1.4 La profesionalización legislativa: la experiencia de los miembros de las comisiones y la reelección legislativa.....	27
1.5 <i>No todas las iniciativas son iguales</i>	30
1.6 La disciplina partidista en la dinámica parlamentaria.....	32
1.7 Conclusiones preliminares.....	34
Capítulo 2: Antecedentes. El caso del Congreso mexicano y su sistema de comisiones.....	36
2.1 El diseño institucional del Congreso mexicano: la importancia de las comisiones ordinarias en el quehacer legislativo.....	38
2.2 El proceso de dictaminación de iniciativas.....	43
2.3 Las comisiones de Hacienda y de Gobernación.....	47
2.4 Los coordinadores de bancada: poder y atribuciones.....	51
2.5 Conclusiones preliminares.....	54

Capítulo 3: Diseño de investigación: hipótesis y variables explicativas del comportamiento legislativo en las comisiones ordinarias.....	56
3.1 Sistema de hipótesis: la variación entre la disciplina y las atribuciones formales de los coordinadores de bancada.....	57
3.2 Operacionalización y variables.....	60
3.3 Técnicas de análisis cuantitativa y cualitativa: contrastación empírica de las hipótesis.....	66
Capítulo 4: Resultados. Las prácticas parlamentarias y la dictaminación de iniciativas en las comisiones de Hacienda y de Gobernación.....	69
4.1 Numeralia de la Cámara de Diputados y del Senado de la República.....	69
4.2 Los casos de las comisiones de Hacienda y Gobernación.....	73
4.2.1 La numeralia de iniciativas en las comisiones legislativas.....	77
4.3 Entrevistas: <i>lo que dicen los informantes</i>	88
4.3.1 Comisión de Hacienda en Cámara de Diputados.....	94
4.3.1.1 Prácticas dilatorias y perentorias: <i>no todas las iniciativas son iguales</i>	99
4.3.2 La Comisión de Hacienda en el Senado.....	102
4.3.2.1 Las prácticas perentorias y dilatorias. <i>La diferencia la hacen las iniciativas y el tipo de incentivos</i>	104
4.3.3 Comisión de Gobernación de la Cámara de Diputados.....	107
4.3.3.1 Prácticas perentorias y dilatorias en la Comisión de Gobernación de la Cámara de Diputados.....	110
4.3.4 Comisión de Gobernación en el Senado.....	112
4.3.4.1 Prácticas perentorias y dilatorias.....	114
4.3.5 <i>Los periodistas refieren acerca de las prácticas parlamentarias en las comisiones legislativas</i>	116
4.3.5.1 Cuándo se aceleran y cuándo se retrasan los dictámenes.....	119
4.3.6 Consideraciones generales a partir del análisis de las entrevistas.....	120
Conclusiones.....	124
Bibliografía.....	131
Anexo.....	142

Índice de Tablas

Tabla 1: Variables a considerar en el estudio de los sistemas de comisiones.....	24
Tabla 2: Variables que afectan el control partidario en las comisiones legislativas.....	25
Tabla 3: Iniciativas presentadas por el Ejecutivo: Cámara de Diputados y Cámara de Senadores.....	36

Tabla 4: Tipología de comisiones legislativas según criterios.....	47
Tabla 5: Tabla de contingencia: comparativo entre las comisiones de Hacienda en la Cámara de Diputados y el Senado de la República.....	82
Tabla 6: Tabla de contingencia: comparativo entre las comisiones de Gobernación en ambas Cámaras.....	85
Tabla 7: Frecuencias de los códigos. Entrevistas Cámara de Diputados.....	92
Tabla 8: Frecuencias de los códigos. Entrevistas Senado de la República.....	92
Tabla 9: Frecuencias de los códigos. Entrevistas periodistas.....	93

Índice de Gráficos

Gráfico 1: Aprobación de iniciativas presidenciales en el Congreso mexicano: LVII a la LXI legislaturas (1997-2012).....	37
Gráfico 2: Numeralia de la Cámara de Diputados: primer año legislativo de la LXII legislatura (2012-2013).....	70
Gráfico 3: Numeralia del Senado de la República: primer año legislativo de la LXII legislatura (2012-2013).....	71
Gráfico 4: Integración de la Comisión de Hacienda, Cámara de Diputados.....	74
Gráfico 5: Integración de la Comisión de Hacienda, Senado de la República.....	74
Gráfico 6: Integración de la Comisión de Gobernación, Cámara de Diputados.....	75
Gráfico 7: Integración de la Comisión de Gobernación, Senado de la República....	75
Gráfico 8: Experiencia en las comisiones de Hacienda.....	76
Gráfico 9: Experiencia en las comisiones de Gobernación.....	77
Gráfico 10: Porcentaje de iniciativas turnadas a las comisiones de interés: Hacienda y Gobernación (con respecto a las iniciativas totales presentadas en las Cámaras).....	77
Gráfico 11: Numeralia Comisión de Hacienda, Cámara de Diputados.....	78
Gráfico 12: Numeralia Comisión de Hacienda, Senado de la República.....	78
Gráfico 13: Numeralia Comisión de Gobernación, Cámara de Diputados.....	79
Gráfico 14: Numeralia Comisión de Gobernación, Senado de la República.....	79

Índice de Figuras

Figura 1: Impacto de las emociones en la acción del agente.....	19
Figura 2: Esquema de las corrientes de interacción.....	27
Figura 3: El Proceso Legislativo.....	41
Figura 4: Proceso de dictaminación de iniciativas.....	43
Figura 5: Atribuciones de los coordinadores de bancada en cada Cámara.....	60
Figura 6: Relación entre variables.....	66

Figura 7: Relaciones entre códigos.....	93
Figura 8: Mecanismo del comportamiento legislativo durante el proceso de dictaminación en las comisiones de Hacienda y de Gobernación del Congreso mexicano.....	122

Las prácticas parlamentarias en el Congreso mexicano. Los casos de las comisiones de Hacienda y de Gobernación durante el primer año de la LXII legislatura (2012-2013).

*El Congreso, en sus salones de comisiones,
es el Congreso trabajando.*

Woodrow Wilson, 1885.

Introducción.

A partir de la caída de los regímenes autoritarios latinoamericanos, ocurrida entre las décadas de 1970 y 1980, los estudios políticos sobre la región cambiaron de manera significativa. Este cambio consistió en la importancia que cobraron los estudios acerca de la democracia, incluyendo los estudios enfocados en las instituciones políticas.

A partir del interés en el estudio de las instituciones políticas latinoamericanas, cobraron relevancia los análisis de la relación Ejecutivo-Legislativo, de las reglas electorales, de la fragmentación de los sistemas de partidos, y del nuevo institucionalismo como enfoque analítico de las dinámicas legislativas.

El incremento de las investigaciones legislativas desde la década de 1990, explica Alemán (2013), ha ayudado a desarrollar teorías explicativas acerca de la toma de decisiones en los Congresos.

No obstante, la mayor parte de las investigaciones que se han llevado a cabo para entender el funcionamiento de los Congresos latinoamericanos, se han enfocado en la relación Ejecutivo-Legislativo y en la dinámica del Pleno de los Congresos, predominantemente con ayuda de las técnicas del análisis cuantitativo. Pocas investigaciones han analizado la dinámica interna de los Congresos desde el estudio de las comisiones legislativas con técnicas de análisis cualitativas o mixtas.

Las comisiones legislativas, que pueden ser temporales o permanentes, están organizadas sistemáticamente por áreas temáticas, y “se les delega funciones con el fin

de promover mayor eficiencia en el desempeño de los asuntos propios de las funciones parlamentarias” (Alcántara, García y Sánchez, 2005: 256).

Sin embargo, la relevancia de las comisiones legislativas va más allá de la división de trabajo que implican. Debido a que “el pleno del Congreso sólo atiende una pequeña parte del trabajo [...] [las comisiones] dictan el curso que habrá de tomarse, no sólo prescribiendo acciones de la cámara (sic), sino midiendo también, de acuerdo con sus propios deseos, las oportunidades para debatirlos y deliberarlos” (Wilson, 1956: 68-69).

A pesar de la importancia que poseen los sistemas de comisiones para entender el trabajo parlamentario, gran parte de las investigaciones dedicadas a las comisiones legislativas en la región latinoamericana sólo se enfocan en describir las atribuciones jurídicas y las variables de formación¹ de los sistemas de comisiones. Son pocos los investigadores que han dedicado su esfuerzo a analizar el funcionamiento interno y el juego político que se da al interior de las comisiones legislativas en América Latina.

La presente investigación analiza la dinámica interna del sistema de comisiones en el Congreso mexicano, y tiene como objetivo principal mostrar la incidencia de las reglas escritas y no escritas en la toma de decisiones llevada a cabo durante el proceso de dictaminación de iniciativas² en las comisiones ordinarias.

Para lograr este objetivo, se estudian en perspectiva comparada y mediante la combinación de las técnicas de análisis cuantitativa y cualitativa, los casos de las comisiones de Hacienda y de Gobernación en ambas Cámaras legislativas durante el primer año de la LXII legislatura (2012-2013).

El estudio de ambas Cámaras del Congreso mexicano nos permite aportar elementos en el vacío de investigaciones politológicas sobre las dos Cámaras legislativas en México. Puente (2006) señala que la mayoría de los estudios sobre el Congreso en México se

¹ En la clasificación de “variables a considerar en el estudio de los sistemas de comisiones”, Casar (2001: 4) señala como variables de formación de los sistemas de comisiones a: 1) Clasificación y funciones; 2) Duración; 3) Número y Jurisdicciones; 4) Subcomisiones; 5) Tamaño; 6) Integración; 7) Representación de Partidos Políticos; 8) Staff.

² Por proceso de dictaminación de iniciativas entiéndase la discusión y resolución sobre una o varias iniciativas, concluyendo con la emisión del documento o dictamen que requiere la rúbrica de la mayoría de los miembros de la comisión (Rangel y Ceballos, 2009).

dedican sólo a la Cámara de Diputados, y es un error asumir que lo que sucede en la Cámara baja, sucede también en el Senado.

La implementación de la combinación de las técnicas de análisis se debe a dos factores:

1) la escasa información disponible acerca de cómo ocurren las votaciones en la dictaminación de las iniciativas que se lleva a cabo en las comisiones del Congreso mexicano, y 2) la insuficiente sistematización de la poca información cuantitativa que existe acerca de las votaciones en las comisiones.

Por lo tanto, el objetivo de combinar de las técnicas de análisis es compensar la insuficiencia de la información cuantitativa mediante la incorporación de la triangulación de las entrevistas realizadas a los miembros de las comisiones, al staff técnico de las mismas y a los periodistas especializados en el funcionamiento de las comisiones.

La selección de las comisiones de Hacienda y de Gobernación obedece a que en el caso mexicano:

“la actividad legislativa se concentra en un puñado de comisiones. Por un lado tenemos a un grupo de comisiones que se encarga de la legislación rutinaria como la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública y la Comisión de Hacienda y Crédito Público, que anualmente dictaminan la iniciativa del presupuesto. Por otro lado está el grupo de comisiones cuya jurisdicción cubre áreas de legislación recurrente. La más importante, sin duda, es la comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales³ a la que corresponde dictaminar, a menudo en forma conjunta con otras comisiones todas las iniciativas de reforma constitucional” (Nacif, 2000: 55).

Hacienda y Gobernación son dos de las comisiones más deseadas por los grupos parlamentarios de aquel *puñado* de comisiones donde se concentra el trabajo legislativo. “Por lo general, las de mayor importancia (y las más apetecidas) [las comisiones] son las que tienen qué ver con temas económicos, fiscales, o presupuestarios y/o las encargadas del tratamiento del grueso de la legislación” (Alcántara, García y Sánchez, 2005: 273).

³ Cuando Nacif (2000) escribió su artículo acerca del sistema de comisiones permanentes, Gobernación y Puntos Constitucionales constituían una sola comisión. Actualmente en la LXII legislatura (2012-2015), Puntos Constitucionales y Gobernación, constituyen dos comisiones ordinarias.

La Comisión de Gobernación ha tenido una posición estratégica en la aprobación de iniciativas relacionadas con cambios de política importantes (Nacif, 2000). No es casual que esta comisión sea presidida por el partido del gobierno en turno.

La Comisión de Hacienda es la encargada de dictaminar la iniciativa de Ley de Ingresos, además de encargarse de las iniciativas con tópicos fiscales. A diferencia de la Comisión de Presupuesto que sólo se establece en la Cámara de Diputados por razones de coordinación en la dictaminación de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, la Comisión de Hacienda está constituida en ambas Cámaras.

Es por ello que en el presente estudio seleccionamos esas dos comisiones: son dos de las comisiones más importantes y más apetecidas por los grupos parlamentarios debido a los temas que tratan; una se encarga de temas políticos y la otra de temas fiscales. Además, las dos están constituidas en ambas Cámaras. Esta última característica es metodológicamente relevante para nuestro estudio ya que utiliza el método comparado para analizar las prácticas parlamentarias y la productividad en ambas Cámaras legislativas del Congreso de la Unión.

Las comisiones ordinarias, en el Congreso mexicano, están encargadas especialmente de una tarea clave para el proceso legislativo: el proceso de dictaminación de las iniciativas⁴, de decretos o de proyectos de ley que les son turnados. Tienen una posición privilegiada en el proceso legislativo ya que todas las iniciativas, excepto las que el pleno considere de obvia y urgente resolución⁵, son turnadas a las comisiones ordinarias para ser debatidas, deliberadas y dictaminadas.

⁴ Por proceso de dictaminación de iniciativas entiéndase la discusión y resolución sobre una o varias iniciativas, concluyendo con la emisión del documento o dictamen que requiere la rúbrica de la mayoría de los miembros de la comisión (Rangel y Ceballos, 2009).

⁵ Durante el primer año de la LXII legislatura (2012-2013) en la Cámara de Diputados se enviaron directamente al Pleno 0.26 por ciento del total de las iniciativas presentadas a dicha Cámara. Por su parte, en el Senado durante este mismo periodo, se enviaron directamente al Pleno 0.32 por ciento del total de las iniciativas turnadas al Senado. En ambos casos, la proporción de las iniciativas que no se turnan a las comisiones ordinarias, no rebasa el 1 por ciento. Cabe señalar que durante la pasada LXI legislatura (2009-2012), en la Cámara de Diputados sólo se enviaron directamente al Pleno 0.0016 por ciento del total de las iniciativas presentadas en esa Cámara. En el Senado de la República durante la LXI legislatura (2009-2012), sólo se enviaron directamente al Pleno 0.0012 por ciento del total de iniciativas presentadas en la Cámara alta (Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación, 2014).

Según datos obtenidos del Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación (2014), el 100 por ciento de las iniciativas aprobadas en las comisiones ordinarias en el primer año de la LXII legislatura (de septiembre de 2012 a agosto de 2013) fueron aprobadas por el Pleno, en ambas Cámaras⁶. Al revisar la cronología de cada iniciativa que tiene el estatus de aprobada y que se turnó a las comisiones, en ambas Cámaras, no existe el registro de alguna iniciativa que haya sido aprobada en comisiones y desechada o dictaminada en sentido negativo en el Pleno. Esto también aplica para las iniciativas con estatus de dictamen negativo en comisiones, ya que todas ellas fueron desechadas en el Pleno.

Con los datos que ofrecen las cronologías de las iniciativas en el Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación (2014), no podemos saber exactamente si se realizaron modificaciones a los dictámenes durante su discusión en el Pleno, y tampoco en qué sentido se pudieron haber dado dichas modificaciones, es decir, si fueron de forma o de fondo. Lo que sí sabemos con estos datos es que, en las iniciativas aprobadas y en las dictaminadas en negativo, el Pleno no cambió el estatus del dictamen proveniente de las comisiones, esto es, lo que aprobó comisiones, lo aprobó el Pleno. Puente (2006) en su trabajo acerca del Senado mexicano señala que dos razones por las cuales los dictámenes de las comisiones no sufren modificaciones importantes en el Pleno:

“Por lo regular, los dictámenes presentados por las comisiones no sufren de modificaciones importantes en el Pleno debido a dos razones: primero, la proporcionalidad de los grupos parlamentarios en las comisiones, y segundo, porque el trabajo de carácter técnico se realiza en comisión y no en el Pleno, donde no se cuenta con el personal capacitado para esa tarea ni con las condiciones de trabajo y deliberación detallada de un documento técnico” (Puente, 2006: 101).

Estos datos dan cuenta de la importancia que representa el sistema de comisiones legislativas en la dinámica parlamentaria, ya que es allí donde se generan las decisiones acerca del rumbo de las iniciativas, no en el Pleno. Como enunciaba Wilson (1956), el

⁶ En la Cámara de Diputados durante el periodo señalado, fueron aprobadas 51 iniciativas, lo que corresponde al 3.6 por ciento del total de las iniciativas presentadas en dicha Cámara. Por su parte en el Senado, durante el periodo señalado fueron aprobadas 86 iniciativas, lo que corresponde al 8.7 por ciento del total de las iniciativas presentadas en la Cámara alta (Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación, 2014).

Pleno sólo atiende una pequeña parte del trabajo legislativo, mientras que las comisiones dictan el curso que habrá de tomarse. En el Pleno están los reflectores, y en las comisiones están las decisiones: “las discusiones plenarias tienden a ser breves y tocar aspectos superficiales, mientras que las discusiones de las comisiones llegan hasta los puntos más específicos” (Shaw, 1979:421).

La predominancia de las investigaciones acerca de la productividad legislativa del Congreso mexicano basadas en el Pleno y las teorías del comportamiento legislativo derivadas de estas investigaciones, denotan un problema metodológico: la variable dependiente debería ser el sistema de comisiones y no el Pleno cuando lo que se busca es otorgar explicaciones acerca del comportamiento legislativo y predicciones de la productividad en el Congreso, ya que es en las comisiones en donde se determinan las negociaciones de la mayoría de las iniciativas que son presentadas en ambas Cámaras.

Mientras los investigadores no se encarguen de analizar el sistema de comisiones y tampoco fomenten el estudio de las decisiones y de los acuerdos que se dan en *las entrañas* del Congreso, estarán impulsando la formación de nuevos investigadores alejados de la realidad legislativa quienes caerán en el mismo problema metodológico que sus antecesores académicos, cuando intenten otorgar explicaciones acerca del comportamiento legislativo y predicciones de la productividad en el Congreso: tomarán como variable dependiente el Pleno y dejarán en segundo plano lo que sucede en las comisiones.

Una de las causas principales por la que no se llevan a cabo estudios acerca del sistema de comisiones es la poca información disponible del tópico. Sin embargo, si no enfocamos nuestros esfuerzos académicos en los análisis del sistema de comisiones, poco entenderemos la toma de decisiones en la dinámica parlamentaria y tampoco coadyuvaremos a transparentar el trabajo legislativo.

Este estudio pretende dar a conocer, no sólo a los estudiosos de los Congresos, sino al público en general, lo que acontece *en el corazón* del Congreso mexicano a partir del análisis de las prácticas parlamentarias que se suscitan en las comisiones ordinarias durante las dictaminaciones de las iniciativas y de la incidencia de la reglamentación

formal en el comportamiento de los legisladores, con las características de un diseño institucional como el propio del caso mexicano.

Para llevar a cabo este trabajo, partimos de una pregunta eje que consiste en indagar la incidencia de las prácticas parlamentarias y de las reglas formales en el proceso de dictaminación de iniciativas del sistema de comisiones ordinarias de ambas Cámaras del Congreso:

- ¿De qué manera inciden las reglas formales e informales en los resultados de la dictaminación de las iniciativas en las comisiones ordinarias del Congreso mexicano?

La hipótesis que defiende este trabajo es que tanto la variación en el nivel de concentración de las facultades formales de los coordinadores de las bancadas parlamentarias, como la variación en la fortaleza de la disciplina partidista determinan los resultados (aprobación, rechazo o estancamiento) del proceso de dictaminación de iniciativas en las comisiones analizadas, a través de dos tipos de prácticas parlamentarias: dilatorias y perentorias.⁷

Estado del arte.

Los estudios acerca de los procesos democráticos, incluyendo el tópico legislativo, tuvieron auge a partir del quiebre de los autoritarismos y las transiciones. Alemán (2013) establece que los estudios políticos en América Latina han cambiado significativamente a partir de las tres últimas décadas.

En el análisis que realizó dicho autor acerca de la literatura de los estudios legislativos, afirma que desde 1990 el número de estudios legislativos aumentaron considerablemente, siendo paradigmático el estudio seminal llevado a cabo por Shugart y Carey “President and Assemblies” (1992) con respecto a la influencia del nuevo institucionalismo en los estudios legislativos latinoamericanos.

⁷ Esta hipótesis es una síntesis del sistema de hipótesis que defiende este trabajo. El sistema de hipótesis se explicará en el capítulo dedicado al diseño de investigación.

Aproximadamente 28 por ciento de los análisis se ha concentrado en el estudio del comportamiento legislativo –comportamiento del voto, iniciación de iniciativas, reglas institucionales e incentivos que afectan el comportamiento-; 27 por ciento de dichas investigaciones se han encargado del estudio de la cooperación y la dinámica entre los poderes Ejecutivo y Legislativo; 16 por ciento han incorporado el estudio del comportamiento legislativo y la cooperación de poderes; y 19 por ciento se ha encargado del análisis de las carreras políticas de los legisladores (Alemán, 2013).

En relación con la teoría, métodos y temas, Alemán (2013) señala que alrededor de tres cuartas partes de los artículos indexados dedicados a los estudios legislativos contienen metodología cuantitativa como análisis estadísticos y desarrollo de índices, y el resto utiliza técnicas cualitativas para el análisis de la información.

Con esta información acerca de las proporciones de los enfoques metodológicos en los estudios legislativos, surgen dos cuestiones: 1) es evidente la predominancia de la metodología cuantitativa en dichos estudios, 2) el autor no refiere en la proporción de artículos indexados a aquellos que utilizan la combinación de técnicas de análisis. Por lo cual, la combinación de las técnicas de análisis en los estudios legislativos, es poco común, y por ello novedosa.

Durante la revisión bibliográfica, identificamos aspectos que los teóricos señalaran como causas de incidencia en los resultados del proceso de las dictaminaciones en los Congresos.

Así, García y Sánchez (2002), Béjar (2007), Pakenham (1970), Puente (2009), identifican que mediante la especialización y profesionalización, los legisladores adquieren ciertas destrezas que, a la larga, repercutirán positivamente en los procesos de votación, es decir, que la profesionalización incide positivamente en los resultados del proceso de votaciones o dictaminaciones.

García y Sánchez (2002), Puente (2009), Nacif (2000), Béjar (2007) coinciden en la importancia del número de partidos representados en el Congreso y de integrantes de comisión, a saber que cuanto más elevado es el número, mayores son los costos de adopción de decisiones siempre que cada participante tenga voz y voto independientes.

Es recomendable que el número de miembros de comisión no sea excesivo, así como el número de comisiones permanentes ya que se podría presentar la dificultad para conseguir consensos similares a la de los plenos, y limitar la especialización.

Béjar (2007), García y Sánchez (2002); Nacif (2000) le otorgan importancia al control del grupo parlamentario y a la disciplina partidista con respecto a los resultados de las dictaminaciones o votaciones en el pleno ya que aseguran que la estructura de oportunidades dentro de los legislativos latinoamericanos está controlada por los partidos y sus cúpulas, lo que limita la capacidad de acción de los mismos y la independencia en la toma de decisiones.

Petri y Vargas (2008) afirman, en su análisis del transfuguismo, que las reglas informales tienen relación con el juego de incentivos-restricciones formales e informales que surgen de los reglamentos legislativos de la región, principalmente desde la perspectiva de la costumbre parlamentaria y que afecta a la disciplina partidista.

Krehbiel (1992), Bach y Smith (1988), identifican reglas especiales o emergentes que surgen en los procesos de votación durante la resolución a iniciativas de ley específicas en las comisiones legislativas que pueden verse como un proceso mayoritario: “bill specific rules”.

La bibliografía revisada aporta elementos referidos como factores de incidencia en la toma de decisiones llevada a cabo en las comisiones de los congresos.

Si bien es cierto que en algunas referencias bibliográficas se mencionan las prácticas parlamentarias como características de la dinámica legislativa, los teóricos poco explicitan el grado de incidencia de las prácticas parlamentarias en la toma de decisiones y en los resultados de las dictaminaciones de iniciativas. En los estudios sobre el transfuguismo en Latinoamérica se dice que esta regla informal afecta directamente a la disciplina de partido, pero no se puntualiza la forma en que impacta en las votaciones.

El estudio y análisis de las comisiones legislativas nos permite conocer a fondo el funcionamiento de los congresos. En América Latina existen numerosos análisis dedicados a la descripción y análisis del funcionamiento de las cámaras legislativas de

los Congresos (García y Sánchez, 2002; Béjar, 2000, 2003, 2007, 2009, 2012; Puente, 2009; Báez, 2009;; Nacif, 2000, 2004; Lujambio, 2010; Casar, 1999, 2008; Mora-Donatto, 2008; Mirón Lince, 2003, 2009; Espinoza y Weldon, 2010; Heller y Weldon, 2003; Espinoza; 2003; Ugalde, 2003; Valencia, 2010; Huber Olea y Contró, 2001), de los cuales sólo algunos se han ocupado en describir la estructura de las comisiones y sus atribuciones jurídicas, y muy pocos se han concentrado en el análisis de los sistemas de comisiones (Béjar, 2011; Puente, 2009; Sirvent, 2003; Casar, 2001; Alcántara, García y Sánchez, 2005; Mora-Donatto, 2006).

Los trabajos analíticos más numerosos acerca de los sistemas de comisiones legislativas se encuentran en Norteamérica. Tradicionalmente divididos en dos escuelas, los estudios legislativos en Norteamérica se han centrado en analizar no sólo la dinámica del Pleno o el papel del Congreso como un contrapeso del Ejecutivo, sino también en describir y analizar la dinámica interna de las comisiones legislativas. Autores de la escuela de Washington como Smith, 1986; Hall y Wayman, 2009; Cox, 2010; Polsby, 1990; y Rohde y Shepsle, 1987; Brady y Morgan, 1987; Krehbiel, 1992, Mayhew, 1987; Fiorina, 1987 de la escuela de San Diego, han aportado elementos teóricos para analizar la dinámica de los Congresos y el comportamiento legislativo, tanto en las comisiones como en las legislaturas en general.

En medio de estas dos escuelas, se encuentra un teórico de los estudios legislativos considerado como un clásico y pionero de los estudios analíticos de las comisiones legislativas. Richard F. Fenno, Jr (1973) llevó a cabo una investigación que desentraña la toma de decisiones en las comisiones legislativas del Congreso estadounidense. Mediante entrevistas y la observación directa de los miembros del Congreso y del personal de las Cámaras, Fenno identificó variables explicativas de las prácticas parlamentarias, tanto de la Cámara baja como del Senado.

En el análisis que realiza Smith (1986) sobre el trabajo de Fenno, explica que la observación participante que Fenno llevó a cabo dentro de las comisiones legislativas, le permitió establecer un marco conceptual que sienta las bases para analizar las comisiones legislativas en Estados Unidos mediante cinco conceptos y/o variables:

a) Metas de los miembros de las comisiones: Fenno refirió que cada legislador miembro de comisión busca que su comisión le brinde beneficios que sean acordes con sus metas como legislador individual.

b) Limitaciones del entorno: Fenno abordó las limitaciones del entorno a partir de la identificación de un conjunto de outsiders (grupos de clientela, los dirigentes de partido, etc.) cuya importancia en las comisiones es variada con respecto a las metas de los legisladores ya que los outsiders también imponen demandas en las comisiones

c) Estrategias locales: en el modelo de Fenno, las estrategias locales están entre las metas y los entornos de un lado, y del otro el proceso de toma de decisiones y las decisiones. Son acuerdos compartidos, colectivos, diseñados para implementar, mediante la acción de la comisión, un determinado conjunto de objetivos a sus miembros en un determinado contexto de restricciones del entorno. Operacionalmente, son reglas de decisión para la toma de decisiones políticas que constituye la tarea más inmediata de las comisiones. Las estrategias locales son difíciles de descubrir.

d) Proceso de toma de decisiones: La primera variable dependiente que Fenno lleva a discusión es el proceso de toma de decisiones de cada comisión. Él examinó tres aspectos de las toma de decisiones de las comisiones: 1) Partidismo, 2) Participación-especialización, 3) Liderazgo.

e) Decisiones: Las dificultades de caracterizar entornos, estrategias locales y el proceso de toma de decisiones producen dificultades para separar los aspectos de la toma de decisiones de las comisiones en muchos aspectos.

Luego, en un trabajo posterior intitulado “Home style: House members in their districts” (1978), Fenno se centró en la creación de una tipología del comportamiento legislativo basada también en los resultados de sus trabajos etnográficos congresionales.

La relevancia de las investigaciones de Fenno para los estudios congresionales se centra en dos aspectos: su interés primario en el comportamiento de los legisladores y las herramientas del método cualitativo utilizadas para llevar a cabo su investigación. Fenno realizó una novedosa elección metodológica al utilizar la etnografía política y la

observación directa como herramientas, lo que contribuyó a obtener información para establecer su teoría del comportamiento legislativo. Sus hallazgos son un referente clave para el presente estudio.

En general, la literatura académica dedicada de los estudios legislativos en la región latinoamericana presenta limitantes con respecto al análisis de la relación causal entre las reglas informales en los congresos y los resultados de las dictaminaciones en los sistemas de comisiones. La mayor parte de las investigaciones legislativas en esta región se enfocan en la descripción del funcionamiento y atribuciones de las comisiones, sin profundizar en la dinámica parlamentaria ni en el proceso de toma de decisiones y sus implicaciones en los resultados de la dictaminación.

Por el contrario, los aportes realizados en las investigaciones de universidades e institutos norteamericanos, han llevado a conocer la función de las reglas informales en los procesos de decisión en las comisiones legislativas. Uno de estos trabajos es el de Cox y McCubbins (1993) en el que se refieren a las comisiones legislativas y a sus legisladores como un “cartel legislativo”, donde estos “cárteles” crean las reglas del proceso legislativo, y además los líderes de los partidos políticos representados en el Congreso utilizan los puestos de las comisiones legislativas como un mecanismo de control sobre los legisladores miembros de las comisiones y así alcanzar los objetivos del partido.

Por su parte, Olson (1994) establece dos relaciones importantes entre los partidos políticos y las comisiones legislativas: 1) Los legisladores acceden a las comisiones por medio de los partidos políticos y a su vez las comisiones constituyen un espacio de negociación entre los partidos políticos y los actores externos; 2) el liderazgo que comparten los partidos políticos y las comisiones en el debate que antecede al Pleno.

Por otra parte, los textos periodísticos son una fuente de información en la que se pueden encontrar relatos acerca de lo que sucede al interior de las comisiones. Con lenguaje propio de la jerga legislativa, relatan los casos en los cuales los miembros de las comisiones estratégicamente dejan sin quórum las reuniones legislativas, a lo que llaman “el reventón de sesiones”, o cuando dos o más grupos parlamentarios “cierran

filas” en torno al debate de algunas iniciativas en una o en ambas cámaras; el “planchado de iniciativas” y los “acuerdos a puerta cerrada” que mantienen algunos legisladores antes del proceso de dictaminación y que inciden en la postergación o la agilidad de las dictaminaciones. Por ello, en el presente estudio los textos periodísticos son una referencia empírica importante, más no la única, que contribuye a la cimentación de los supuestos en la investigación.

Debido a las limitantes que presenta la literatura académica dedicada a los estudios de los sistemas de comisiones legislativas en la región latinoamericana, consideramos que es relevante estudiar la incidencia de las reglas informales en el proceso de dictaminación de iniciativas que se lleva a cabo en las comisiones del Congreso. La pretensión de este estudio es aportar elementos a las teorías que otorgan explicaciones del comportamiento parlamentario, de la productividad y la toma de decisiones legislativas.

Capítulo 1: Marco teórico. Conceptos y aproximaciones al comportamiento parlamentario en las comisiones legislativas.

En toda sociedad existen las reglas de comportamiento, mismas que no son uniformes y están en constante cambio. Para tener efectividad, las reglas deben ser aceptadas y legitimadas por la sociedad, y remitir a una sanción para quienes las infrinjan. Lo mismo aplican las sanciones para las reglas formales como para las informales, y dicha sanción es lo que diferencia una regla de una costumbre: es el castigo a quien quebranta la regla y puede ser impartido por los canales oficiales o fuera de ellos.

Al hablar de reglas, no podemos dejar de lado la relación simbiótica que existe entre éstas y las instituciones. El referente obligado en dicha relación es la teoría neoinstitucionalista. Sin entrar en materia de debates con respecto a las corrientes del neoinstitucionalismo y sus distintas aportaciones al análisis del comportamiento social y económico, nos interesa exponer la conceptualización que esta teoría ofrece con respecto a las instituciones: “una institución es comúnmente entendida en esta perspectiva como sistema de reglas que limitan o impulsan la acción del individuo” (De la Garza Toledo, 2005: 171).

Desde esta configuración, las instituciones son un sistema conformado por reglas, tanto formales como informales, que determinan el comportamiento de los individuos en una sociedad.

1.1 Reglas informales, comportamiento legislativo y prácticas parlamentarias.

Las reglas constriñen la interacción humana. Las reglas jurídicas formales están plasmadas en códigos escritos, y las informales, social o culturalmente establecidas, no están escritas y se encuentran, por lo regular, mayormente arraigadas en la interacción, lo que implica que el proceso de cambio de éstas es más largo y complejo en comparación con las reglas formales: “Aunque las normas formales pueden cambiar de la noche a la mañana como resultado de decisiones políticas o judiciales, las limitaciones informales encajadas en costumbres, tradiciones y códigos de conducta son mucho más resistentes” (North, 1993: 17).

Gretchen y Levitsky (2006), definen a las instituciones informales como reglas socialmente compartidas, por lo general no escritas, que son creadas, comunicadas y sancionadas fuera de los canales oficialmente aceptados.

“Las reglas informales son complementarias a las reglas formales cuando ambos tipos de reglas contienen incentivos característicos de aplicación similares [...] las instituciones informales se pueden acomodar (aplicando de manera efectiva) a las instituciones formales cuando ambos tipos de instituciones divergen” (Jütting, et al 2007: 35).

¿Los vacíos en las reglas jurídicas formales dan pie a las reglas sociales informales? Puede ser que esto coadyuve al surgimiento o al fortalecimiento de reglas sociales informales, pero de ninguna manera ese vacío representa un estado de anomia en el sentido durkheimiano, ya que de las reglas sociales informales (o incluso de convenciones que después constituyen reglas informales) pueden surgir reglamentaciones jurídicas formales en respuesta a la necesidad de otorgar lineamientos y certeza en la interacción entre los agentes. Y por otro lado, está claro que no es posible ni deseable que toda acción se reglamente formalmente.

Las reglas vienen a ser más específicas que los valores generales, ya que determinan ciertos principios reguladores que son necesarios para la realización de estos valores. Tales son las formas en que se integran las pautas de valor de la cultura en común de un sistema social en la acción concreta de sus unidades en su interacción recíproca. Las normas van desde las regulaciones formales, explícitas, que se encuentran por ejemplo en los sistemas jurídicos, hasta los entendimientos informales, a veces inconscientes, que se encuentran por ejemplo en los barrios. Las prácticas son costumbres temporales acordadas por el sistema social en las que se implementan (Smelser, 1995).

Jütting (2007) considera que las instituciones informales son reglas de comportamiento socialmente sancionadas, donde estas reglas pueden ser actitudes o convenciones. A este respecto llama la atención la conceptualización de reglas, es decir, ¿una regla es lo mismo que una convención, o una práctica? En cierto sentido puede ser complejo tratar de delimitar las fronteras entre unas y otras porque todos éstos son elementos culturales y sociales que moldean el comportamiento de los individuos en una sociedad.

Sin embargo, consideramos que los tipos de sanción establecen una diferencia importante entre las reglas y todos los demás mencionados. Por ejemplo, en la cultura mexicana es común que la persona A salude a la persona B con un beso en la mejilla cuando se ven por primera vez en el día. Digamos, pues que es una práctica, más no es una obligación porque, si la persona C llega por primera vez y no saluda ni a A ni a B, nadie va a prohibir a C permanecer en el lugar por no haberlo hecho. Sí, puede ser que el castigo para C sea simbólico, porque A y B tal vez se formen un concepto prejuicioso de C derivado de su acción, y eso pueda notarse en la forma reticente en que A y B puedan tratar a C.

Si dentro de la sociedad mexicana se estableciera que, quien llegara a un lugar y no saludara de beso en la mejilla sería obligado a abandonar el lugar, entonces el saludo con beso en la mejilla sería una regla informal y C estaría siendo objeto de la aplicación de la sanción correspondiente por haber infringido la regla.

Un ejemplo de convención social es la puntualidad. Si las clases de matemáticas comienzan a las 10 am y C llega a las 10:15, todos sabemos que está en el límite de la tolerancia, porque por lo regular se brinda una tolerancia de 15 minutos (donde esa tolerancia de 15 minutos en sí misma, en este contexto, también representa una convención). Si C llega a las 10:30, tal vez el profesor no le impida la entrada al salón, pero al interrumpir la clase con su llegada, las miradas de disgusto de sus compañeros pueden representar un castigo social simbólico que C notará.

Ahora bien, suponiendo que en la escuela donde C asiste no tiene contemplado en el reglamento a la impuntualidad como objeto de sanción, pero si el profesor, como figura de autoridad, implementara la regla informal de la prohibición de entrada al salón a cualquier alumno que llegue un minuto después de las 10 am, aunque la regla no esté contemplada en el código formal de la escuela, el profesor puede imponer la sanción correspondiente, y en este caso C no podría entrar al salón de clases. Por lo tanto, la impuntualidad de C sería sancionada, dejando a C el costo de no haber aprendido los contenidos de aquella clase.

