

Relaciones intercamerales y obstruccionismo en legislaturas bicamerales. El caso de México (1994-2006)

Khemvirg Puente

El Colegio de México

Centro de Estudios Sociológicos

Doctorado en Ciencia Social (especialidad Sociología)

Camino al Ajusco # 20, Pedregal de Santa Teresa

México, D.F. C.P. 10740

kpuente@colmex.mx

Ponencia preparada para ser presentada en el Segundo Congreso Internacional de la Asociación Mexicana de Estudios Parlamentarios, A.C. a celebrarse en Puebla, México del 24-26 de septiembre de 2008.

Importante: El presente documento es un borrador, favor de no citar sin permiso del autor.

Abstract

The purpose of this paper is to assess the parliamentary performance of a bicameral legislature throughout the case of Mexico under divided government, divided congress and government without majority (1997-2006). Each three-year term legislature has a particular effect on legislation because of the institutional features of the legislative system and constitutional provisions. there are institutional incentives to have a collaborative bicameralism or a predisposition (supported by incongruence and symmetry) to block or delay legislative bills. To sum up there is a blocking pattern of the bicameral legislature when it works under government with no majority in Congress which can lead to a legislative paralysis with a pure divided government.

Resumen

El propósito de esta ponencia es evaluar el desempeño parlamentario de una legislatura bicameral a través del estudio del caso bajo gobierno dividido, gobierno sin mayoría y congreso dividido (1997-2006). La integración de cada legislatura en México tiene un efecto particular sobre el proceso legislativo debido al diseño constitucional y legal provisto para el sistema legislativo. Existen incentivos institucionales que favorecen el bicameralismo colaborativo o la predisposición a bloquear o “congelar” las decisiones legislativas (apoyados por elevados índices de incongruencia y simetría). En México se cuenta con un patrón de bloqueo de la legislatura bicameral cuando se combina con gobiernos sin mayoría en ambas cámaras y puede orientarse hacia la parálisis legislativa cuando se combinen con un gobierno dividido puro.

1. Introducción. 2. Bicameralismo: diseño, conceptos, mediciones. 3. El caso de México y su diagnóstico: simetría e incongruencia. 4. Las consecuencias del modelo navette: ¿es un problema o una solución?. 5. Conclusiones.

1. Introducción

El bicameralismo se ha justificado por al menos dos razones básicas: una representación diferenciada entre las cámaras y por la emisión de segundas opiniones o revisiones a los proyectos legislativos aprobados por la cámara de origen. En los estudios legislativos es común encontrar el supuesto erróneo de que los partidos políticos parlamentarios son coherentes y disciplinados ante una directriz del liderazgo partidario, sin embargo, la evidencia empírica demuestra que aún cuando ambas cámaras estén integradas análogamente ello no garantiza la colaboración partidaria simultáneamente.

La decisión política más evidente de la dinámica cooperación-conflicto intercameral es el bloqueo legislativo a las minutas de la colegisladora. Este resultado negativo de la negociación entre dos cámaras legislativas cuya aprobación resulta necesaria para que una propuesta legislativa se convierta en ley se da no solamente cuando una iniciativa es rechazada totalmente sino ante el “congelamiento” en las comisiones a que son turnadas en la colegisladora, independientemente de la cámara de origen. En un sistema bicameral navette, donde no hay prevalencia de una cámara sobre la otra, la revisora afronta al menos cuatro cursos de acción: rechazo, congelamiento, aprobación con modificaciones y aprobación sin modificaciones. Aquí, el diseño constitucional

puede ser determinante para el éxito o fracaso de una minuta, pero no es el único factor decisorio.

En este artículo se muestra cómo los efectos del resultado electoral promovido por un diseño institucional bicameral que estimula el gobierno dividido, la incongruencia intercameral y la simetría bicameral, son una fórmula catastrófica para la movilización del *status quo* legislativo. En otras palabras, el diseño institucional del sistema bicameral mexicano cumple con todos los requisitos necesarios para la parálisis legislativa.

2. Bicameralismo: diseño, conceptos, mediciones.

Una legislatura bicameral es aquella cuyas decisiones y deliberaciones son llevadas a cabo en dos cámaras por separado. Este concepto base es simplemente el punto de partida ya que los estudios legislativos han minimizado la importancia de distinguir cuando una legislatura cuenta con dos o más cámaras legislativas. El único debate reciente fue formulado por Norton¹ quien muestra tres legislaturas supuestamente unicamerales pero que en la práctica legislativa son bicamerales. Irán, Botswana y el Parlamento Europeo son formalmente reconocidos como unicamerales pero en la práctica cuentan con una cámara o consejo que hace las veces de órgano colegiado revisor de la legislación aprobada en principio (Norton, 2004). Aunque aquí no se discutirá este fenómeno por la obviedad del procedimiento bicameral del sistema legislativo mexicano, es muy

¹ Ver la interesante discusión de Norton (2004).

importante tenerlo presente en cualquier discusión seria sobre los sistemas bicamerales.