La actitud de C, en los dos ejemplos, denotó un comportamiento desviado. El comportamiento desviado implica que C se alejó o se desvió, en el plano práctico de las reglas, o de las convenciones, que la mayoría de la sociedad juzga como legítimas, y ante dicha desviación los miembros de la sociedad tienden a reaccionar con intensidad proporcional a su sentido de ofensa. En este caso, si C persiste en seguir practicando el comportamiento desviado, es posible que C sea definido públicamente como un sujeto desviado (Gallino, 2008).

Las actitudes de C que lo llevan al comportamiento desviado, pueden ser no intencionales, por ejemplo cuando C se comporta de manera desviada casualmente, puede ser una situación de no intencionalidad; mientras que si el comportamiento desviado es repetitivo, esa repetición conductual de C deja ver la intencionalidad de esa acción específica.

La actitud intencional se diferencia de la no intencional por la direccionalidad o la intencionalidad (*aboutness*) que contiene dicha actitud. Si C practica una actitud intencional, ésta contribuirá al desarrollo de tácticas que conlleven a la praxis de estrategias intencionales, las cuales pueden estar condicionadas por los deseos y metas de C.

Las tácticas y las estrategias intencionales, contenidas en la actitud de C, pueden brindarnos elementos para predecir el comportamiento de C en la medida en que C es tratado como un agente racional que actuará para conseguir sus metas a partir de sus deseos y creencias:

“En muchos, pero no en todos los casos, un poco de razonamiento práctico a partir del conjunto de creencias o deseos elegidos, producirá una decisión acerca de lo que el agente debería hacer; eso es lo que se predice que el agente hará” (Dennett, 1998: 29).

Los deseos y las metas de los agentes sociales pueden, o no, estar en sintonía con las metas de la organización en la que interactúan, y dichos deseos y metas logran arrojar explicaciones acerca del sentido de las decisiones y de los incentivos para la adopción de las mismas. “Los deseos definen lo que el agente considera lo posible” (Elster, 2010: 407) y las metas definen los estadios en donde son posibles los deseos.

Sin embargo, no todo comportamiento puede predecirse como tampoco podemos saber, de forma exacta, los deseos y las metas de los agentes, los cuales nos arrojarían sentido de las decisiones de dichos agentes y de los incentivos que las impulsan ya que “nadie es perfectamente racional, nadie tiene una memoria perfecta, nadie es un observador perfecto” (Dennet, 1998: 38).

Dennet (1998) desde las ciencias cognitivas nos explica que en los casos de la más leve patología cognitiva (cuando la gente tiene creencias y deseos contradictorios), los cánones de interpretación de la estrategia intencional no logran producir veredictos claros y constantes acerca de qué creencias y deseos son atribuibles a la persona. Elster (2010) desde el análisis del comportamiento social, afirma que si entendemos nuestra propensión a cometer errores, entonces tomamos precauciones para disminuir la probabilidad de volver a cometerlos y limitar el daño resultante de ello; esto en virtud de que siempre buscamos la racionalidad.

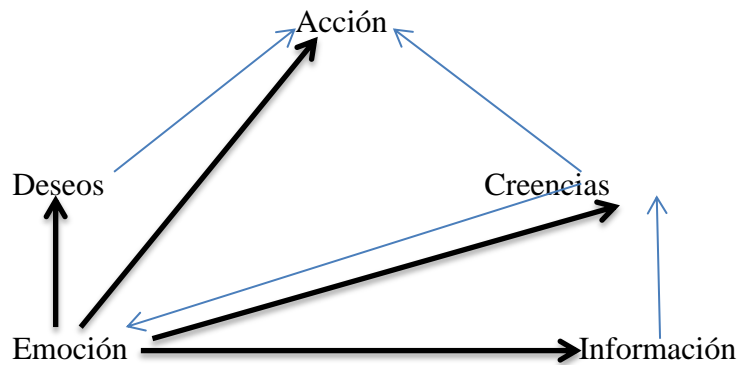
La propensión a cometer errores, lo que Elster (2010) llama *racionalidad imperfecta o secundaria*, da cuenta que no todos los comportamientos pueden predecirse debido a que los componentes de la estrategia intencional, esto es, deseos, creencias y metas (Dennet, 1998), son contradictorios, ya sea en el mismo agente o entre el agente y su ambiente donde interactúa.

Elster (2010) incluye en su explicación de la *racionalidad imperfecta o secundaria* de la toma de decisiones a las emociones del agente como elemento que afecta a los deseos en dos aspectos: a) Pueden generar un cambio temporario de preferencias. Si la situación en la que se tomará una decisión se impone una demora, entre el momento de decidir actuar y el momento de actuar, es posible que la acción nunca se lleve a cabo; b) Las emociones pueden provocar un aumento de lo que Elster (2010) llama el *índice de descuento temporal*, es decir, hacer que opciones antes no preferidas a causa de las malas consecuencias a largo plazo, de pronto aparezcan preferibles al agente.

Según Elster (2010), en la acción de la toma de decisiones del agente no sólo se incluyen los deseos, sino también las creencias y la información; elementos que también son afectados por las emociones. Cuando hace referencia a las creencias, ejemplifica con la

excesiva autoestima y la altivez a los rasgos del pensamiento desiderativo en el agente, lo cual, en una situación dada, le impide admitir su culpa y lo lleva a transferir sus culpas a otros agentes, motivando la generación de nuevos comportamientos agraviantes.

Figura 1: Impacto de las emociones en la acción del agente.



Fuente: Elster (2010:557)

En lo que respecta a la adquisición de la información que es necesaria para que el agente lleve a cabo la acción de la decisión, Elster (2010) refiere que las emociones pueden interferir en dicha adquisición óptima de información, y en consecuencia, afectar indirectamente a las creencias. Algunas emociones como la ira, pueden motivar a un agente a hacer cosas que no habría hecho de haber tenido una estrategia más racional de recolección de información.

Ser agente social implica la capacidad de desplegar un espectro de poderes causales, incluido el poder de influir sobre el desplegado de otros mediante acciones que nacen de las aptitudes de los individuos para producir diferencias en un estado de cosas preexistentes. Por lo tanto, un agente deja de ser tal si pierde la aptitud de producir alguna clase de diferencia, o de ejercer alguna clase de poder (Giddens, 2011).

La interacción social, realizada por los agentes, puede adoptar muchas formas y el resultado para cada agente social depende de los resultados para otros agentes.

“Muchos resultados se producen en virtud de procedimientos de toma colectiva de decisiones, la discusión, votación y la negociación, por medio de los cuales los grupos de individuos llegan a decisiones que son vinculantes para todos ellos [...]

las organizaciones actúan en función de las reglas destinadas a armonizar los incentivos a los individuos y las metas del sistema” (Elster, 2010: 731).

En el terreno legislativo, cada legislador como un agente social, puede buscar que su comisión le brinde beneficios que sean acordes con sus metas, deseos o creencias individuales. En ese contexto, en las comisiones legislativas podemos encontrar prácticas y acuerdos compartidos, colectivos, diseñados para implementar, mediante la acción de la comisión, un determinado conjunto de objetivos a sus miembros en un determinado contexto de restricciones del entorno. Operacionalmente, son reglas de decisión para la toma de decisiones políticas que constituye la tarea más inmediata de las comisiones. Sin embargo, las *estrategias inmediatas* son difíciles de observar (Smith 1986; Fenno, 1973).

Las estrategias inmediatas, son una especie de mezcla entre prácticas parlamentarias y reglas informales, identificadas por Fenno (1973) en su estudio acerca de las comisiones del Congreso estadounidense. El autor ubica a las estrategias inmediatas, por un lado, entre las metas de los miembros de las comisiones, y las limitaciones del entorno, y por otro lado entre la toma de decisiones y las decisiones mismas. Define a las estrategias inmediatas como acuerdos compartidos y colectivos diseñados para implementar, en la acción de la comisión, un determinado conjunto de objetivos a sus miembros. Establece también que las estrategias inmediatas son reglas de decisión para la toma de decisiones políticas.

Las estrategias inmediatas aparecen como variable interviniente en el esquema analítico de Fenno (1973). Sin embargo las estrategias inmediatas juegan un papel importante pero incómodo en el marco conceptual de Fenno. La presencia de estrategias inmediatas provee una base para comparar comisiones, pero esta afirmación trae consigo problemas ya que los acuerdos sobre las estrategias inmediatas no están presentes en todas las comisiones. Fenno concluyó que tres de las seis comisiones de la cámara baja carecían de consenso y que el penetrante individualismo de los legisladores en el Senado se contraponía al consenso y a las estrategias. Además, dejó sin respuesta la pregunta de por qué las estrategias inmediatas fueron adoptadas (Smith, 1986).

Las críticas de Smith (1986) acerca del marco conceptual del estudio llevado a cabo por Fenno (1973), concluyeron que el significado de las estrategias inmediatas para el comportamiento varía entre comisiones, donde la relación causal entre la relación de las estrategias inmediatas, como variable interviniente, y las metas de los miembros de comisiones y las limitaciones del entorno, como variables independientes, es difícil de demostrar.

Sin embargo, aunque la relación causal entre variables en el estudio de Fenno sea difícil de demostrar debido a que la dinámica entre las comisiones del Congreso estadounidense es distinta, no se niega su gran aportación a los estudios congresionales, y en específico, a los estudios analíticos de las comisiones legislativas.

Inmediatas o no, las estrategias forman parte importante de la toma de decisiones en los Congresos. Las estrategias y las actitudes intencionales de los agentes, en este caso, de los legisladores, pueden estar motivadas por sus deseos y sus metas individuales o colectivas (de los grupos parlamentarios o de las comisiones a las que pertenecen).

Bentham (1791) en su texto clásico, propone el término de táctica parlamentaria para definir “el arte de dirigir [*sic*] las operaciones de un cuerpo político [...] é [*sic*] impedir las dificultades que han de originarse [*sic*] de una gran reunión [*sic*] de hombres llamados á [*sic*] deliberar en común [*sic*” (Bentham, 2006: 78). Las tácticas parlamentarias, en su razón justificativa, deben aportar el mayor bien a la sociedad, sin embargo aclara que existen diez inconvenientes que han de evitarse: inacción, decisión inútil, indecisión, dilaciones, contiendas, sorpresa o precipitación, fluctuación en las providencias y falsedades (Bentham, 2006).

En estos diez puntos destacan la inacción, las dilaciones y las precipitaciones. La primera se refiere a la decisión que no se da porque la asamblea no se ocupa de ello. La falta de actividad puede provenir de varias causas, pero Bentham (2006) señala tres motivos principales: por apatía, por ausencia de arreglos previos entre los legisladores y cuando la asamblea está sujeta a deliberar únicamente las proposiciones presentadas por el Ejecutivo.

Las dilaciones son prácticas que están relacionadas con las tardanzas superfluas en las deliberaciones que corresponden a “los plazos inútiles [...] pueden agregarse todas las diligencias [*sic*] vagas é [*sic*] inútiles, preliminares que no se dirijen [*sic*] a una decision [*sic*], cuestiones mal sentadas ó [*sic*] presentadas con mal orden [*sic*], conversaciones de sabios presumidos y entretenimientos de la palestra o teatro” (Bentham, 2006: 129).

Las sorpresas o precipitaciones son prácticas perentorias con tácticas que consisten en atropellar una decisión, aprovechándose de la ausencia de un gran número de legisladores, precipitando la decisión sin otorgar el tiempo necesario para la deliberación. El mal de la precipitación reside en el peligro al encubrir sorpresas y aspectos sospechosos en una decisión (Bentham, 2006).

El filibusterismo, por ejemplo, una práctica con tácticas dilatorias que consiste en someter propuestas legislativas a un debate interminable. Puede decirse que es un recurso de la minoría legislativa para retrasar el voto en el pleno de alguna iniciativa.

En un Congreso o Parlamento democrático, las mayorías juegan un papel muy importante en la toma de decisiones. Sin embargo, no se puede soslayar la trascendencia de las acciones de los grupos minoritarios con respecto a la formación de coaliciones que permiten, en muchas ocasiones, la aprobación de iniciativas: “las minorías como partidos pivote suficientes para la formación de coaliciones mínimas ganadoras” (Nacif, 2002), donde dicha formación de coaliciones, en algunos Congresos, constituye una regla informal que puede agilizar, o no, la aprobación de los proyectos de ley.

En un estudio realizado por Protsky (2010: 11) sobre el parlamento rumano, subraya que dada la naturaleza polarizada del sistema rumano de partidos, el grupo de diputados de escaño reservado ha ocupado una posición pivote en un gran número de votaciones legislativas: “[...] la coalición de gobierno no tenía la mayoría parlamentaria y tuvo que contar con los diputados de los escaños reservados para lograr la mayoría legislativa que les permitiera aprobar algunas de sus iniciativas más importantes.” Lo cual manifiesta importancia de algunas minorías parlamentarias, según el contexto, para lograr coaliciones que permitan agilizar el proceso legislativo.

Por su parte, el transfuguismo en los congresos latinoamericanos constituye una práctica parlamentaria que consiste en cambios de fracción durante un periodo legislativo, esto es, cuando un legislador abandona su grupo parlamentario. Petri y Vargas (2008) subrayan el creciente número de casos del transfuguismo legislativo en los Congresos centroamericanos, y el impacto severo que ello tiene en la fragmentación parlamentaria, en las relaciones entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo, en la organización interna de las relaciones de los parlamentos; así como en la volatilidad del sistema de partidos, en la alteración de las dinámicas de coalición y en la gobernabilidad democrática en su conjunto, por lo que aseguran se necesita una regulación racionalizada del fenómeno.

1.2 Los sistemas de comisiones: clasificación y variables explicativas.

Los sistemas de comisiones tienen sus antecedentes el sistema de secciones (*bureaux y uffici*) del Parlamento francés que surgió en el siglo XIX. Con esta forma de organización, se dividió al Parlamento francés en cuatro o más secciones con el mismo número de miembros que estudiaban los asuntos incluidos en el orden del día, y después de la deliberación del asunto, se nombraba a un relator de la mayoría y otro de la minoría, y finalmente el Pleno concluía el trámite del asunto. Luego, el régimen de secciones fue sustituido por el sistema de comisiones del Parlamento inglés, el cual, antepuso el principio de la división del trabajo y de la especialización sobre el principio de la igualdad porque las comisiones son más que simples divisiones para la organización del trabajo con el fin de hacer más fácil el análisis de los asuntos; las comisiones son estructuras diferenciadas en razón de la tarea realizada (Mora-Donatto, 2006).

El surgimiento de los sistemas de comisiones se derivó de dos aspectos: la democratización del parlamentarismo y a la pérdida de la centralidad del pleno y de los legisladores en la actividad legislativa motivada por la consolidación de los partidos políticos; y para llevar a cabo la división del trabajo legislativo en pro de la eficacia en medio de la creciente y compleja actividad política. Además de su carácter estructural, las comisiones se han convertido en uno de los componentes principales del complejo sistema de incentivos, castigos y frenos, que configuran las acciones individuales de los legisladores, además de ser los espacios donde las negociaciones y la toma de decisiones

configuran de forma determinante el quehacer legislativo (Alcántara, García y Sánchez, 2005).

Son tres las ventajas que un sistema de comisiones puede aportar al trabajo legislativo, según Casar (2001). La primera consiste en la división de trabajo y con esto la eficiencia en la organización para el tratamiento de las iniciativas, tanto por temas como por la racionalización de los tiempos a dictaminar. La segunda se refiere a la especialización que adquieren los miembros de las comisiones al poseer los conocimientos y la capacidad para analizar a profundidad las iniciativas que les son turnadas. La tercera ventaja tiene que ver con la poca publicidad del trabajo en las comisiones en comparación con el que se lleva a cabo en el Pleno, y que el número de integrantes de las comisiones es menor que en las sesiones plenarias en el Congreso. Estos aspectos facilitan que los debates giren en torno a aspectos más técnicos e incentivan la negociación partidista, a diferencia de lo que ocurre en el Pleno donde se dan las discusiones más controvertidas ya que los partidos políticos tienden a fijar mayor vehemencia en sus posiciones políticas generales (Shaw, 1979 en Casar, 2001:3).

En su trabajo, Casar (2001) divide en dos categorías las variables que permiten realizar un estudio detallado de los sistemas de comisiones: variables de formación y variables de procedimiento interno y trámite legislativo. Refiere que los reglamentos de los Congresos son analizados a partir de estas variables y que a partir de ello se especifican las consecuencias que generan en el proceso legislativo.

Tabla 1: Variables a considerar en el estudio de los sistemas de comisiones.

Variables de formación	Variables de procedimiento interno y trámite legislativo
Clasificación	Directiva de Comisiones
Duración	Quórum y Votación
Número y Jurisdicciones	Reuniones
Subcomisiones	Comparecencias e Información
Tamaño	Comisión del Pleno
Integración	Orden del Trámite
Representación de Partidos Políticos	Remisión de Proyectos
Staff	Dictámenes y Enmiendas

Fuente: (Casar, 2001: 4).

En relación con la integración de comisiones como variable de formación, Dammgard (1995:332, en Alcántara, García y Sánchez, 2005: 271) a partir de su trabajo acerca de la distribución de cargos en las comisiones en Europa, afirma que la dicha distribución “responde a pactos entre los distintos partidos políticos lo que conlleva a que la estructura de oportunidades para acceder a las comisiones esté controlada por éstos”.

Sin embargo, la relación en la distribución de los cargos en las comisiones no es unidireccional. Explica Dammgard (1995) que por medio de la existencia de un control unidireccional que se establece a través de una complicada red de relaciones entre los legisladores y las organizaciones, se pueden determinar algunas variables que inciden en el control partidario en las comisiones legislativas.

Tabla 2: Variables que afectan el control partidario en las comisiones legislativas.

	Miembros del Legislativo	Partidos
Objetivos-fines del actor	Reelección Promoción	Ganar el gobierno Influir en las políticas Utilidad político-electoral
Tareas en comisión	Preferencias Experiencia Antigüedad Lealtad	Control final Demandas sistemáticas
Trabajo en comisiones	Especialización de partido Representación de intereses	Aprobar posición de negociación Aprobar compromiso
Sanciones	Reacciones anticipadas	Sanciones negativas Sanciones positivas

Fuente: (Damgaard, 1995:322, en Puente, 2006: 96).

Alcántara, García y Sánchez (2005) refieren que la asignación de los miembros de las comisiones, en los casos latinoamericanos, gira en torno a dos ejes: el mantenimiento de la proporcionalidad política en la Cámara al interior de las comisiones y la manera en que se designan los integrantes de las mismas.

1.3 El tamaño de las comisiones.

El tamaño de las comisiones pertenece a una de las variables de formación referidas en el trabajo de Casar (2001). El tamaño de una comisión es relevante porque de este factor dependen los costos de las decisiones que se tomen en ellas (Norton, 1998; Sartori, 1987; Puente, 2009), es decir, tomar decisiones no es tarea sencilla, y si adicionalmente

esas decisiones dependen de un número elevado de personas y además son temas álgidos, la toma de decisión se complejiza.

Sartori (1987) en *la teoría de la democracia* indica que cuanto más elevado es el número de personas que intervienen en la toma de decisiones, mayores son los costes de adopción de dichas decisiones siempre y cuando cada participante cuente con voz y voto independientes, donde el número de decisores está en relación directa con los costos de las decisiones.

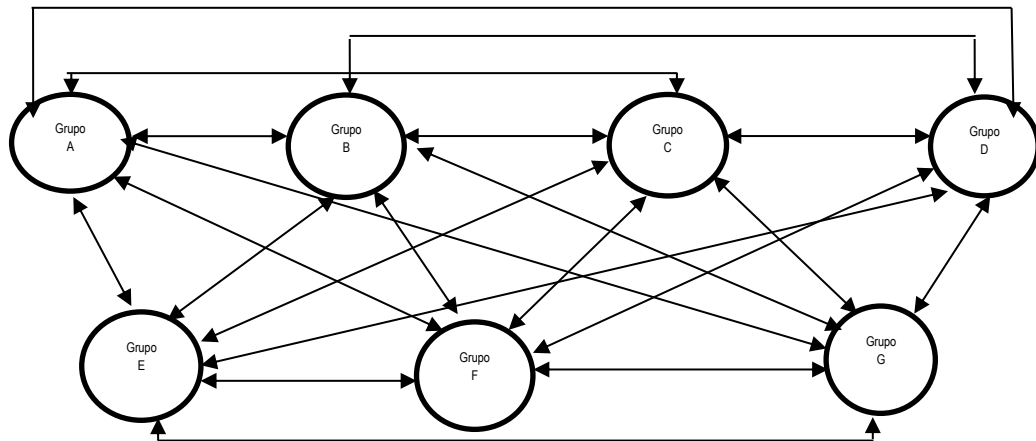
Puente (2006: 99) explica que en “los comités con pocos integrantes tienden a deliberar los asuntos en detalle, mientras que las comisiones con muchos integrantes obstaculizan la decisión y favorecen el statu quo”. Esta aseveración está relacionada con la afirmación de Sartori (1987:226) de que un órgano decisor grande es menos propenso a riesgos externos o consecuencias negativas de riesgo para los ciudadanos que reciben la decisión, es decir, si la comisión crece, los costos externos disminuyen porque un legislador individual difícilmente logrará realizar transformaciones suficientes para cambiar el statu quo.

Cuando Sartori (1976) analiza al multipartidismo mediante sus tipologías en *partidos y sistemas de partidos*, hace referencia al texto de Sjöblom (1968) para describir las corrientes de interacción entendidas como los canales de comunicación existentes entre un partido y otro, y hace notar cómo a medida en que aparecen más partidos en el sistema, mayor es la complejidad del mismo.

En este caso, referenciamos el modelo de las corrientes de interacción de partidos de Sjöblom (1968) y lo adaptamos al presente estudio para ejemplificar el supuesto de la complejidad en la toma de decisiones en las comisiones con un número elevado de grupos parlamentarios.⁸

⁸ En este esquema, los círculos representan a los grupos parlamentarios y las líneas que los conectan simulan las corrientes de interacción, entendidas como los canales de comunicación, que existen entre ellos.

Figura 2: Esquema de las corrientes de interacción.



Fuente: Adaptación del modelo de Sjöblom, 1968, en (Sartori, 1987:226).

En este esquema donde los grupos parlamentarios están representados por los círculos y nombrados con letras del alfabeto, puede notarse que, a medida en que crece el número de grupos parlamentarios en una comisión, los canales de comunicación aquí llamados corrientes de interacción (representados por las flechas) se multiplican. Si la comisión sólo estuviera conformada por los grupos A y B, existiría una corriente de interacción. Sin embargo, cuando se integran a la comisión los legisladores de los grupos C y D, instantáneamente las corrientes de interacción se elevan a seis. La toma de decisiones se va complejizando a medida de que el número de integrantes de comisión se eleva. Por lo tanto, si estos supuestos se cumplen, se esperaría que en las comisiones grandes existan menores posibilidades de llegar a concretar acuerdos.

1.4 La profesionalización legislativa: la experiencia de los miembros de las comisiones y la reelección legislativa.

La experiencia de los miembros de las comisiones es un tema que cobra relevancia cuando se analiza acerca de tópicos relacionados a las prácticas parlamentarias durante la negociación y *la productividad*⁹ en la dictaminación de iniciativas.

⁹ La *productividad legislativa* es entendida como la contabilización de las iniciativas turnadas contra las iniciativas aprobadas. Innumerables son los estudios que se han abocado a analizar los Congresos

La experiencia legislativa se entiende como “el tiempo (los años, legislaturas o periodos) que un legislador permanece en el Congreso” (Valencia, 2010: 146). Sin embargo, cuando se hace referencia a la profesionalización de los legisladores en las comisiones, se toman en cuenta dos elementos: la experiencia legislativa y la experiencia en la materia de la comisión.

Un factor que incide en la experiencia de los legisladores es la reelección legislativa, es decir, la reelección consecutiva durante uno o varios periodos produce parlamentarios informados y educados en las diversas materias y asuntos legislativos, además de ser un mecanismo que crea incentivos para que los legisladores se acerquen en mayor medida a las demandas del electorado y rindan cuentas. (De Andrea, 2002; Valencia, 2010).

La reelección legislativa permite a los parlamentarios adquirir mayor experiencia, tanto legislativa como en los tópicos de los asuntos que se tratan en las comisiones. No obstante, el acercamiento al electorado y la rendición de cuentas hacia la ciudadanía dependerán mucho de las reglas electorales, en específico del formato abierto o cerrado de las listas de los candidatos a los escaños legislativos, así como los límites de la reelección.

Carey (2006) menciona que bajo sistemas democráticos, los políticos son dependientes de dos principales: del electorado y de la dirigencia de su partido. Por lo que en ausencia de los límites en la reelección, la dependencia de los legisladores con respecto a sus dos principales se determina a partir del control que los líderes de los partidos tengan sobre el acceso de los candidatos a las boletas electorales, de los sufragios que se emiten a favor de los partidos o de candidatos individuales, de que los votos para cualquier miembro sean compartidos con todos los candidatos de ese partido en su distrito y del número de escaños disponibles para cada distrito electoral (Carey y Shugart, 2006).

La prohibición de la reelección legislativa y la ausencia de límites en la reelección están relacionadas con la dependencia de los legisladores a la dirigencia de sus partidos. Esto

mediante la relación entre productividad y eficiencia legislativa. Sin embargo, más de las veces el número de iniciativas aprobadas nos dice poco de la dinámica al interior de las comisiones durante la negociación y los debates de los dictámenes.

es posible mediante el control que la cúpula de los partidos tienen sobre las listas de los candidatos electorales, y al número de escaños disponibles para cada distrito electoral:

“Cuando el control de las cúpulas partidistas sobre las perspectivas del voto de los ciudadanos es fuerte, el futuro profesional de los legisladores es relativamente más dependiente del apoyo de los líderes de su partido. En un sistema así, los políticos pueden pasar toda su carrera política en la Asamblea, o pueden circular entre puestos del gobierno y en el partido, pero la continuidad de sus carreras dependerá fundamentalmente del apoyo de la dirigencia de su partido” (Carey, 2006: 140).

La prohibición de la reelección legislativa inmediata propicia que los partidos políticos controlen las carreras políticas de los legisladores, y que en algunos casos, disminuya la posibilidad de fomentar la experiencia legislativa. Sin embargo, a pesar de la prohibición de la reelección legislativa inmediata, algunos legisladores pueden adquirir experiencia legislativa cuando les es posible *saltar* de una Cámara a otra. Sin embargo, para conservar la posibilidad de este *salto* entre las Cámaras:

“los legisladores deben asegurarse de encontrar en el liderazgo de su partido una buena disposición de abrirles nuevas oportunidades laborales en el futuro, y de ser posible, que éstas signifiquen un avance en su carrera política. Conscientes sin duda de esa situación, mientras permanecen en ese cargo saben bien a quién agradecer.” (Béjar, 2009: 93)

Nacif (2000) señala que uno de los efectos políticos más importantes de la no reelección consecutiva sobre el funcionamiento de los sistemas de comisiones es el enorme poder discrecional de los dirigentes de los grupos parlamentarios de los partidos para asignar a los legisladores a las comisiones:

“En ausencia de continuidad en las carreras parlamentarias de estabilidad en la composición de las comisiones, no es posible el desarrollo de instituciones que regulen el poder de los dirigentes de los grupos parlamentarios. En otras palabras, las consecuencias de la no reelección consecutiva en términos de la independencia de las comisiones respecto a los dirigentes partidistas son devastadoras” (Nacif, 2000: 41).

1.5 No todas las iniciativas son iguales.

El proceso de dictaminación, que constituye una tarea fundamental para los sistemas comisiones legislativas, comienza con el turno de las iniciativas y culmina con la emisión del documento del dictamen y la votación del mismo. Las iniciativas, que no son la única ocupación que tienen las comisiones, pero parece ser las más significativa para el trabajo parlamentario, son documentos que dan principio al procedimiento legalmente establecido para iniciar una reforma, una adición o la creación de una ley (Rangel y Ceballos, 2009).

La importancia de una ley puede estar determinada por dos elementos: por su alcance y por la dimensión de choque de intereses entre el gobierno y la oposición, o bien entre los mismos grupos parlamentarios (Pasquino, 1997: 54).

La evaluación de los Congresos ha partido de la cuantificación de las iniciativas que se aprueban, rechazan, o que se estancan. Sin embargo, “la cuantificación es sólo una aproximación para la evaluación de la producción legislativa, es razonable pensar que algunas leyes son más importantes que otras en función que representan distintos niveles de relevancia que afectan en distinto grado a la ciudadanía y los grupos que la componen” (Espinoza y Miguel, 2007: 220).

Puente (2005) señala que para el análisis cualitativo, las iniciativas son clasificadas en cuatro tipos. Esta clasificación no sólo es por el contenido de las iniciativas sino también por sus consecuencias políticas en el sistema político: 1) legislación histórica, 2) importancia de la legislación, 3) legislación ordinaria; y 4) legislaciones menores (Cameron, 2000: 38-42).

Los criterios de clasificación por significancia legislativa, según Puente (2005), son cinco: 1) número de personas afectadas por la iniciativa presidencial, 2) cobertura periodística durante el proceso legislativo, 3) publicidad gubernamental desde la presentación de la iniciativa y durante el proceso legislativo, 4) consecuencias económicas de la iniciativa, y 5) significación de la ideología partidista.

Lanzaro et al (2001) en su trabajo acerca de la producción legislativa en Uruguay, aplicó una metodología para evaluar el proceso de generación de una ley donde no sólo consideró el enfoque cuantitativo, es decir, las iniciativas dictaminadas, sino también el enfoque cualitativo a partir de los niveles de importancia, de la calidad y el impacto de la iniciativa. En este modelo, a partir del grado de conflicto, asignó un nivel de importancia a las leyes: “a mayor relevancia de una ley, mayor conflicto, porque hay intereses reconocidos por los grupos parlamentarios en disputa” (Espinoza y Miguel, 2007: 220).

En la adaptación del modelo de Lanzaro et al (2001), que realizaron Espinoza y Miguel (2007) para el caso mexicano, consideraron la combinación de cuatro variables a través de las cuales obtuvieron un índice que pondera el nivel de importancia e informa acerca del conflicto político de las iniciativas: a) alcance: referente a la trascendencia de la iniciativa, es decir, si es reforma constitucional o creación de una nueva ley, b) repercusión: el impacto que la iniciativa tiene sobre la ciudadanía, c) debate: existencia, o no, de posiciones encontradas entre los grupos parlamentarios y d) votación: permite saber si el acuerdo con respecto a una iniciativa fue unánime o dividido. “En esencia, el nivel de importancia política de una ley es igual a su nivel de conflicto” (Espinoza y Miguel, 2007: 220).

Las iniciativas buscan adicionar, crear o reformar una ley, pero no todas tienen la misma relevancia; no todas tienen el mismo tratamiento y no todas tienen el mismo impacto. Existen iniciativas que buscan cambiar el *statu quo*, en las cuales el nivel de conflicto de intereses es mayor debido a su impacto social.

También existen iniciativas que no buscan cambiar el *statu quo*, en las que el nivel de conflicto es menor como *iniciativas cosméticas* que son aquellas que su aprobación no representa un desequilibrio en el estado actual de la realidad: “se debe reconocer la diferencia entre una ley que tiene por objeto el proceso económico y una ley que simplemente propone una moneda conmemorativa” (Espinoza y Miguel, 2007: 220).

“No es lo mismo votar una ley en lo general que un artículo reservado que se vota en lo particular, un permiso para que un ciudadano reciba la condecoración de un gobierno extranjero o para que pueda trabajar en otro país en una embajada, la emisión de una moneda conmemorativa o la inscripción en los muros del recinto

parlamentario del nombre de un prócer nacional, o la aprobación de un viaje presidencial” (Lujambio, 2010: 238).

El tema de las iniciativas es el que define la importancia de las mismas, así como la complejidad en su proceso de dictaminación. El proceso de dictaminación de una iniciativa *cosmética* no generará el mismo grado y número de desencuentros en las opiniones de los legisladores comparado con el proceso de dictaminación de una iniciativa que cambie el *statu quo*. Las iniciativas cosméticas muy difícilmente trastocarán intereses.

El tratamiento de estos dos tipos de iniciativas es muy distinto. Mientras la iniciativa *cosmética* o **iniciativa blanda**, puede pasar desapercibida y generar poco o nulo interés entre los miembros de la comisión, una **iniciativa dura** que cambie el *statu quo* o que trastoque intereses va a generar discusiones acaloradas y negociaciones complejas debido al conflicto de intereses y de opiniones que representa aprobarlas, rechazarlas, o bien estancarlas. Por lo tanto, el proceso de dictaminación entre estos tipos de iniciativas es distinto, y los tipos de prácticas y tácticas parlamentarias que se ejercen durante su deliberación, también lo son.

1.6 La disciplina partidista en la dinámica parlamentaria.

La disciplina partidista sucede cuando un miembro del partido acata la decisión tomada por el régimen de toma de decisiones, la cual es resultado de las relaciones de poder al interior de los partidos políticos, impuesta desde arriba y enmarcada por la distribución de sanciones e incentivos. Como procedimiento legislativo, la disciplina partidista recurre a los recursos formales e informales para lograr votos unitarios entre los representantes de un mismo partido (Laver y Shepsle, 1999; Giannetti y Laver, 2005; Mascott, 2006, Béjar, 2006).

La disciplina parlamentaria es distinta a la disciplina partidista. La primera es el conjunto de reglas formales al que los legisladores están sujetos en materia de asistencia, desempeño de función directiva, orden, uso de la palabra, uso de la tribuna, debates y votaciones, tanto en el Pleno como en las comisiones; mientras que la segunda es un elemento coadyuvante en la generación de acuerdos entre los grupos parlamentarios.

Mainwaring y Shugart (2002) consideran que la disciplina partidista puede darse en tres tipos: fuerte, débil o rígida. Agregan que cuando la disciplina es fuerte, los líderes parlamentarios pueden brindar bases de apoyo al Ejecutivo. Cuando la disciplina es débil, la relación entre el Legislativo, el Ejecutivo y los partidos es inestable. Si el liderazgo partidista genera una fuerte disciplina y es obstruccionista al Ejecutivo, los legisladores suelen adherirse a la línea del partido. Empero, si la disciplina no es fuerte, y por lo tanto, los legisladores encuentran más libertad para su desempeño, tenderán a unirse al partido del presidente para la dictaminación de en ciertas propuestas.

Siguiendo a estos autores, señalan que las determinantes institucionales de la disciplina partidista son: 1) selección de candidatos, 2) control del orden de las listas partidarias, 3) repartición de los votos entre los candidatos del partido y 4) las reglas parlamentarias (Mainwaring y Shugart, 2002).

Nacif (2000) identifica cuatro factores que fomentan la disciplina partidista en los sistemas de comisiones: a) Sistema de incentivos que ejercen los líderes parlamentarios, derivado de la centralización en la organización formal de los Congresos, b) la prohibición de la reelección legislativa inmediata, c) el desempeño de los presidentes de las comisiones y de sus integrantes cuando tienen poca autonomía ante los líderes parlamentarios, y d) cuando los partidos políticos son disciplinados.

La disciplina partidista es un elemento importante para el juego de mayorías-minorías en gobiernos sin mayoría o divididos ya que coadyuva a generar coaliciones que resultan necesarias para lograr decisiones en temas muy álgidos.

La disciplina partidista es diferente a la cohesión partidista. La cohesión refleja un grado de coordinación entre los legisladores (Giannetti y Laver, 2005).

Hawkins y Morgenstern (2000) enuncian cuatro elementos que contribuyen al entendimiento de la cohesión partidista en el desempeño legislativo: 1) Los acuerdos entre sí que tienen legisladores en determinados temas, 2) el grado en el cual los legisladores están dispuestos a delegar responsabilidades a los líderes de partido, 3) el nivel de polarización entre grupos, y 4) los patrones de fragmentación de sistema de partido y de la actividad legislativa.

Para finalizar, como colofón de este capítulo la siguiente cita:

“también es importante tomar en cuenta todo lo que no dice el reglamento sobre las bancadas parlamentarias, es decir los vacíos reglamentarios. Las reglas de juego de la organización del trabajo parlamentario – en este caso, relativas a las bancadas parlamentarias – son formales e informales. A final de cuentas, es a través de los actores políticos – los diputados considerados individualmente y los diputados organizados en bancadas – que las instituciones toman vida, y que se modifican constantemente. Las instituciones son evolutivas e inestables, en tanto que dependen imprescindiblemente de los outcomes de las interacciones y relaciones de poder, es decir del juego de mayorías-minorías que se generan en la arena parlamentaria” (Petri y Vargas, 2008: 2).

1.7 Conclusiones preliminares.

Las consideraciones teóricas que se han retomado en este capítulo aportan elementos clave para entender la importancia de los sistemas de comisiones en la dinámica legislativa de los Congresos.

En su trabajo, Casar (2001) divide en dos categorías las variables que permiten realizar un estudio detallado de los sistemas de comisiones: variables de formación y variables de procedimiento interno y trámite legislativo. Refiere que los reglamentos de los Congresos son analizados a partir de estas variables y que a partir de ello se especifican las consecuencias que generan en el proceso legislativo.

Las categorías de variables que permiten llevar a cabo estudios detallados de los sistemas de comisiones están relacionadas con el diseño institucional y con los reglamentos internos de los Congresos. A partir del diseño institucional y de los reglamentos internos, se saben las características de los sistemas de comisiones, es decir, sus atribuciones y su estructura. Por ejemplo, a partir de lo que se estableció en este capítulo, podemos saber que las variables que afectan el control partidista de los miembros de las comisiones adquieren un valor distinto si se está frente a un diseño institucional que prohíbe la reelección legislativa inmediata, es decir, con esta prohibición se espera que los grupos parlamentarios tengan un mayor control de los miembros de las comisiones que en ausencia de esta prohibición: “las consecuencias de

la no reelección consecutiva en términos de la independencia de las comisiones respecto a los dirigentes partidistas son devastadoras” (Nacif, 2000: 41).

“Las diferencias institucionales como las facultades legislativas del presidente, la organización interna de las legislaturas, las características del sistema electoral y los consecuentes niveles de fragmentación del sistema de partidos, la fuerte cohesión y disciplina partidaria y los bajos niveles de reelección legislativa son variables que con toda seguridad modifican la producción legislativa” (Casar, 2013: 225).