Ya Lazarsfeld (1958) planteaba, como responsabilidad del cientista social, pasar de los conceptos a los índices empíricos, para lo cuál es necesario lo primero, de lo contrario no es posible hacer mediciones precisas de ningún tipo. Lijphart (1999) propone entonces la creación de un índice de bicameralismo como una medición más de su sofisticado modelo democrático consensual, éste se basa en dos variables: simetría y congruencia. Con base en la medición de estos subíndices se puede “explicar” el grado de bicameralismo de una democracia, aunque siempre sustentada en el diseño constitucional y legal de cada sistema político. El modelo básico de Lijphart fue modificado para darle mayor capacidad explicativa por Nolte (2002) y por Nolte y Llanos (2003) con una aplicación a las legislaturas bicamerales de América Latina. Por su parte, a pesar de los estudios politológicos pioneros sobre el Poder Legislativo en México², la profundización sobre temas “marginales” parlamentarios como el bicameralismo, la productividad legislativa o el subsistema de comisiones se aceleró a partir de la caída del régimen hegemónico y la experiencia de gobierno dividido en México. Aún con esa experiencia, el estudio de la segunda cámara legislativa es todavía limitado, escaso y a pesar de la relevancia de su estudio, sigue siendo la “cámara desconocida” del sistema legislativo mexicano³.

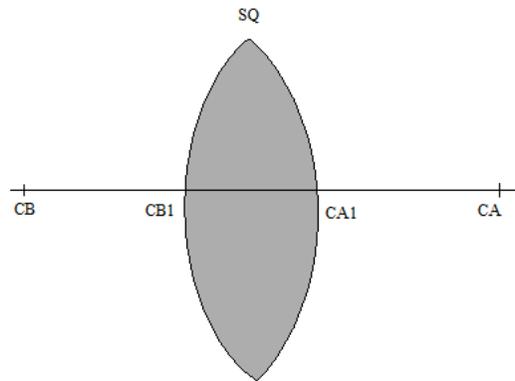
² Existe una revisión detallada de la literatura de estudios legislativos en México presentada por Alonso Lujambio (1999).

³ Nótese que de los textos que reseña Lujambio sobre “El Poder Legislativo” no hay uno solo que estudie al Senado de la República. Asimismo, Ugalde (2000: 2-6) en su amplia revisión de la

La importancia de una segunda cámara se clarifica a partir de la teoría del bicameralismo de Tsebelis y Rasch (1995), Tsebelis y Money (1997) y Tsebelis (2002) quienes están preocupados más por el proceso⁴ que por el resultado legislativo, es decir, a diferencia de la literatura sobre política pública, aquí se concentran en estudiar cómo las reglas y los procedimientos influyen en el resultado en cuanto a contenido y no simplemente el hecho de que un actor, sea el Ejecutivo o cualquier otro actor relevante, presente iniciativas y se mida su tasa de éxito, sino que los autores buscan explicar, a partir de las condiciones del proceso de negociación, el motivo del fracaso o éxito de una política o, en su caso, la parálisis legislativa o status quo.

literatura sobre los estudios legislativos en México solo alcanza a citar dos textos sobre el Senado, el de León Guzmán “El Sistema de dos cámaras y sus consecuencias” que data de 1870 y el artículo de Manuel Barquín Álvarez “El Control del Senado sobre el Ejecutivo: Un equilibrio oscilante de poderes” en *Estudios Jurídicos en torno a la Constitución de 1917*, México, UNAM. Ambos omiten el texto de David Pantoja *El Senado en México* UNAM, 1987; en años recientes han surgido algunos textos sobre el Senado mexicano, entre ellos destacan Alarcón Olgún, Víctor “Carreras legislativas en el Senado de la República 1994-2006: el caso del PAN” en Mirón y Béjar (2003) *El Congreso mexicano después de la alternancia*, México: M.A.Porrúa, UNAM-AMEP; la colección que el Senado financió para que académicos del departamento de Derecho del ITAM expusieran trabajos descriptivos sobre el propio Senado, destacando: Orellana, Alfredo y Wistano Orozco (2003) *El futuro del Senado de la República. La necesidad de una reflexión filosófica y práctica*, México: ITAM-M.A.Porrúa; Raigosa Sotelo, Luis (2003) *Las funciones legislativas y no legislativas del Senado*, México: ITAM-M.A.Porrúa; Cossío Díaz, José Ramón (2003) *Los órganos del Senado de la República*, México: ITAM-M.A.Porrúa; y el texto de Álvaro López Lara “La representación y los efectos del bicameralismo en el Congreso mexicano” en Béjar, Luisa y G. Waldman (2004) *La Representación Parlamentaria en México* México: UNAM-Gernika.

⁴ Aquí emplearemos indistintamente proceso y procedimiento legislativo, pero cabe aclarar que en la teoría del derecho parlamentario nos estaríamos refiriendo a distintos momentos del proceso de aprobación de decisiones legislativas, donde proceso es más amplio pues incluye la etapa de consultas a la ciudadanía y la construcción de agenda legislativa.



Fuente: Tsebelis y Rasch (1995, 367).

El modelo⁵ de la figura anterior describe el modelo de decisión legislativa bicameral simplificado, donde existe una cámara baja (CB) y una cámara alta (CA) y sus respectivos puntos ideales con sufijos numéricos en la negociación intercameral. De tal forma que CB1 y CA1 son el resultado ideal del procedimiento legislativo, pero si este punto ideal no fuese posible por la “incongruencia” de las cámaras, cada una de ellas preferirá el producto legislativo que esté más cercano a su punto ideal. En el supuesto de un espacio n -dimensional, donde no existe acuerdo entre ambas cámaras, el investigador debe localizar el punto que conecte a CB y CA y que se encuentra ubicado entre CB1 y CA1, de lo contrario caerá inevitablemente en SQ que representa el *status quo* o la inmovilidad legislativa dentro de la zona sombreada. Se asume, al igual que Tsebelis y Rasch, que la decisión bicameral deberá ubicarse dentro del segmento CB1 y CA1 por las restricciones institucionales del sistema navette de resolución de conflictos intercamerales y por el diseño constitucional del bicameralismo en sistemas presidenciales que permiten congresos divididos e incluso gobiernos divididos.