A partir de las variables explicativas del comportamiento legislativo en las comisiones que se han abordado en este capítulo y en un escenario de diseño institucional con cláusula de prohibición de reelección legislativa inmediata, se desprenden las siguientes hipótesis que se defenderán a lo largo del presente estudio:

- H1: Se espera que con alta concentración de atribuciones formales en los coordinadores de bancada y con disciplina partidista fortalecida, se presenten prácticas parlamentarias perentorias con tendencia a la dictaminación de iniciativas duras.
- H2: Se espera que con alta concentración de atribuciones formales en los coordinadores de bancada y con disciplina partidista no fortalecida, se presenten prácticas perentorias con tendencia al rechazo de iniciativas duras.
- H3: Se espera que con presencia de baja concentración de atribuciones formales en los coordinadores de bancada y disciplina partidista no fortalecida, se presenten prácticas parlamentarias dilatorias y estancamiento de iniciativas duras.
- H4: Se espera que con presencia de baja concentración de atribuciones formales en los coordinadores de bancada y disciplina partidista fortalecida, se presenten prácticas parlamentarias dilatorias y estancamiento de iniciativas duras.

Capítulo 2: Antecedentes. El caso del Congreso mexicano y su sistema de comisiones.

Desde la reforma política y electoral de 1977¹⁰, el congreso mexicano ha experimentado diversos cambios estructurales. La introducción de la figura de la representación proporcional en la Cámara de Diputados propició la conformación de un Congreso pluripartidista.

Con los gobiernos sin mayoría al final de la década de los años noventa, se configuró una realidad distinta a la que había predominado durante casi setenta años: ningún partido, incluyendo al partido en el gobierno, tenía por sí mismo la mayoría en el Congreso¹¹.

Casar (2013) señala que durante mucho tiempo en los estudios dedicados a la productividad legislativa y a la cooperación entre poderes, se asumió que la efectividad de los gobiernos existía en función de un partidos mayoritario y disciplinado, esto es, el supuesto detrás era que en los gobiernos divididos o sin mayoría eran poco probables los acuerdos y el compromiso debido a que competían diversas posturas acerca de la política pública, “La intuición general era que los gobiernos sin mayoría derivaban en una menor producción legislativa y cuando no en parálisis” (Casar, 2013: 222-223). No obstante, a pesar del gobierno sin mayoría en México, no se registró parálisis legislativa.

Tabla 3: Iniciativas presentadas por el Ejecutivo: Cámara de Diputados y Cámara de Senadores.

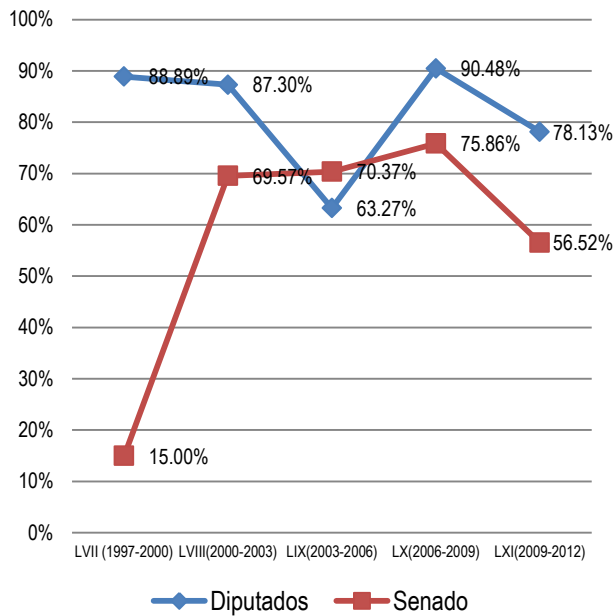
Legislatura	Número de iniciativas presentadas	
	Cámara de Diputados	Cámara de Senadores
LVII (1997-2000)	36	20
LVIII (2000-2003)	63	23
LIX (2003-2006)	49	27
LX (2006-2009)	42	29
LXI (2009-2012)	32	23

Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación (2014).

¹⁰ La reforma política y electoral de 1977 consistió en plasmar en la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE) el reconocimiento de los partidos políticos como entidades de interés público y elevarlos a rango constitucional. Con esta reforma, se acrecentó el sistema de partidos y la participación de éstos en el Congreso (Becerra, Salazar y Woldenberg, 2000).

¹¹ En la LVII legislatura (1997-2000) por primera vez ningún partido político representado en la Cámara de Diputados obtuvo mayoría. En el Senado sucedió hasta la LVIII legislatura (2000-2003).

Gráfico 1: Aprobación de iniciativas presidenciales en el Congreso mexicano: LVII a la LXI legislaturas (1997-2012).



Como puede observarse en gráfico 1, el porcentaje de aprobación de iniciativas provenientes del Ejecutivo en los gobiernos sin mayoría, es mayor al sesenta por ciento en la Cámara de Diputados, y en lo que corresponde al Senado de la República, a partir de la LVIII legislatura (2000-2003), el porcentaje de aprobación es mayor a cincuenta por ciento.

Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación (2014).

En el gráfico 1 destaca el porcentaje de aprobación de 15 por ciento que se registró en el Senado durante la LXII legislatura (1997-2000). Cabe señalar que durante ese periodo, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) aún contaba con mayoría absoluta en la Cámara alta.

El cambio en el diseño institucional del Congreso trajo consigo un procesamiento de decisiones distintas. Las coaliciones entre bancadas fue un elemento de suma importancia para lograr consensos traducidos en reformas ante la nueva configuración de multipartidismo y de gobierno sin mayoría (Casar, 2013).

Lujambio (2010) y Béjar (2006) mencionan que la reforma política y electoral de 1977, las diversas reformas electorales de la década los años noventa¹² y la reforma de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (LOCGEUM) de 1999¹³, produjeron cambios importantes sobre la conducta de los grupos parlamentarios

¹² Los autores se refieren a las reformas electorales de 1990, 1993, 1994 y 1996.

¹³ La primera Ley Orgánica del Congreso fue aprobada en 1979. En la reforma de 1999 se buscó una distribución del poder mediante los contrapesos principalmente entre la Mesa Directiva y la Junta de Coordinación Política. Sin embargo, esta reforma “apenas promueve la independencia de los grupos

ya que la oposición por sí misma ejercía poder parlamentario, discutía como nunca el modo en que debían usarlo y las consecuencias de sus decisiones en los procesos electorales futuros. Estos cambios impulsaron un patrón de autonomía en la formación y en el funcionamiento de los grupos parlamentarios, pero también una fuerte disciplina sobre sus miembros.

Luisa Béjar (2012: 620) señala que el comportamiento de los legisladores responde a la lealtad a la dirigencia nacional de su partido, misma que se mezcla con la fijación en las consecuencias que sus decisiones pueden impactar en su imagen política durante los siguientes procesos electorales subnacionales.

Aunque el Pleno sea el órgano con mayor jerarquía del Congreso mexicano, no debemos perder de vista que el trabajo legislativo más arduo se lleva a cabo en las comisiones, no en el Pleno.

2.1 El diseño institucional del Congreso mexicano: la importancia de las comisiones ordinarias en el quehacer legislativo.

En este apartado se hace referencia al ordenamiento jurídico general y permanente (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, Reglamento de la Cámara de Diputados, Reglamento del Senado de la República) que señala las funciones y la organización del Congreso mexicano, enfocándonos en aquellas que constriñen el proceso legislativo en las comisiones ordinarias. Por ello, no abordaremos los estatutos de los partidos políticos y tampoco los acuerdos parlamentarios ya que metodológicamente, nos interesa analizar el ordenamiento jurídico general y permanente que orienta el comportamiento de los legisladores de todos los grupos parlamentarios al interior del Congreso.

parlamentarios con respecto al liderazgo de su partido, y menos de los legisladores a las demandas de los electores, lo que contribuye a cimentar una representación política con serias deficiencias” (Béjar, 2006: 110).

La Cámara de Diputados se compone por quinientos representantes de los distintos grupos parlamentarios; elegidos cada tres años en su totalidad; trescientos son electos por el principio de mayoría relativa mediante distritos electorales uninominales y doscientos por el principio de la representación proporcional mediante el sistema de listas regionales votadas en circunscripciones plurinominales (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2014, art. 51 y art.52).

La Cámara de Senadores se compone por ciento veintiocho representantes de los distintos grupos parlamentarios; elegidos cada seis años en su totalidad. En cada estado y en el Distrito Federal, dos serán elegidos por el principio de mayoría relativa y uno será asignado a la primera minoría. La senaduría de primera minoría es asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, ocupe el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate. Los treinta y dos senadores restantes son elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinomial nacional (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2014, art.56).

El sistema bicameral implica “doble representación y la redundancia” (Patterson y Mughan, 1999: 10-16) en el debate y en la dictaminación de las iniciativas. Esta doble representación tiene relevancia en la toma de las decisiones legislativas. En su análisis de los sistemas bicamarales, Reynoso (2010) evoca la clasificación que Lijphart (1999) ofrece para el estudio de los sistemas con dos Cámaras legislativas: congruencia y simetría.

La congruencia -o como lo refiere Reynoso (2010) la convergencia- se da cuando ambas Cámaras se eligen por la misma base de representación y la misma fórmula de elección porque, según Lijphart (1999), da lugar a estructuras políticas y partidarias similares en ambas Cámaras. Sin embargo, cuando la base de representación es distinta, y los representantes son elegidos por sistemas electorales disímiles, los resultados dan lugar a composiciones incongruentes en las Cámaras. Por ejemplo, el sistema bicameral mexicano, de acuerdo con lo descrito por Reynoso (2010) y teorizado por Lijphart (1999), es incongruente ya que el Senado tiene como base de representación territorios y

la Cámara de Diputados tiene como base de representación a ciudadanos; además de que el sistema electoral difiere entre una y otra Cámara.

Lijphart (1999) y Reynoso (2010) sostienen que ante esta incongruencia, se espera que las Cámaras tengan opiniones diversas con respecto a las iniciativas, y que por ende sus votos sean divergentes entre ellas.

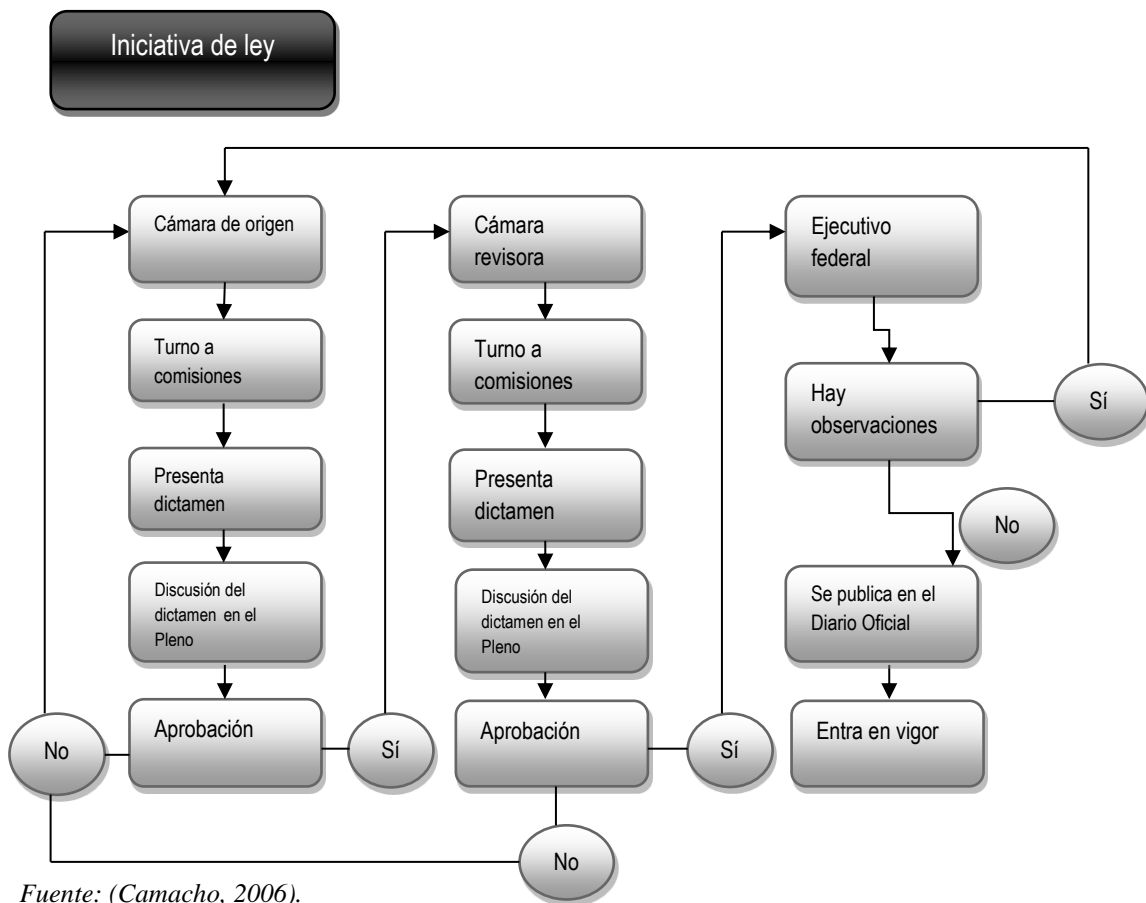
Ambas Cámaras del Congreso cuentan con un sistema de comisiones ordinarias que son encargadas de analizar a profundidad y dictaminar las iniciativas presentadas. Recordemos que las comisiones son grupos especializados de trabajo que están diseñados para facilitar el quehacer legislativo. Pueden ser temporales o permanentes y están estructurados a partir de áreas temáticas y constituidos por una parte de los integrantes de la Asamblea, a los que ésta delega funciones con el fin de promover mayor eficiencia en el desempeño de los asuntos propios de las funciones parlamentarias (Alcántara, García y Sánchez, 2005).

En el caso mexicano, el diseño institucional establece al proceso legislativo como una secuencia de pasos en la que su finalidad es la conversión de una iniciativa en ley, incluye al sistema de comisiones de ambas Cámaras como los responsables de la emisión de los dictámenes correspondientes.

En la figura 3 que se muestra a continuación, se pueden observar dos trámites que deben cumplir las iniciativas: antes de que el dictamen¹⁴ de la iniciativa se discuta en Pleno de las Cámaras, su turno a las comisiones ordinarias y la emisión de dictamen por parte de las dichas comisiones es obligatorio. Por ello, y debido al del bicameralismo, las iniciativas deben pasar por un doble proceso de dictaminación derivado del doble sistema de comisiones.

¹⁴ Por dictamen se entiende “la resolución escrita de una o varias comisiones o comités del Congreso y tomada por la mayoría de sus miembros, sobre una iniciativa de ley, decreto, asunto o petición sometidos a su consideración por acuerdo del pleno. Está sujeto a lecturas previas y a una posterior discusión y aprobación del pleno. El dictamen podrá ser de primera lectura o segunda lectura y discusión, según el proceso parlamentario que se siga al interior del pleno en que se analiza, previo acuerdo de los partidos políticos representados en la comisión dictaminadora. Una vez votado en sus términos, el dictamen seguirá con el proceso legislativo correspondiente” (Rangel y Ceballos, 2009).

Figura 3: El Proceso Legislativo.



Fuente: (Camacho, 2006).

El diseño institucional del Congreso mexicano sitúa a las comisiones ordinarias en un sitio privilegiado, y si se quiere estratégico, dentro del proceso legislativo ya que son éstas las encargadas de emitir los dictámenes de la mayoría¹⁵ de las iniciativas que se presentan en cada Cámara. Es decir, las comisiones ordinarias tienen el poder de que las iniciativas continúen, o no, su trayecto en el proceso legislativo mediante la aprobación, rechazo o estancamiento de las mismas.

La LOCGEUM (2014) en el artículo 39 establece que la Cámara de Diputados debe contar con las comisiones ordinarias y especiales que se requieran para el cumplimiento de sus funciones, y el en artículo 85 determina que la Cámara de Senadores también

¹⁵ En el primer año de la presente legislatura (LXII) contabilizado desde el 1 de septiembre de 2012 al 30 de agosto de 2013, de las 1148 iniciativas presentadas en la Cámara de Diputados, sólo 3 de ellas se turnaron directamente al Pleno. En el Senado, solo 3 de las 617 iniciativas presentadas pasaron directamente al Pleno para su votación (Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación, 2014).

cuenta con el número de comisiones ordinarias y especiales que se requieran para sus funciones, mismas que pueden ser ordinarias, jurisdiccionales y de investigación.

Las comisiones ordinarias, mismas que constituyen la unidad de análisis en la presente investigación, son permanentes y entre sus encargos más importantes está la dictaminación de las iniciativas que les sean turnadas. La LOCGEUM (2014) designa cincuenta y dos comisiones ordinarias para la Cámara de Diputados, y para la Cámara de Senadores treinta comisiones ordinarias. Dichas comisiones están conformadas por los distintos grupos parlamentarios según la proporción de escaños que ocupen en cada Cámara.

Existe una diferencia importante en el diseño institucional de las Cámaras con respecto a las comisiones ordinarias. La LOCGEUM (2014), en su artículo 89, determina que la comisión de estudios legislativos, en el Senado, tiene como encargo el análisis de las iniciativas y decretos en conjunto con las comisiones ordinarias que correspondan, es decir, en el Senado las iniciativas de ley se turnarán mínimo a dos comisiones para su análisis y dictaminación, a diferencia de lo que sucede en la Cámara de Diputados, donde las iniciativas pueden turnarse a una sola comisión.

Las comisiones de la Cámara de Diputados están conformadas hasta por treinta legisladores¹⁶ y las comisiones del Senado hasta por quince legisladores. Las comisiones ordinarias de ambas Cámaras se componen por un presidente, secretarios e integrantes. Los presidentes de las comisiones son los responsables de los expedientes de las iniciativas que pasen para su estudio y análisis a sus respectivas comisiones. (Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, 2014, art. 83).

La LOCGEUM (2014) señala en sus artículos 45 y 94, que las comisiones ordinarias de ambas Cámaras toman sus decisiones por mayoría de votos de sus miembros y los

¹⁶ En el artículo 42 de la LOCGEUM (2014) se establece una excepción en el número de legisladores que conforman a la comisión de Hacienda y Crédito Público. Esta comisión podrá tener más de treinta miembros. La razón obedece a que es una de las encargadas de la discusión del presupuesto anual federal. “El número de sus integrantes se incrementará para incorporar a un diputado de cada grupo parlamentario que no haya alcanzado a integrarse en razón de su proporción, y el número que sea necesario para que los demás grupos no pierdan su representación proporcional en ella”.

dictámenes producidos deben presentarse firmados por la mayoría de los legisladores que las integren.

En ambas Cámaras, todas las iniciativas se turnan a las comisiones ordinarias para su análisis y dictaminación, excepto las de obvia y urgente resolución incluyendo las iniciativas preferentes. (Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, 2014, art. 60; Reglamento de la Cámara de Diputados, 2014, art. 100; Reglamento del Senado de la República, 2014, art. 175).

2.2 El proceso de dictaminación de iniciativas.

La dictaminación de iniciativas es un proceso que inicia con el turno de una iniciativa a una o varias comisiones según lo determine el Pleno de cada Cámara legislativa. Seguido de esto, los miembros de la comisión o de las comisiones, según sea el caso, deben reunirse para emitir un dictamen acerca de la iniciativa que les fue turnada con la exposición de motivos, explicitando la metodología llevada a cabo para la emisión del dictamen, la valoración de la iniciativa con las respectivas consideraciones de la o las comisiones, y de haberlas, puntualizar las modificaciones al decreto. Finalmente, se somete a votación entre los miembros de la comisión, siempre y cuando exista el quórum suficiente para llevar a cabo dicha votación (mayoría absoluta que exige la mitad más uno del total de los integrantes de la comisión).

Figura 4: Proceso de dictaminación de iniciativas.



Fuente: Elaboración propia.

Del turno de la iniciativa a la votación y emisión del dictamen, existen dos elementos importantes que suelen ser determinantes en el resultado de la dictaminación: el debate de la iniciativa y la negociación en torno a ésta.

A diferencia del debate, la negociación no sólo puede darse durante las reuniones de trabajo de las comisiones. La negociación que es entendida como una confrontación entre protagonistas, estrecha y fuertemente interdependientes, ligados por una cierta relación de poder que presentan una mínima voluntad para llegar a acuerdos y reducir las diferencias, para lograr una solución aceptable en función de sus objetivos (Terrón, 2006), es un elemento que puede anteceder, incluso, a las reuniones de trabajo de las comisiones.

La negociación y sus prácticas trascienden el espacio de las comisiones en el recinto parlamentario, es decir, la negociación y la generación de acuerdos bien pueden darse antes de que sea debatida en las comisiones. Por ejemplo, como sucede en las decisiones con tácticas de sorpresa o precipitación (Bentham, 20016), un acuerdo antecede a la negociación. Por lo tanto, la negociación que concretó el acuerdo sobre la iniciativa se dio *a priori* de la reunión de trabajo en la comisión.

El artículo 191 fracción 1 del Reglamento de la Cámara de Diputados y el artículo 93 fracción 1 del Reglamento del Senado de la República determinan que el voto es personal e intransferible, y para emitir dictámenes el voto se expresará colocando la firma autógrafa a un lado de sus respectivos nombres. El artículo 193 del Reglamento de la Cámara de Diputados y el artículo 58 del Reglamento del Senado de la República que se refieren al quórum y a las inasistencias, determinan que el registro de asistencia es individual. En ningún momento estos reglamentos establecen que las asistencias o el ejercicio de quorum sean colectivos. Por lo tanto, las votaciones en bloque o en coalición así como el ejercicio del quórum en colectivo se dan bajo un esquema de reglas informales.

Por otra parte, dependiendo del contenido del tema de la iniciativa, de la confrontación entre los protagonistas y de la voluntad para llegar a acuerdos, el debate puede complejizarse.

Los Reglamentos de cada Cámara así como el Reglamento del Gobierno Interior del Congreso, establecen que todas las iniciativas, excepto las que sean de obvia y urgente resolución, y las iniciativas preferentes, se turnarán a las comisiones correspondientes.

También en éstos se encuentran señalados los plazos para la emisión del dictamen de las iniciativas deliberadas en las comisiones.

El Reglamento de la Cámara de Diputados (2014), señala que todo asunto turnado a comisiones debe ser resuelto por las mismas en un plazo máximo de cuarenta y cinco días a partir de la recepción formal del asunto (art. 182). La comisión que considere conveniente solicitar prórroga del asunto turnado, debe hacer la solicitud al presidente de la Cámara por medio de la Junta Directiva de la comisión dentro del plazo para dictaminar. En caso de otorgarse la prórroga, las comisiones cuentan con cuarenta y cinco días más contados a partir del día siguiente que se haya concluido el término, sin la posibilidad de otra prórroga. Las prórrogas no aplican para iniciativas preferentes (art. 183).

Si las comisiones, aún con otorgamiento de prórroga, no dictaminan la iniciativa en cuestión, la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados establece una cláusula para que las iniciativas que no fueron dictaminadas por la comisión respectiva en los plazos establecidos, se presenten en sus términos al Pleno para su discusión y votación. Las proposiciones no dictaminadas dentro del periodo ordinario de sesiones que fueron presentadas, se toman por desechadas, procediendo a su archivo como asuntos total y definitivamente concluidos (Reglamento de la Cámara de Diputados, 2014, art. 184).

Por su parte en el Senado, el Reglamento del Senado de la República (RSR, 2014) refiere que las iniciativas y proyectos turnados a comisiones tienen que ser dictaminados en un plazo no mayor a treinta días hábiles contados al día siguiente de la recepción del turno de la iniciativa. Después de los diez días hábiles posteriores a la recepción de la iniciativa en comisiones, éstas pueden pedir la presidente de la Mesa Directiva del Senado la ampliación de los plazos de dictaminación hasta por la mitad del tiempo que les haya correspondido (art. 212).

Si las comisiones no emiten el dictamen correspondiente transcurridos veinte días hábiles del plazo para dictaminar, el presidente de la Mesa Directiva del Senado

pronuncia directamente una excitativa¹⁷ a dichas comisiones en términos del artículo 67 párrafo 1 inciso g) del Reglamento del Senado de la República (2014). De haberse establecido una prórroga en el plazo de la dictaminación, la excitativa se pronuncia cuando transcurren las dos terceras partes del tiempo solicitado. Si transcurre el plazo, y en caso de existir prórroga sin haber emitido dictamen, los senadores pueden solicitar al presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores que se excite nuevamente a las comisiones a hacerlo, mismo que establece un plazo de diez días hábiles para dar cumplimiento a la excitativa (Reglamento del Senado de la República, 2014, art. 214).

Si aún con las excitativas, los plazos y prórrogas de dictaminación vencen sin que las comisiones emitan dictamen alguno y sin que exista causa justificada para ello, el presidente de la Mesa Directiva de la Cámara alta, por única vez, reasigna el turno dirigiéndolo a las comisiones dictaminadoras que resulten pertinentes. El plazo para dictaminar no es mayor a treinta días hábiles. Si en este último plazo las comisiones no presentan dictamen, el presidente de la Mesa Directiva de dicha Cámara retira la iniciativa y la somete directamente al Pleno a más tardar en alguna de las dos sesiones ordinarias inmediatas (Reglamento del Senado de la República, 2014, art. 217).

Al iniciar una legislatura que no implique renovación del Senado, la Mesa Directiva de la Cámara presenta al Pleno, dentro de las primeras cinco sesiones, un informe escrito sobre las iniciativas pendientes de dictamen. Si se trata del inicio de una legislatura donde se renueve la Cámara, las iniciativas de senadores que tengan dictamen pero que no se hayan sometido al Pleno, se da por concluido su trámite legislativo (Reglamento del Senado de la República, 2014, art. 219).

Dentro de los treinta días hábiles siguientes al inicio de la legislatura, la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores remite a la Junta de Coordinación Política el listado correspondiente de las iniciativas de senadores presentadas en anteriores legislaturas que permanezcan pendientes de dictamen para que cada Grupo Parlamentario de pronuncie de forma escrita por aquellas de su interés en un plazo no mayor a diez días hábiles. Las

¹⁷ La excitativa es “el exhorto que realiza la Mesa Directiva, a una o varias comisiones, para que agilicen la presentación del dictamen sobre algún asunto legislativo que les fue turnado o realicen acciones omitidas en su encargo. Es motivada a partir de la petición de un legislador, grupo parlamentario o una comisión legislativa” (Rangel y Ceballos, 2009).

iniciativas no seleccionadas por ningún Grupo Parlamentario ni por las Juntas Directivas de las comisiones, la Mesa Directiva de la Cámara alta las somete al Pleno para descargar el turno correspondiente y enviarlas al Archivo Histórico y Memoria Legislativa para su resguardo (Reglamento del Senado de la República, 2014, art. 219).

2.3 Las comisiones de Hacienda y de Gobernación.

Ya se ha señalado en este estudio la importancia de los sistemas de comisiones legislativas para el trabajo parlamentario. En el Pleno están los reflectores, y en las comisiones están las decisiones: “las discusiones plenarias tienden a ser breves y tocar aspectos superficiales, mientras que las discusiones de las comisiones llegan hasta los puntos más específicos” (Shaw, 1979:421).

García y Sánchez (2002), en su trabajo realizado acerca de las comisiones legislativas en América Latina, clasifican a las comisiones a partir de seis criterios:

Tabla 4: Tipología de comisiones legislativas según criterios.

Criterio	Tipo de comisión
Funciones	Comisiones permanentes Comisiones Especiales <i>ad hoc</i> Comisión General Comisiones de investigación Comisiones Bicamerales Subcomisiones
Creación	Por Ley Por Acuerdo del Pleno
Permanencia	Comisiones Permanentes Comisiones Transitorias, Especiales o <i>ad hoc</i>
Materia	Comisiones Administrativas Comisiones de Gobierno Cameral Comisiones de Funcionamiento Interno Comisiones de Estudio y Consulta Comisiones de Investigación Comisiones Jurisdiccionales
Número de Integrantes	Determinado Determinable Indeterminado
Práctica	Comisiones Técnicas (Permanentes o Especiales) Comisiones Políticas Comisiones de Investigación Comisiones de Reglamento Comisiones de Peticiones

Fuente: (García y Sánchez, 2002: 12).

A partir de esta tipología, las comisiones ordinarias del Congreso mexicano, en sus funciones son permanentes; son instituidas por la Ley vigente; son comisiones permanentes y técnicas, y tienen un número de integrantes determinable.

Nacif (2000) en su trabajo acerca de las comisiones ordinarias del Congreso mexicano, realiza una clasificación de comisiones a partir del tipo de iniciativas que les compete dictaminar:

“la actividad legislativa se concentra en un puñado de comisiones. Por un lado tenemos a un grupo de comisiones que se encarga de la legislación rutinaria como la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública y la Comisión de Hacienda y Crédito Público, que anualmente dictaminan la iniciativa del presupuesto. Por otro lado está el grupo de comisiones cuya jurisdicción cubre áreas de legislación recurrente. La más importante, sin duda, es la comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales¹⁸ a la que corresponde dictaminar, a menudo en forma conjunta con otras comisiones todas las iniciativas de reforma constitucional” (Nacif, 2000: 55).

Las Comisiones de Hacienda y de Gobernación son dos de las comisiones más deseadas por los grupos parlamentarios de aquel *puñado* de comisiones donde se concentra el trabajo legislativo. “Por lo general, las de mayor importancia (y las más apetecidas) [las comisiones] son las que tienen qué ver con temas económicos, fiscales, o presupuestarios y/o las encargadas del tratamiento del grueso de la legislación” (Alcántara, García y Sánchez, 2005: 273).

La Comisión de Gobernación ha tenido una posición estratégica en la aprobación de iniciativas relacionadas con cambios de política importantes (Nacif, 2000). No es casual que esta comisión sea presidida por el partido del gobierno en turno.

La Comisión de Hacienda es la encargada de dictaminar la iniciativa de Ley de Ingresos, además de encargarse de las iniciativas con tópicos fiscales. A diferencia de la comisión de Presupuesto que sólo se establece en la Cámara de Diputados por razones de coordinación en la dictaminación de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, la comisión de Hacienda está constituida en ambas Cámaras.

¹⁸ Cuando Nacif (2000) escribió su artículo acerca del sistema de comisiones permanentes, Gobernación y Puntos Constitucionales constituían una sola comisión. Actualmente en la LXII legislatura (2012-2015), Puntos Constitucionales y Gobernación, constituyen dos comisiones ordinarias.

Es por ello que en el presente estudio seleccionamos esas dos comisiones: son dos de las comisiones más importantes y más apetecidas por los grupos parlamentarios debido a los temas que tratan; una se encarga de temas políticos y la otra de temas fiscales. “No todas las comisiones afectan el proceso legislativo, pero cuando lo hacen, no todas tienen el mismo impacto político” (Puente, 2009: 106). Además, las dos están constituidas en ambas Cámaras. Esta última característica es metodológicamente relevante para nuestro estudio ya que utiliza el método comparado para analizar las prácticas parlamentarias y la productividad en ambas Cámaras legislativas del Congreso de la Unión.

La Comisión de Hacienda tiene como tarea fundamental el análisis, formulación, discusión y participación en la transformación del marco jurídico en materia hacendaria, mediante el estudio, el análisis y la realización de trabajos necesarios para emitir los dictámenes correspondientes. Pueden convocar, si así lo requieren, seminarios y foros de consulta para conocer, y en su caso incluir, la opinión de expertos, académicos y/o especialistas en los temas de su competencia (Micrositio Comisión de Hacienda, Senado 2014).

La Comisión de Hacienda en la Cámara de Diputados, que puede estar conformada por más de treinta miembros (LOCGEUM, 2014, art. 42) además de dictaminar las iniciativas que el Pleno le turne, se encarga especialmente, en conjunto con la comisión de presupuesto y cuenta pública, de debatir y dictaminar las leyes correspondientes al presupuesto anual federal de cada año.

Esta comisión cuenta con un micrositio en la página electrónica de la Cámara de Diputados donde puede revisarse los informes semestrales de sus actividades, las votaciones de algunas iniciativas, la plantilla de los integrantes de la comisión y los asuntos turnados.

Durante los dos periodos ordinarios del primer año de ejercicio de la LXII legislatura (del 18 de octubre de 2012 al 28 de febrero de 2013 y del 1 de marzo al 31 de agosto de 2013), según los informes semestrales que se pueden consultar en el micrositio de la comisión, se turnaron 519 asuntos, de los cuales 421 corresponden a las iniciativas

turnadas. De esas iniciativas turnadas se han atendido 31.8 por ciento y están pendientes 42.2 por ciento.

En el Senado, la Comisión de Hacienda se conforma por quince miembros y además de dictaminar los asuntos relacionados con materia hacendaria, tiene como encargo especial ratificar distintos nombramientos del Ejecutivo Federal y aprobar distintos acuerdos de libre tributación internacionales (Micrositio Comisión de Hacienda, Senado 2014).

La Comisión de Hacienda del Senado también cuenta con un micrositio en la página electrónica de la Cámara alta el cual es más detallado que el de la comisión de hacienda de la Cámara de Diputados. En él se pueden consultar la plantilla de integrantes de la comisión, el plan anual de trabajo, las iniciativas turnadas, los dictámenes emitidos, las reuniones de trabajo y el informe de actividades.

Aunque el micrositio de la Comisión de Hacienda en el Senado es más detallado, no cuenta con información sistematizada de las iniciativas turnadas y dictaminadas, como sí lo tiene, es este caso, el micrositio de la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados.

En lo que corresponde a la Comisiones de Gobernación, les concierne analizar y dictaminar las iniciativas de ley o decretos que les sean turnadas en materia de gobernabilidad democrática; políticas de planeación, transparencia y acceso a la información, migración, seguridad nacional, justicia y seguridad pública, materia electoral, protección civil; regulación de las publicaciones impresas; radio, televisión y cinematografía; asuntos religiosos, regulación de juegos, apuestas, loterías y rifas, entre otras materias (Micrositio Comisión de Gobernación, Senado 2014).

En el micrositio de la Comisión de Gobernación en la Cámara de Diputados se puede consultar la planilla de integrantes, las fechas de las reuniones ordinarias y extraordinarias, el plan anual de trabajo y los asuntos turnados desde el comienzo del periodo ordinario hasta la fecha de corte del 24 de abril del presente año.

Según las cifras obtenidas del micrositio de la Comisión de Gobernación de la Cámara de Diputados, desde el comienzo de la legislatura hasta el 24 de abril del presente año,

las iniciativas turnadas a dicha comisión, como comisión única, constituyen el 50 por ciento de los asuntos turnados. De estas iniciativas, 64 por ciento están pendientes, 18 por ciento se aprobaron y 16 por ciento fueron desechadas.

En comisiones unidas, es decir, los asuntos turnados a la comisión de gobernación y a otra u otras que el Pleno determine, las iniciativas turnadas corresponden al 76 por ciento del total de asuntos turnados. De esas iniciativas, 12 por ciento fueron desechadas, 33 por ciento se aprobaron y 54 por ciento están pendientes.

En lo que respecta a la Comisión de Gobernación en el Senado, si bien su micrositio es más detallado en comparación del micrositio de la Comisión de Gobernación en la Cámara de Diputados, la información de los dictámenes y de los asuntos turnados, incluyendo las iniciativas, no están sistematizados.

Debido a estas diferencias en la presentación de la información entre los micrositios de las comisiones, será pertinente recurrir, posteriormente en el capítulo dedicado a los datos estadísticos, al sitio electrónico del Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación para homologar la exposición de los datos descriptivos y de las numeralias de las comisiones y para tener mayor precisión en los datos del primer año de ejercicio de la LXII legislatura, que corresponde al periodo de interés en el presente estudio.

2.4 Los coordinadores de bancada: poder y atribuciones.

La LOCGEUM (2014) determina en el artículo 34 inciso c) que, para la Cámara de Diputados, será atribución de la Junta de Coordinación Política de la Cámara proponer al Pleno la integración de las comisiones con el señalamiento de sus respectivas Mesas Directivas.

Para el Senado de la República, la LOCGEUM (2014) estipula en el artículo 82 inciso c) que es atribución de la Junta de Coordinación Política de la Cámara proponer al Pleno, a través de la Mesa Directiva, la integración de las comisiones, con el señalamiento de las respectivas juntas directivas.

Cabe señalar que en ambas Cámaras, la Junta de Coordinación Política está integrada por los coordinadores de los grupos parlamentarios (LOCGEUM, 2014, art. 31 y art. 81).

La LOCGEUM (2014, art. 43 y art. 104) señala que la elección de los miembros de las comisiones se debe hacer bajo el principio de la pluralidad como reflejo de la conformación del Pleno. Los coordinadores de las bancadas en la Cámara de Diputados, además de proponer la integración de las comisiones, poseen también la atribución de asignar los recursos humanos, materiales y financieros, así como los locales que corresponden a los grupos parlamentarios (LOCGEUM, 2014, art. 34 inciso g)).

En el Senado no se atribuye directamente a los coordinadores de las bancadas la asignación de los recursos humanos, materiales y financieros a los grupos parlamentarios. Para ser precisos, esa atribución está otorgada a la Mesa Directiva (LOCGEUM, 2014, art. 66 inciso h)). Sin embargo, a diferencia de la Cámara de Diputados (LOCGEUM, 2014, art. 17 fracción 5), en el Senado no se prohíbe que los coordinadores de las bancadas pertenezcan a la Mesa Directiva. Por lo tanto, los coordinadores de bancada pueden o no formar parte, tanto de la Junta de Coordinación Política como de la Mesa Directiva de la Cámara y ser los responsables de la asignación de los recursos a los grupos parlamentarios.