⁵ La construcción del modelo y su operacionalización corresponden a Tsebelis y Rasch (1995: 365-390).

Cuando existe un bicameralismo fuerte con puntos ideales claramente distanciados uno del otro, “entonces las provisiones institucionales específicas que regulan la interacción en la búsqueda de un compromiso entre las dos cámaras son de gran importancia. Si, por el otro lado, los dos puntos ideales están cerca uno del otro, entonces, los mecanismos específicos de reconciliación adquieren menor importancia” (Tsebelis y Rasch, 1995: 367). Para medir la cercanía de los puntos ideales de cada cámara, tanto Tsebelis y Rasch, como este documento, se basan en la operacionalización del concepto “congruencia” de Lijphart (1999).

El índice de bicameralismo de Lijphart se construye a partir de tres variables agrupadas en dos subíndices. Las primeras dos características son los poderes formales constitucionales y el método de selección de los legisladores, que son los dos únicos indicadores que formaliza Sartori (1994: 198-204). El segundo subíndice de Lijphart es únicamente el grado de “congruencia” de una cámara respecto a la otra de acuerdo a su composición, ya que la teoría de la democracia consensual advierte que una legislatura “incongruente” afectará las decisiones y la propia legitimidad del órgano parlamentario⁶.

La medición, entonces, se construye con el peso relativo de ambas cámaras en el procedimiento legislativo, que puede ir en una línea desde la asimetría absoluta hasta el perfecto bicameralismo con equilibrio de poderes y facultades. Si

⁶ Una legislatura bicameral incongruente es aquella donde la decisión está ubicada entre el status quo hacia la línea [CB1 CA1], donde ambas cámaras tienen intereses en conflicto. Las legislaturas congruentes son aquellas que la eficiencia significativa aumenta cuando una decisión es tomada y se modifica el status quo, es decir, es incongruente cuando la distancia entre dos cámaras es muy grande comparado con la ganancia en eficiencia.

asignamos el valor de 1 al bicameralismo perfecto y 0 al unicameralismo, podemos encontrar las siguientes posibilidades: No hay valores mayores a 1 debido a que cuando hay dos o más cámaras legisladoras, en ningún caso las segundas cámaras cuentan con mayores poderes legislativos que las primeras. Así lo anota Sartori “no hay en el mundo actual una Cámara Alta que esté por encima de la Cámara baja” (1996: 199). Las posibles combinaciones nos permiten construir la tipología de segundas cámaras. El valor nulo está dado al unicameralismo donde no existe ninguna previsión de revisión por colegisladoras, el valor siguiente se atribuye a aquellas legislaturas cuya capacidad de influir en el proceso legislativo se reduce a sugerir, observar o revisar los proyectos aprobados por la Cámara baja pero no cuentan con capacidad de veto ninguna y su papel es únicamente revisar y en algunos casos sugerir cambios pero sin facultades de iniciar legislación o vetar, a diferencia del bicameralismo medio, cuyos senados pueden retrasar y sugerir cambios en la legislación pero con algunos instrumentos legales para que su opinión sea considerada por la Cámara baja. Es el caso de las legislaturas que pueden retrasar la promulgación de una ley o el envío de la misma al Ejecutivo hasta no sean discutidas sus observaciones por la cámara de origen. El bicameralismo fuerte es aquél que no sólo debe considerar la opinión de la segunda cámara sino que emplea un mecanismo constitucional especial para resolver sus diferencias, como el modelo *navette*, comisiones bicamerales o mayorías especiales para la resolución de la diferencia que pudiera surgir entre ambas cámaras aunque existe alguna prevalencia, aún mínima, de la cámara baja en cuanto a algunos aspectos decisionales como la aprobación de tributación o políticas presupuestales. El bicameralismo perfecto es aquel donde ambas

cámaras son igualmente simétricas y no existen diferencias en cuanto a capacidad legal entre ambas, pero una decisión adversa de cualquiera de ellas puede hacer fracasar un proyecto legislativo ya que no se cuenta con mecanismos alternativos para resolver la diferencia entre una cámara y otra.

Tabla 1. Grados de Simetría bicameral	
Valor	Tipo
1	Bicameralismo perfecto ⁷
.75	Bicameralismo fuerte ⁸
.50	Bicameralismo medio ⁹
.25	Bicameralismo débil (revisor)
0	Unicameralismo ¹⁰

Existe una amplia diversidad de segundas cámaras, dependiendo de dos factores que incentivan la “incongruencia” entre ambas cámaras: el mecanismo de elección o selección de miembros de la cámara alta y la naturaleza de la representación, es decir, si el senador representa a la ciudadanía en general, una base territorial o a algún segmento ciudadano que puede ser una minoría de cualquier tipo. En opinión de Nolte y Llanos (2003), existen al menos nueve condiciones que pueden

⁷ Es aquél que cuenta con veto definitivo de la cámara revisora, como es el caso del *Guardian Council* de Irán o el Consejo Supremo de Botswana. Suele instaurarse en países altamente conservadores que dificultan el cambio al *status quo*.

⁸ En México se cuenta con este valor pues la segunda cámara cuenta con los mismos poderes legislativos que la primera, excepto por la facultad presupuestaria pero que es compensada con la facultad exclusiva de sanciones múltiples a nombramientos del Ejecutivo y, compartida con la colegisladora, en materia tributaria.

⁹ En el Reino Unido, la Cámara de los Lores cuenta con la capacidad legal para enmendar las decisiones de la Cámara de los Comunes, sin embargo su facultad de imposición puede ser efectiva durante un año, si en ese período de tiempo no se resuelve en definitiva por la cámara baja, entonces se emite en los mismos términos aprobados por la Cámara de los Comunes.

¹⁰ El unicameralismo es el diseño más común en las legislaturas modernas (64% del total de las legislaturas), según el estudio en 178 países de Massicotte (2001: 151).

afectar esta variable¹¹ y el resultado nos permitiría establecer un índice de *composición* basado en dos subíndices¹²:

$$IC_j = \sum_{i=1}^2 c_i^j \rightarrow S_e = \sum_{i=.50}^1 c_i + S_r = \sum_{i=.50}^1 c_i$$

Así, el primer subíndice de “Elección” va del valor nulo al .5 donde la elección es más diferente al mecanismo de elección de los diputados. Por citar el ejemplo claro de la tradición aristocrática, el valor será alto cuando los senadores son electos mediante un proceso cerrado en el que participan solamente comités o legislaturas locales, como es el caso de muchas legislaturas bicamerales en sistemas federales o legislaturas donde se otorgan asientos por meritocracia o incluso hereditarios como en el modelo Westminster. También cuando se reservan lugares para élites de cualquier tipo o minorías selectas. El valor tenderá a cero cuando el diseño constitucional se diferencia en algunos aspectos de la cámara baja pero no es en su totalidad, ya que pueden coincidir en algunos aspectos o los distritos electorales pueden tener algunas diferencias en cuanto a número de electores o porque el mecanismo se combine, es el caso del valor .25 cuando los senadores son electos mediante el principio de representación proporcional con

¹¹ Para Nolte y Llanos los factores son: 1) representación minoritaria o provincial en la segunda cámara; 2) representación poblacional al igual que la cámara baja pero con circunscripciones distritales o fórmulas electorales diferentes; 3) senadores no electos (hereditarios o nombrados); 4) elección indirecta de senadores; 5) diferente tamaño de cada cámara; 6) edad mínima más elevada en el Senado; 7) criterio de selección meritocrático (experiencia) en la segunda cámara; 8) períodos legislativos de mayor duración en el Senado; 9) renovación parcial de la segunda cámara (2003: 63).

¹² Se adapta la fórmula básica de Alesina (1999). La medición podría observarse así, Subíndice Elección (abierto o cerrado): .50 Elección cerrada, es decir, selección, herencia, élites, etc.; .25 Selección con instituciones intermedias o RP y 0 con un mismo mecanismo de elección con voto directo. Mientras que el subíndice de Representación: .50 Representan entidades o provincias; .25 Representan minorías específicas, sean étnicas o élites, 0 al mismo mecanismo que los diputados con elección de ciudadanos en general y partidos.

listas partidarias, sin posibilidad de modificación. El máximo a obtener en cada subíndice es .50 debido a que la unidad es el máximo posible para el Índice de Composición con las sumatorias de ambas esferas: elección y representación. Con respecto a esta segunda esfera medida a través de S_r nos referimos exclusivamente a la “naturaleza” de la representación según lo estatuye su constituyente originario y en nivel de diferenciación entre ambas cámaras. A mayor diferencia en la naturaleza de la representación, mayor el valor del índice de representación. En cada caso, obviamente, la variable adopta distintos valores, por ejemplo, en sistemas federales, como el mexicano o el norteamericano, la segunda cámara tiende a obtener un valor cercano a .50 porque se asume como una cámara de representación territorial o provincial mientras que la primera cámara tiene una representación de la “nación” o de la ciudadanía directamente, aunque su método de elección sea indirecto¹³.

En síntesis, podemos observar los distintos desempeños de las legislaturas bicamerales a partir de un modelo simple de sumatoria con base en subíndices contruidos por el diseño institucional. El índice de Simetría bicameral y el índice de Composición nos pueden ayudar a explicar la tendencia al conflicto o y, finalmente, al fracaso de los proyectos legislativos del partido gobernante, siempre y cuando, el problema *exista* en el terreno legislativo. Es decir, el modelo nos ayuda a explicar el arreglo bicameral en cualquier legislatura siempre y cuando

¹³ Esto no es exclusivo de los Senados en países federalistas ya que los Estados unitarios también han adoptado cuatro acuerdos básicos, según Francesc de Carreras: el disfuncional, el aristocrático, el perfecto y el imperfecto (1996: 28-30). En cualquier caso, es resultado de la tradición e historia constitucional.

ésta fuese conflictiva, como se suele suponer cuando existe un congreso dividido. Por ello, el apartado siguiente analizará cómo se da el proceso legislativo en México a partir de la existencia de gobiernos y congresos divididos. Sartori lo plantea así: “¿qué hacemos si con el bicameralismo igual [fuerte o simétrico] obtenemos dos cámaras con mayorías diferentes y mutuamente hostiles? Sugiero que este problema sólo tiene la siguiente respuesta: en este caso estamos ante un problema sin solución o -mejor dicho- cuya solución consiste únicamente en no tener un bicameralismo fuerte [simétrico]. Dos cámaras que para funcionar deben tener dos mayorías similares, destacan como un ejemplo macroscópico del constitucionalismo mal concebido. Si se acepta esta conclusión, se elimina el ‘mal bicameralismo’ y es posible continuar el análisis del buen bicameralismo sin ningún prejuicio” (Sartori, 1994: 202).