Las facultades que otorga la LOCGEUM (2014) a los coordinadores de las bancadas con respecto a la integración de las comisiones ordinarias y al manejo de los recursos de los grupos parlamentarios, refuerza el liderazgo de dichos coordinadores ya que deja en manos de la cúpula de los grupos parlamentarios el reparto de las comisiones ordinarias (incluyendo la selección de los presidentes de las comisiones) sin estar obligados a tomar en cuenta la experiencia de legisladores en materia de la comisión y/o legislativa¹⁹, y además les otorga la facultad de administrar los recursos de sus grupos. La selección de los miembros de las comisiones se da bajo el poder discrecional de los

¹⁹ La excepción a esta regla es la comisión de Reglamento y Prácticas Parlamentarias de la Cámaras de Diputados ya que en el artículo 40 fracción 2 de la LOCGEUM se instruye que dicha comisión se integra con veinte miembros de entre los diputados de mayor experiencia legislativa.

líderes de los grupos parlamentarios para asignar lugares en las comisiones (Nacif, 2000; Aparicio y Langston, 2009).

“La capacidad de las comisiones para contratar staff legislativo ha sido en general muy limitada y totalmente dependiente de los vínculos personales con la dirigencia del grupo parlamentario [...] en ausencia de regulaciones sobre las actividades de las comisiones, lo presidentes de comisión han contado con mucha discreción al decidir aspectos organizacionales y operativos” (Nacif, 2000: 44-45).

Esto contribuye a la conformación de un sistema de incentivos (premios y castigos) que fomenta que los legisladores se ciñan “a la lealtad hacia los liderazgos de los cuales depende su carrera política” (Béjar, 2009: 68). Con la imposibilidad de reelección legislativa, la carrera de los legisladores depende de la dirigencia de los partidos políticos, y en este caso, de los coordinadores de bancada que son los brazos de los partidos en el Congreso.

Mascott (2006) y Béjar (2000) señalan que los líderes de las bancadas han encontrado en las normas formales e informales del Congreso una serie de incentivos que permite mantener la disciplina de sus integrantes, ya que el control sobre los legisladores de cada bancada se convirtió en uno de los elementos que determinan la capacidad de negociación con la que cuentan los coordinadores de las diferentes bancadas.

La carrera de los legisladores en México depende de las negociaciones partidistas, de los méritos o del reparto de cuotas. Con la implementación de premios y de castigos derivados de la lealtad hacia el líder de bancada que se antepone a la voluntad de producir decisiones razonables y de beneficio común, cabe esperar la existencia de comisiones legislativas motivadas exclusivamente por la satisfacción de los partidos políticos (Béjar, 2000).

El control de listas de candidatos para conformar las comisiones ordinarias, la rotación de cargos legislativos de una Cámara a otra dada la imposibilidad de reelección inmediata, y la asignación de los recursos de los grupos parlamentarios; tres elementos que refuerzan el liderazgo de los coordinadores de bancada y tienen la capacidad de incidir en el comportamiento de los legisladores miembros de comisiones en la toma de decisiones con respecto a la dictaminación de las iniciativas:

“Los efectos de la prohibición constitucional a la reelección inmediata de los legisladores y la centralidad del diseño institucional del Congreso de la Unión asigna al partido en las labores de sus Cámaras permite que la designación del presidente de una comisión dependa exclusivamente de las negociaciones puestas en marcha por los coordinadores de los grupos parlamentarios [...] la motivación principal de quienes se encuentran encargados de conducir el trabajo de las comisiones distribuidas a cada grupo parlamentario es la lealtad hacia los liderazgos de los cuales depende su carrera política” (Béjar, 2009: 69-70).

En ese sentido, el comportamiento de los legisladores puede valerse de reglas informales durante la dictaminación de iniciativas, esto en respuesta a tácticas políticas que conlleven al cumplimiento de los intereses del coordinador de bancada, y por ende, de la línea impuesta por el partido político. Esto, sin duda, incidiría en los resultados de la dictaminación, que puede ser la aprobación, el rechazo o el estancamiento de iniciativas: “al final, el resultado es el reforzamiento de una disciplina que puede obviar la deliberación y, por lo mismo, que prescinde de la posibilidad de acceder a decisiones reputadas como razonables para, por lo menos la mayoría de los ciudadanos” (Béjar, 2000: 125).

2.5 Conclusiones preliminares.

El diseño institucional del Congreso mexicano, a partir de la concentración de facultades formales en los coordinadores de bancada, fomenta la fortaleza de los líderes de partidos y de la disciplina partidista mediante un sistema de incentivos (premios y castigos), que es ejercido con el propósito de incidir en las decisiones de los legisladores.

A partir de lo analizado en este capítulo y en el capítulo teórico, se desprenden dos hipótesis específicas aplicables al Congreso mexicano dadas a sus características:

- H1: Se espera que en presencia de iniciativas duras, haya mayor incidencia de reglas informales en el proceso de dictaminación.
- H2: Dado que en el Senado hay baja concentración de atribuciones formales en los coordinadores de bancada, se espera que, proporcionalmente, existan

mayores prácticas parlamentarias dilatorias y mayor estancamiento en las comisiones del Senado en comparación con las comisiones de la Cámara de Diputados.

Capítulo 3: Diseño de investigación: hipótesis y variables explicativas del comportamiento legislativo en las comisiones ordinarias.

En una investigación, por lo regular, surge un fenómeno sobre el tópico de interés del investigador. De allí surgen varias preguntas que intentan dar explicación al fenómeno, pero sólo una de ellas, en conjunto con las hipótesis, será el centro de la investigación.

Un proyecto de investigación tiene que plantear una pregunta importante para el mundo real, así como hacer una aportación específica a lo existente en un área académica identificable, aumentando de esa forma la capacidad científica explicativa, misma que es verificable (King, Keohane y Verba, 1994).

Si la investigación se centra en problemas empíricos, como es el caso de esta investigación, significa que el planteamiento del problema se concentra en algunos aspectos problemáticos de mundo observable, donde la variación constituye el problema a explicar. Un planteamiento coherente del problema de investigación permite, que de forma natural, se desprenda la pregunta de investigación (Salazar, 2010).

En el problema de investigación enfatizamos que el trabajo de las comisiones ordinarias constituye un elemento medular para el funcionamiento del Congreso de la Unión, ya que están encargadas de tareas fundamentales para el proceso legislativo como lo es el proceso de dictaminación de las iniciativas, de decretos o de proyectos de ley que les son turnados; y que de este subsistema parlamentario depende la discusión, la decisión y la dictaminación de los proyectos legislativos necesarios para el desarrollo y para la gobernabilidad de nuestro país.

Asimismo, los aspectos problemáticos detectados en este mundo parlamentario observable es que el ejercicio de algunas prácticas parlamentarias parece llevar a determinados resultados en la dictaminación, esto es, que algunas prácticas y reglas informales que suceden durante la interacción entre los legisladores, parecen incidir en la aprobación, rechazo o estancamiento de iniciativas.

A partir de esto, se desprenden la pregunta y los objetivos de la presente investigación:

- Pregunta: ¿De qué manera inciden las reglas formales e informales en los resultados de la dictaminación de las iniciativas en las comisiones ordinarias del Congreso mexicano?
- Objetivo principal: Demostrar el mecanismo de incidencia de las reglas informales en la dictaminación de iniciativas en las comisiones ordinarias.
- Objetivos específicos: Comprobar las similitudes y variaciones de las prácticas parlamentarias en las comisiones de ambas Cámaras.

Por lo general, una investigación está dividida en cinco fases: la pregunta de investigación, el marco teórico, las hipótesis y el diseño de investigación, la utilización de los datos y los resultados, donde el diseño de investigación trata de la forma en cómo contrastaremos empíricamente las hipótesis que se han desprendido del marco teórico, es decir, “tratar de ver si dichas hipótesis son o no son operativas” (Güell, 1985: 47).

En una investigación deductiva y empírica, las hipótesis emergen naturalmente de la teoría y constituyen posibles respuestas afirmativas a la pregunta principal de investigación, es decir, “una hipótesis debe ser la conclusión lógicamente derivada de un razonamiento teórico” (Salazar, 2010: 29).

Recordemos entonces que en el marco teórico de este estudio se expusieron y se explicitaron las atribuciones formales de los coordinadores de bancada, y asimismo se señaló que dichas atribuciones conllevan a un mecanismo de incentivos que fortalece la disciplina partidista necesaria para lograr acuerdos.

3.1 Sistema de hipótesis: la variación entre la disciplina y las atribuciones formales de los coordinadores de bancada.

El sistema de hipótesis que se desprende de nuestro marco teórico, es el siguiente:

Hipótesis generales

- H1: Se espera que con alta concentración de atribuciones formales en el coordinador de bancada y con disciplina partidista fortalecida, se presenten

prácticas parlamentarias perentorias con tendencia a la dictaminación de iniciativas duras.

- H2: Se espera que con alta concentración de atribuciones formales en el coordinador de bancada y con disciplina partidista no fortalecida, se presenten prácticas perentorias con tendencia al rechazo de iniciativas duras.
- H3: Se espera que con presencia de baja concentración de atribuciones formales en el coordinador de bancada y disciplina partidista no fortalecida, se presenten prácticas parlamentarias dilatorias y estancamiento de iniciativas duras.
- H4: Se espera que con presencia de baja concentración de atribuciones formales en el coordinador de bancada y disciplina partidista fortalecida, se presenten prácticas parlamentarias dilatorias y estancamiento de iniciativas duras.

Estas hipótesis generales constituyen cuatro posibles combinaciones entre la variación de la concentración de atribuciones formales en los coordinadores de bancada y la variación en la fortaleza en la disciplina partidista. Se espera pues, que en la medida en que exista alta concentración de atribuciones formales en los coordinadores de bancada, se fortalezca la disciplina partidaria y con esto se facilite la construcción de acuerdos que permitan la dictaminación de las iniciativas duras. Por lo tanto, en la presente investigación sólo nos enfocaremos en las H1 y H3, las cuales consideramos pueden contrastarse empíricamente con las comisiones de interés del Congreso mexicano.

Se deduce, pues, que en el caso del Congreso mexicano si las atribuciones formales de los coordinadores de bancada disminuyen, es posible que también la disciplina partidista lo haga, lo cual podría no facilitar la construcción de acuerdos y la dictaminación de iniciativas duras se retardaría.

Hipótesis específicas.

- H1: Se espera que en presencia de iniciativas duras, haya mayor incidencia de reglas informales en el proceso de dictaminación.

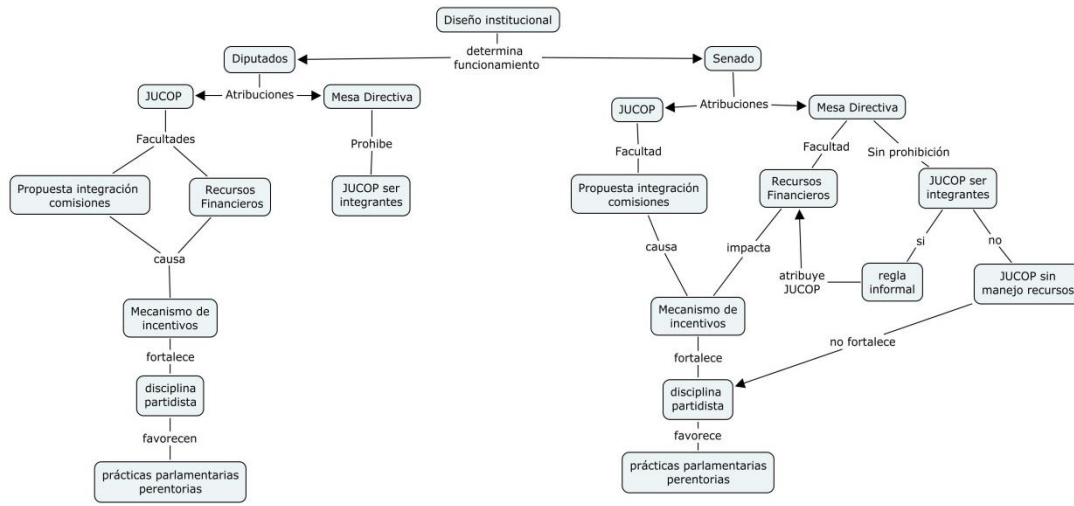
- H2: Dado que en el Senado hay baja concentración de atribuciones formales en los coordinadores de bancada, se espera que, proporcionalmente, existan mayores prácticas parlamentarias dilatorias y mayor estancamiento en las comisiones del Senado en comparación con las comisiones de la Cámara de Diputados.

Las hipótesis específicas nos permiten particularizar en el universo observable, de manera lógica, la variación del problema a explicar. Por la naturaleza de los temas de las iniciativas duras, éstas resultan polémicas ya que afectan diversos intereses en su intento de modificar el statu quo. Por lo cual, se infiere que para su dictaminación puede ser más complicado afianzar los acuerdos entre los distintos actores que intervienen en su dictaminación, y se requiera para ello de prácticas y tácticas parlamentarias específicas para lograrlo.

Con base en la reglamentación formal que rige a las Cámaras del Congreso, se demostró que existe una variación en lo correspondiente a las atribuciones de los coordinadores de bancada, a saber que los dos atributos formales que hemos considerado son la plataforma para el mecanismo de incentivos -el manejo de los recursos humanos y financieros, y la propuesta de la integración de las comisiones- en la Cámara de Diputados recaen legalmente en la junta de coordinación política que está conformada por los líderes de bancada; y que en el Senado estas atribuciones pueden recaer en los líderes de bancada sólo cuando éstos formen parte de la mesa directiva, ¿qué sucedería si en alguna legislatura la mesa directiva no estuviera conformada, y presidida, por los líderes de bancada?

Consideramos que esta posibilidad puede generar que, sin esas atribuciones, disminuyan considerablemente los mecanismos de incentivos que detentan los líderes de bancada necesarios para generar disciplina partidista y lograr los acuerdos en las dictaminaciones, como se esquematiza en la siguiente figura.

Figura 5: Atribuciones de los coordinadores de bancada en cada Cámara.



Fuente: elaboración propia.

3.2 Operacionalización y variables.

Ahora bien, para poder llevar a cabo la evaluación empírica de las hipótesis, es necesario definir dónde se realizarán las observaciones. Se determinaron que la unidad a las comisiones de hacienda y de gobernación en ambas Cámaras como unidad de análisis ya que a partir de las características de dichas comisiones, tanto en su conformación como en el tipo de iniciativas que les son turnadas, deliberadamente se encuentran las características de nuestras hipótesis; y la unidad de observación la constituyen los legisladores miembros de las comisiones de hacienda y de gobernación en ambas Cámaras.

Por lo tanto, la construcción de la muestra es intencional y debido a ello no será posible generalizar los resultados a todas las comisiones del Congreso mexicano, es decir, es un estudio de caso donde los resultados sólo serán válidos para las comisiones de hacienda y de gobernación en ambas Cámaras legislativas.

Los estudios de caso se caracterizan por tener una N pequeña, por ser una investigación holística y porque su principal aporte es a la teoría del objeto de estudio debido a la

imposibilidad de la generalización y a la posibilidad en la profundidad. Si bien es cierto que nuestra investigación toma forma de un estudio de caso por sus características, cabe señalar que la llevaremos a cabo bajo la lógica del método comparado con un análisis mixto secuencial con orden deductivo, en donde se determinará si las hipótesis son operativas por medio de la causalidad de las variables independientes sobre la dependiente, mientras las variables de control se mantienen constantes, esto mediante la combinación de técnicas de orientación cualitativa y cuantitativa (Gerring, 2010; Bates, 2010).

La triangulación de los datos cualitativos, que consiste en la verificación y la comparación de la información de los distintos tipos de informantes con respecto a las prácticas parlamentarias que postergan o agilizan la dictaminación y los alcances de la disciplina partidista en los resultados de la dictaminación, permitirá otorgar mayor validez a los resultados. La validez está relacionada con la relativa cercanía de las interpretaciones respecto a las prácticas parlamentarias y al comportamiento de los legisladores durante los procesos de dictaminación (Denzin, 1970, Okuda y Gómez-Restrepo, 2005; Mora, 2004).

Las variables, que son un elemento central en la investigación, se definen como “cualquier característica, cualidad o atributo de una persona, grupo o acontecimiento, que puede cambiar de valor” (Güell, 1985: 51). Las hipótesis deben ser divididas en variables, para lograrlo debemos definir los conceptos para dar cuenta de las propiedades que se tomarán en la evaluación de la unidad de análisis y de observación. Posteriormente se operacionalizan dichos conceptos donde se indica la secuencia de pasos a seguir para determinar el grado en que las propiedades de la definición están o no presentes en las unidades a observar. (Salazar, 2010)

La tipología de variables en el presente estudio es la siguiente:

➤ **Variable dependiente (VD).**

Los resultados de la dictaminación. La dictaminación de iniciativas es entendida como la discusión y la resolución sobre una o varias iniciativas, concluyendo con la emisión del

documento o dictamen que requiere la rúbrica de la mayoría de los miembros de la comisión (Rangel y Ceballos, 2009).

Las dimensiones conceptuales de esta variable son:

- a) Discutidas y aprobadas 1
- b) Discutidas y rechazadas 1
- c) Discutidas y no aprobadas 0
- d) No discutidas y aprobadas 1
- e) No discutidas y no aprobadas 0

Indicadores:

- 1) No dictaminación: Estancamiento (0)
- 2) Dictaminación: aprobación o rechazo (1)

➤ **Variable moduladora (VM).**

Iniciativa de ley: Documento formal que propone reformar, adicionar o derogar disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o de una ley ordinaria; o bien crear o abrogar algún ordenamiento jurídico (Rangel y Ceballos, 2009).

Dimensión conceptual: Iniciativas blandas y duras.

Existen iniciativas que buscan cambiar el *statu quo*, en las cuales el nivel de conflicto de intereses es mayor debido a su impacto social. También, hay iniciativas que no buscan cambiar el *statu quo*, en las que el nivel de conflicto es menor como *iniciativas cosméticas* que son aquellas que su aprobación no representa un desequilibrio en el estado actual de la realidad: “se debe reconocer la diferencia entre una ley que tiene por objeto el proceso económico y una ley que simplemente propone una moneda conmemorativa” (Espinoza y Miguel, 2007: 220).

La tipología está basada en la variable “alcance” de Espinoza y Miguel (2007) que se refiere a:

“La trascendencia de la iniciativa: puede ser de alto, mediano y bajo alcance. Las iniciativas cuyos objetivos tienen un alcance superlativo, es decir, cuando la ley cumple el criterio jurídico de ley sustantiva (reforma constitucional o creación de ley), se consideran de alta importancia y su valor es 2. Son de mediana importancia las leyes derivadas y su valor es uno. Las iniciativas de baja

importancia son las que se refieren a cuestiones de protocolo de trámites administrativos menores (condecoraciones, emisión de monedas, etcétera) y su valor es cero” (Espinoza y Miguel, 2007: 221).

Para nuestro estudio, hemos adaptado esta variable en una dicotomía con la cual clasificamos las iniciativas turnadas a las comisiones de Hacienda y de Gobernación en ambas Cámaras del Congreso mexicano durante el primer año de la LXII legislatura (del 1 de septiembre de 2012 al 30 de agosto de 2013). Las iniciativas de alta y mediana importancia (reforma constitucional, creación de ley y leyes derivadas) las agrupamos en **iniciativas duras** y su valor es 1, mientras que las iniciativas de baja importancia como trámites administrativos menores (condecoraciones, emisión de monedas, etcétera) las llamamos **iniciativas blandas** y su valor es cero. Los términos de iniciativas blandas e iniciativas duras, corresponden al *caló legislativo* del Congreso mexicano.

Indicadores: Tipos de iniciativas:

- a) Iniciativas Duras: Con alcance. reforma constitucional, creación de ley y leyes derivadas
- b) Iniciativas Blandas: Sin alcance. Condecoraciones, emisión de monedas, etcétera

➤ **Variable mediadora (VMd).**

Disciplina partidista: Es cuando un miembro del partido acata la decisión tomada por el régimen de toma de decisiones, la cual es resultado de las relaciones de poder al interior de los partidos políticos, impuesta desde arriba y enmarcada por la distribución de sanciones e incentivos (Laver y Shepsle, 1999; Giannetti y Laver, 2005; Mascott, 2006).

Dimensión conceptual: tipo decisiones en la dictaminación y ejercicio del quórum.

- a) Toma de decisiones y ejercicio del quórum colectivos, o en coalición con otros partidos (1)
- b) Toma de decisiones y ejercicio del quórum individual. (0)

Indicadores: Fortaleza en la disciplina partidista.

- a) Disciplina fortalecida: Toma de decisiones y ejercicio del quórum colectivos o en coalición con otros partidos (1)

- b) Disciplina no fortalecida: Toma de decisiones y ejercicio del quórum individual.
(0)

➤ **Variables Independientes.**

1. **Reglas Formales (VI1):** escritas, delimitadas y explícitas en un código vigente.
Atribuciones legales de los coordinadores de bancada.

Dimensiones conceptuales:

- a) Presentar al Pleno la integración de las comisiones.
- b) Asignar, en los términos de la ley, los recursos humanos, materiales y financieros, así como los locales que correspondan a los grupos parlamentarios.

Indicadores: Concentración de atribuciones en los coordinadores de bancada

- a) Alta concentración de atribuciones en los coordinadores de bancada (1)
- b) Baja concentración de atribuciones en los coordinadores de bancada (0)

2. **Reglas Informales (VI2):** no están escritas ni explícitas en un código vigente, es decir, “son creadas, comunicadas y sancionadas fuera de los canales oficialmente aceptados y están socialmente compartidas” (Gretchen y Levitsky, 2006).

Dimensiones conceptuales: Prácticas parlamentarias.

Prácticas parlamentarias (PP): son costumbres, que fijan normas de carácter temporal, establecidas conforme a las prácticas vigentes de procedimiento acordadas por los integrantes del Congreso. Estas prácticas pueden ser formales (acuerdos parlamentarios) o informales, y tienen la finalidad de establecer puntos de concordancia entre los legisladores y fuerzas políticas sobre problemas o soluciones nacionales. (Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, 2006)

- a) Perentorias. Aquellas que favorecen la dictaminación de iniciativas
- b) Dilatorias. Aquellas que favorecen el estancamiento de iniciativas

Indicadores: Tipo de Prácticas Parlamentarias.

- a) Perentorias (1)
- b) Dilatorias: (0)

➤ **Variables de control:**

1. Tamaño de la comisión (VC1).

Número de integrantes de la comisión: a medida que aumenta el número de integrantes de comisión, aumentan las corrientes de interacción.

Indicador: Tamaño de la comisión (VC2).

- 1) Comisión grande: más de 15 miembros en Diputados y más de 8 en el Senado.
- 2) Comisión pequeña: menos de 15 miembros en Diputados y menos de 8 en el Senado

2. Comisiones con experiencia (CE): reelección y profesionalización.

Corriente de interacción: canales de comunicación entre cada legislador (2 legisladores, 1 corriente; 3 legisladores, 3 corrientes; 4 legisladores, 6 corrientes, etc.)

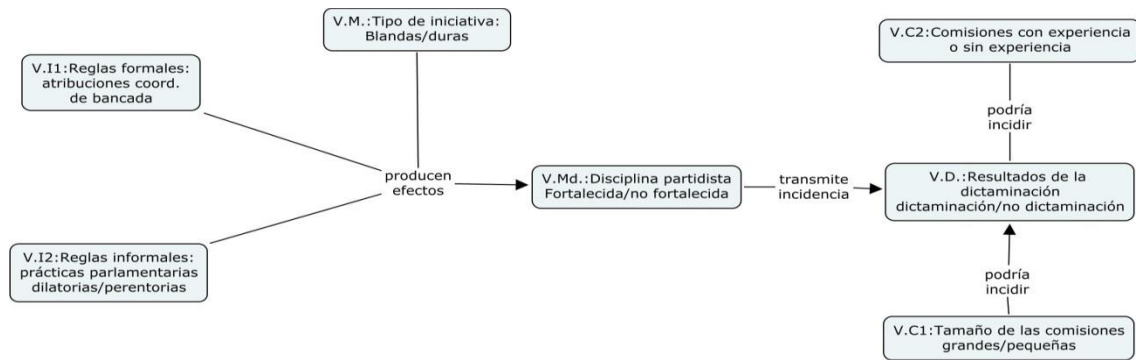
Legisladores miembros de la comisión con experiencia legislativa y experiencia en el tema de la comisión.

Indicador: Comisiones con experiencia (CE):

- 1) Comisiones con experiencia legislativa: más de la mitad de sus miembros cuentan con cargos legislativos previos y con experiencia en el tema de la comisión.
- 2) Comisiones sin experiencia: menos de la mitad de sus miembros cuentan con cargos legislativos previos y con experiencia en el tema de la comisión.

A continuación se muestra el esquema de la relación entre las variables antes descritas:

Figura 6: Relación entre variables.



Fuente: elaboración propia.

Las reglas formales e informales, que son las variables independientes, constituyen las variables a medir y a analizar, para saber acerca de los efectos que producen sobre la variable dependiente.

La variable dependiente, que son los resultados de la dictaminación, depende de las variaciones de las reglas formales e informales. Los tipos de iniciativa de ley constituyen la variable moduladora, la cual se opera para saber si modifica la relación entre las reglas formales e informales y los resultados de la dictaminación.

La disciplina partidista, que es la variable mediadora, transmite la incidencia de las reglas formales, informales y de los tipos de iniciativa de ley sobre los resultados de la dictaminación. Podemos decir que esta variable actúa como variable independiente para los resultados de la dictaminación, y como variable dependiente de las reglas formales e informales.

Las variables de control, tamaño de las comisiones y experiencia, no se manipulan. Lo que se hace con ellas es mantenerlas constantes para neutralizar sus efectos sobre los resultados de la dictaminación.

3.3 Técnicas de análisis cuantitativa y cualitativa: contrastación empírica de las hipótesis.

La contrastación empírica que permite la validación de las hipótesis consiste en la aplicación de técnica de análisis de datos mixta mediante la estrategia de la

combinación, es decir, integrar el método cualitativo al cuantitativo para fortalecer la validez de este último compensando la insuficiencia de información estadística con respecto a las votaciones en las dictaminaciones de las comisiones ordinarias, mediante la incorporación de la información que procede de la aplicación del método cualitativo, en este caso la aplicación y el análisis de las entrevistas realizadas a tres perfiles de informantes que son 1) legisladores y ex legisladores, 2) secretarios técnicos y asesores y, 3) periodistas (Bericat, 1998).

La exposición de datos descriptivos de la numeralia total de las iniciativas presentadas en la Cámara de Diputados y en el Senado, así como la integración partidista y la experiencia de las comisiones de hacienda y de gobernación en dichas Cámaras, mediante la elaboración de porcentajes que se obtendrán de la información contenida en los sitios electrónicos de la Cámara de Diputados y el Senado de la República.

Si nuestras hipótesis se sostienen, se espera observar mayor estancamiento de iniciativas en las comisiones de hacienda y de gobernación del Senado en comparación con las comisiones de la Cámara de Diputados, manteniendo las variables de control constantes. Esta diferenciación se atribuye a la variación de las atribuciones de los coordinadores de bancada en cada una de las Cámaras, misma que fue señalada en la explicación de las hipótesis.

Se incluirá el análisis de datos acerca de la numeralia de las iniciativas turnadas a las comisiones de hacienda y gobernación de ambas Cámaras del Congreso en el primer año de la LXII legislatura, es decir, en el periodo correspondiente al 1 de septiembre de 2012 al 30 de agosto de 2013.

La técnica de análisis de los datos cuantitativa incluye tablas de contingencia con los porcentajes de las iniciativas turnadas, aprobadas, desechadas, estancadas y retiradas en las dos comisiones de interés, agrupadas por partido político, por clasificación de tipo de iniciativas, y por número de comisiones a las que fueron turnadas dichas iniciativas. Los datos a analizar provienen del sitio electrónico de Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación (SIL Gobernación) y de los portales electrónicos oficiales de la Cámara de Diputados y del Senado de la República.

Luego, la técnica de análisis de los datos cualitativos, consistirá en analizar, con ayuda del software Atlas T, las entrevistas semiestructuradas realizadas a los legisladores miembros de las comisiones de hacienda y de gobernación de ambas Cámaras, a los secretarios técnicos, asesores, y a periodistas especialistas en temas legislativos. Con esta técnica de análisis se espera integrar los resultados acerca de la variación de la disciplina partidista y de las prácticas dilatorias y perentorias durante las dictaminaciones en las comisiones de interés, ya que debido a la opacidad en el acceso de información del trabajo en comisiones, no existe información cuantitativa suficiente para medir la variación de la disciplina partidista.

Asimismo, el análisis cualitativo se centrará en identificar qué factores conducen al estancamiento de iniciativas y a la expedita dictaminación de las mismas, mediante la triangulación de la información proporcionada por los distintos perfiles de los informantes. Los datos y el análisis que se presenten en el presente capítulo permitirán contrastar las hipótesis principales y las hipótesis específicas.

Capítulo 4: Resultados. Las prácticas parlamentarias y la dictaminación de iniciativas en las comisiones de Hacienda y de Gobernación.

Para responder a la pregunta principal y para contrastar el sistema de hipótesis que defiende el presente estudio, hemos sistematizado las iniciativas presentadas en ambas Cámaras del Congreso mexicano en el periodo del 1 de septiembre de 2012 al 30 de agosto de 2013 que corresponde al primer año de la LXII legislatura, es decir, de la legislatura en curso.

En concordancia con la selección de casos, hemos revisado cada iniciativa turnada a las comisiones de interés en el periodo señalado, esto con la finalidad de realizar la base de datos “Iniciativas de las comisiones de Hacienda y de Gobernación 2012-2013” con 389 iniciativas, que nos permita determinar la manera en que inciden las reglas formales e informales en el proceso de dictaminación de iniciativas en las comisiones legislativas.

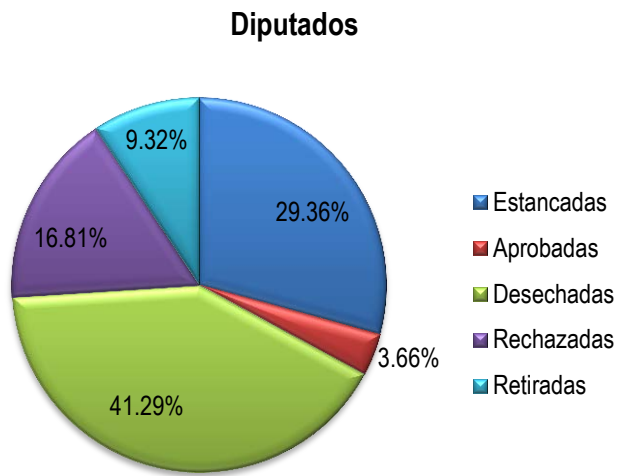
Debido a la escasez de información acerca de las votaciones y las dictaminaciones en las comisiones, se analiza la información obtenida de la aplicación de entrevistas a tres tipos de informantes: a) Legisladores, b) Secretarios Técnicos y Asesores y, c) Periodistas expertos en las dinámicas legislativas.

A partir de la combinación entre la triangulación de la información obtenida a partir de las entrevistas realizadas a los informantes y las tablas cruzadas obtenidas de la base de datos antes mencionada, se determina la incidencia de las reglas formales e informales en la toma de decisiones legislativa de las comisiones ordinarias de Hacienda y de Gobernación.

4.1 Numeralia de la Cámara de Diputados y del Senado de la República.

En la Cámara de Diputados se presentaron 1148 iniciativas, de las cuales sólo 3 de ellas fueron turnadas directamente al Pleno de la Cámara. Las 1145 iniciativas restantes se turnaron a las distintas comisiones ordinarias que conforman el sistema de comisiones ordinarias de dicha Cámara.

Gráfico 2: Numeralia de la Cámara de Diputados: primer año legislativo de la LXII legislatura (2012-2013).



En la Cámara de Diputados sólo el 3 por ciento de las iniciativas presentadas fueron aprobadas; 29.36 por ciento de las iniciativas permanecieron estancadas; el 16.81 por ciento fueron rechazadas, es decir, dictaminadas en sentido negativo;

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación (marzo, 2014).

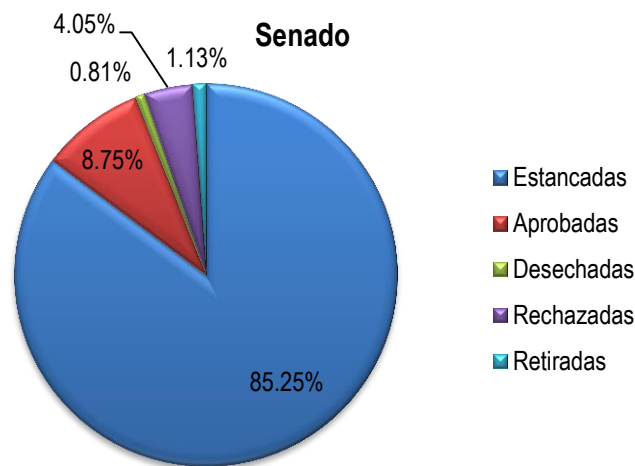
41.29 por ciento de las iniciativas fueron desechadas, y 9.32 por ciento fueron retiradas. Cabe mencionar que existe una distinción importante entre las iniciativas rechazadas y desechadas. En el sitio de consulta del Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación, donde obtuvimos los datos, aparecen las iniciativas desechadas y rechazadas en un mismo bloque. Sin embargo, fue necesario contabilizar las desechadas y las rechazadas por separado ya que constituyen status distintos de las iniciativas.

Las iniciativas rechazadas corresponden a las iniciativas dictaminadas en sentido negativo, es decir, aquellas iniciativas que han concluido su trámite legislativo mediante la emisión de un dictamen no aprobatorio, por parte de la o las comisiones a las que se turnaron, o bien, del Pleno de la Cámara.

Por su parte, las iniciativas que son desechadas, son aquellas que no fueron dictaminadas por la comisión respectiva en los plazos establecidos dentro del periodo ordinario de sesiones en que fueron presentadas, por lo cual se tendrán por desechadas, procediendo a su archivo como asuntos total y definitivamente concluidos. (Reglamento de la Cámara de Diputados, 2014, art. 184).

Cabe señalar que la disposición legal de desechar las iniciativas que no fueron dictaminadas en el periodo ordinario de sesiones en el que fueron presentadas (tres meses), responde a una reforma en el Reglamento de la Cámara de Diputados que entró en vigor el 24 de abril de 2011 como una medida que pretende abatir el estancamiento de iniciativas en la Cámara baja.

Gráfico 3: Numeralia del Senado de la República: primer año legislativo de la LXII legislatura (2012-2013).



En el caso del Senado, se presentaron 617 iniciativas de las cuales sólo dos fueron turnadas directamente al Pleno de esta Cámara. Las 615 iniciativas restantes se turnaron a las comisiones ordinarias correspondientes.

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación (marzo, 2014).

De las iniciativas turnadas a comisiones, 85.25 por ciento permanecieron estancadas. Sólo 8.75 por ciento fueron aprobadas; 4.05 por ciento fueron rechazadas, es decir, dictaminadas en sentido negativo; poco más de 1 por ciento fueron retiradas y menos de 1 por ciento se desecharon.

Para el caso de la Cámara alta también llevamos a cabo la distinción entre iniciativas rechazadas y desechadas, ya que como en el caso de las cifras de la Cámara de Diputados, en las cifras del Senado que presenta el Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación, las iniciativas rechazadas y desechadas están agrupadas en un mismo bloque. Sin embargo, en comparación con la Cámara de Diputados, puede observarse que en el Senado es muy bajo el porcentaje de iniciativas desechadas. Esto

puede deberse a la diferencia en la reglamentación formal de ambas Cámaras con respecto a la estrategia para abatir el estancamiento de iniciativas.

En el Senado aunque también se contempla que las iniciativas no dictaminadas sean desechadas, el periodo establecido para ello no es de un periodo ordinario de sesiones (tres meses) sino para una legislatura (tres años). Es decir, mientras que en la Cámara de Diputados las comisiones ordinarias tienen como plazo máximo para emitir dictamen de una iniciativa hasta el final de cada periodo ordinario de sesiones²⁰ (Reglamento de la Cámara de Diputados, 2014, art. 182, numeral 3), plazo que incluye las prórrogas que puede solicitar alguna de las comisiones para emitir dictamen; en el Senado no se establece un límite a la dictaminación de un asunto con respecto al periodo ordinario de sesiones en el que éste fue presentado. Las prórrogas que solicitan las comisiones para emitir dictámenes pueden extenderse más allá del dicho periodo ordinario.

Lo que sí determina el Reglamento del Senado de la República, como medida que pretende abatir sólo el estancamiento de iniciativas provenientes de los senadores es lo siguiente: dentro de los treinta días hábiles siguientes al inicio de la Legislatura, la Mesa Directiva remitirá a la Junta de Coordinación Política el listado correspondiente de las iniciativas de senadores presentadas en legislaturas anteriores pendientes de dictamen, a fin de que cada grupo parlamentario se pronuncie en forma escrita por aquellas que son de su interés, en un plazo no mayor a diez días hábiles.

Las iniciativas que no seleccionadas por los grupos ni por las juntas directivas de comisiones serán materia de un acuerdo que la Mesa somete al Pleno para descargar el turno correspondiente y enviarlas al Archivo Histórico y Memoria Legislativa para su resguardo. (Reglamento del Senado de la República, 2014, art. 219 fracciones II y III, inciso a))

Con respecto a los expedientes de las iniciativas estancadas de otras legislaturas provenientes del Ejecutivo, de Diputados Federales, de la Asamblea Legislativa, de legislaturas locales, sólo se estipula que se entregan a las comisiones que en cada caso

²⁰ A menos de que el presidente de la Mesa Directiva de la Cámara autorice la ampliación del turno de un asunto para dictamen (excepto las iniciativas de carácter preferente), todas las iniciativas deben dictaminarse en el periodo ordinario en el que fueron presentadas. (art. 182, numeral 4 RCD)

correspondiente para que se continúe su trámite (Reglamento del Senado de la República, 2014, art. 219 fracción I). Al no establecer tiempos específicos de dictaminación para dichas iniciativas, se entiende que los plazos para dictaminar son los mismos que para cualquier iniciativa que se turne a las comisiones ordinarias del Senado. Por lo tanto, las comisiones ordinarias del Senado que registran iniciativas estancadas no están obligadas a concluir el trámite de dichas iniciativas en el periodo ordinario en el que fueron presentadas y les fueron turnadas.

En esta Cámara, las iniciativas provenientes del Ejecutivo, de Diputados Federales, de la Asamblea Legislativa, de legislaturas locales pueden permanecer estancadas hasta la siguiente legislatura. Al comienzo de la siguiente legislatura, estas iniciativas serán turnadas a las comisiones correspondientes y su trámite puede convertirse en un ciclo sin fin de legislatura en legislatura.

Sucede diferente con las iniciativas provenientes de los senadores, ya que tal vez alguno de los grupos parlamentarios se interese en retomar cualquiera de ellas al inicio de la nueva legislatura para seguir con su trámite legislativo, y si no sucede el caso, serán desechadas y pasarán a formar parte del Archivo Histórico y Memoria Legislativa, terminando así con su trámite legislativo.

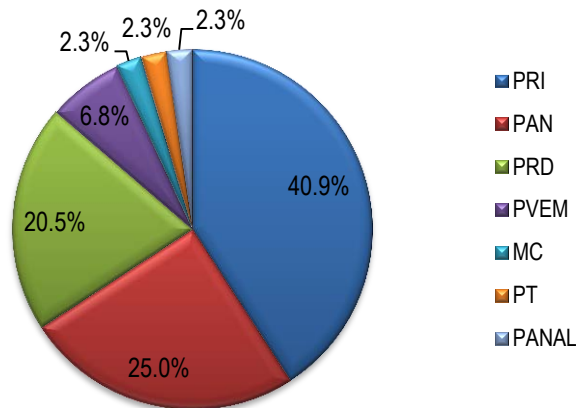
4.2 Los casos de las comisiones de Hacienda y Gobernación.

Las comisiones de Hacienda y de Gobernación de ambas Cámaras constituyen la unidad de análisis de la presente investigación. Por ello, mostraremos datos que describan su integración así como la numeralia en las mismas.

La Cámara de Diputados está conformada por 500 integrantes de los distintos grupos parlamentarios, donde ninguno de los grupos parlamentarios tiene mayoría absoluta. La integración de las comisiones ordinarias debe ser reflejo de la integración plural de la Cámara baja (LOCGEUM, 2014, art. 43 numeral 3). La presidencia de la comisión de hacienda de la Cámara de Diputados está a cargo de un legislador perteneciente al grupo parlamentario del PAN.

Los grupos parlamentarios del PRI y del PAN constituyen los grupos mayoritarios en la comisión. Cabe señalar que la Comisión de Hacienda, así como la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, son las más grandes con respecto al número de sus integrantes ya que pueden tener más de 30.

Gráfico 4: Integración de la Comisión de Hacienda, Cámara de Diputados.

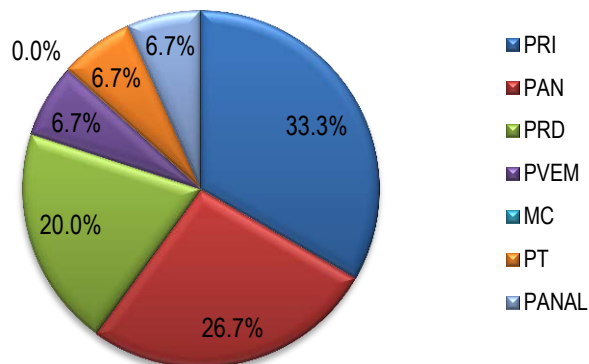


Dichas comisiones incrementarán su número de integrantes para incorporar un diputado de cada grupo parlamentario que no haya alcanzado a integrarse en razón de su proporción,

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de www.diputados.gob.mx (marzo, 2014).

y el número que sea necesario para que los demás grupos no pierdan su representación proporcional en ellas (LOCGEUM, 2014 art. 43 numeral 2). La razón de su excepcional tamaño en comparación con las demás comisiones ordinarias consiste en que tanto Hacienda como Presupuesto y Cuenta Pública son las encargadas de dictaminar los asuntos relacionados con aspectos del presupuesto federal.

Gráfico 5: Integración de la Comisión de Hacienda, Senado de la República.

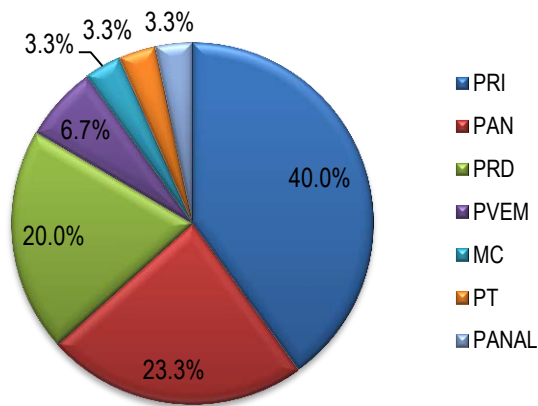


En el caso del Senado de la República, la Comisión de Hacienda está integrada por 15 miembros de los distintos grupos parlamentarios.

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de www.senado.gob.mx (marzo, 2014).

La presidencia de esta comisión está a cargo de un legislador del grupo parlamentario del PRI. Como sucede en la Cámara de Diputados, los grupos parlamentarios del PRI y del PAN constituyen los grupos mayoritarios en la Comisión de Hacienda en el Senado; y el grupo parlamentario que no tiene presencia en la Comisión de Hacienda del Senado es Movimiento Ciudadano (MC).

Gráfico 6: Integración de la Comisión de Gobernación, Cámara de Diputados.



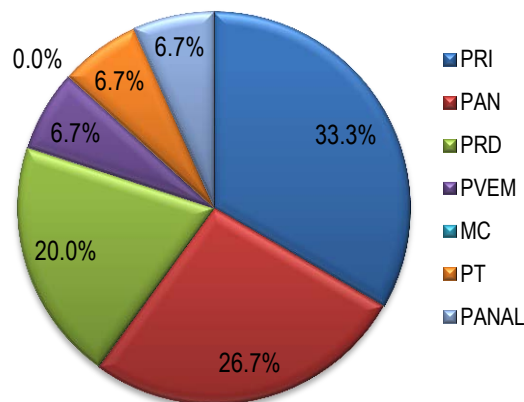
Por su parte, la Comisión de Gobernación en la Cámara de Diputados está integrada por 30 miembros de los distintos grupos parlamentarios.

La presidencia de esta comisión está a cargo de un legislador del grupo parlamentario del PRI.

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de www.diputados.gob.mx (marzo, 2014).

Los grupos parlamentarios del PRI y PAN constituyen los grupos mayoritarios de la comisión.

Gráfico 7: Integración de la Comisión de Gobernación, Senado de la República.



Sin embargo, ninguno de ellos alcanza la mayoría absoluta. En el Senado, la comisión de gobernación está integrada por 15 miembros de los distintos grupos parlamentarios. legislador

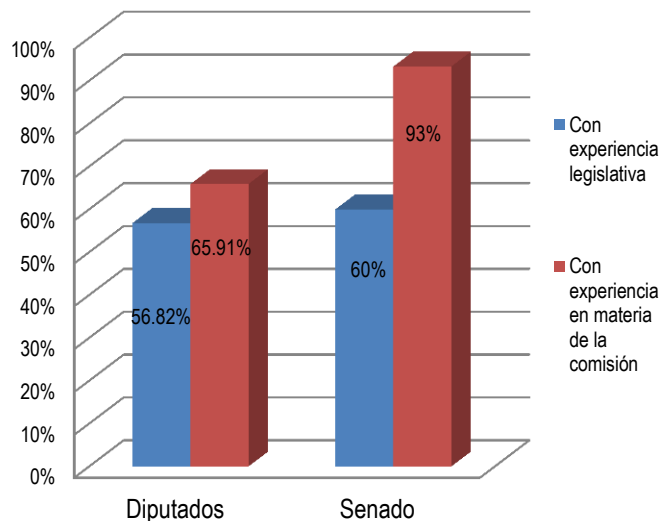
Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de www.senado.gob.mx (marzo, 2014).

La presidencia de la Comisión de Gobernación en el Senado está a cargo de un integrante del grupo parlamentario del PRI. Como ha sido el caso de las comisiones anteriormente descritas, en esta comisión ningún grupo parlamentario tiene mayoría absoluta.

Los grupos parlamentarios del PRI y del PAN constituyen los grupos mayoritarios en lo que respecta a la integración de la comisión de gobernación en el Senado. El grupo parlamentario que no tiene representación en esta comisión es Movimiento Ciudadano (MC).

Ahora bien, la experiencia legislativa de los miembros de las comisiones de interés resulta relevante para indagar acerca de la especialización de estos grupos de trabajo, tanto en materia legislativa como en los tópicos centrales de dichas comisiones.

Gráfico 8: Experiencia en las comisiones de Hacienda.



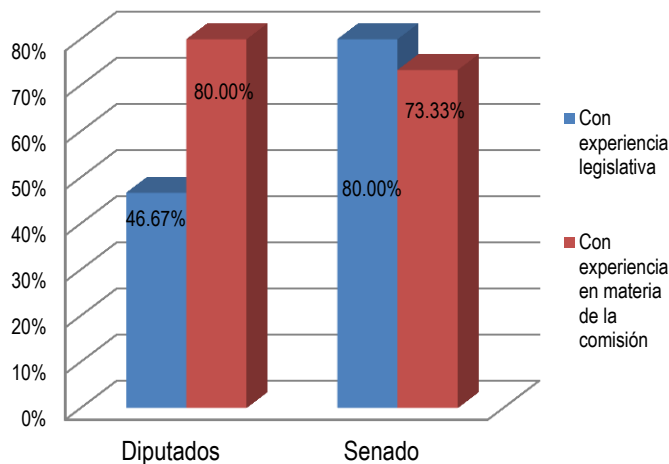
Para obtener los porcentajes correspondientes, se determinaron los criterios de la experiencia legislativa previa de cada miembro de las comisiones a la que se hace referencia en la síntesis curricular de cada legislador que está publicada en los sitios electrónicos de ambas Cámaras.

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de www.senado.gob.mx ; www.diputados.gob.mx (marzo, 2014).

A partir de los porcentajes, podemos decir que las comisiones de Hacienda en ambas Cámaras tienen experiencia, tanto legislativa como en la materia de la comisión, ya que más de 50 por ciento de sus integrantes cuenta con ambos tipos de experiencia.

Por su parte, la Comisión de Gobernación en el Senado es una comisión con experiencia legislativa y en materia, ya que más de 50 por ciento de sus integrantes cuentan con los dos tipos de experiencia.

Gráfico 9: Experiencia en las comisiones de Gobernación.

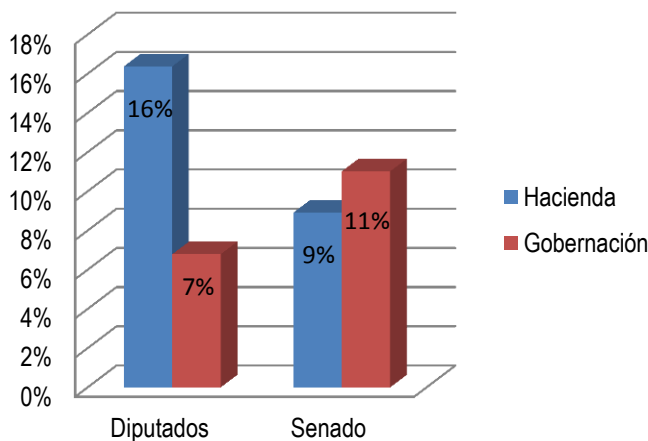


No es el caso de la Comisión de Gobernación en la Cámara baja ya que si bien 80 por ciento de sus integrantes cuentan con experiencia en materia de la comisión, menos de 50 por ciento de sus integrantes tiene experiencia legislativa.

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de www.senado.gob.mx ; www.diputados.gob.mx (marzo, 2014).

4.2.1 La numeralía de iniciativas en las comisiones legislativas.

Gráfico 10: Porcentaje de iniciativas turnadas a las comisiones de interés: Hacienda y Gobernación (con respecto a las iniciativas totales presentadas en las Cámaras).

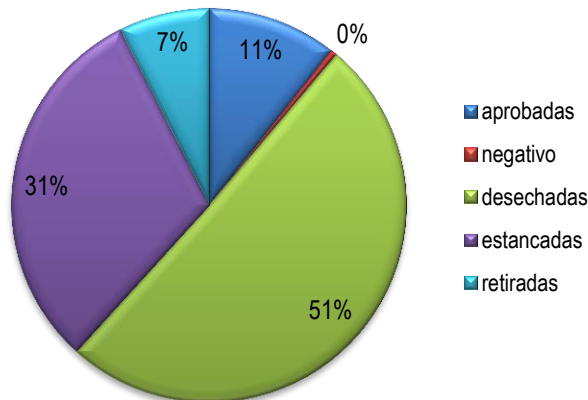


De las 1148 iniciativas presentadas en el primer año de la LXII legislatura en la Cámara de Diputados, 16 por ciento de ellas se turnó a la comisión de hacienda y el 7 por ciento a la Comisión de Gobernación.

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación (marzo, 2014).

En el Senado, de las 617 iniciativas presentadas en el primer año de la LXII legislatura, 9 por ciento se turnó a la comisión de hacienda y 11 por ciento a la Comisión de Gobernación.

Gráfico 11: Numeralia Comisión de Hacienda, Cámara de Diputados.

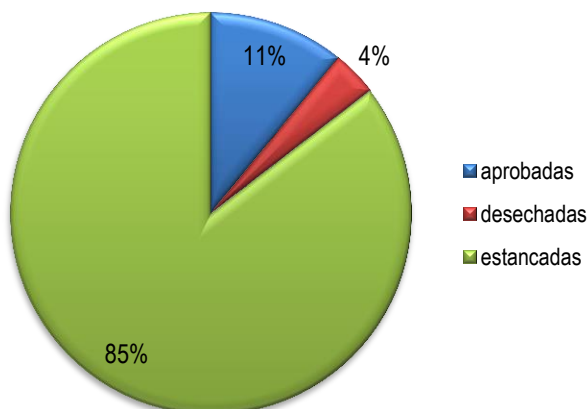


De las iniciativas turnadas a la Comisión de Hacienda en la Cámara de Diputados, sólo 11 por ciento han sido aprobadas y menos de 1 por ciento fueron dictaminadas en sentido negativo.

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación (marzo, 2014).

Más de la mitad de las iniciativas turnadas a la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados fueron desechadas, 31 por ciento están estancadas y 7 por ciento fueron retiradas de la agenda de la comisión antes de su debate y dictaminación.

Gráfico 12: Numeralia Comisión de Hacienda, Senado de la República.

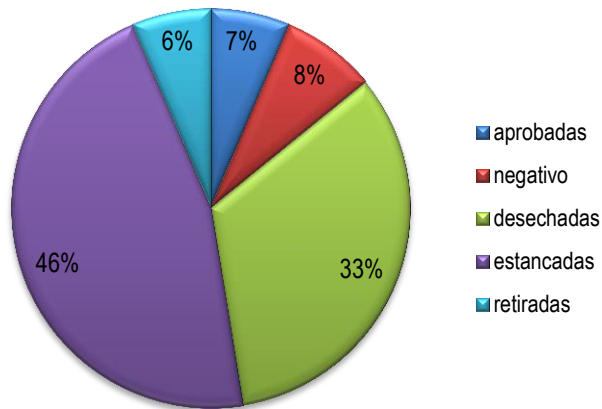


En el Senado de la República, de las iniciativas turnadas a la Comisión de Hacienda, sólo 11 por ciento han sido aprobadas, 4 por ciento fueron desechadas y 85 por ciento permanecen estancadas.

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación (marzo, 2014).

Cabe señalar que ninguna iniciativa fue dictaminada en sentido negativo, y tampoco ninguna iniciativa fue retirada.

Gráfico 13: Numeralia Comisión de Gobernación, Cámara de Diputados.

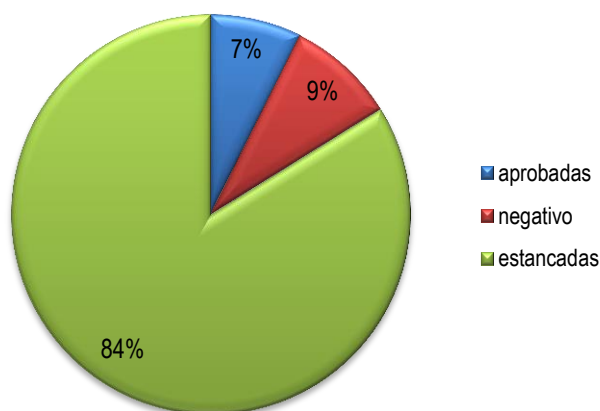


En cuanto a las iniciativas turnadas a la Comisión de Gobernación en la Cámara de Diputados, sólo 7 por ciento fueron aprobadas, 8 por ciento

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación (marzo, 2014).

fueron dictaminadas en sentido negativo y 7 por ciento fueron retiradas. En esta comisión, 46 por ciento de las iniciativas que le fueron turnadas permanecen estancadas y 33 por ciento de las iniciativas fueron desechadas.

Gráfico 14: Numeralia Comisión de Gobernación, Senado de la República.



Por su parte, en el Senado de la República, de las iniciativas turnadas a la Comisión de Gobernación sólo 7 por ciento han sido aprobadas, 9 por ciento dictaminadas en sentido

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación (marzo, 2014).

negativo y 84 por ciento permanecen estancadas. En la Comisión de Gobernación del Senado, ninguna iniciativa fue desechada y tampoco ninguna fue retirada.

A partir de los datos descriptivos podemos dar cuenta de las diferencias en las comisiones de interés que en buena medida surgen a partir de la reglamentación formal de cada Cámara.

Un ejemplo de ello es que en las comisiones de la Cámara de Diputados se registra un porcentaje mayor de iniciativas desechadas que en las comisiones del Senado, debido a que la reglamentación formal de la Cámara baja, a diferencia de la reglamentación formal del Senado, establece que las iniciativas que no sean dictaminadas en el periodo ordinario que se hayan presentado, se tendrán como desechadas al finalizar dicho periodo.

Ahora bien, a partir de los datos expuestos y considerando una de nuestras variables de control en la presente investigación, ¿podría decirse que la experiencia que existe en los integrantes de las comisiones tiene efectos sobre la dictaminación de las iniciativas? Si regresamos a los datos de las comisiones de Hacienda, observamos que en ambas Cámaras el porcentaje de experiencia legislativa es muy similar; no así en la experiencia en materia de la comisión, donde la Comisión de Hacienda del Senado registra un mayor porcentaje.

Manteniéndose constante la variable, podríamos suponer que a mayor experiencia y especialización de los integrantes de las comisiones, menor estancamiento, es decir, en la Comisión de Hacienda del Senado debería registrarse menor estancamiento de iniciativas en comparación con la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados.

Los datos en la numeralia nos indican que en la Comisión de Hacienda en el Senado es mayor el estancamiento de iniciativas que en la comisión de hacienda en la Cámara de Diputados, por lo que podemos decir que en el caso de la dicha comisión, la especialización y experiencia de sus integrantes no tienen efectos sobre los resultados de la dictaminación de iniciativas ya que no son explicativas del estancamiento de iniciativas.

En lo que se refiere a la Comisión de Gobernación en la Cámara de Diputados, la experiencia legislativa es menor a 50 por ciento, por ello no podemos considerarla como una comisión con experiencia ya que el criterio que se ha establecido para considerar a una comisión con experiencia, en esta investigación, es que tanto la experiencia legislativa sea mayor a 50 por ciento.

En la Comisión de Gobernación del Senado, tanto la experiencia legislativa como en materia de la comisión son mayores a 50 por ciento, por lo tanto es una comisión con experiencia.

Por lo anterior, se podría pensar que en la Comisión de Gobernación de la Cámara de Diputados hay mayor estancamiento en comparación con la Comisión de Gobernación del Senado de la República ya que la primera es una comisión con especialización pero sin experiencia.

Los datos de la numeralia de las comisiones de Gobernación en ambas Cámaras nos permiten contrastar este supuesto: en la comisión de gobernación del Senado, que es una comisión con experiencia y especialización se registra mayor estancamiento de iniciativas que en la comisión de gobernación de la cámara de Diputados que resulta ser una comisión con especialización y sin experiencia.

Por ello, podemos decir que, en el caso de la Comisión de Gobernación, la experiencia y la especialización de sus integrantes no tienen efectos sobre los resultados en la dictaminación de iniciativas ya que no son explicativas del estancamiento de iniciativas.

Las diferencias de la dictaminación entre las comisiones de interés se muestran de forma más clara en las tablas de contingencia que se muestran a continuación:

Tabla 5: Tabla de contingencia: comparativo entre las comisiones de Hacienda en la Cámara de Diputados y el Senado de la República.

Comisiones de hacienda: porcentajes de iniciativas												
	Diputados						Senado					
	Turnadas	Aprobadas	Negativo	Desechadas	Estancadas	Retiradas	Turnadas	Aprobadas	Negativo	Desechadas	Estancadas	Retiradas
Total	188	10.63%	0.53%	50.53%	30.85%	7.4%	55	10.90%	-	3.63%	85.45%	-
PRI	22.87%	20%	1	23.15%	20.68%	28.57%	16.36%	50%	-		12.76%	-
Ejecutivo	7.4%	70%	-	-	-	-	3.6%	16%	-		2.12%	-
PANAL	3.7%	5%	-	4.2%	3.4%	-	1.8%	-	-		2.12%	-
PAN	29.25%	5%	-	31.57%	32.75%	35.71%	18.18%	16%	-	50%	17.02%	-
PRD	17.02%	-	-	17.89%	22.41%	14.28%	43.63%	16%	-		48.93%	-
MC	6.9%	-	-	6.31%	8.6%	14.28%	-	-	-		-	-
PVEM	5.3%	-	-	8.42%	3.4%	-	-	-	-		-	-
PT	2.6%	-	-	3.15%	3.4%	-	7.2%	-	-	50%	6.38%	-
Otros	4.7%	-	-	5.26%	5.1%	7.4%	9.09%	-	-		10.63%	
Duras	97.34%	90%	1	97.89%	100%	92.85%	96.36%	83.33%	-	100%	97.87%	-
Blandas	2.65%	10%	-	2.1%	-	7.4%	3.63%	16.6%	-		2.12%	-
Una comisión	69.68%	15%	-	68.42%	94.82%	57.14%	-	-	-		-	-
Dos comisiones	25.53%	85%	1	28.42%	3.4%	14.28%	85.45%	100%	-	100%	82.29%	-
Tres o más comisiones	4.78%	-	-	4.2%	1.7%	28.57%	14.54%		-		17.02%	-

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación (marzo, 2014).

En las iniciativas turnadas a la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados, 29.25 por ciento corresponden al PAN. En cuanto a las iniciativas aprobadas en esta comisión, 70 por ciento de éstas provienen del Ejecutivo. La mayor cantidad de iniciativas desechadas y estancadas provienen del PAN con 31.57 y 32.75 por ciento, respectivamente.

En el Senado, de las iniciativas turnadas a la Comisión de Hacienda, 43.63 por ciento corresponden al PRD, mientras que de las aprobadas 50 por ciento corresponde al PRI. En lo correspondiente a las iniciativas estancadas, 48.93 por ciento de ellas provienen del PRD, y las iniciativas desechadas son muy pocas, mismas que provienen del PAN y del PT en la misma cantidad.

A partir de la tipología de iniciativas realizada en este estudio, misma que constituye la variable moduladora en nuestro diseño de investigación, tenemos que de las iniciativas turnadas a la Comisión de Hacienda en la Cámara de Diputados, 97.34 por ciento corresponden a iniciativas duras, donde todas las iniciativas estancadas son iniciativas duras.

En el Senado, 96.36 por ciento de las iniciativas turnadas a la Comisión de Hacienda son duras, mientras casi 98 por ciento de las iniciativas estancadas son duras.

En la Cámara de Diputados, las iniciativas pueden ser turnadas a una comisión o más, dependiendo el tema de las mismas y la decisión que tome la Mesa Directiva con respecto al turno de dichas iniciativas a una o varias comisiones.

En el Senado, la LOCGEUM en su artículo 89 señala que la comisión de estudios legislativos, conjuntamente con otras comisiones ordinarias que correspondan, hará el análisis de las iniciativas para la emisión de los respectivos dictámenes. Por lo tanto, en la Cámara alta ninguna iniciativa puede ser turnada a una sola comisión para su dictaminación.

El número de integrantes de comisión (tamaño de la comisión) constituye una variable de control en la presente investigación. Manteniendo constante esta variable de control, debemos comparar entre sí el porcentaje de las comisiones estancadas que se turnaron a

la Comisión de Hacienda con el porcentaje de las iniciativas estancadas que se turnaron a la comisión de hacienda en conjunto con otra u otras comisiones. Esto para saber si el tamaño de la comisión (número de legisladores involucrados en el proceso de dictaminación) tiene efectos sobre los resultados de la dictaminación de iniciativas, tendremos que observar los grupos críticos que corresponden al porcentaje de iniciativas estancadas turnadas a una comisión contra los porcentajes de iniciativas estancadas turnadas a dos y a tres o más comisiones.

En las iniciativas turnadas a la Comisión de Hacienda en la Cámara de Diputados que permanecen estancadas, 94.82 por ciento fueron turnadas sólo a la Comisión de Hacienda; 3.4 por ciento fueron turnadas a la comisión de hacienda en conjunto con otra comisión y 1.7 por ciento fueron turnadas a la comisión de hacienda en conjunto con otras dos o más comisiones.

En el Senado de la República, de las iniciativas turnadas a la Comisión de Hacienda que permanecen estancadas, 82.29 por ciento fueron turnadas a esta comisión en conjunto con alguna de las comisiones de estudios legislativos, y 17.02 por ciento fueron turnadas a la Comisión de Hacienda, a alguna de las tres comisiones de Estudios Legislativos y a otra u otras que la Mesa Directiva haya determinado.

Por lo tanto, podemos decir que el número de legisladores que interviene en el proceso de dictaminación de una iniciativa, en el caso de la Comisión de Hacienda (tamaño de la comisión) no tiene efectos observables en los resultados de la dictaminación de las iniciativas, es decir, de haber estos efectos, los porcentajes de estancamiento de las iniciativas que fueron turnadas a dos o más comisiones en ambas Cámaras serían similares.

Contrario a esto último, los porcentajes de la tabla de contingencia nos dicen que en la Comisión de Hacienda en la Cámara de Diputados, más de 94 por ciento de las iniciativas estancadas fueron turnadas a una comisión (sólo a la comisión de hacienda), mientras que en el Senado la mayoría de las iniciativas estancadas fueron turnadas a dos comisiones, por consiguiente, los datos indican que el tamaño de la comisión no es

explicativo de los resultados de la dictaminación de las iniciativas en las comisiones de hacienda en ambas Cámaras.

Tabla 6: Tabla de contingencia: comparativo entre las comisiones de Gobernación en ambas Cámaras.

Comisiones de gobernación: porcentajes de iniciativas												
	Diputados						Senado					
	Turnadas	Aprobadas	Negativo	Desechadas	Estancadas	Retiradas	Turnadas	Aprobadas	Negativo	Desechadas	Estancadas	Retiradas
Total	78	6.4%	7.6%	33.3%	46.15%	6.4%	68	7.3%	8.8%	-	83.82%	-
PRI	19.23%	60%	33.3%	11.53%	13.88%	40%	23.52%	-	66.66%	-	21.05%	-
Ejecutivo	1.2%	-	-	3.8%	-	-	2.9%	-	-	-	3.5%	-
PANAL	3.8%	-	-	3.8%	2.7%	20%	-	-	-	-	-	-
PAN	19.23	-	16.6%	26.93%	16.6%	20%	27.94%	20%	16.66%	-	29.82%	-
PRD	21.79	33.3%	33.3%	3.8%	36.11%	-	23.52%	20%	16.66%	-	24.56%	-
MC	14.10%	-	-	30.76%	8.3%	-	-	-	-	-	-	-
PVEM	11.53%	33.3%	16.6%	15.38%	11.11%	-	7.3%	-	-	-	8.7%	-
PT	6.4%	-	-	3.8%	8.3%	20%	2.9%	-	-	-	3.5%	-
Otros	2.5%	-	-	3.8%	2.7%	-	11.76%	60%	-	-	8.7%	-
Duras	85.89%	80%	66.6%	88.46%	86.11%	100%	91.17%	80%	100%	-	91.22%	-
Blandas	14.10%	20%	33.3%	11.53%	13.88%	-	8.8%	20%	-	-	8.7%	-
Una comisión	67.94%	80%	50%	53.84%	80.55%	60%	-	-	-	-	-	-
Dos comisiones	28.20%	20%	50%	46.15	16.6%	-	69.11%	60%	100%	-	66.6%	-
Tres o más comisiones	3.8%	-	-	-	2.7%	40%	30.88%	40%	-	-	33.3%	-

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación (marzo, 2014).

En lo que respecta a las iniciativas que fueron turnadas a la Comisión de Gobernación en la Cámara de Diputados, 21.79 por ciento provienen del PRI; de las iniciativas que fueron aprobadas en esta comisión, 60 por ciento correspondió a iniciativas provenientes del PRI; de las iniciativas dictaminadas en sentido negativo, 33.33 por ciento correspondieron a iniciativas presentadas por el PRI y 33.33 por ciento a iniciativas presentadas por el PRD; 30.76 por ciento de iniciativas desechadas fueron presentadas por Movimiento Ciudadano; 36.11 por ciento de las iniciativas estancadas fueron presentadas por el PRD, y 40 por ciento de iniciativas retiradas corresponden a iniciativas del PRI.

Casi 86 por ciento de las iniciativas turnadas a la Comisión de Hacienda en la Cámara baja son duras; 80 por ciento de las iniciativas aprobadas son duras; 66.6 por ciento de iniciativas dictaminadas en sentido negativo son duras, y 86.11 por ciento de iniciativas estancadas son duras.

El 80.55 por ciento de iniciativas estancadas en la Comisión de Gobernación fueron turnadas sólo a dicha comisión, 16.6 por ciento de las iniciativas estancadas fueron turnadas a la Comisión de Gobernación en conjunto con otra comisión, y 2.7 por ciento de las iniciativas estancadas fueron turnadas a tres o más comisiones.

De las iniciativas turnadas a la comisión de gobernación del Senado, 27.9 por ciento fueron presentadas por el PAN; 60 por ciento de las iniciativas aprobadas en esta comisión fueron presentadas por Congresos locales, por varios grupos parlamentarios, o por la Junta de Coordinación Política. De las iniciativas dictaminadas en sentido negativo, 66 por ciento fueron presentadas por el PRI y casi 30 por ciento de las iniciativas estancadas en esta comisión provienen del grupo parlamentario del PAN.

El 80 por ciento de las iniciativas turnadas a esta comisión son duras, 91.22 por ciento de las iniciativas estancadas son duras y la totalidad de las iniciativas aprobadas son duras.

De las iniciativas estancadas, 66.6 por ciento se turnaron a dos comisiones (a Gobernación y a alguna de las tres comisiones de Estudios Legislativos), y 33 por ciento de las iniciativas estancadas se turnaron a tres o más comisiones.

Con estos datos, podemos decir entonces que el número de legisladores que interviene en el proceso de dictaminación de una iniciativa, en el caso de la Comisión de Gobernación (tamaño de la comisión) no tiene efectos observables en los resultados de la dictaminación de las iniciativas, ya que los porcentajes de estancamiento de las iniciativas que fueron turnadas a dos o más comisiones en ambas Cámaras no son similares.

Los porcentajes de la tabla de contingencia nos dicen que en la Comisión de Gobernación en la Cámara de Diputados, más de 80 por ciento de las iniciativas estancadas fueron turnadas a una comisión (sólo a la Comisión de Gobernación), mientras que en el Senado la mayoría de las iniciativas estancadas fueron turnadas a dos comisiones. Por consiguiente, los datos indican que el tamaño de la comisión no es explicativo de los resultados de la dictaminación de las iniciativas en las comisiones de Gobernación en ambas Cámaras.

Los datos en las numeralias nos indican que en las comisiones de interés en el Senado hay mayor estancamiento que en las comisiones de la Cámara de Diputados. Esto sostiene nuestra hipótesis general H2 e hipótesis específica H2, en las que se esperaba que con baja concentración de atribuciones formales en el coordinador de bancada (como ocurre en el Senado en comparación con la Cámara de Diputados) y por ende la disminución de la disciplina partidista, se presenten prácticas parlamentarias dilatorias y estancamiento de iniciativas duras, esto en el caso de las comisiones de hacienda y de gobernación.

En lo que se refiere a la hipótesis general H1, los datos muestran similitudes entre los porcentajes de dictaminación (aprobación y dictaminación en negativo conjuntamente) en las comisiones de interés de ambas Cámaras, por lo cual podemos decir que la alta concentración de atribuciones formales en el coordinador de bancada, y por ende una fuerte disciplina partidista, no determinan la presencia de prácticas perentorias con tendencia a la dictaminación de iniciativas duras, esto en el caso de las comisiones de Hacienda y de Gobernación.

Ahora bien, si ni la experiencia, ni la especialización, ni el número de integrantes de las comisiones explican el estancamiento de iniciativas, ¿cuál es entonces el factor explicativo del estancamiento de iniciativas de ley en las comisiones de interés? Y si las altas atribuciones del coordinador de bancada no explican la dictaminación de las iniciativas de ley, entonces ¿qué factores determinan que una iniciativa se dictamine o se estanque?

Probablemente los factores explicativos de estas cuestiones los encontremos en las reglas informales y en las prácticas parlamentarias que permean la dinámica legislativa en las comisiones ordinarias del Congreso mexicano.

4.3 Entrevistas: *lo que dicen los informantes.*

Las entrevistas semiestructuradas se asocian con la expectativa de que es más probable que los informantes expresen sus puntos de vista en una situación, en donde la entrevista es relativamente abierta, que en una entrevista estandarizada o en un cuestionario. La entrevista, más que buscar información sobre los sucesos, busca un discurso nativo que relacione a dichos sucesos y los contraste con otros, y que el informante nos transmita sus formas de categorizar la experiencia (Flick, 2007; SanMartín, 2003).

Para el presente estudio hemos aplicado entrevistas semiestructuradas a legisladores que pertenecen a las comisiones de Hacienda y de Gobernación, y a ex legisladores de anteriores legislaturas que formaron parte de las comisiones de interés. También hemos entrevistado a secretarios técnicos y asesores que laboran en dichas comisiones, así como a periodistas expertos en los temas legislativos. Consideramos que la experiencia legislativa de los informantes arrojará luz con respecto a las prácticas parlamentarias perentorias y dilatorias en las comisiones de interés, además de compensar las debilidades en la estrategia de análisis cuantitativo a razón de la opacidad en el acceso a la información en el sistema de comisiones del Congreso mexicano.

Las entrevistas como técnica de análisis cualitativo coadyuvarán a descubrir y mostrar evidencias de las prácticas parlamentarias durante el proceso de dictaminación, mismas que no pudieron reflejarse a través de las cifras anteriormente analizadas. El aporte de esta técnica de análisis será no sólo describir lo que hacen los legisladores en el proceso

de dictaminación, sino el sentido y el significado de las prácticas parlamentarias y del comportamiento legislativo durante dicho proceso (Pelaez, 2013).

La selección de los entrevistados surgió en razón de la representatividad de personas que tienen conocimiento empírico y experimentado acerca de la dinámica en las comisiones de interés, de las prácticas parlamentarias y de su incidencia en los resultados de la dictaminación de iniciativas. Por ello, se buscó entrevistar a los legisladores o ex legisladores que las comisiones de Hacienda y de Gobernación en ambas Cámaras, así como a los secretarios técnicos y a los asesores de las mismas ya que constituyen los informantes, al interior del Congreso, que pueden arrojar luz acerca de la toma de decisiones en las comisiones y qué aspectos inciden en ésta. Además, consideramos que los periodistas especializados en el tema pueden aportar elementos vinculados a la historia de la dinámica legislativa en las comisiones.

Inicialmente se planteó entrevistar a tres legisladores de los grupos parlamentarios mayoritarios que conforman la mesa directiva en las dos comisiones en ambas Cámaras, es decir, se pensó en entrevistar a 12 legisladores en total. Sin embargo, la realización del trabajo nuestro trabajo de campo coincidió con un periodo álgido en el Congreso ya que se turnaron varias reformas estructurales a ambas Cámaras lo que dificultó la concertación de las entrevistas con algunos legisladores, lo cual redujo a 4 legisladores entrevistados de la actual legislatura: dos legisladores de la comisión de hacienda de la cámara y un legislador de gobernación de la Cámara de Diputados y una legisladora de hacienda del Senado. Posteriormente se lograron las entrevistas con ex legisladores, uno de la Comisión de Gobernación de la Cámara de Diputados de la LVIII legislatura (1997-2000) y uno de la Comisión de Gobernación del Senado de la LIX legislatura (2000-2003). Siempre se procuró que las entrevistas de legisladores o ex legisladores cubrieran todas las comisiones de interés así como la pluralidad de los tres grupos parlamentarios mayoritarios.

En lo que respecta a la segunda tipología de informantes, se entrevistaron al secretario técnico y un asesor de cada comisión de interés, es decir, a cuatro secretarios técnicos y a cuatro asesores, donde la mayoría de ellos cuenta con vasta experiencia en su labor.

La tercera tipología de informantes la constituyen los periodistas. Se entrevistó a una articulista especializada en el Poder Legislativo que escribe para distintos medios impresos nacionales y es fundadora de una organización de la sociedad civil que pertenece a la Red Latinoamericana de Transparencia Legislativa, además de haber colaborado por trece años en los Poderes Ejecutivo y Legislativo como asesora en evaluación de iniciativas, transparencia y cabildeo. La segunda periodista entrevistada es especialista en el trabajo en comisiones legislativas, transparencia y rendición de cuentas en el Poder legislativo. Es analista e investigadora en una organización de la sociedad civil enfocada a la difusión y enseñanza de temas relacionados a la democracia y la participación ciudadana.