Aunque aquí no se describirá con detalle el diseño institucional de los bicameralismos en democracias modernas, vale la pena señalar que para la operacionalización del modelo descrito en el apartado primero, se encuentran ubicados los valores en cada uno de los subíndices, según se muestra en la tabla siguiente.

Tabla 2. Índices IB e IC para legislaturas bicamerales				
Legislatura bicameral	IB	IC	Se	Sr
México	.75	.5	.25	.25
Estados Unidos	1	.5	.25	.25
Reino Unido	.25	1	.5	.5
España	.25	.75	.5	.25

Un constitucionalismo mal concebido entonces es aquél que, mediante las reglas que impone al procedimiento legislativo, conspira en contra de la modificación del

status quo, es decir, en el modelo de la figura 1, cuando SQ es donde cae el WinSet, entonces el sistema constitucional es dañino. El gobierno dividido no es una anomalía del sistema constitucional sino una posibilidad como resultado de la libertad de elección de los ciudadanos en un sistema electoral que así lo permita en gobiernos presidenciales, y por él nos referiremos a la existencia de un gobierno cuyo titular del Ejecutivo pertenece a un partido y/o coalición mientras que la mayoría legislativa de la legislatura pertenece a otro partido o coalición. En el caso de legislaturas bicamerales, será necesario que ambas cámaras sean controladas por el mismo partido, distinto al del Presidente, para ser considerado un gobierno dividido. De lo contrario, simplemente es un gobierno sin mayoría. Del mismo modo, cuando hablamos de la existencia de un congreso dividido para legislaturas bicamerales, aquí se referirá a la coexistencia de una mayoría partidaria de un partido en una y otro partido en otra. Cuando son mayorías transitivas de la paradoja Condorcet, se llamará congreso sin mayoría, ya que cualquier partido o coalición puede obtener mayoría en ambas cámaras durante la legislatura.

3. Bicameralismo en México y su diagnóstico: simetría e incongruencia.

Hay quienes hallan cuatro justificaciones del bicameralismo en los diseños constitucionales, “la representación de intereses distintos de los de la primera cámara, la contribución al sistema de pesos y contrapesos, el mejoramiento de la calidad de la producción legislativa y la producción de resultados legislativos más estables” (Llanos, 2002: 2). Aunque no sean exclusivas ni excluyentes en un diseño institucional como lo ha sido en el devenir constitucional del sistema

bicameral mexicano que a pesar de un originario principio federalista, se ha transformado a un principio de representación de minorías equilibradas proporcionalmente.

El esquema constitucional bicameral del Estado mexicano transita del principio de la política representativa federal al de la eficiencia en la elaboración de políticas y cambios en las mismas. El reestablecimiento del bicameralismo mexicano a partir de 1874 tuvo como objetivo que en el proceso de elaboración de leyes o reformas legales se contara con la deliberación de dos cámaras legislativas, con poderes equilibrados aunque con funciones desiguales, y que el Senado de la República asumiera la representación de las entidades federativas en igualdad de condiciones. Estos objetivos fundacionales se mantuvieron vigentes e intactos durante la era del partido hegemónico, sin embargo se han visto modificados en la práctica parlamentaria desde hace tres lustros. De tal forma que en la década de mayores cambios políticos en México, el índice de bicameralismo se mantuvo intacto mientras que se estimuló que aumentara la incongruencia en la composición de las cámaras de una legislatura.

A partir de las reformas constitucionales de 1874 en que se reestableció el bicameralismo en México también se garantizó que cada estado estaría representado paritariamente por dos senadores y se reservaron algunas facultades exclusivas para la segunda cámara, entre las que destacaban la de autorizar la salida de tropas de territorio nacional, declarar la desaparición de los poderes en los estado y ratificar la designación del Ejecutivo; y, más importante,

dirimir las controversias políticas surgidas entre los poderes de un estado, cuando alguno de ellos ocurriera con ese fin al Senado. Aunque fue hasta la aprobación de la Constitución de 1917 cuando se establecieron los límites del Poder Legislativo, sus procedimientos específicos para la elaboración de leyes y resolución de diferencias, así como las que serían facultades exclusivas para cada una de las cámaras y el papel que ambas desempeñarían en las decisiones nacionales.

Aunque para el Constituyente, la característica primigenia del Senado fue su origen federalista y de acuerdo a ese principio, en su seno debían estar representadas las entidades federativas en número idéntico de representantes, similar al Senado federalista norteamericano, ese principio estuvo vigente hasta 1996 cuando los partidos políticos minoritarios presionaron a las autoridades para reformar la integración federalista del Senado y transformarla en partidista a partir de una lista de representación proporcional que mitigara los efectos de la supuesta sobrerrepresentación regional. Así, el primer texto constitucional de 1917 estableció que el Senado estaría integrado por dos senadores electos para un período de cuatro años por cada entidad federativa y por el Distrito Federal, el ganador era calificado por la Legislatura local y su renovación era escalonada cada dos años. La reforma constitucional de 1933 amplió el período a seis años. En 1993 se aumentó el número de senadores a cuatro por entidad y tres años más tarde se modificó nuevamente la forma de elegir a los senadores porque se estableció que tres senadores serían electos por entidad federativa, mientras que los 32 restantes serían designados proporcionalmente mediante un sistema de

listas propuestas por cada partido político, siendo renovados en su totalidad cada seis años.

Las reformas al marco jurídico del Senado de la República durante el siglo XX estuvieron encaminadas a abrir la participación de los partidos opositores, ya que hasta 1988 solamente un partido político tuvo representantes en la segunda cámara¹⁴. El que fuera partido hegemónico durante más de 70 años, siempre ha conservado a los grupos parlamentarios más numerosos de ambas cámaras, aunque haya perdido la mayoría absoluta del Congreso. A pesar de que en 1997 el gobierno perdió su mayoría legislativa en la Cámara de Diputados, no sucedió lo mismo en el Senado ya que mantuvo el control de la mayoría. Eso le permitió que a pesar de no controlar los resultados legislativos en la cámara representativa, podía bloquearlos en la revisora, como sucedió constantemente en la LVII legislatura (1997-2000).

El procedimiento legislativo ordinario sigue las seis etapas clásicas del derecho parlamentario: iniciativa, dictamen, discusión, aprobación, promulgación e inicio de la vigencia. Sin embargo, en un procedimiento bicameral éste tiende a bifurcarse hacia distintas vías y por los tipos de mayorías adoptados en ambas cámaras.

En México, el derecho de iniciativa está reservado constitucionalmente al Presidente de la República, a los legisladores federales (Diputados y Senadores

¹⁴ El Partido Popular Socialista fue un partido “satélite” del PRI, que incluso tuvo alguna vez un representante en el Senado, Jorge Crickshank García que siendo electo en 1976 en alianza con el partido hegemónico, no representaba una voz opositora en el debate parlamentario.

en lo individual) y a las legislaturas de los estados (como entes colectivos), quienes pueden enviar sus propuestas legislativas a cualquier cámara del Congreso, excepto por las disposiciones fiscales cuyo origen en nueva creación debe ser la de los Diputados. La “cámara de origen” recibe la iniciativa o inicia el procedimiento, mientras que la “revisora” puede dictaminar u opinar formalmente una vez que sea aprobada en la primera instancia. La Cámara que recibe la iniciativa, debe publicar el proyecto en la gaceta parlamentaria respectiva y recibir formalmente la iniciativa en el Pleno de su Cámara. Una vez que se recibe por el pleno de la cámara, el presidente la mesa directiva decide el turno respectivo, es decir, decide la comisión que deberá dictaminar tal iniciativa. Una vez turnada la iniciativa, ésta debe ser dictaminada por alguna comisión o por “comisiones unidas” (dos o más comisiones que deberán dictaminar en conjunto un mismo proyecto).

El dictamen entonces, debe ser producto de al menos una comisión parlamentaria permanente, es decir, no se crean comisiones especiales de dictamen para cada ley como en el sistema británico. Shaw argumenta que “si un comité puede revisar una iniciativa antes de que se discuta en el Pleno, las posibilidades de que el comité influya o determine los resultados tienden a ser mayores que cuando las líneas de batalla han sido determinados previamente en las sesiones plenarias” (1979: 417) y así sucede en el caso mexicano donde las comisiones ordinarias gozan del privilegio de dictamen¹⁵.

¹⁵ El artículo 56 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, ordena “Las iniciativas de ley presentadas por el Presidente de la República,

Las Comisiones reciben el proyecto de ley y tienen, según el Reglamento del Congreso¹⁶, un plazo de cinco días para emitir una opinión, de lo contrario, el Presidente de la Cámara exhortará a sus integrantes a abreviar el tiempo de la preparación del dictamen y enviarlo al Pleno para su conocimiento y ratificación o rechazo. Paradójicamente, la Ley del Congreso¹⁷ establece a las comisiones de la Cámara de Senadores un plazo diferente, de veinte días para elaborar el dictamen y de no ser así, ser objeto de excitativa por parte del Presidente de la Mesa Directiva. Esta contradicción entre ordenamientos legales nunca ha sido enmendada, ni siquiera discutida, por el pleno de ninguna de las cámaras en México debido a que ninguna de las cámaras cumple con esta disposición como se demostrará adelante. El proceso de elaboración del dictamen en la práctica parlamentaria inicia con la convocatoria a sesión ordinaria de la Comisión respectiva en donde a cada integrante le es entregada una copia de la iniciativa y se crea una subcomisión redactora, encargada de elaborar un anteproyecto de dictamen para ser sometido a la consideración del resto de integrantes de la comisión. Aunque este protocolo no se cumpla con cada proyecto sino con aquellos que sean motivo de mayor interés político por alguno de los partidos políticos o coaliciones legislativas.

por las Legislaturas de los Estados o por uno o varios miembros de las Cámaras, pasarán desde luego a Comisión” y en su artículo 57, “pasarán también inmediatamente a Comisión, las iniciativas o proyectos de ley que remita una de las Cámaras a la otra”.

¹⁶ Artículo 21, fracción XVI, *Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, capítulo “De las Obligaciones del Presidente”.

¹⁷ Artículo 67, inciso g, *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, Título Tercero “De la organización y funcionamiento de la Cámara de Senadores”, Sección Tercera, “De su Presidente”.