Con la experiencia obtenida en el trabajo de campo hemos podido constatar que el Congreso es un círculo cerrado donde difícilmente se obtiene una entrevista con alguien de adentro si no se tiene un contacto que pueda abrir la posibilidad de concertarla. Por cuenta propia acudimos, desde diciembre de 2013, a solicitar las entrevistas con oficinas institucionales en mano que avalaban el trabajo de campo de nuestra investigación. El resultado fue que hubo mayor disponibilidad de otorgar la entrevista de los diputados en comparación a los senadores, aunque uno de los legisladores de la Cámara de Diputados sólo accediera a otorgarnos la entrevista de forma escrita.

Para el caso del Senado, tuvimos que recurrir a la estrategia de bola de nieve²¹ para poder contactar y entrevistar a los senadores, que hasta el momento sólo una integrante de la Comisión de Hacienda accedió a concedernos cinco minutos de entrevista, las demás peticiones siguen abiertas sin respuesta concreta.

Cabe mencionar que algunos de los asesores y secretarios técnicos entrevistados nos solicitaron que se omitiera su identidad en las entrevistas, y por ética profesional decidimos homologar esta petición y mantener el anonimato de todos los informantes ya que nos interesa la información proporcionada por ellos y no así revelar su identidad.

²¹ Esta estrategia consiste en partir de un listado inicial de personas que pertenecen a la misma unidad de observación de interés, donde éstas constituyen la ola cero. A estas personas se les pide que nombren a otras personas que pertenezcan a la misma unidad, mismas que constituyen la primera ola, y así consecutivamente se avanza en el número de olas hasta llegar a un punto de saturación donde los nombres obtenidos coincidan con las olas anteriores (Molina, 2001).

Por ello, en las entrevistas se ha proporcionado una clave a cada informante para clasificar la información obtenida.

Perfil 1

- L1HD: Legislador/Legisladora 1 de la Comisión de Hacienda de Diputados.
- L2HD: Legislador/Legisladora 2 de la Comisión de Hacienda de Diputados.
- LGD: Legislador/Legisladora de la Comisión de Gobernación Diputados.
- XLGD: Ex legislador/ Ex legisladora de la Comisión de Gobernación Diputados.
- LHS: Legislador/Legisladora de la Comisión de Hacienda Senado.
- XLGS: Ex legislador/ Ex legisladora de la Comisión de Gobernación Senado.

Perfil 2

- STHD: Secretario técnico/Secretaria técnica de la Comisión de Hacienda Diputados.
- STGD: Secretario técnico/Secretaria técnica de la Comisión de Gobernación Diputados.
- AHD: Asesor/Asesora Comisión Hacienda Diputados.
- AGD: Asesor/Asesora Comisión Gobernación Diputados.
- STHS: Secretario técnico/Secretaria técnica de la Comisión de Hacienda Senado.
- STGS: Secretario técnico/Secretaria técnica de la Comisión de Gobernación Senado.
- AHS: Asesor/Asesora Comisión Hacienda Senado.
- AGS: Asesor/Asesora Comisión Gobernación Senado.

Perfil 3

- P1: Periodista 1.
- P2: Periodista 2.

En total contamos con 16 entrevistas realizadas que han sido analizadas con el programa Atlas Ti. Los códigos que se determinaron para realizar el análisis de las entrevistas son los siguientes: disciplina, indisciplina, perentorias, dilatorias, incentivos, incentivos externos, iniciativas blandas, iniciativas duras.

Si bien es cierto que los incentivos y los incentivos externos no forman parte de las variables explicitadas en el diseño de investigación, se consideró incluirlas en el sistema de códigos ya que, como se expuso en el apartado dedicado a los antecedentes del caso mexicano, las prácticas parlamentarias en la dictaminación surgen en buena medida por los incentivos fomentados a partir las reglas formales que rigen el funcionamiento del Congreso mexicano. Los incentivos hacen referencia a los premios y castigos al interior

de grupo parlamentario, mientras que los incentivos externos hacen referencia a los premios y castigos que provienen de fuera del grupo parlamentario, esto es, de actores externos como son sindicatos, organizaciones de la sociedad civil, empresarios, etc.

Tabla 7: Frecuencias de los códigos. Entrevistas Cámara de Diputados.

	Entrevista AHD.rtf	Entrevista AGD.rtf	Entrevista L1HD.rtf	Entrevista XLGD.rtf	Entrevista LGD.rtf	Entrevista STGD.rtf	Entrevista L2HD.rtf	Entrevista STHD.rtf	TOTALES:
dilatorias	3	8	2	9	4	7	3	4	40
disciplina	14	8	5	18	11	9	9	7	81
incentivos	18	6	3	16	8	8	12	7	78
incentivos externos	0	1	0	5	0	3	0	1	10
indisciplina	1	4	0	5	3	2	3	0	18
iniciativas blandas	2	2	0	3	1	3	0	0	11
iniciativas duras	7	2	0	5	6	5	4	5	34
perentorias	13	7	2	16	4	2	1	1	46
TOTALES:	58	38	12	77	37	39	32	25	318

Fuente: elaboración propia generada con el software Atlas ti.

Tabla 8: Frecuencias de los códigos. Entrevistas Senado de la República.

	Entrevista AGS.rtf	Entrevista AHS.rtf	Entrevista STHS.rtf	Entrevista STGS.rtf	Entrevista LSH.rtf	Entrevista XLGS.rtf	TOTALES:
dilatorias	10	3	3	5	1	3	25
disciplina	9	14	8	7	3	16	57
incentivos	11	19	9	7	1	10	57
incentivos externos	2	7	3	4	0	3	19
indisciplina	3	2	1	1	0	2	9
iniciativas blandas	0	1	1	0	0	1	3
iniciativas duras	2	7	5	5	2	4	25
perentorias	4	7	4	5	1	2	23
TOTALES:	41	60	34	34	8	41	218

Fuente: elaboración propia generada con el software Atlas ti.

En las entrevistas semiestructuradas aplicadas a los informantes, se incluyeron preguntas acerca de los aspectos que toma en cuenta un legislador para dictaminar una iniciativa; de las prácticas dilatorias y perentorias; de la frecuencia del voto en bloque o en coalición; de la influencia de actores externos en las dictaminaciones; de la importancia de pertenecer a su comisión, entre otras. Una vez realizado el análisis de las 16

entrevistas aplicadas a los diferentes perfiles de informantes, se obtuvieron un total 593 citas relacionadas con alguna de las variables codificadas.

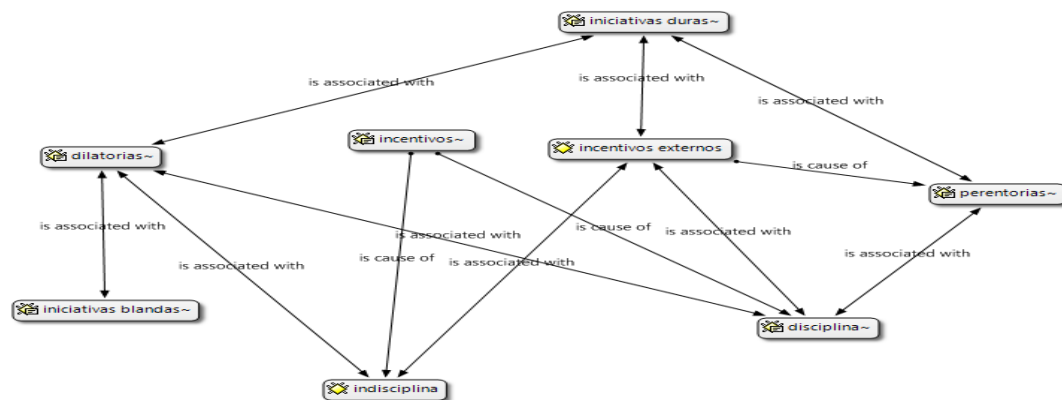
Tabla 9: Frecuencias de los códigos. Entrevistas periodistas.

	Entrevista P1.rtf	Entrevista P2.rtf	TOTALES:
dilatorias	6	7	13
disciplina	11	15	26
incentivos	18	18	36
incentivos externos	2	1	3
indisciplina	1	4	5
iniciativas blandas	4	1	5
iniciativas duras	9	8	17
perentorias	3	6	9
TOTALES:	54	60	114

Fuente: elaboración propia generada con el software Atlas ti.

Si bien es cierto que este apartado corresponde al análisis cualitativo de las entrevistas, la finalidad de mostrar las tablas anteriores es para dar cuenta de la frecuencia de cada variable codificada en las entrevistas aplicadas a los distintos perfiles de informantes, y así poder distinguir a cuáles códigos se enfatiza con mayor referencia en las respuestas obtenidas, teniendo siempre presente nuestro cometido: saber cómo inciden las prácticas parlamentarias en los resultados de la dictaminación. Así, se puede observar que en la mayoría de las respuestas de los informantes se vinculan a aspectos de la disciplina partidista y de los incentivos.

Figura 7: Relaciones entre códigos.



Fuente: elaboración propia con software Atlas ti.

En las relaciones de códigos generada a partir del análisis de las entrevistas, puede observarse que tanto los incentivos como los incentivos externos son causa de disciplina o indisciplina, y que la indisciplina está asociada con las prácticas dilatorias que a su vez se asocia con iniciativas blandas. Por su parte, la disciplina se asocia con las prácticas perentorias, y que las prácticas perentorias a su vez se asocian con las iniciativas duras.

4.3.1 Comisión de Hacienda en Cámara de Diputados.

Recordemos que el indicador de la variable mediadora que es la disciplina partidista, consiste en saber la fortaleza de dicha disciplina en los procesos de dictaminación en las comisiones de interés. El indicador de la disciplina partidista fortalecida es la toma de decisiones y ejercicio de los quórum colectivos o en coalición con otros partidos; mientras que el indicador de la disciplina no fortalecida consiste en la toma de decisiones y ejercicio del quórum individual.

Aunque en la entrevista se les preguntó, a los distintos informantes, específicamente acerca de la frecuencia del voto en bloque o en coalición, las respuestas de otras preguntas se relacionaron al aspecto disciplinario partidista y a los incentivos que generan dicha disciplina.

Los tres perfiles de informantes coincidieron en que el voto en bloque o en coalición en la comisión es frecuente, excepto el legislador L1HD quien sólo accedió a darnos la entrevista escrita, se enfocó en responder acerca de lo que indica el reglamento con respecto al voto de los legisladores. Señaló que “por lo tanto no se encuentran reconocidas las votaciones en bloque o en coalición.” En el primer capítulo señalábamos justamente que el marco jurídico del Congreso establece que el voto de los legisladores es individual, y hacíamos referencia que por ese motivo, para el caso del Congreso mexicano la disciplina partidista constituye una regla informal.

Los informantes L2HD, STHD y AHD coincidieron que el voto en bloque o en coalición es una práctica muy frecuente en su comisión, pero que esta práctica depende de los temas que se traten. Atribuyen esta práctica a los acuerdos que puedan llegar a concretarse entre los grupos parlamentarios a través de los coordinadores de bancada. Aunque señalan al PRI como la bancada que siempre o casi siempre vota en bloque,

también relatan los mecanismos de control disciplinario que puede tener el grupo parlamentario del PRD, mismo que caracterizaron como el menos disciplinado debido a sus distintas corrientes internas pero que aun así hace valer su disciplina con base en incentivos como lo relató el informante AHD: “Como la reforma energética era traición a la patria, no sé de qué cabeza salió esa estupidez pero lo creen, habría gente que si alguien se hubiera atrevido a votar a favor, lo linchan, si no lo corren al menos lo tratan de quemar vivo aquí en la explanada o no sé, que ya pero son pasiones, son locuras o son pero realmente no es algo democrático y sobre todo no es constitucional.”

Este ejemplo puede ilustrarse mejor con lo sucedido a dos diputadas locales del grupo parlamentario del PRD, que según información del periódico EL Universal de 18 de diciembre de 2013,

"se decide iniciar el proceso de expulsión de dos diputadas, que avalaron la minuta enviada por el Ejecutivo de la reforma energética. Una de las Diputadas es Dolores Porrás del estado de Nayarit, y la otra diputada, desgraciadamente, continuando con el mismo actuar es Hilda Alcira Chang Valenzuela, de Sonora".²²

Otro caso documentado de la disciplina partidista relacionado con la reforma energética al que el informante AHD hace referencia en la entrevista, es el suscitado con la diputada Verónica Sada del grupo parlamentario del PAN. Según la información del periódico EL Universal del 4 de febrero de 2014:

“La diputada federal panista del estado de Nuevo León, Verónica Sada, acusó que en represalia por haber votado la reforma energética fue removida de la Comisión de Energía por el coordinador blanquiazul, Luis Alberto Villarreal. En entrevista con EL UNIVERSAL, Sada dijo que no sabía que fue removida de la comisión hasta que en la sesión del pleno de este martes se anunció que era baja en dicha comisión y en su lugar entró su colega Juan Francisco Cáceres de la Fuente. La diputada comentó que fue en ‘castigo’ por haber votado la reforma energética en contra, además de que hace unos días pidió que Villarreal se separara de la coordinación para que fuera investigado por la repartición del Presupuesto de Egreso de la Federación.”²³

²² Disponible en <http://www.eluniversal.com.mx/nacion-mexico/2013/prd-reforma-energetica-expulsadas-973920.html>

²³ Disponible en <http://www.eluniversal.com.mx/nacion-mexico/2014/remueven-a-panista-por-votar-contra-la-energetica-984923.html>

Mientras el informante L2HD menciona que las votaciones no necesariamente son en bloque, pero que depende de la iniciativa que se trate en el momento porque la votación es abierta y clara ya que cada quien sabe su posición, el secretario técnico de esta comisión refiere que es algo usual ver en la comisión que los integrantes de un grupo parlamentario voten en el mismo sentido, que es muy rara la vez que se encuentran diferencias entre los integrantes de las bancadas, “tal vez 1 o 2 diputados se abstienen y votan en contra respecto de cómo votaron sus fracciones parlamentarias, pero usualmente hemos visto más una votación, digamos en el mismo sentido de las fracciones parlamentarias.”

Cuando se cuestionó a los informantes acerca de las sanciones internas que pudiera haber hacia a un legislador que no acatara la línea del grupo parlamentario durante las dictaminaciones, hubo un punto de saturación en las respuestas de los distintos informantes al señalar que formalmente no existen tales sanciones ya que el voto de los legisladores es personal y no se puede reconvenir en las decisiones que tomen.

Los informantes L2HD y AHD refirieron que mediante los acuerdos de la junta de coordinación política pueden remover a los legisladores estén en alguna comisión. Específicamente, el informante AHD mencionó que normalmente son coacciones morales, políticas, de otro tipo o incluso de intereses las sanciones que se aplican:

“Estás desvariando mucho, sabes qué mijo tenías la secretaría aquí en donde tenías de tal comisión, tenías derecho a tantos asesores, ahora te vas a integrante de pie, ya te quitamos los asesores. Como te comportas, son formas de sancionarte, de pegarte pero que no son legales, no están en un reglamento”.

Otro punto de saturación en las respuestas de los informantes es la importancia del coordinador de bancada para lograr los acuerdos intra e inter bancadas. El informante L2HD menciona que:

“algunos coordinadores más, algunos coordinadores menos, pero todos tienen por supuesto, un coordinador que no tenga el control de sus presidentes de comisiones, de sus integrantes de comisiones es un coordinador débil, porque las cosas de los acuerdos independientemente de las comisiones, también hay acuerdos de fracción parlamentaria y nosotros acordamos como fracción parlamentaria.”

¿Cómo se logra este control? Las respuestas indican que a partir de la facultad legal de decidir la integración de las comisiones que les corresponden y de la verticalidad que existe en dicha decisión.

El informante STHD indica que:

“los miembros de la comisión son elegidos por las fracciones parlamentarias en lo individual, ellos deciden a que legislador envían como integrante de la comisión, entendemos que parte de un proceso de experiencia legislativa y sobre todo conocimiento, en este caso en materia hacendaria de los diputados que forman parte de esa fracción parlamentaria”.

Por su parte, el informante AHD menciona que:

“en la presidencia, las presidencias [de comisiones] que te toquen como grupo parlamentario, meterías a tus cuadros más fuertes donde vas a buscar empujar lo que tu agenda legislativa plantea, las reformas que quieres impulsar, metes a tus, a tus campeones o campeonas, y en los secretarios, que ya es el segundo nivel pero que son de las directivas, pues metes a lo que no pudiste meter pero que pesan, que son experimentados y todo eso”.

Por lo que la integración de las comisiones es una suerte de “premios” a aquellos legisladores que tienen experiencia pero que además son más cercanos al coordinador de bancada y fieles defensores de la línea del partido.

Existe otro aspecto importante, en el que hay que decir que las respuestas de los informantes de esta comisión no coincidieron en varios aspectos, pero que es importante exponerlo. El manejo de los recursos humanos y económicos del grupo parlamentario por parte del coordinador de bancada fue un tema sensible el cual provocó diversas reacciones entre los informantes. Por ejemplo, el secretario técnico de esta comisión fue muy hermético con esa pregunta en especial y su respuesta la enfatizó en la independencia de la comisión en ese aspecto resultando para él irrelevante el aspecto económico del grupo parlamentario para el funcionamiento de la Comisión de Hacienda.

Los legisladores refirieron la diferencia que puede haber en el manejo de recursos entre esta comisión y la del Senado, ya que según sus respuestas el número de integrantes en la Cámara de Diputados dificulta los acuerdos en el reparto de recursos. El informante L2HD aceptó que los coordinadores tienen “ascendencia e incidencia” sobre los recursos

de su fracción. Sin embargo, señaló que la mesa directiva de cada grupo parlamentario es la que toma las decisiones de la distribución de los recursos.

Con respecto a este punto, el informante AHD haciendo referencia a su experiencia de doce años en la comisión de hacienda en la Cámara de Diputados, señaló que las subvenciones se entregan al coordinador de bancada y el coordinador simplemente firma de recibido con propósitos fiscales. El dinero que se recibe de las subvenciones, que él indica son millones de pesos en total al año entre subvenciones fijas y variables, los líderes de los grupos parlamentarios las reciben quincenalmente.

La opacidad en el manejo de las subvenciones no resulta novedosa. Luis Carlos Ugalde en una entrevista radiofónica con el periodista José Cárdenas el 20 de junio de 2013, declaró que:

“en las cámaras que conforman el Congreso, existe una partida llamada 'subversión a grupos parlamentarios' y es dinero que se otorga a cada líder parlamentario 'para que hagan lo que quieran' [...] El exconsejero del Instituto Federal Electoral explicó que esos recursos son utilizados desde para pagar un sobresueldo a sus legisladores (práctica recurrente), para viajes, para asesores y un sinnúmero de etcéteras. ‘El gran problema en México es que en ningún Congreso estatal ni federal están obligados los legisladores a cuenta de eso’, señaló Luis Carlos Ugalde. Lo cual significa que no entregan facturas y son de las pocas partidas en el Estado mexicano que no son auditables por la Auditoría Superior de la Federación. En el 2013, cada partido recibirá el PAN, 139 millones; el PRI, 197; el PRD, 80 millones. Pero para los diputados son mucho más, apuntó el director de 'Integralia’”.²⁴

Asimismo, en una nota de Gerardo Gómez en el periódico El Universal del 2 de abril de 2013, se señaló que los dirigentes de las siete fracciones partidistas en la Cámara de Diputados ejercerían en el año 2013 recursos por más de 830 millones de pesos, de los cuales únicamente están obligados a comprobar 30 por ciento:

“Los coordinadores deciden de forma discrecional si entregan el dinero a los integrantes de su bancada, como está estipulado en la normatividad de San Lázaro, o lo administran bajo sus propios criterios. Las tres principales fuerzas en la Cámara (PRI, PAN y PRD) recibirán a lo largo de 2013 un total de 676 millones 400 mil 904 pesos [...] De acuerdo con información entregada por medio de la ley de acceso a la información, la Cámara precisó el esquema por el que se entregarán las subvenciones en 2013. Confirmó que mensualmente cada fracción recibe un

²⁴ Disponible en <http://www.radioformula.com.mx/notas.asp?Idn=333644>

mínimo de un millón de pesos como subvención fija. También reciben una subvención variable por 116 mil pesos; una más de ‘apoyos logísticos’ por 640 pesos y otra de ‘honorarios’ por 7 mil 758 pesos, recursos que son multiplicados por el número de diputados con que cuenta cada bancada. Los siete coordinadores parlamentarios en la Cámara de Diputados recibirán este año más de 830 millones de pesos por las llamadas "subvenciones", recursos que se les otorgan para sus gastos, que no están sujetos a reglas de operación ni a líneas de administración [...] Los recursos son recibidos por los coordinadores parlamentarios y 70% del dinero se ejerce en la opacidad, pues apenas deben comprobar 30%; además, pueden decidir de forma discrecional si entregan el dinero a sus legisladores, como está etiquetado en los manuales de San Lázaro, o si lo administran bajo sus propios criterios. El dinero en manos de los coordinadores les hace tener el control en sus respectivas fracciones.”

4.3.1.1 Prácticas dilatorias y perentorias: *no todas las iniciativas son iguales.*

Lo anterior expuesto sirve de panorama general para dar cuenta de los incentivos que hay detrás de las decisiones de los legisladores. El proceso de dictaminación implica tomar decisiones en torno a alguna iniciativa, pero ¿cómo determinan los legisladores de la comisión de hacienda en la Cámara de Diputados cuáles iniciativas se dictaminan y cuáles no?

Los informantes coincidieron en que los legisladores, en primer lugar, toman en cuenta la postura de su partido político ante el tema de la iniciativa, y luego el tema de la misma y a qué sectores se benefician o se perjudican.

Por la coincidencia en las respuestas obtenidas, se entiende que no todas las iniciativas reciben el mismo tratamiento, pero aunque haya diferencias de tratamiento por los temas de las iniciativas, si hay acuerdos previos tanto dentro del grupo como entre grupos parlamentarios, la iniciativa se dictaminará favorablemente. Es decir, para ellos la práctica parlamentaria que agiliza la dictaminación es la concreción de acuerdos previos al debate de la iniciativa, y para ello son vitales las reuniones de negociación entre grupos parlamentarios o con actores externos, como menciona el informante L2HD, estas reuniones “son el pan de cada día”.

Estos acuerdos vienen dados desde la disciplina de partido, es decir, dependiendo de la importancia de la iniciativa, los coordinadores de bancada son los que se encargan de negociarla y determinar la línea para la dictaminación de la iniciativa. Menciona el

informante AHD que las iniciativas difíciles que realmente tienen gran impacto en el país y que generan mucho conflicto y debate como la reforma hacendaria o la energética, requieren de un trato especialmente fino para negociar y defender sus posturas como grupo parlamentario.

En las distintas respuestas de los informantes identificamos varios tipos de prácticas perentorias en la dictaminación de iniciativas en esta comisión:

L1HD y L2HD

- a) Las reuniones de la mesa directiva de la comisión que son fundamentales para desahogar los asuntos pendientes.
- b) Las iniciativas de obvia y urgente resolución o las preferentes, las cuales por reglamento se agiliza su trámite.
- c) Las estrategias que se dan a partir de la conformación de los acuerdos impulsados por la junta de coordinación política relacionados con el contenido de la agenda de la comisión presentada por los distintos grupos parlamentarios.

STHD

- a) Los consensos previos a la dictaminación.

AHD

- a) Dictámenes “planchados”: Algunas veces la Secretaría de Hacienda termina haciendo los dictámenes en la práctica, lo cual agiliza el proceso.
- b) Simulación en el proceso de dictaminación que consiste en dictaminar varias iniciativas en un mismo paquete con la finalidad de pasar favorablemente la propuesta proveniente de un actor “de peso”, como puede ser el Ejecutivo, y así dictaminar en negativo las otras propuestas de actores menos influyentes.
- c) Las reuniones internas de negociación entre los líderes de bancada, o externas con sectores de influencia, y la voluntad política en los acuerdos que se logren.
- d) Las iniciativas “que no hacen tanto ruido” son más fáciles de dictaminar.
- e) Intercambio de favores, es decir, que un líder de bancada apoye con sus prioridades a otro líder de bancada esperando retribución, y convencer a las bancadas de dictaminar en ese sentido.
- f) Albazo legislativo, que es cuando el presidente de la comisión dictamina una iniciativa rápidamente, sin contar con la presencia de todos los integrantes.

Por otro lado, hay un punto de saturación en las respuestas de los informantes con respecto a las prácticas dilatorias: si no hay consensos o acuerdos previos, es posible que la iniciativa tarde en dictaminarse. La respuesta es lógica ya que la dilación de

iniciativas es la contraparte de las prácticas que agilizan la dictaminación, o perentorias como les hemos llamado.

Los desencuentros en las argumentaciones de los miembros de la comisión y el tipo de iniciativa que se trate, según los informantes, son elementos que suscitan este tipo de prácticas durante el proceso de dictaminación.

Los distintos tipos de prácticas dilatorias que identificamos en la información obtenida en las respuestas de los informantes son las siguientes:

L1HD y L2HD

- a) La solicitud de prórrogas cuando la iniciativa es importante. Es preciso mencionar una distinción que realiza el informante L2HD en esta práctica. Cuando un tema es importante o fundamental, se pide prórroga porque “no hay necesidad de mandarla a congeladora, si no hay que darle más tiempo para poderla discutir y dictaminarla, generalmente así se hace cuando hay alguna importancia o el momento político adecuado o la situación no se presta o se necesita más tiempo para discutirla, hay varios y no hay una regla que porque una sí y otra no, depende de las circunstancias.” En líneas posteriores comenta que esta estrategia se realiza también para evitar que dictaminen la iniciativa en sentido negativo.
- b) Un dictamen puede ser postergado cuando surge un empate en su votación, y el artículo 45 de la LOCGEUM (2014) establece un mecanismo para el desempate.
- c) Cuando se turna a comisiones unidas, algunas veces se requiere ampliar el plazo de dictaminación.

STHD

- a) La solicitud de prórrogas cuando el tema de la iniciativa es complejo. Aunque el informante refiere que más que retrasar la decisión, el dictamen se enriquece con esta acción, pero el hecho es que se retrasa.
- b) El “reventón de sesiones” cuando se sale un grupo parlamentario con la finalidad de dejar sin quórum la reunión de comisión y se solicita a los asistentes que se postergue el dictamen. El informante refiere que esto sucedió no con frecuencia en la pasada legislatura, y que en la presente no ha sucedido.

AHD

- a) Por una acción intencional derivada de un desencuentro en las ideas políticas, cualquier grupo parlamentario puede proponerse detener el proceso de dictaminación de la iniciativa para que no pase. Esto puede darse mediante “un reventón de sesión”. De acuerdo al informante no es muy común esta acción y sólo llega a darse cuando hay situaciones enconadas.

- b) Cuando el presidente de la Mesa Directiva de la Cámara turna a la comisión una iniciativa que no es de su competencia y su proceso de dictaminación se retrasa por ese motivo.

Llama la atención la práctica de “reventar la sesión” ya que, aunque los informantes coinciden en que no se lleva con frecuencia, se entiende que para llevarla a cabo se necesita disciplina partidista del grupo parlamentario para ejercer el quórum de manera grupal o colectiva.

4.3.2 La Comisión de Hacienda en el Senado.

¿Qué nos dicen los informantes acerca de la disciplina partidista en esta comisión?

La disciplina está fuertemente vinculada con la actuación de los coordinadores de bancada. El informante LHS informa que

“los coordinadores de bancada al final ayudan a organizar el trabajo de todos los miembros de sus bancadas, analizando muchas veces el *expertise* y la pertinencia para ir logrando los acuerdos que se requieren en el procesamiento de cada una de las comisiones, en ese sentido es un papel importante bajo esta lógica que te permite organizar a todos los integrantes de un grupo parlamentario.”

Esto, afirma el informante LHS, permite tener claridad en los temas que resultan prioritarios en la agenda legislativa “y a partir de allí entonces definir cuáles son las prioridades de por qué los asesores, por qué los temas, o por qué en un momento dado propiciar los foros, los encuentros que al final del día resulten pertinentes para los objetivos del grupo y en un momento dado de lo que se esté planteando dentro de la agenda legislativa nacional.”

¿Cómo se lleva a cabo esa organización y la claridad en las prioridades? La disciplina es un elemento importante. El secretario técnico de la comisión señala cuando las comisiones van a integrarse y a repartirse entre los distintos grupos parlamentarios, se lleva a cabo una negociación entre los líderes de bancada. Luego, “de ahí el coordinador decide a los presidentes [...] y la junta directiva sí la decide también el coordinador.” Asimismo, la definición de la agenda de la comisión es un trabajo conjunto entre los coordinadores de bancada y la mesa directiva de la comisión.

El informante AHS coincide en que los coordinadores de bancada tienen mucha injerencia en la conformación de la comisión y la designación de la presidencia, en ésta y en las demás comisiones. Pero a su vez, los coordinadores de bancada reciben influencias externas para posicionar algunos temas en la agenda y también para quedarse negociar las comisiones de interés. En este caso, nos dice el informante, al PRI le importaba Hacienda, Gobernación, Justicia y Economía, y así negoció para obtenerlas por instrucción de la dirigencia del partido.

De este punto de saturación entre los tres informantes con respecto a la importancia de las facultades de los coordinadores de bancada en la generación de la disciplina partidista, se desprende otro punto de saturación importante ligado también a la disciplina: el manejo de los recursos por parte de los coordinadores de bancada y los incentivos resultantes.

El informante LHS nos dice el ejercicio de los recursos del grupo parlamentario por parte de los coordinadores de bancada es una facultad ejecutiva dentro del Poder legislativo que coadyuva a organizar el trabajo legislativo y a lograr acuerdos. El informante STHS apunta que esta facultad que detentan los coordinadores de bancada resulta complicada debido a que los legisladores siempre van a depender de su coordinador de bancada. Si el coordinador es “honesto y justo” no habrá contratiempos:

“Pues bueno la implicación es que si te toca una persona que tiene mala leche hacia tu propio senador o hacia tu comisión o hacia algo, pues bueno vas a sufrirlo, al final tiene que ser todo aprobado por tu coordinador administrativo y aunque yo soy un secretario técnico que funge aprobado por la comisión completa, yo... depende mi comisión (risa) va a depender un poco de la... de mi coordinación, del presidente, o sea el que me va a dar el dinero la (...) es el coordinador, en este caso es el PRI, no porque mi comisión sea priista sino porque mi comisión está dada por esos recursos que mi jefe pueda conseguir en el PRI, ese es el problema nada más que yo le veo.”

Por su parte, el informante AHS señala que con los incentivos resultantes del manejo de recursos se “apapachan” más a algunos legisladores y en algunas iniciativas con este incentivo se puede “cooptar” el voto de los legisladores. Sin embargo, menciona que la cooptación derivada del manejo de recursos no funciona con todas las iniciativas.

“Hay temas que vienen fuera de la Cámara, que son posiciones de partido, o posiciones del Ejecutivo, y ahí votan porque reciben instrucciones de otros actores [...] afinidades, solamente, son redes de afinidades si lo quieres ver económicamente, y en teoría de decisiones, son redes de afinidades, hay redes blandas, hay redes más fuertes pero que reciben, reciben, este... no le quiero llamar instrucción, que reciben incentivos para votarse. De fuera de Cámara, no sólo de Cámara, el senador, la toma de decisiones de votar tiene varios factores, tiene, este... necesariamente sí tiene grupos que lo impulsaron a los cuales tiene que responder, primero. Dos, de esos grupos son desde sus votantes hasta grupos de presión en su estado que vienen a verlo después de ahí el gobernador, después de ahí el partido, después de ahí el coordinador de bancada, después de ahí un secretario de su rama, un secretario de su... este, área de influencia, y el propio presidente. No va a ser esto directo. El presidente no le va a decir al senador como tal.”

4.3.2.1 Las prácticas perentorias y dilatorias. *La diferencia la hacen las iniciativas y el tipo de incentivos.*

Estos incentivos, ya sea internos (del coordinador hacia el grupo parlamentario) o externos (estímulos e instrucciones de otros actores) conllevan al ejercicio de ciertas prácticas en el proceso de dictaminación.

Los informantes indican que las voluntades políticas, la coincidencia en el abordaje de los temas, es decir, la negociación y el interés que tengan en dichos temas, serán factores fundamentales para determinar si una iniciativa se dictamina de manera rápida o no.

A continuación exponemos los tipos de prácticas parlamentarias a las que hacer referencia los informantes en sus respuestas:

LHS

- a) Cuando la mayoría decide aún sin el consenso de toda la comisión.
- b) Coincidencia en las prioridades y en los intereses con respecto al tema de la iniciativa.

STHS

- a) Que el cuerpo técnico acate las voluntades de la junta directiva de la comisión, que a su vez la acata de la junta de coordinación política, y proveer información ágil e imparcial a los senadores miembros de la comisión.
- b) Voto en bloque o en coalición.
- c) Las reuniones de negociación entre los coordinadores de bancada.
- d) Reuniones públicas con actores externos.

AHS

- a) Reuniones de negociación con actores externos o internos.
- b) Reuniones plenarias de los grupos parlamentarios donde se definen cuáles son los temas que interesan y las estrategias que se llevarán a cabo
- c) “Cerrar pinzas”: solicitar y lograr el apoyo de algún o algunos miembros de la mesa directiva de la comisión con respecto a una iniciativa en particular que es de gran interés.
- d) La técnica legislativa eficiente genera productividad legislativa.
- e) Voto en bloque y en coalición que es muy frecuente, pero depende del tema. Por lo regular, PRI y el Partido Verde Ecologista siempre van en coalición. A partir del voto en bloque o en coalición, en la comisión de hacienda se han generado en el 90 por ciento de los dictámenes por consenso. No por mayoría sino por unanimidad.

Por otro lado, los informantes consideran que la postergación de un dictamen obedece a la dispersión o polarización de posturas sobre el tema de la iniciativa. También es respuesta a un cabildeo poco exitoso y en consecuencia no se genera un consenso adecuado para dictaminarla.

A continuación las prácticas parlamentarias dilatorias que se han identificado en las respuestas de los informantes.

LHS

- a) Dificultad en el logro de acuerdos en torno a una iniciativa.

STHS

- a) “Dejar morir las iniciativas”: consiste en la posibilidad de pedir prórrogas en la dictaminación y se tiene la facilidad de pedir una segunda prórroga cuando la primera concluya. Después de esta segunda prórroga, no hay nada que obligue a retomar la iniciativa para dictaminarla. Esto se da en las iniciativas que no generan demasiado interés entre los miembros de la comisión.

AHS:

- a) Ausencia de quórum por inasistencia intencional. A diferencia de “reventar sesión” que es cuando una vez iniciada la sesión de la comisión, varios legisladores de uno o varios grupos parlamentarios se levantan para dejar sin quórum e imposibilitar la votación en la dictaminación, la ausencia de quórum por inasistencias se da cuando más de la mitad de los miembros de la comisión no asiste, de manera intencional, para evitar que se lleve a cabo la reunión de la

comisión, debido a la inexistencia de un acuerdo previo con la junta directiva de la comisión con respecto al tema de la iniciativa.

- b) Los recesos que pueden solicitarse una vez iniciada la sesión de la comisión con la finalidad de llevar a cabo consultas entre los miembros de la comisión.

Los informantes AHS y STHS mencionaron una diferencia importante que existe entre el Senado y la Cámara de Diputados con respecto a las prácticas dilatorias. En Diputados, no se pueden “dejar morir las iniciativas” enviándolas a la “congeladora” como en el Senado. En la Cámara de Diputados “se matan” mediante el trámite de desechar iniciativas. Recordemos que en capítulo primero del presente estudio señalábamos que en el reglamento se establecen los tiempos para la dictaminación. Si pasado ese lapso establecido no se ha dictaminado, se desecha la iniciativa y se da por concluido su trámite, enviándose al archivo legislativo.

Asimismo, el informante AHS a partir de su experiencia con alrededor de 10 años de haber estado en ambas Cámaras, nos explicaba por qué en las comisiones de la Cámara de Diputados se revientan sesiones y en las del Senado no. En Diputados en muy claro el reglamento porque si pasan 30 minutos después de la hora convocada para la sesión, se da por cancelada en automático. En el Senado no existe esa limitante de tiempo para el inicio de sesiones de las comisiones, tan así que nos relata lo siguiente:

“Nosotros estábamos una vez a las 9 de la noche y empezamos a las 3 de la mañana. ¿Por qué? Porque no había consenso, no vas a iniciar una sesión si no hay consensos o la abres y declaras receso, pides un receso, ¿para qué? Para consultas, y te vas, no se revienta... en comisión [...] En el Pleno es el ÚLTIMO recurso, el último recurso cuando están muy atoradas las, este, las sesiones, los temas no hay ocasión, revientas de quórum, aquí hubo uno al inicio nada más, ha habido una o dos sesiones en donde por quórum se revientan, tres cuando mucho ha habido tres, por falta de quórum.”

También el informante AHS indica que existe un “doble control” en la disciplina que se ejerce en las comisiones de cada Cámara, mecanismo que no existe en el Senado. En la Cámara de Diputados, nos dice, además de la figura del coordinador de bancada, hay coordinadores estatales. Cada coordinador estatal se encarga de vigilar a los diputados de su estado, y nos ejemplifica este doble control y los incentivos que se derivan:

“[...] entonces tienes a los veracruzanos, son 20, ¿cómo van a votar esos 20? ¡Tú como coordinador te encargas de ver a esos 20! Tú tienes un coordinador de

estado, ese coordinador del estado les dice, a ver vamos a ver eso... y se vota así. ‘No, que yo no quiero, qué cómo eh, me van a linchar en mi distrito si lo que quieren aquí es sacar, eh, no pagar por el agua y están...’ ¡Pues tienes que votar! ‘No voto’ Ok. El coordinador la primera campanilla que toca es con el coordinador de la bancada: “oye, tal no... es tu problema” y si se pone más habla con el gobernador, y el gobernador le habla a cada uno, en el caso cuando son votaciones muy álgidas, cuando son de que se necesitan, el gobernador (golpea con el puño la mesa) habla con cada uno de los diputados.”