Antes de iniciar la redacción formal del anteproyecto debe haberse estudiado y discutido en sus contenidos, así como haber consultado a los legisladores especialistas en el tema y a agentes externos a la legislatura. En algunos casos, resulta necesario contar con elementos técnicos sobre las posibilidades del impacto de su posible implementación y para ello se recurre a dos fuentes de información: internas, como son las propias comisiones, comentarios de los propios legisladores y los órganos especializados de investigación y análisis de la Cámara; y fuentes externas, sean centros de investigación especializados, instituciones públicas y privadas; y, primordialmente, se privilegia la opinión de los funcionarios de la agencia administrativa del gobierno a que corresponda su ejecución y sanción dentro de la administración pública federal. La novedad del procedimiento parlamentario en México es la inclusión del impacto presupuestario de los proyectos de decreto como parte del dictamen que presenten las comisiones, el artículo 18 de la ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria instruye que “Las comisiones correspondientes del Congreso de la Unión, al elaborar los dictámenes respectivos, realizarán una valoración del impacto presupuestario de las iniciativas de ley o decreto, con el apoyo del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, y podrán solicitar opinión a la Secretaría sobre el proyecto de dictamen correspondiente. El Ejecutivo Federal realizará una evaluación del impacto presupuestario de las iniciativas de ley o decreto que presente a la consideración del Congreso de la Unión”.

Una vez que se debieran obtener las opiniones de cada actor especializado, es decir, posterior a la consideración técnica, se inicia el proceso de evaluación política en donde cada grupo parlamentario estudia al interior de su propio partido el impacto electoral de la aprobación de cualquier iniciativa. Este proceso interno de escrutinio con un criterio político también requiere, cuando el impacto mediático o presupuestario es alto, de la consulta con la dirigencia nacional de sus respectivos partidos a través del coordinador del grupo parlamentario y durante esta etapa es cuando inicia el cabildeo de los actores involucrados. Tradicionalmente el coordinador parlamentario es interlocutor a nombre de los diputados de su partido en cualquier comisión y éste puede delegar la negociación de asuntos específicos en el presidente de la comisión (de pertenecer a su propio partido) o a algún integrante de la directiva de la comisión que pertenezca a su grupo parlamentario. Sin embargo, cualquier acuerdo al interior de la comisión deberá ser ratificado por el coordinador del grupo y éste, a su vez, deberá informarlo al Presidente o jefe político de su partido para su sanción política. En algunos casos deberá someterse a la ponderación de algún órgano colegiado de los partidos, su consejo o asamblea plenaria cuando se trate de asuntos de gran envergadura. Los partidos políticos en México cuentan con grupos especializados en áreas temáticas donde se discuten los proyectos que están por aprobarse en su respectiva cámara. Ya se han mencionado los factores que identifica Damgaard (1995: 322) en el comportamiento de los legisladores, en su análisis destaca que en el ámbito legislativo se consideran dos elementos fundamentales: el conocimiento del legislador sobre el tema y la representación de los intereses al interior de la legislatura por el propio grupo; mientras que el partido político debe

fijar y sancionar la posición partidista respecto de la negociación de cada proyecto legislativo y los compromisos a que se arriben entre los actores involucrados en el proceso de aprobación formal e informal de los cambios políticos, decir, entre los actores con poder de veto.

Una vez alcanzado el acuerdo político, éste debe expresarse en el dictamen, documento formal que expresa la opinión técnica y política del órgano colegiado con mayor nivel de especialización de una legislatura, la comisión. Una vez que el dictamen es presentado al Pleno de la Legislatura a través del Presidente de la Mesa Directiva de la cámara de origen, éste define una fecha para que el pleno conozca de su contenido. En esa misma fecha debe publicarse en el órgano de difusión, llámese *gaceta parlamentaria*, el contenido del dictamen que formalmente es leído en tribuna pero no es discutido, es presentado formalmente a los legisladores por la comisión con el objeto de que en la siguiente sesión, cuando se realiza la “segunda lectura” cuenten con los elementos suficientes para debatir el asunto de que se trate y, en su caso, aprobarlo.

Dentro de la misma etapa del procedimiento legislativo conocida como discusión, el dictamen favorable se envía como “minuta” a la cámara revisora, en donde reinicia el mismo procedimiento legislativo de turno a comisión y/o comisiones, dictamen y aprobación. Durante este momento de discusión, es cuando las diferencias entre las cámaras toman notoriedad debido a que si llegaran a coincidir se aprueba por la cámara revisora y es enviado el proyecto al Ejecutivo quien lo sanciona y publica para que inicie su vigencia. Sin embargo, cuando no coinciden

es evidente por el mecanismo *navette* o *shuttle* previsto en la Constitución que a la letra dice

Si algún proyecto de ley o decreto, fuese desechado en su totalidad por la Cámara de revisión, volverá a la de su origen con las observaciones que aquella le hubiese hecho. Si examinado de nuevo, fuese aprobado por la mayoría absoluta de los miembros presentes, volverá a la Cámara que lo desechó, la cual lo tomará otra vez en consideración, y si lo aprobare por la misma mayoría, pasará al Ejecutivo ... pero si lo reprobase, no podrá volver a presentarse en el mismo período de sesiones.¹⁸

Descrito y previsto este primer escenario de conflicto entre ambas cámaras, la constitución define un procedimiento de discusión y de negociación mientras se devuelve de una cámara a otra en proyecto. El incentivo procedimental de abrir ese espacio de negociación es la posibilidad del fracaso del proyecto, al menos para ese período de sesiones. Es decir, las cámaras están obligadas a negociar los términos del proyecto, so pena de fracasar y reiniciar un procedimiento legislativo en el siguiente período de sesiones. Ese modelo se aplica cuando la totalidad del proyecto es rechazado por alguna de las cámaras, pero la Constitución también prevé un mecanismo alternativo cuando el proyecto aprobado por la cámara de origen es rechazado, modificado o adicionado parcialmente por la cámara revisora. En este escenario, “la nueva discusión de la Cámara de su origen versará únicamente sobre lo desechado o sobre las reformas o adiciones, sin poder alterarse en manera alguna los artículos aprobados”¹⁹. De acontecer tal como establece este apartado constitucional, los escenarios ante una modificación o bloqueo parcial por la cámara revisora son los siguientes: que la