Un dato adicional con respecto a este doble control en Diputados, es que después de que aplicamos la entrevista al informante AHD, platicamos con el coordinador de proceso legislativo del grupo parlamentario del PRD, y nos hizo saber que cada grupo parlamentario cuenta una “sinopsis”. Es documento que elabora la secretaría de servicios parlamentarios que contiene una relación de los nombres de los diputados, comisiones de pertenencia y sentido explícito de la votación realizada. Al preguntarle cómo podríamos obtener dicho documento para efectos de medir la disciplina partidista en las comisiones, nos hizo saber que no se publica en el sitio electrónico de la cámara ya que sólo es para información estratégica interna del grupo parlamentario. A partir de este documento los coordinadores estatales y de proceso legislativo llevan un control de las votaciones de los diputados, ya que en caso de observar una votación “irregular”, se le notifica inmediatamente al coordinador de bancada para que *haga un llamado de atención* al diputado o diputada en cuestión.

4.3.3 Comisión de Gobernación de la Cámara de Diputados.

Los informantes de la Comisión de Gobernación de la Cámara baja coinciden en que los acuerdos y la disciplina son importantes para los resultados de la dictaminación. Nos dicen que, dependiendo del grupo parlamentario, la influencia de los coordinadores de bancada será determinante o sólo de visto bueno. Sin embargo, aunque dependa en cierta medida de la dinámica al interior del grupo parlamentario, nos dice el informante STGD que “sí hay una influencia y hay temas donde sí es determinante, donde da una instrucción de cómo debe ir un tema en la comisión y así es cómo se va a votar.”

Aunque algunos más disciplinados, y otros menos, la realidad es que las facultades formales de los coordinadores de bancada son las mismas para todos los líderes. En ese

sentido, el informante XLGD nos relata una de las prácticas llevada a cabo por los partidos minoritarios en la Cámara de Diputados cuando inician las legislaturas:

“Entonces la influencia es muy diferente, los coordinadores de grupos pequeños como estos que le menciono que todo mundo sabe que no alcanzaban a formar grupo parlamentarios y que lo hacen mediante una negociación y una simulación de que le pasan a fulanita diputada o a fulanito diputado de otro partido para poder constituir el grupo parlamentario en la primera sesión, después ya no lo pueden hacer, eh... puede va a tener mucho menos fuerza y va a tener cierta dependencia del grupo que le prestó al diputado para... eh y también tiene mucho menos fuerza porque también las votaciones se hacen ponderadas en la junta de coordinación política cada coordinador tiene los votos que representa el número de bancas que tiene o que representa si el coordinador del partido A tiene 180 diputados, pues seguramente va a tener mucho más votos y peso en la junta que el que tiene cinco diputados.”

Esta negociación para “prestarse” legisladores entre partidos con similar ideología se lleva a cabo, nos dice el informante, para que un partido político pueda conformar su grupo parlamentario y así no pierda las oportunidades, tanto en la toma de decisiones como en los recursos, propias de los grupos parlamentarios.

Asimismo, la manera en cómo se lleva a cabo la elección para la integración de la comisiones, el coordinador de bancada tiene mucha injerencia, ya que son los encargados de acordar la propuesta de los diputados idóneos para el cargo. En relación con la conformación de la comisión de gobernación, el informante XLGD indica que hay comisiones muy peleadas por los partidos porque son las que se consideran las más importantes “como estas dos que usted ha escogido, gobernación y hacienda”, donde los grupos mayoritarios buscan quedarse con las presidencias de dichas comisiones, y si no es posible, con las secretarías al menos.

En ese sentido, el informante AGD puntualiza que, a partir de su experiencia

“[...] desde la LIX legislatura aquí la comisión de gobernación era regida por el PAN, la presidencia la tenía el PAN, cambia la situación política en el 2012 y el PAN tiene una disminución bastante considerable en el número de votos y obviamente de curules en la Cámara de Diputados y de acuerdo también a esos porcentajes ya los manejos o negociaciones que tienen los coordinadores se van distribuyendo a las comisiones. Entonces, gobernación, que es también una parte importante en el desarrollo político y de gobierno en este, en esta administración, queda fuera en PAN y se lo dan al Partido Revolucionario Institucional que tiene

las relaciones directas, obviamente con las secretaría de gobernación y con el presidente de la República, entonces esto depende mucho de los coordinadores directamente para designar a quiénes son los hombres idóneos o mujeres idóneas para ocupar una presidencia en la comisión, ya después a los partidos políticos para dar las secretarías y también a los integrantes de cada comisión.”

También, el informante respondió que es común que la presidencia de la comisión de gobernación la obtenga un legislador del partido político en el gobierno ya que es necesario un buen engranaje entre el partido político de gobierno y la comisión.

Además de la conformación de las comisiones, como lo marca la ley, recordemos que los coordinadores de bancada están encargados de los recursos del grupo parlamentario. ¿Cómo incide esta facultad legal propia de los coordinadores de bancada en la disciplina de los grupos parlamentarios que integran la comisión de gobernación en la Cámara baja?

Los informantes señalan que los recursos del grupo parlamentario son manejados por el coordinador de cada bancada, en la que puede haber cierta variación entre cada grupo parlamentario en cuanto a la verticalidad de las decisiones, y a partir de ello se establecen mecanismos de control hacia los legisladores. El informante LGD nos dice que el manejo de los recursos hace “poderosos” a los coordinadores de bancada porque al estar en la Junta de Coordinación Política ellos lo reciben. Además, indica, hay una gran opacidad en el manejo de estos recursos, “es un hoyo negro”: “Pero claro que los coordinadores son poderosos pero este el congreso en la Cámara de Diputados en *juntatocrática*. La junta decide las cosas.”

El informante STGD nos ejemplifica las cosas que deciden los coordinadores de bancada a partir de este manejo de recursos:

“[...] hay ciertos compromisos que cada diputado trae, y en la medida en que tiene oportunidad de acercamiento al coordinador que es el que ejerce el control de esos recursos, pues tiene oportunidad de cumplir él mismo con sus propios compromisos ¿no? En sus estados, o en su grupo político que lo soporta. Entonces, evidentemente eh... la gente que está más cercana a la coordinación pues tiene más, pues como quien dice el que parte y reparte se lleva la mejor parte. Así es. Entonces, en la medida en que haya acercamiento pues este, eso facilita pues también la disciplina, ¿no? De los grupos, y esto... Por un lado y por otro porque eh... los recursos son escasos y en ese sentido, cada diputado también tiene pues su,

pues ciertos este, no solamente de personas sino ciertos proyectos a lo mejor, foros, viajes, congresos, etcétera, que en la medida en que ellos alineen esos intereses, con los de la coordinación del grupo parlamentario pues hay además apoyo. Entonces, sí es determinante.”

Por su parte, los incentivos negativos que pueden darse en caso de incurrir en indisciplina, mencionan los informantes, van desde retirar al legislador indisciplinado de la comisión, no dejarlo asistir a alguna dictaminación o sacarlo del debate de alguna iniciativa, hasta “quitarle los apoyos” ya sea económicos o políticos. El informante STGD nos explica acerca de estos incentivos negativos:

“Sí dijimos que en la medida en que nosotros estemos cerca, se obtienen más, más posibilidades de tener apoyos para muchas cosas, incluso en gestión entre el propio gobierno federal ahora que el gobierno federal es del PRI, pues bueno en la medida en que no hay esta cohesión pues, pues sí quita el apoyo y bueno ya dependerá del propio interesado en que le alcance a él solo para obtener recursos, o esas posiciones o esos eh... elementos que... que necesita para seguir en una carrera política ¿no? Pero de que sí hay consecuencias, claro.”

La disciplina que genera el mecanismo de incentivos se ve reflejada en algunas prácticas parlamentarias que se llevan a cabo durante las dictaminaciones en la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados.

4.3.3.1 Prácticas perentorias y dilatorias en la Comisión de Gobernación de la Cámara de Diputados.

A continuación expondremos, a partir de las respuestas de los informantes, las prácticas perentorias que se llevan a cabo en la comisión de gobernación de la Cámara baja

LGD

- a) “Planchar acuerdos” que consiste en acelerar la dictaminación mediante los acuerdos establecidos con el presidente de la comisión y pueden originarse en el debate de las iniciativas que tengan más presión tanto del grupo parlamentario como de actores externos.
- b) El voto en bloque que se da con regularidad en presencia de “iniciativas sencillas” que van acorde a la ideología del partido.
- c) Reuniones de negociación entre bancadas o con actores externos donde se logran acuerdos.

XLGD

- a) Decisiones tomadas desde la cúpula de los partidos en presencia de iniciativas importantes o “delicadas”, donde el presidente del partido argumenta frente a la bancada por qué se debe votar en un sentido y no en otro. Puntualiza que esto sucedió, en la LVII legislatura, en los grupos parlamentarios del PRI y PAN.
- b) Reuniones de negociación entre los líderes de bancada o de los líderes de bancada con el Ejecutivo donde se llegan a acuerdos sobre iniciativas “importantes”.
- c) Los pactos políticos que se realicen entre bancadas.

STGD

- a) “La promoción” o la negociación de la iniciativa por parte de proponente, mientras dicha iniciativa sea relevante para la agenda política del momento o afecte de manera importante a un sector de la población.
- b) Voto en bloque y en coalición frecuente.

AGD

- a) “La trituradora legislativa”. Cuando no se tiene el interés suficiente para dictaminar la iniciativa, se dejan concluir los plazos formales de la dictaminación en la comisión para que la iniciativa, conforme a la reglamentación formal, pase al Pleno para ser desechada y concluir su trámite legislativo.
- b) El voto en bloque y en coalición que es frecuente.
- c) Las reuniones de negociación con los cabilderos.

Ahora bien, ¿qué prácticas conllevan a la postergación de la dictaminación de las iniciativas?

LGD

- a) “Reventar” la sesión de la comisión, que ha decir del entrevistado ha ocurrido algunas veces en presencia de iniciativas importantes. Esto puede ocurrir porque algún grupo parlamentario esté en desacuerdo con el dictamen o porque ha habido diferencias con el presidente de la comisión.

XLGD

- a) “Reventar” el quórum. Cuando un grupo parlamentario, intencionalmente, retira a todos sus integrantes excepto a uno de ellos, para que haga la observación de “no quórum” en la sesión al presidente de la comisión.
- b) “Mover la iniciativa a otro periodo”. Consiste en acuerdos para retrasar las dictaminaciones a otro periodo de sesiones porque la iniciativa no ha sido bien estudiada.

- c) “La congeladora legislativa”. Es una estrategia política para evitar que “pase” la iniciativa de un adversario, ya sea de algún legislador o del Ejecutivo, es decir, por lo regular esta estrategia se le atribuye a la oposición política del partido en el gobierno. También, puede ser aplicada a alguna iniciativa que no tenga ningún apoyo y que sea irrelevante o no tenga coherencia jurídica.
- d) Propuesta de mociones suspensivas. Consiste en ganar tiempo, algunas horas en la dictaminación, mientras se decide votar o no a favor de la moción suspensiva²⁵.

STGD

- a) Cuando una iniciativa no es importante porque “no está en la agenda de nadie” se retrasa su dictamen o se deja sin dictaminar.
- b) Porque el cuerpo técnico de la comisión le dio una lectura completa a la iniciativa y se pide que se retrase la dictaminación para hacer el dictamen más completo, es decir, “se baja el dictamen” hasta que haya consenso con relación a la redacción del mismo. Esta práctica es frecuente y aparece en presencia de iniciativas que modifican el statu quo o el equilibrio existente.
- c) Falta de quórum. En este caso sucede cuando la iniciativa no resulta tan relevante como para que los miembros de la comisión se reúnan a dictaminarla, o no ha habido acuerdos en torno al tema de la iniciativa. El informante diferencia la falta de quórum con el “reventón” de sesiones ya que en éste último debe haber incentivos suficientes de por medio ya que se presta para un juego político: “si tú me revientas una, yo te reviento otra.”

AGD

- a) No todo lo que llega se dictamina. Por ejemplo, con “las iniciativas frívolas” existen pocos incentivos para dictaminarlas.
- b) Debido a la insuficiencia del personal técnico en la comisión, no todas las iniciativas logran dictaminarse.
- c) Las prácticas que postergan la dictaminación son más frecuentes que aquellas que la agilizan.
- d) Reventar sesiones. Es frecuente y sucede cuando hay iniciativas muy importantes en las que no hay consenso suficiente en la redacción dictamen de la iniciativa.

4.3.4 Comisión de Gobernación en el Senado.

Las respuestas de los informantes de esta comisión coinciden en que la agenda legislativa se define a partir de las reuniones de los grupos parlamentarios y de los acuerdos que se lleguen durante dichas reuniones.

²⁵ La moción suspensiva es una propuesta hecha por algún legislador para detener el trámite o discusión de un asunto (Rangel y Ceballos, 2009).

Asimismo, nos comentan que la disciplina partidista y las alianzas inter grupos parlamentarios son necesarias para que las iniciativas se dictaminen favorablemente. La disciplina se constituye en gran medida, del mecanismo de incentivos que se establece a partir de las atribuciones formales de los coordinadores de bancada.

Al principio de una nueva legislatura, nos dicen los informantes, se reúne la junta de coordinación política para negociar la conformación de ésta y las demás comisiones. Los coordinadores de bancada eligen para presidentes de las comisiones que les corresponden, no solamente a los legisladores con mayor experiencia parlamentaria, sino también aquellos que demuestren más disciplina ya que en las comisiones son espacios de deliberación y de discusión donde hay que argumentar, esgrimir y fundamentar la postura del grupo parlamentario. Enfatiza el informante XLGS que “aquí es importante que los legisladores propuestos, no solamente garanticen la votación del interés de la fracción o el que propone la iniciativa, porque muchas veces viene del ejecutivo. Y aquí lo que se quiere pues es, aunque no discutan que aseguren con el voto.”

Los informantes destacan que existen comisiones “fundamentales”, como lo es la comisión de gobernación, debido a que el interés que el partido en el gobierno tiene sobre éstas reside en el control de facto que le es favorable para posicionar las decisiones del Ejecutivo y para asegurar que los dictámenes que le interesa salgan sin problemas. En la conformación de las comisiones “fundamentales” se da una mayor negociación para posicionar a “gente de confianza del coordinador de bancada” en las presidencias y en las secretarías. Como lo ejemplifica el informante AGS:

“[...] los líderes parlamentarios pues sí tratan de meter ahí a su gente para que pues de alguna u otra manera pues los, este... pues tengan esos presidentes tengan en cuenta pues la agenda que está llevando el partido [...] por ejemplo aquí la senadora Cristina Díaz que ella tiene una experiencia bastante amplia y pues el senador Gamboa también este, pues trata, trató más bien ahí de meter una persona de su confianza y que ya tuviera la experiencia legislativa de poder lleva a cabo una comisión ¿no? Tan importante como es gobernación.”

Así, para el informante XLGS “el hecho de estar aspirando a ocupar las principales comisiones es porque quieren estar en la élite de la élite. Si el congreso es una élite, las comisiones con más de peso político y mediático son la élite de esa élite.”

Con respecto a la atribución del manejo de recursos por parte de los coordinadores de bancada, los informantes señalan que la función principal de ello es para mantener “cohesionados” a sus grupos parlamentarios, ya que los coordinadores de bancada son los que realmente que tienen el poder dentro de la Cámara porque, como menciona el informante AGS, “son quienes definen qué se va a hacer, cómo se va a hacer, con cuánto presupuesto se va a hacer.”

El informante XLGS relata un hecho vinculado con la disciplina en la comisión constituida a partir de los incentivos que generan las atribuciones legales de los coordinadores de bancada, sucedido en la LIX legislatura:

“Bueno en aquel tiempo había conjunciones... se quería minimizar el tema por algunas o algunos compañeros legisladores, decía, ‘pues es que yo no le veo problema de que se apruebe esto así o esto así’, ahí yo me vi en la necesidad de llevarlo al partido para que el partido fijara una posición política. Por ninguna circunstancia el partido ni ninguno de sus legisladores puede votar así, tiene que ser así, porque esto va en contra del interés nacional, porque la soberanía, porque el espectro radioeléctrico, porque es un bien de la nación y que todo esta situación llevarla al partido para que el partido asumiera una posición política hacia afuera pero un acotamiento hacia adentro donde sus legisladores no podían extralimitarse y votar de manera diferente acorde a como el partido lo había definido, si hubiese, que no lo hubo, pero si hubiese algún desacato, había mecanismos de sanción como los hubo en otros temas a otros legisladores, mecanismos de sanción por el desacato, por el votar diferente a la línea política que fija el partido.”

En ese sentido, a continuación exponemos, a partir de las respuestas otorgadas por los informantes, algunas de las prácticas perentorias y dilatorias que inciden en la dictaminación de la Comisión de Gobernación en la Cámara alta.

4.3.4.1 Prácticas perentorias y dilatorias.

Las prácticas perentorias son aquellas que agilizan el proceso de dictaminación y son las siguientes:

XLGS

- a) Las reuniones de negociación política entre bancadas o con actores externos, refiere el informante, son por excelencia el principal elemento para alcanzar los acuerdos necesarios entre las principales fuerzas políticas en el Congreso durante las dictaminaciones.

- b) Cuando sacan de la “congeladora legislativa” una iniciativa que sea importante para los grupos parlamentarios mayoritarios, y dado que hay acuerdos establecidos, se dictamina rápidamente.
- c) El voto en bloque, siempre y cuando los votos ya estén definidos, es decir, acordados anteriormente a las reuniones de la comisión.
- d) Intercambio de dictámenes entre miembros de la comisión como “pagos de favores para corresponder el buen trato” recibido.

STGH

- a) Los acuerdos previos entre los grupos parlamentarios, entre los coordinadores parlamentarios, entre senadores o entre juntas directivas, que afirma el informante, son reglas no escritas pero que facilitan la dictaminación. Estas prácticas pueden presentarse en cualquier tipo de iniciativa, siempre y cuando sea del interés de alguno de los grupos parlamentarios.
- b) Voto en coalición y en bloque
- c) Reuniones de negociación entre bancadas

AGS

- a) Juntas previas a la sesión de la comisión donde se presenta la iniciativa a los senadores para que aporten elementos al dictamen, lo enriquezcan y permitan agilizarlo
- b) Dictaminación en *fast track*: cuando un “paquete de iniciativas está muy hecho” por los grupos parlamentarios, es decir, muy acordado, por lo que no hay necesidad de debatirse en la reunión de la comisión.
- c) Reuniones privadas entre senadores de la comisión o con actores externos donde se llegan a acuerdos en la dictaminación. Esta práctica se da en presencia de iniciativas “importantes.”
- d) Voto en bloque y en coalición entre partidos. Se lleva a cabo con frecuencia en presencia de iniciativas que no son tan relevantes.

Ahora bien, en el caso de las prácticas que retrasan la dictaminación, los informantes respondieron lo siguiente:

XLGS

- a) Desinterés de los miembros de la comisión en el tema de la iniciativa.
- b) Omisión de las reuniones de la comisión. Cuando pasan varios meses en que la comisión no se reúne a pesar de tener muchas iniciativas acumuladas para dictaminar.

STGS

- a) Negarse a participar en las reuniones de negociación previas a las reuniones de la comisión. Es un acuerdo entre los integrantes de los grupos parlamentarios para no asistir a la reunión y así conseguir que se siga convocando para retrasar el dictamen.
- b) Reventar las sesiones de la comisión.
- c) Convocar a miembros de la sociedad civil a la dictaminación de las iniciativas con la finalidad de que la iniciativa no se discuta, mientras se deja que los invitados opinen acerca del tema de la iniciativa y así postergar la dictaminación de la misma.
- d) Las prácticas dilatorias, nos dice el informante, ocurren en presencia de iniciativas muy controvertidas como asuntos fiscales o reformas constitucionales.

AGS

- a) Convocar a organizaciones de la sociedad civil o actores del gobierno federal con la finalidad de retrasar el proceso de dictaminación. Estos actores externos se invitan con la excusa de enriquecer el dictamen, pero afirma el informante, lo único que se gana es postergar la dictaminación de la iniciativa.
- b) Las iniciativas presentadas que no son importantes para la agenda del Ejecutivo se les posterga para dictaminar las que sí resultan importantes para dicha agenda.
- c) Las prácticas dilatorias, nos dice el informante, aparecen en presencia de iniciativas que versan acerca del presupuesto o de manejo de recursos económicos.

4.3.5 Los periodistas refieren acerca de las prácticas parlamentarias en las comisiones legislativas.

En este apartado se analizarán las respuestas otorgadas por el perfil de informante 3 que son los periodistas. Lo llevamos a cabo de esta manera porque al revisar las respuestas de estos informantes nos percatamos que su aporte es muy general, es decir, si bien es cierto que en algunos pasajes nos hablan de las comisiones de interés, la mayor parte de sus respuestas están enfocadas en las prácticas parlamentarias que pasan en todas o en la mayoría de las comisiones.

Debemos decir que, como las comisiones de interés son consideradas “comisiones importantes”, nos centraremos en la información que arroje luz acerca de las prácticas parlamentarias en este tipo de “comisiones importantes.”

Los informantes señalan que la conformación de las comisiones es una decisión completamente política que la llevan a cabo los coordinadores de bancada y varía entre

los grupos parlamentarios. La variación se da con relación a la elección de los legisladores que ocuparán los espacios en las mesas directivas de las comisiones. Así no explica el informante P1 que el PAN es el único grupo parlamentario que lleva a cabo sus plenarios de iniciación de legislatura donde los legisladores “hacen carta a Santa Claus” para saber a qué comisiones quieren pertenecer, luego los coordinadores evalúan la propuesta. En los demás grupos parlamentarios, relata el informante, “es algo como muy operativo interno, no lo vas a ver por escrito en algún lugar que lo hagan así, entonces, realmente la integración de comisiones obedece a grupos partidistas y a la grilla interna tal cual coyuntural de cada legislatura.”

Por su parte, el informante P2 señala algunas prácticas en la designación de las comisiones a los grupos parlamentarios:

“[...] un balance político al interior de cada una de las legislaturas y cada una de las cámaras, es una elección y una decisión completamente política, desde no solamente quiénes van a encabezar la presidencia de estas comisiones, sino quiénes van a tener las comisiones, o sea tú puedes perfectamente revisar qué partidos han presidido qué comisiones a lo largo de los años por ejemplo en Cámara de Diputados y te vas a dar cuenta que PAN lleva más de doce años presidiendo la comisión de salud, el PRI lleva más de quince años conduciendo, presidiendo la comisión de hacienda, desde ... su creación hay comisiones que han sido solamente manejadas por el PRD, ¿no? Femicidios por ejemplo.”

Por lo tanto, los informantes consideran que los coordinadores de bancada juegan un papel indispensable para el quehacer legislativo. Constituyen “los brazos legislativos de los partidos políticos”, y los informantes consideran que la facultad legal que detentan para el manejo de recursos termina siendo “una maraña enredadísima” donde es muy difícil saber con certeza cuántos recursos hay y cómo se están utilizando, es decir, existe una gran opacidad en este tópico.

El informante P1 realiza una distinción entre las Cámaras con respecto a la opacidad en el manejo de los recursos ya que señala que en el Senado el manejo de los recursos es aún más opaco en comparación con la Cámara de Diputados:

“[...] el senado es un poco más opaco el uso de recursos porque todos los recursos de comisiones se van directamente a los grupos parlamentarios y los grupos parlamentarios los reparten a su vez, entonces ahí es como un intermediario que no debiera estar y eso también lo ves cuando te metes a las tripas, eso no te los van a

decir allí, o sea si tú vas a entrevistar a autoridades de ahí o legisladores son pocos los que te va a comentar cómo está, este, pues si el terciar un poco esos recursos. En el caso de diputados tal vez esté un poco más claro porque son bolsas un poco más uniformes, no, en el sentido de cantidad de presupuesto que se utilicen, en el caso del senado no, porque se suma si eres una comisión internacional se va toda la cuestión de viáticos, este, foros internacionales ahí, o sea son bolsas de tamaños diferentes.”

Tanto la propuesta de integración de comisiones como el manejo de los recursos dan pie al control de los grupos parlamentarios por parte de los coordinadores. Los incentivos negativos refuerzan este mecanismo de control-obediencia, y son visibles cuando ocurre un acto de indisciplina.

Nos explican los informantes que las sanciones son reglas informales que, obviamente, no vamos a encontrarlas escritas en un código vigente. Sin embargo, entre más disciplina haya en un grupo parlamentario, más significativas serán las sanciones establecidas a los integrantes del grupo.

El informante P2 nos especifica algunas las sanciones establecidas de manera informal impactan sobre el futuro de la carrera política de los legisladores y nos ejemplifica con un caso de la presente legislatura:

“Sería interesante analizar el caso de Pablo Escudero en esta legislatura en el Senado, que empezó con un perfil súper alto, un perfil súper *high*, muy activo, muy popular y hoy ¿quién es Pablo Escudero? Siendo yerno de Beltrones, o sea (risa) teniendo toda la posibilidad de crecer políticamente ¿no? Desde el Partido Verde como uno de los principales alfiles en el Senado, teniendo una presidencia de comisión de uno de los temas claves para el presidente en turno que es anticorrupción, siendo yerno de quien es y hoy no es nadie. Se equivocó en algún momento. Entonces, yo creo que sí, claro que hay sanciones, claro que sí te puedes ir, y que tiene que ver desde el control de los recursos humanos y materiales, o sea desde ‘te dejo sin asesores y te dejo sin oficinas si quiero, a te dejo sin carrera’ ¿no? Pero no son, esas son justo las reglas no escritas, ¿no? Vas a estar o no vas a estar en la lista para las siguientes elecciones, y vas a estar en la lista pero fíjate no vas a entrar para el Senado, vas a entrar para la asamblea del Distrito Federal ¿no? Y, hay una diferencia ¿no? Entre ser senador o asambleísta, con todo respeto a los asambleístas y a los senadores pero hay una, hay una gran diferencia, o definitivamente no estar en la lista, entonces sí, sí al final se juegan sus carreras en ello.”

Al parecer, los costos de la indisciplina resultan altos para los legisladores en este contexto de verticalidad en las decisiones de los grupos parlamentarios y prohibición de

reelección consecutiva. Entonces, ¿cómo inciden estos elementos en la dictaminación de las iniciativas en las comisiones?

4.3.5.1 Cuándo se aceleran y cuándo se retrasan los dictámenes.

A partir de la información otorgada por los informantes, las prácticas que aceleran la dictaminación son las siguientes:

P1

- a) Las negociaciones entre los grupos parlamentarios en presencia de iniciativas que no resulten “tan costosas”.
- b) La “tritadora legislativa”, es decir, desechar las iniciativas que “a nadie le importan”.
- c) Voto en bloque y en coalición es frecuente.

P2

- a) “Planchar los dictámenes” y aprobarlos en *fast track*. Acuerdos que permiten prescindir del debate del dictamen; acuerdos que anteceden a las reuniones de las comisiones. Si el tema de la iniciativa es de interés de la opinión pública, es difícil que pase en *fast track* ya que en la medida en que la iniciativa sea expuesta en los medios de comunicación, mayor será la exigencia de debate en su dictaminación.
- b) Reuniones de negociación entre bancadas y con actores externos.
- c) La opacidad de la toma de decisiones en las comisiones coadyuva a dictaminar de forma rápida algunas iniciativas, principalmente las que no están en exposición mediática
- d) “División de trabajo en las comisiones”. Cuando una minoría de la comisión decide por la mayoría para acelerar el proceso de dictaminación. En esta práctica es sustancial que se brinde atención al relato del informante porque, aunque no sucedió en las comisiones de interés, el informante no descarta que esta práctica se dé en la mayoría de las “comisiones importantes”:
“Entonces cuando caían las iniciativas y los puntos de acuerdo lo que hacía el presidente de la comisión y el secretario técnico era dividir los asuntos, ah, este es zootecnista, este es de ética, esto es salud sexual y reproductiva, esto es sistema financiero, esto es otros, esas son modificaciones a la ley general de salud y así ¿no? Y se lo daban a ese grupo de legisladores y entonces esos cinco legisladores que tenían el asunto de salud sexual y reproductiva, o zootecnista o los que tú quieras, ELLOS DICTAMINABAN... cinco legisladores dictaminaban, entonces pues llegaban al pleno de la comisión: ‘este es el dictamen y va en positivo, firmenle todos’ ¡Ya no lo discutían! ¡SOLAMENTE CINCO PERSONAS TOMARON LA DECISIÓN! Los demás ah pues ya porque tal era la carga de trabajo que mejor nos la dividimos y ya entonces los demás: ‘oye pero no, sí, sí a favor’, todos lo firmaban a favor, no

sabemos si leían o no el dictamen, si estaban o no a favor de sus, a ver ideales partidistas, personal, ¡ellos firmaban! Y ya después llegaba al pleno como si toda la comisión lo hubiese discutido, y claro el resto de los diputados ni se enteraba que en realidad habían sido cinco los que tomaron la decisión sobre de ese dictamen que iba a modificar la ley general de salud, ¡no jamás! Esa es una práctica que también sucede, **COMPROBARLO ES MUY COMPLICADO**, porque tú ves el dictamen y tiene la firma de todos ¿no? Pero te aseguro que sucedió porque me consta y lo vi y hubo un montón de gente que se quejaba, los propios asesores con el *ojo cuadrado* de ¡cómo es posible que esté sucediendo esto! (risa) Cinco personas tomaron decisiones sobre todo el proceso.”

Por otra parte, los informantes también nos dieron información acerca de las prácticas dilatorias en las “comisiones importantes”

P1

- a) Iniciativa sin incentivos políticos. Los legisladores no van a dictaminar determinada iniciativa si no hay incentivos políticos de por medio, que le beneficien o le perjudiquen.
- b) “Reventar sesión”. Sucede en presencia de “iniciativas muy complicadas”.
- c) Evitar que comience la sesión de la comisión mediante la falta de quórum, cuando los legisladores ejercen el quórum en grupo e intencionalmente deciden dejar sin quórum a la sesión para no dictaminar. Esta práctica surge cuando no se ha terminado de negociar una iniciativa o porque no concuerdan con el sentido del dictamen.

P2

- a) Enviar los asuntos sin importancia a la “congeladora legislativa”
- b) La duración de los periodos ordinarios de sesiones es insuficiente para dictaminar los asuntos pendientes en las comisiones. El informante precisa que los periodos extraordinarios son muestra de ello.
- c) Falta de personal técnico en las comisiones para desahogar todos los temas que se les turnan y evitar el rezago.
- d) “Reventar sesión” durante la dictaminación de “un tema sensible”
- e) Retrasar el dictamen como estrategia para obtener más tiempo y negociarlo hasta llegar a un consenso.
- f) Que la secretaría técnica envíe los dictámenes a los legisladores con muy poco tiempo antes de comenzar la reunión de la comisión.

4.3.6 Consideraciones generales a partir del análisis de las entrevistas.

A partir de la triangulación de la información obtenida en las repuestas de los informantes, podemos saber que las prácticas dilatorias y perentorias son el resultado del mecanismo de incentivos derivado de las facultades formales de los coordinadores de

bancada. Estos incentivos generan obediencia y control de las decisiones de los legisladores integrantes de los grupos parlamentarios que son miembros de las comisiones de hacienda y de gobernación.

La frecuencia en el ejercicio de estas prácticas obedece al tipo de iniciativa que vaya a dictaminarse así como el contexto de la misma, es decir, los informantes coinciden en que dependiendo del interés que se tenga en la iniciativa, y en la medida que ésta afecte a algún grupo social, se darán ciertas prácticas durante su dictaminación.

A partir de las respuestas de los informantes podemos identificar que tanto en la comisión de hacienda como en la de gobernación, en ambas Cámaras, el elemento central en la toma de decisiones durante la dictaminación de las iniciativas son los acuerdos. Todas las prácticas que aceleran o dilatan el proceso de dictaminación tienen que ver con la variación en los acuerdos intra o inter bancadas, es decir, en ausencia de acuerdos o en acuerdos no acabados tienen lugar las prácticas dilatorias y en presencia de acuerdos firmes o *bien amarrados* como se expresaría en el argot legislativo, tienen lugar las prácticas perentorias.

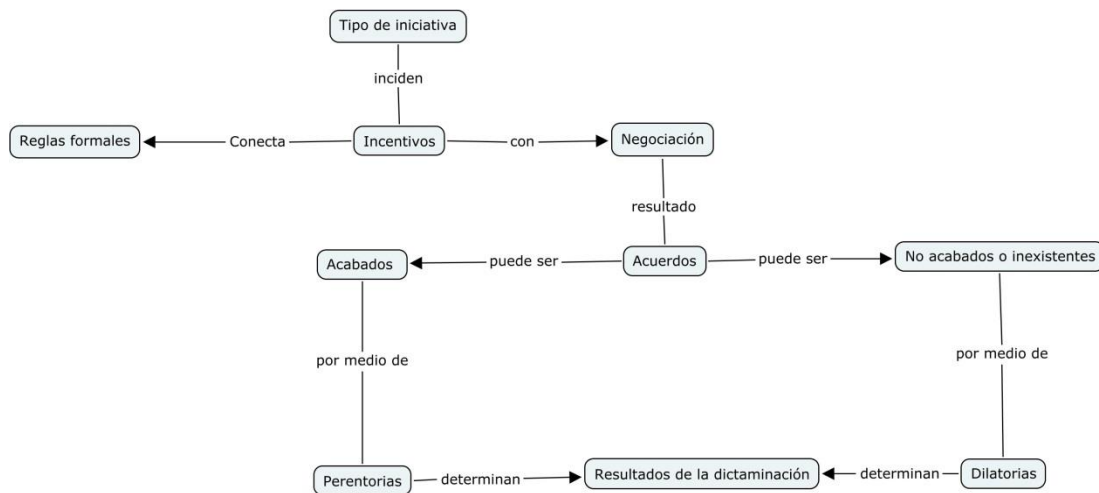
Tal vez la realidad de la dinámica legislativa no sea tan dicotómica como para que el quehacer legislativo se dirima entre acuerdos-no acuerdos. Seguramente habrá matices entre estos extremos. Sin embargo, captar la realidad y la dinámica entre esos extremos no es nada sencillo considerando el hermetismo en el que se lleva a cabo la cotidianeidad en el recinto legislativo.

Aunque las prácticas parlamentarias sean indicadores de la existencia o la ausencia de acuerdos, a ciencia cierta no podemos distinguir cómo se llevan a cabo cada uno de los acuerdos debido a las coyunturas disímiles por las que atraviesa cada iniciativa.

Lo que sí tenemos claro a partir del análisis cualitativo realizado, es que los incentivos son indispensables para lograr acuerdos entre bancadas, al interior de éstas o incluso con actores externos. Los incentivos son esa pieza del mecanismo que vincula los acuerdos, como resultado de la negociación política, con las reglas formales que constriñen el comportamiento de los legisladores.

Se sabe también a partir de la información proporcionada por los entrevistados que el tipo de iniciativas incide en los incentivos. En una iniciativa “dura”, “importante”, o “trascendental” que modifica el statu quo y que genera interés entre los grupos parlamentarios y entre los miembros de la comisión, la indisciplina en la dictaminación en su dictaminación genera más costos, ya que los incentivos negativos son mayores. Mientras que en iniciativas “frívolas” o “blandas” que no modifican el statu quo y que no generan interés, la disciplina no es necesaria, por lo cual hay mayor libertad en las decisiones de los legisladores durante su dictaminación.

Figura 8: Mecanismo del comportamiento legislativo durante el proceso de dictaminación en las comisiones de Hacienda y de Gobernación del Congreso mexicano.



Fuente: elaboración propia.

Ahora bien, la variación entre las comisiones de ambas Cámaras, además de las atribuciones legales de los coordinadores de bancada que señalamos en el capítulo teórico, los informantes señalan dos aspectos: el número de integrantes y el doble control que se ejerce en la Cámara de Diputados.

A pesar de que existe la variación en las facultades de los coordinadores de bancada entre las Cámaras del Congreso, misma que se explicitó en el capítulo teórico, al parecer los coordinadores de bancada de ambas Cámaras detentan un control similar sobre sus grupos parlamentarios. Los informantes señalaron que no en todas las legislaturas los coordinadores de bancada ocupan los espacios de la Mesa Directiva en el Senado, por lo

cual se pensaría que al no manejar los recursos económicos de los grupos parlamentarios sus atribuciones, y su poder, se ven disminuidos con respecto a los coordinadores de bancada de Diputados. Sin embargo, la información otorgada por los informantes indica que los coordinadores de bancada en el Senado tienen amplio manejo de los recursos a pesar de dicha disminución de atribuciones. Por ello, el manejo de los recursos o la injerencia en la distribución de los mismos por parte de los coordinadores de bancada en el Senado constituirían una regla informal que fortalece la figura de los líderes parlamentarios y la disciplina partidista.

Con respecto al número de integrantes, en el apartado cuantitativo demostramos que el tamaño de la comisión no incide en los resultados de la dictaminación de las iniciativas.

Por su parte, el doble control que sucede en las comisiones de la Cámara de Diputados, y no en las comisiones del Senado, consiste en la intervención de los coordinadores estatales que vigilan a los diputados de su estado. El informante AHS a partir de su experiencia de alrededor de 10 años en ambas Cámaras, nos puntualiza este aspecto. A parte de los controles que pueda generar el coordinador de bancada, los coordinadores estatales monitorean los votos en las dictaminaciones de iniciativas muy álgidas en las comisiones. Si observa algún acto indisciplinado, al primero que notifica es al coordinador de bancada, y posteriormente, al gobernador del estado.

El doble control, evidentemente, genera una disciplina partidista más fortalecida porque incrementa los costos de la indisciplinación, o bien, incrementa los “premios” por la obediencia. Por lo tanto, esta es una aportación interesante que podría explicar parcialmente el fortalecimiento de la disciplina partidista en la Cámara baja.

Conclusiones

La necesidad de conocer los procesos decisivos al interior del congreso nos motivó a llevar a cabo esta investigación. Como apuntamos en las primeras líneas, son pocos los trabajos dedicados a explicitar la dinámica interna de las comisiones legislativas.

En las comisiones ordinarias *son el corazón del quehacer legislativo*, allí se toman decisiones trascendentales para el rumbo de las políticas públicas, por lo cual es fundamental analizarlas.

También hay que decir que no fue tarea sencilla acercarse a entrevistar al personal de las comisiones de interés, pero más difícil aún fue concertar las entrevistas con los legisladores que, como señalamos al inicio del apartado cualitativo, aunque contábamos con *puentes* que nos ayudaron a obtener algunas entrevistas, la estrategia no resultó exitosa en todos los casos. A pesar de ello, afortunadamente conseguimos las entrevistas necesarias para evitar sesgar la muestra.

En un inicio se había considerado únicamente utilizar la metodología cuantitativa para llevar a cabo esta investigación. Sin embargo, la opacidad de la toma de decisiones en las comisiones ordinarias del Congreso y la dificultad para acceder a la información que nos permitiera elaborar una base de datos acerca de las dictaminaciones en las comisiones de interés, nos llevó a recurrir también la metodología cualitativa y a sus técnicas de investigación. Lo cual, consideramos, enriqueció de manera considerable las aportaciones del presente estudio.

La pregunta que dio origen a esta investigación fue conocer acerca de la incidencia de las reglas formales e informales en el proceso de dictaminación de iniciativas para lo cual se establecieron dos hipótesis generales y dos específicas como posibles respuestas a la cuestión principal.

Como dichas hipótesis se desprendieron del marco teórico, se determinó que la variación en las atribuciones formales de los líderes de bancada y en la fortaleza de la disciplina partidista conllevaba a ciertas prácticas parlamentarias que incidían en la dictaminación de las iniciativas. Así la primera hipótesis general enuncia que con alta concentración de

atribuciones formales en el coordinador de bancada y con disciplina partidista fortalecida, se presenten prácticas parlamentarias perentorias con tendencia a la dictaminación de iniciativas duras.

Por su parte, la segunda hipótesis refiere que con presencia de baja concentración de atribuciones formales en el coordinador de bancada y disciplina partidista no fortalecida, se presenten prácticas parlamentarias dilatorias y estancamiento de iniciativas duras.

Las hipótesis específicas hacen referencia a los elementos de las hipótesis generales aplicados al caso mexicano. La primera de ellas enuncia que se espera que en presencia de iniciativas duras haya mayor incidencia de reglas informales en el proceso de dictaminación. La segunda refiere que dado que en el Senado hay baja concentración de atribuciones formales en los coordinadores de bancada, se espera que, proporcionalmente, existan mayores prácticas parlamentarias dilatorias y mayor estancamiento en las comisiones del Senado en comparación con las comisiones de la Cámara de Diputados.

Ahora bien, la cuestión que todo investigador se realiza una vez de haber expuesto y explicitado los resultados de sus hallazgos, ¿las hipótesis se sostienen?

En el apartado cuantitativo pudimos comprobar que efectivamente existe mayor estancamiento en las comisiones del Senado de la República en comparación con las comisiones de Diputados. También, se pudo constatar, a partir de la comparación entre las tablas de contingencia, que el tamaño de las comisiones, es decir, que las iniciativas sean enviadas para su dictaminación a comisiones unidas no incide en el estancamiento de las iniciativas. Esos aspectos se abordaron en el apartado cuantitativo.

Recordemos que en el sistema de hipótesis constituyen las cuatro posibles combinaciones entre las facultades de los coordinadores de bancada y la fortaleza de la disciplina partidista, y que en el diseño de investigación especificamos que nos enfocaríamos sólo en las H1 y H3 debido a las características del Congreso mexicano explicitadas en el marco teórico.

Los hallazgos en las comisiones de interés de la Cámara baja, podrían sostener la hipótesis general 1 a partir de:

- 1) La concentración de atribuciones en los coordinadores de bancada de la Cámara de Diputados que se establecen en las reglas formales.
- 2) Los puntos de saturación en las respuestas de los distintos perfiles de informantes acerca del ejercicio del voto en bloque y en coalición que indican la existencia de disciplina partidista en las comisiones de Hacienda y de Gobernación en la Cámara de Diputados. Además, esta disciplina se ve fortalecida por medio del mecanismo de incentivos que emana de las facultades legales de los coordinadores.
- 3) La numeralia de los gráficos 11 al 14 donde se muestra claramente la diferencia de las cifras de la dictaminación (entendiendo por dictaminación las iniciativas con status de aprobadas, rechazadas o desechadas). Mientras que en la Comisión de Hacienda de la Cámara baja se dictaminó el 62 por ciento de las iniciativas que le son turnadas, y en la Comisión de Gobernación de esta misma Cámara se dictaminó el 48 por ciento de las iniciativas turnadas, en la Comisión de Hacienda del Senado sólo se dictaminó el 15 por ciento de las iniciativas y en la comisión de gobernación de esta misma Cámara se dictaminó el 16 por ciento de las iniciativas turnadas.
- 4) Entre el 80 y 90 por ciento de iniciativas dictaminadas en las comisiones de hacienda y de gobernación de la Cámara baja fueron iniciativas duras, esto podemos constatarlo en las tablas 4 y 5.

Por lo tanto, estos hallazgos en las comisiones de la Cámara baja indican que con alta concentración de atribuciones en el coordinador de bancada y con disciplina partidista fortalecida, se presentan prácticas parlamentarias perentorias con tendencia a la dictaminación de iniciativas duras.

Se llega a esta conclusión sin dejar de lado la práctica parlamentaria de desechar iniciativas, esto es, en algún momento podría pensarse que la explicación obvia para la variación del estancamiento entre las comisiones de ambas Cámaras es la conclusión forzosa del proceso de dictaminación de una iniciativa mediante la acción de desecharla o “triturarla”. Sin embargo, el estancamiento de iniciativas y la “trituration” de iniciativas no tienen la misma intencionalidad.

En “la congeladora” las iniciativas se mantienen en *el limbo*, no se dictaminan, se postergan, no concluyen su trámite legislativo y dependiendo de la coyuntura, es una estrategia para postergar momentáneamente la dictaminación de iniciativas duras en las cuales no se han llegado a acotar los acuerdos.

En “la trituradora” las iniciativas concluyen su trámite legislativo, porque según los informantes, allí *se matan las iniciativas* que no interesan. Por ello, no podemos establecer una generalidad entre la intencionalidad de ambas prácticas que nos permita decir que desechar las iniciativas sea una estrategia similar a estancar las iniciativas, aunque la posibilidad de desecharlas sólo se encuentre vigente en la Cámara de Diputados.

Ahora bien, la hipótesis general 3 que es la tercera variante de la combinación entre las atribuciones formales de los coordinadores de bancada y la disciplina partidista, en la cual se espera que con presencia de baja concentración de atribuciones formales en el coordinador de bancada y disciplina partidista no fortalecida, se presenten prácticas parlamentarias dilatorias y estancamiento de iniciativas duras. Esta hipótesis está vinculada con la hipótesis específica 2 en la cual se estableció que debido a que en el Senado hay baja concentración de atribuciones formales en los coordinadores de bancada, se espera que, proporcionalmente, existan mayores prácticas parlamentarias dilatorias y mayor estancamiento en las comisiones del Senado en comparación con las comisiones de la Cámara de Diputados.

En los gráficos 11, 12, 13 y 14 se demuestra que en las Comisiones de Hacienda y de Gobernación en el Senado existe mayor estancamiento de iniciativas en comparación con las comisiones de Hacienda y de Gobernación en la Cámara de Diputados. Mientras que en la Comisión de Hacienda en el Senado, el 85 por ciento de las iniciativas turnadas permanecen estancadas, en la comisión de hacienda de la Cámara baja el 31 por ciento de iniciativas permanecen estancadas. En la Comisión de Gobernación de la Cámara alta, 84 por ciento de las iniciativas permanecen estancadas, mientras que en la Comisión de Gobernación de la Cámara de Diputados el 46 por ciento de las iniciativas están estancadas.

Los coordinadores de bancada en el Senado, formalmente, detentan baja concentración de facultades formales en comparación con los coordinadores de bancada de la Cámara de Diputados, ya que la Junta de Coordinación Política de la Cámara alta, que está conformada por los coordinadores parlamentarios, no ejerce el manejo de recursos su grupo parlamentario, como ya lo hemos señalado.

Por otro lado, a partir de las respuestas de los distintos perfiles de informantes, encontramos un punto de saturación con respecto al voto en bloque y en coalición frecuente en las comisiones de interés en la Cámara alta. Por ello, podemos considerar que en estas comisiones sí hay disciplina durante las dictaminaciones.

Con respecto al tipo de iniciativas que permanecen estancadas en las comisiones de la Cámara alta, podemos constatar a partir de las tablas 4 y 5 que alrededor del 90 por ciento de las iniciativas estancadas en las comisiones de Hacienda y de Gobernación son iniciativas duras.

A partir de los hallazgos, podemos decir que el escenario en el que se encuentran las comisiones de Hacienda y de Gobernación en el Senado corresponde a la H4 general y no así a la H3 general como lo habíamos considerado en un inicio, es decir, en las comisiones de la Cámara alta existe baja concentración de atribuciones formales en el coordinador de bancada y disciplina partidista fortalecida, con prácticas parlamentarias dilatorias y estancamiento de iniciativas duras.

¿Cómo puede verse fortalecida la disciplina partidista, en este caso, con baja concentración de atribuciones formales en los coordinadores de bancada, y con ello, la disminución de incentivos que son los que fortalecen la disciplina? Los diferentes perfiles de informantes coinciden en que los coordinadores de las bancadas en el Senado tienen injerencia en el manejo de los recursos humanos y económicos. Por ello, podemos decir que, informalmente, los coordinadores de bancada detentan un mecanismo de incentivos mayor al que puede considerarse a partir de sus atribuciones formales.

En lo que respecta al tipo de iniciativas, y concretamente a la hipótesis específica 1 que refiere que en presencia de iniciativas duras hay mayor incidencia de reglas informales en el proceso de dictaminación. Los informantes hicieron referencia en varias ocasiones a las iniciativas “importantes”, “trascendentes” en las que los acuerdos son muy relevantes para su procesamiento en la dictaminación. También, refirieron de aquellas iniciativas “frívolas” que no despiertan interés en la cúpula de los grupos parlamentarios y tampoco en los miembros de las comisiones.

Según lo dicho por los distintos perfiles de informantes, el tema de la iniciativa define su importancia, pero no sólo eso, sino también el interés que se tenga en el tema de la iniciativa, es decir, puede haber temas trascendentales, con alcance e impacto en el *statu quo*, pero si dicho tema no es relevante en la agenda de gobierno, simplemente no tendrá los incentivos suficientes para dictaminarse.

Por lo tanto, podemos constatar que en las iniciativas duras las negociaciones son más álgidas, y por ende se necesita hacer un uso mayor de los incentivos y de los arreglos informales para lograr consensos entre las distintas posturas ideológicas que representan los grupos parlamentarios. Por lo tanto, a partir del tema de una iniciativa y del interés que se tenga en la agenda de gobierno por dicho tema, se determina la importancia de la iniciativa. Este aporte es indispensable para futuras construcciones tipológicas de iniciativas.

Consideraciones finales

El presente estudio se sitúa en el medio de dos tipos de investigaciones legislativas: de los estudios cuantitativos, los predominantes en el aporte a las teorías del comportamiento legislativo, que principalmente se centran en la productividad; y de los estudios legislativos cualitativos, aquellos que son minoría y que invitan a mirar de manera distinta a los Congresos y Parlamentos.

La relevancia de los hallazgos de este estudio radica en la aportación de elementos a las teorías del comportamiento legislativo en América Latina con un enfoque comparativo en las Cámaras de un mismo sistema político, es decir, pocas son las investigaciones, realizadas en sistemas bicamerales, que han analizado ambas Cámaras. Consideramos que, para lograr un entendimiento integral de un sistema legislativo bicameral, es necesario estudiar lo que acontece en los dos recintos parlamentarios. Aunque estén regidos por un mismo ordenamiento jurídico, siempre habrá particularidades que conlleven a distintas dinámicas internas.

También, los hallazgos en esta investigación han dado cuenta de la existencia de un mecanismo que se deriva del diseño institucional del Congreso y de reglas informales. A partir de la simbiosis entre las atribuciones que detentan los líderes de las bancadas y las

prácticas parlamentarias llevadas a cabo al interior de las comisiones, podemos entender por qué algunas iniciativas se estancan y otras se dictaminan de manera precipitada. Por lo tanto, si nos enfocamos solamente a medir la producción legislativa sin esforzarnos en explicar, de forma más detallada, la simbiosis entre reglas formales e informales, no podremos aportar elementos novedosos a las teorías previas sobre el comportamiento legislativo en las comisiones ordinarias.

Entre los elementos que aporta este estudio es mostrar la importancia que representan los sistemas de comisiones para las investigaciones dedicadas al comportamiento legislativo: es donde se da *el teje y maneje* sobre la decisión de las políticas públicas.

También, los hallazgos dan cuenta de que el tamaño de las comisiones no necesariamente incide en la producción legislativa, es decir, lo que impacta en la toma de decisiones legislativa no es la multiplicidad de las corrientes de interacción que crecen a medida que lo hace el sistema de partidos (Sjöblom, 1968; Sartori, 1976), sino el tipo de iniciativa que se delibere. Si la iniciativa es importante para el grupo parlamentario mayoritario, o si ésta figura en la agenda del Ejecutivo, es una iniciativa que será importante y en su proceso de dictaminación serán elementos decisivos las tácticas y prácticas parlamentarias para lograr los fines. En este esquema, tampoco es muy relevante la profesionalización de los legisladores cuando la disciplina partidista está enmarcada por los incentivos que ciñen el comportamiento. En ese sentido, la disciplina partidista cumple un rol central cuando la toma de decisiones en las comisiones es vertical.

Bibliografía

Alcántara, Manuel, Mercedes García y Francisco Sánchez (comp.) (2005): *Funciones, procedimientos y escenarios. Un análisis del Poder Legislativo en América Latina*. España: Ediciones Universidad de Salamanca.

Alcántara, Manuel, Mercedes García y Francisco Sánchez (comp.) (2005): *El Poder Legislativo en América Latina a través de sus normas*. España: Ediciones Universidad de Salamanca.

Aparicio, Javier y Joy Lanston (2009): *Committee Leadership Selection without Seniority: The Mexican Case*. México: CIDE.

Báez, Adriana. Comisiones y coaliciones legislativas, en Béjar, 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.

Bates, Robert. From case studies to social science: a strategy for political research, en en Goodin, Robert, Charles Box y Susan Stokes (2007): *The Oxford handbook of comparative politics*. New York: Oxford University Press.

Brady, David y Mark Morgan. Reforming the structure of the House appropriations process, en McCubbins, Mathew y Terry Sullivan (1987): *Congress: Structure and policy*. USA: Cambridge University Press.

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, Luisa. Élites parlamentarias en México. Los presidentes de comisiones, en Luisa Béjar (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.

Béjar, Luisa. La representación parlamentaria en México: el papel de los partidos y los grupos parlamentarios en la LVIII Legislatura, en Béjar, Luisa y Gilda Woldman (comp) (2004): *La representación parlamentaria en México*. México: UNAM, Gernika.

Béjar, Luisa (2000): *La representación parlamentaria: una propuesta teórica desde la democracia deliberativa*. México: El colegio de México, Foro Internacional, Vol. 40 número 40 (162) (octubre-diciembre), pp. 632, 655

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.

Bentham, Jeremy (2006): *Tácticas parlamentarias*. México: Senado de la República ediciones Mesa Directiva LXI legislatura.

Bericat, Eduardo (1998): *La integración de los métodos cuantitativo y cualitativo en la investigación social*. Ariel: España.

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

Carbonell, Miguel y Francesco Pau (2006): *Temas y problemas del parlamento contemporáneo*. México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Senado de la República.

Carey, John (2006): *Los límites a la reelección y representación legislativa*. México: CIDE.

Casar, María (2001): *Los sistemas de comisiones en los reglamentos parlamentarios de América Latina. Un estudio comparado*. México: CIDE documento de trabajo número 83.

Casar, María e Ignacio Marván (2012): *Pluralismo y reformas constitucionales en México: 1997-2012*. México: Documento de trabajo, CIDE.

Casar, María e Ignacio Marván (coords.) (2014): *Reformar sin mayorías. La dinámica del cambio constitucional en México: 1997-2012*. México: Taurus.

Cox, Gary y Mathew McCubbins (1993): *Legislative Leviathan*. USA: University of California Press.

Cox, Gary y Mathew McCubbins. Setting the agenda, en Smith, Steven, Jason Roberts y Ryan Vander (2009): *The American Congress Reader*. USA: Cambridge University Press.

Cox, Gary. On effects of legislative rules, en Smith, Steven, Jason Roberts y Ryan Vander (2009): *The American Congress Reader*. USA: Cambridge University Press.

Damgaard, Erik. How parties control committee members, en Doring, Herbert (1995): *Parliaments and majority rule in Western Europe*. Nueva York: St. Martin's Press.

Dennett, Daniel (1998): *La actitud intencional*. España: Gedisa.

Denzin, Norman (1970): *Sociological methods: a source book*. Chicago: Aldine Publishing Company.

Durkheim, Émile (2007): *La división del trabajo social*. México: Colofón.

Elster, Jon (2010): *La explicación del comportamiento social. Más tuercas y más tornillos para las ciencias sociales*. España: Gedisa.

Espinoza, Ricardo. La necesaria revalorización del Congreso, en Mirón, Rosa y Luisa Béjar (coords.) (2003): *El Congreso mexicano después de la alternancia*. México: Instituto de Investigaciones Legislativas Senado de la República y Asociación Mexicana de Estudios Parlamentarios.

Espinoza, Ricardo y Jeffrey Weldon (2010): *El Congreso de la democracia*. México: Senado de la República, AMEP.

Espinoza, Ricardo y Mónica Miguel. El Poder Ejecutivo y la producción legislativa en México (1997-2006), en Espinoza, Ricardo y Jeffrey Weldon (coords.) (2007): *Para qué sirve el Poder Legislativo*. México: UAM Iztapalapa, Cámara de Diputados, Universidad de Colima y Miguel Ángel Porrúa.

Fenno, Richard Jr. (1973): *Congressmen in committees*. USA: University of Rochester.

Fiorina, Morris (1989): *Congress. Keystone of the Washington establishment*. USA: Yale University.

Fiorina, Morris. The case of the vanishing marginals: the bureaucracy did it, en McCubbins, Mathew y Terry Sullivan (1987): *Congress: Structure and policy*. USA: Cambridge University Press.

Flick, Uwe (2007): *Introducción a la investigación cualitativa*. Madrid: Ediciones Morata S. L., Fundación Paidea Galiza.

Gallino, Luciano (2008): *Diccionario de Sociología*. México: Siglo XXI

García, Mercedes y Francisco Sánchez (2002): *Las comisiones legislativas en América Latina*. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials

Gerring, John. The case study: what it is and What it Does, en Goodin, Robert, Charles Box y Susan Stokes (2007): *The Oxford handbook of comparative politics*. New York: Oxford University Press.

Giddens, Anthony (2011): *La constitución de la sociedad. Bases para la teoría de la estructuración*. Argentina: Amorrortu.

Güell, Antoni. Hipótesis y variables, en Boudon, Raymond y Paul Lazarsfeld (1985): *Metodología de las ciencias sociales*. I. Conceptos e índices. Barcelona: Editorial Laila.

Hall, Richard y Frank Wayman. Buying time: Moneyed interest and the mobilization of bias in Congressional Committees, en Smith, Steven, Jason Roberts y Ryan Vander (2009): *The American Congress Reader*. USA: Cambridge University Press.

Hamilton, William (2009): *Lógica Parlamentaria*. México: Senado de la República, ediciones Mesa Directiva LX Legislatura.

Hawkins, Kirk y Scott Morgenstern (2000): *Cohesion of legislators in Latin America. Patterns and explanations*. Reino Unido: Duke University.

Heller, William y Jeffrey Weldon. Reglas de votación y estabilidad en la Cámara de Diputados, en Mirón, Rosa y Luisa Béjar (coords.) (2003): *El Congreso mexicano después de la alternancia*. México: Instituto de Investigaciones Legislativas Senado de la República y Asociación Mexicana de Estudios Parlamentarios.

Hernández, Mara, José del Tronco y Gabriela Sánchez (2009): *Un Congreso sin mayorías. Mejores prácticas en negociación y construcción de acuerdos*. México: FLACSO México, Centro de Colaboración Cívica.

Helme, Gretchen and Steven Levitsky (2006): *Informal institutions and democracy. Lessons from Latin America*. USA: The Johns Hopkins University Press

Helme, Gretchen and Steven Levitsky (2003): *Informal institutions and comparative politics. A research agenda*. Working Paper no. 307. The Helen Kellogg Institute for International Studies.

Huber Olea y Contró, Jean Paul. El Congreso mexicano después de la alternancia. Apuesta de legitimidad por legitimación, en Mirón, Rosa y Luisa Béjar (2003): *El Congreso mexicano después de la alternancia*. México: Instituto de Investigaciones Legislativas Senado de la República y Asociación Mexicana de Estudios Parlamentarios.

Krehbiel, Keith. Pivotal politics. A theory of U. S. Lawmaking, en Smith, Steven, Jason Roberts y Ryan Vander (2009): *The American Congress Reader*. USA: Cambridge University Press.

Krehbiel, Keith. Sophisticated committees and structure-induced equilibria in Congress, en McCubbins, Matthew y Terry Sullivan (1987): *Congress: Structure and policy*. USA: Cambridge University Press.

King, Gary, Robert O. Keohane y Sydney Verba (1994): *El diseño de la investigación social. La inferencia científica en los estudios cualitativos*. Versión de Jesús Cuéllar Menezo. España: Alianza Editorial.

Lanzaro, Jorge, Daniel Buquet, D. Chasquetti y J. A. Morales (2001): *Estudio de la producción legislativa (1985-2000)*. Uruguay: Programa de Estudios Parlamentarios, Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Convenio con la Cámara de Senadores y la Cámara de Representantes.

Laver, Michael y Kenneth Shepsle (1999): How political parties emerged from the primeval slime: party cohesion, party discipline, and the formation of governments, en

Shaun Bowler, David M. Farrell y Richard S. Katz (coords.) *Party discipline and parliamentary government*. Columbus: Ohio University Press.

Lijphart, Arend (1999): *Pattern of Democracies*, Oxford: Oxford University Press.

Lujambio, Alonso (2010): *Estudios Congresionales*. México: Senado de la República, Mesa Directiva LXI legislatura.

Mainwaring, Scott y Mathew Soberg (2002): *Presidencialismo y democracia en América Latina*. Buenos Aires: Paidós.

Mascott, María de los Ángeles (2006): *Disciplina partidista en México: el voto dividido de las fracciones parlamentarias durante las LVII, LVIII y LIX legislaturas*. Documento de trabajo número 1. México: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados.

Mayhew, David. The electoral connection and the Congress, en McCubbins, Mathew y Terry Sullivan (1987): *Congress: Structure and policy*. USA: Cambridge University Press.

Mezey, Michael (1979): *Comparative legislatures*. Durham: Duke University Press.

Mirón, Rosa y Luisa Béjar (2003): *El Congreso mexicano después de la alternancia*. México: Instituto de Investigaciones Legislativas Senado de la República y Asociación Mexicana de Estudios Parlamentarios.

Mirón, Rosa. El protagonismo del PRI en el Senado, en Béjar, 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.

McCubbins, Mathew y Terry Sullivan (1987): *Congress: Structure and policy*. USA: Cambridge University Press.

Mora, Héctor (2004): *Criterios de validez y triangulación en la investigación social cualitativa. Una aproximación desde el paradigma naturalista*. Chile: Universidad Católica de Temuco.

Mora-Donatto, Cecilia. La irrupción del sistema de comisiones en las asambleas constitucionales y la nueva racionalización del trabajo parlamentario, en Mora-Donatto, Cecilia (2006): *Cambio político y legitimidad funcional. El Congreso mexicano en su encrucijada*. México: Miguel Ángel Porrúa, Cámara de Diputados.

Mora-Donatto, Cecilia. ¿Cómo evaluar el trabajo de las comisiones parlamentarias de la Cámara de Diputados? Un ejemplo de la LVIII Legislatura, en Béjar, 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.

Molina, José Luis (2001): *El análisis de redes sociales: una introducción*. España: Edicions Bellaterra.

Nacif, Benito El sistema de comisiones permanentes en la cámara de diputados de México, en Pérez, German y Antonia Martínez (comp) (2000): *La cámara de diputados en México*. México: FLACSO, Miguel Ángel Porrúa.

Nacif, Benito (2002): Reseña: *Pivotal politics. A theory of U. S. Lawmaking de Keith Krehbel*. Política y Gobierno IX, no. 001 (enero-junio 2002) CIDE.

Nacif, Benito (2000): *El sistema de comisiones permanentes en la Cámara de Diputados de México*. México: CIDE.

North, Douglass (1993): *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: FCE.

Olson, David (1994): *Democratic legislative institutions. A comparative view*. Nueva York: M. E. Sharpe Inc.

Packenhams, Robert. Legislatures and political development, en A. Kornberg y L. D. Mussolf (eds.) (1970): *Legislatures in developmental perspective*. Durham: Duke University Press.

Pasquino, Gianfranco. “Oposición, gobierno sombra, alternativa. Por qué y cómo estudiar a la oposición”, en VV. AA. (1997): *La oposición en las democracias contemporáneas*. Argentina: Eudeba.

Patterson, Samuel y Anthony Mughan (eds.) (1999): *Senates, bicameralism in the contemporary world*. Ohio: Ohio State University Press.

Peláez, Arturo (2013): *Metodología III. Métodos cualitativos*. México: Guía de estudio FLACSO México.

Petri, Dennis P. y Jean-Paul Vargas (2008): *Cultura parlamentaria y disciplina partidaria: la institucionalidad informal del transfuguismo en Centroamérica*. España: Ministerio de Asuntos Exteriores.

Petri, Dennis P. y Jean-Paul Vargas (2008): *Efectividad Parlamentaria. Incentivos y restricciones coalicionales en Costa Rica y Nicaragua*. España: Ministerio de Asuntos Exteriores.

Peters, Guy (2001): *Politica comparata*. Italia: Società editrice il Mulino, Bologna.

Pitkin, Hanna (1985): *El concepto de representación*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales

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.

Puente, Khemvirg. La institucionalización legislativa del bicameralismo mexicano, en Tellez, Mario (coord.) (2006): *El poder Legislativo en México*. Temas y casos de institucionalización, historia y derecho. México: UAM Cuajimalpa.

Puente, Khemvirg (2005): *A second chamber in México: Democracy and legislative institutionalization under divided government*. Artículo presentado en la Asociación de estudios políticos británicos (PSA). Conferencia 4-7 de abril de 2005. Reino Unido: University of Leeds.

Polsby, N. Legislatures, en Norton, Philip (1990): *Legislatures*. Oxford: Oxford University Press.

Protsyk, Oleh (2010): *La representación de las minorías en el parlamento rumano*. México: PNUD, UIP.

Rangel, Ernesto y Nelson Ceballos (2009): *Cuadernos de apoyo de terminología legislativa*. México: Cámara de Diputados LXI legislatura.

Rendón, Iliana (2011): *El estancamiento de iniciativas de ley en el Congreso mexicano: estudio de caso sobre el Senado de la República durante la LX legislatura*. México: Tesis de licenciatura Universidad Autónoma de la Ciudad de México. Inédita.

Reynoso, Diego (2010): *La diversidad institucional del bicameralismo en América Latina*. México: Perfiles latinoamericanos No. 35

Rohde, David y Kenneth Shepsle. Democratic committee assignments in the House of Representatives: strategic aspect of social choice, en McCubbins, Mathew y Terry Sullivan (1987): *Congress: Structure and policy*. USA: Cambridge University Press.

Salazar, Rodrigo. Análisis empírico causal, en Vázquez, Daniel (2010): *Guía de Metodología Maestría en Derechos Humanos*. México: FLACSO México.

SanMartín, Ricardo (2003): *Observar, escuchar, comparar, escribir. La práctica en la investigación cualitativa*. España: Ariel Antropología.

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

Shaw, Malcom. Conclusion, en D. Lees, John y Malcom Shaw (1979): *Committees in legislatures. A comparative analysis*. Durham: Duke University Press.

Shaw, Malcom. Committees in Legislatures, en P. Norton (ed.) (1990) *Legislatures*: Oxford: Oxford University Press.

Sjöblom, Gunnar (1968): *Party Strategies in the Multiparty System*. Suecia: Studentlitteratur, Lund.

Smelser, Neil (1995): *Teoría del comportamiento colectivo*. México: FCE.

Sirvent, Carlos. Una aproximación al trabajo interno de la Cámara de Diputados y el trabajo en comisiones, en Mirón, Rosa y Luisa Béjar (2003): *El Congreso mexicano después de la alternancia*. México: Instituto de Investigaciones Legislativas Senado de la República y Asociación Mexicana de Estudios Parlamentarios. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas y Senado de la República.

Smith, Steven (1986): *The central concepts in Fenno's committee studies*. Legislative studies quarterly, Vol. 11, No. 1

Smith, Steven, Jason Roberts y Ryan Vander (2009): *The American Congress Reader*. USA: Cambridge University Press.

Smith, Steven. Party influence en Congress, en Smith, Steven, Jason Roberts y Ryan Vander (2009): *The American Congress Reader*. USA: Cambridge University Press.

Terrón, Javier. Opinión pública y negociación en el procedimiento legislativo, en Pau, Francesco y Miguel Carbonell (2006): *Temas y problemas del parlamento contemporáneo*. México: UNAM, Senado de la República, IJ UNAM.

Ugalde, Luis. Desempeño legislativo en México, en Mirón, Rosa y Luisa Béjar (2003): *El Congreso mexicano después de la alternancia*. México: Instituto de Investigaciones Legislativas Senado de la República y Asociación Mexicana de Estudios Parlamentarios.

Valencia, Laura. Élites parlamentarias y profesionalización legislativa en México, en Espinoza, Ricardo y Jeffrey Weldon (2010): *El Congreso de la democracia*. México: Senado de la República ediciones Mesa Directiva.

Weingast, Barry. A rational choice perspective on congressional norms, en McCubbins, Matthew y Terry Sullivan (1987): *Congress: Structure and policy*. USA: Cambridge University Press.

Wilson, Woodrow (1956 [1885]): *Congressional Government: A Study in American Politics*. Nueva York: Meridian Books.

Hemerografía

Béjar, Luisa. (2012): *¿Quién legisla en México? Descentralización y proceso legislativo*. *Revista Mexicana de Sociología* 74, (núm. 4, octubre-diciembre), pp. 619-647.

De la Garza, Enrique (2005). *Neoinstitucionalismo, ¿opción ante la elección racional? Una discusión entre la Economía y la Sociología* *Revista Mexicana de Sociología*, (núm. 001, enero-marzo, 2005), pp. 163-203.

Rivera, José. (1998): *Las comisiones en las legislaturas: su papel en las políticas públicas*. *Política y Gobierno vol. V* (núm. 2, segundo semestre de 1998), pp. 531-569.

Gómez, R. (2013, 2 de abril): Manejan bancadas “fondo opaco”. *El Universal*, pp. 1, 10.

Referencias en línea

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2014); [consultado el 20 de mayo de 2014]; <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf> ,

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (2014); [consultado el 20 de mayo de 2014]; <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/168.pdf>

Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estado Unidos Mexicanos (2014); [consultado el 20 de mayo de 2014]; <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/219.pdf>

Reglamento de la Cámara de Diputados (2014); [consultado el 20 de mayo de 2014]; http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/Reg_Diputados.pdf

Reglamento del Senado de la República (2014); [consultado el 20 de mayo de 2014]; http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/Reg_Senado.pdf

Sistema de información legislativa de la Secretaría de Gobernación (2014); [consultado el 20 de mayo de 2014]; <http://sil.gobernacion.gob.mx>

Béjar, Luisa. (2000) *Representación parlamentaria y disciplina partidista en México*. Ponencia preparada para el Congreso LASA, del 16 al 18 de marzo de 2000, [consultado el 22 de mayo de 2014]; <http://lasa.international.pitt.edu/Lasa2001/BejarLuisa.pdf>

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, "Definición de prácticas parlamentarias", en Reglamentos y Prácticas del Congreso de la Unión [Actualización: 16 de febrero de 2006], en www.diputados.gob.mx/cesop/

“Expulsan a dos diputadas por avalar la reforma energética”, en *El Universal* 18 de diciembre de 2013 [consultado el 14 de mayo de 2014];

<http://www.eluniversal.com.mx/nacion-mexico/2013/prd-reforma-energetica-expulsadas-973920.html>

“Fui removida por votar en contra de la reforma energética”, en El Universal 4 de febrero de 2014 [consultado el 14 de mayo de 2014]; <http://www.eluniversal.com.mx/nacion-mexico/2014/remueven-a-panista-por-votar-contra-la-energetica-984923.html>

Giannetti, Daniela y Michael Laver. *Party cohesion, party factions and legislative party discipline in Italy*. Presentado en la session 2005 del Consorcio Europeo para la investigación política, Grenada, 16 al 19 de abril de 2005; [consultado el 14 de mayo de 2014]; www.nyu.edu/gsas/dept/politics/faculty/laver/Party_discipline_Italy.pdf

Jütting, Johannes, Denis Drechsler, Sebastian Bartsch & Indra de Soysa. *Informal Institutions*. (2007) *How social norms help or hinder development*. OCDE. [consultado el 14 de enero de 2014] http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/development/informal-institutions_9789264039070-en

Micrositio de la Comisión de Gobernación, Cámara de Diputados [consultado el 3 de mayo de 2014]; http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/012_comisioneslxii/01_ordinarias/028_gobernacion

Micrositio de la Comisión de Gobernación, Senado de la República [consultado el 3 de mayo de 2014]; <http://www.senado.gob.mx/comisiones/gobernacion/>

Micrositio de la Comisión de Hacienda, Cámara de Diputados [consultado el 3 de mayo de 2014]; http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/012_comisioneslxii/01_ordinarias/057_hacienda_y_credito_publico/

Micrositio de la Comisión de Hacienda, Senado de la República [consultado el 3 de mayo de 2014]; <http://www.senado.gob.mx/comisiones/hacienda/>

Nava, María del Carmen. (2012) *¿Qué son y para qué sirven las comisiones en el Congreso?*, [consultado el 14 de mayo de 2014]; <http://www.adnpolitico.com/opinion/2012/09/24/opinion-la-breve-historia-de-las-comisiones-legislativas>

Okuda, Mayumi y Carlos Gómez-Restrepo. (2005) *Métodos en investigación cualitativa: triangulación*. Revista colombiana de psiquiatría, vol. XXXIV, núm. 1 pp.118-124, en Redalyc [consultado el 16 de mayo de 2014]; <http://www.redalyc.org/pdf/806/80628403009.pdf>

Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación [consultado el 14 de mayo de 2014]; <http://sil.gobernacion.gob.mx/portal>

“Subvenciones en el congreso”. Entrevista con Luis Carlos Ugalde, programa radiofónico de José Cardenas en Radio Fórmula: [consultado el 22 de junio de 2014]; <http://www.radioformula.com.mx/reproductor.asp>

Anexo: Batería de preguntas para entrevistados

Tesis: *Las prácticas parlamentarias en el Congreso mexicano. Los casos de las comisiones de Hacienda y de Gobernación durante el primer año de la LXII legislatura (2012-2013)*

Dirigido a Senadores, Diputados, secretarios técnicos y asesores de las comisiones Hacienda y Gobernación del Senado y de la Cámara de Diputados; y a periodistas expertos en temas legislativos.

Nota aclaratoria de confidencialidad: Por cuestiones de ética profesional se omitirá la identidad de todos o todas los (as) entrevistados (as).

1. ¿Qué toma en cuenta un legislador para tomar una posición en torno a una iniciativa?
2. ¿Quiénes participan en la definición de la agenda de dictaminación en la comisión?
3. ¿Cómo se eligen a los directivos y miembros de la comisión? ¿Qué papel juegan los coordinadores de bancada en dicha elección? ¿Se toma en cuenta la experiencia de los legisladores para ser designados en la comisión?
4. ¿Cuál es la influencia de los coordinadores de bancada en la actuación de los grupos parlamentarios al interior de la comisión?
5. ¿Cuáles son las implicaciones de que los coordinadores de bancada tengan la facultad de ejercer los recursos humanos y económicos de los grupos parlamentarios? Con respecto a estas implicaciones, ¿existe alguna diferencia entre la Cámara de Diputados y el Senado?
6. ¿Existen sanciones internas a los legisladores que no respetan la posición del grupo parlamentario con respecto al debate de alguna iniciativa, y cuáles son? ¿Dichas sanciones están formalmente establecidas (es decir, existe algún reglamento del grupo parlamentario o reglamentos temporales de la comisión que las indiquen)?

7. ¿Cuáles son las prácticas parlamentarias que agilizan la dictaminación? ¿Qué características tienen las iniciativas que se aprueban cuando esto sucede?
8. ¿Cuáles son las prácticas parlamentarias que postergan la dictaminación? ¿Qué características tienen las iniciativas que se debaten cuando sucede esto?
9. ¿De qué manera incide el número de integrantes de la comisión en la agilidad o en la postergación que pueda tener un dictamen?
10. ¿Qué tan frecuente es el voto en bloque o en coalición en la comisión? ¿Qué factores facilitan que esto ocurra?
11. ¿Regularmente, quiénes revientan las sesiones en la comisión? ¿Para qué se lleva a cabo esto y con qué frecuencia sucede?
12. ¿Qué tan habituales son las reuniones de negociación, entre bancadas o con actores externos, donde se acuerda sobre las iniciativas a debatirse? ¿Esto se lleva fuera o dentro del Congreso?
13. ¿Cuál es la influencia que ejercen los actores externos (sindicatos, organizaciones de la sociedad civil, empresarios, líderes de partido) en la dictaminación? ¿Qué papel juegan los cabilderos?
14. ¿Por qué es importante para usted pertenecer a esta comisión y no a otra?