¹⁸ El artículo 72, fracción D, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

¹⁹ Artículo 72, inciso E, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

cámara de origen acepte los cambios o que la cámara rechace los mismos. En el primer caso, cuando se aceptan los cambios, la cámara de origen es la que envía el proyecto aprobado al Ejecutivo para su sanción; en el caso de rechazo a las modificaciones o ajustes de la minuta, entonces se devuelve a la cámara revisora con los argumentos de la colegisladora para rechazar la propuesta de modificación. En el caso de que la cámara revisora insistiera en sus cambios, a pesar de la resistencia de la cámara de origen, se podría acordar enviarlo al Ejecutivo en lo que hayan aprobado o volver a considerar su aprobación hasta el siguiente periodo de sesiones. Finalmente, una vez que el Ejecutivo recibe el proyecto, tiene la posibilidad de realizar observaciones a su contenido y las observaciones, conocidas como veto presidencial, pueden ser superadas únicamente mediante el voto de las dos terceras partes de los legisladores presentes en cada una de las cámaras sucesivamente.

En la tipología de Scully (2001), la segunda cámara mexicana estaría ubicada como fuerte debido a que cuenta con la capacidad legal y política de influir mediante la aprobación o el rechazo, en las decisiones de otras instituciones del proceso político, sea la cámara baja o el Ejecutivo. Como se puede observar en la gráfica siguiente, el procedimiento legislativo en México es *navette*, con mecanismos de resolución de conflictos intercamerales y con incentivos para la cooperación interinstitucional y partidista. Es por ello que Cameron advierte que “en un sistema de ‘instituciones separadas compartiendo poderes’, la negociación entre los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial se convierte en el *modus operandi* de la gobernabilidad” Cameron (2000: xiii).

El Senado mexicano pudo haber sido considerado como una segunda cámara fuerte en términos de facultades legislativas sin embargo era débil mientras el Presidente de la República ejerció la jefatura política del grupo mayoritario. Esto cambió radicalmente a partir de dos fenómenos concretos: el fin de la era hegemónica priista y el inicio del proceso de institucionalización legislativa (Puente, 2006). A partir de ese momento se ha fortalecido política e institucionalmente y el rumbo que ha tomado en las legislaturas recientes permite confirmar una tendencia hacia su fortalecimiento como una cámara censora del gobierno y la colegisladora, un jugador con poder de veto y amplios poderes legislativos.

4. Las consecuencias del modelo navette: ¿es un problema o una solución?

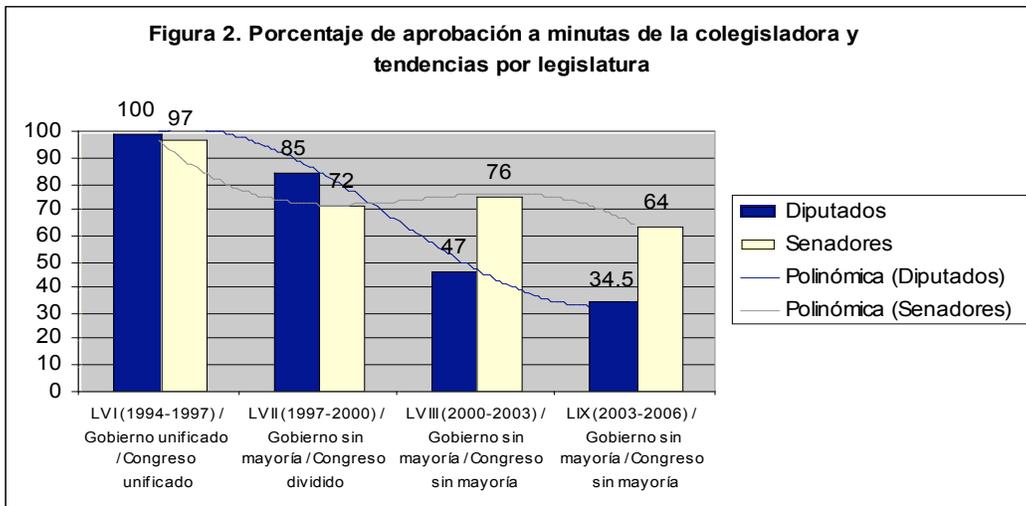
El bicameralismo es un veto conservador que limita los cambios legislativos, es un freno que sirve al interés de la inmovilidad cuando el acuerdo debe prevalecer para que una ley sea aprobada en definitiva. Incluso, hay autores que advierten que el bicameralismo es “esencialmente antidemocrático” (Loewenberg y Patterson, 1979: 121) por la simple existencia de una “primera” cámara y una “segunda” cámara, tradicionalmente llamadas “alta” y “baja”, en la mejor tradición Westminster. En opinión de otros autores, la existencia de una segunda cámara es una ventaja para el sistema democrático porque frena un posible abuso de poder de una mayoría legislativa en la cámara de representación ciudadana. Este último

argumento es el que da origen al Senado norteamericano²⁰. Aunque el servir de freno también tiene esa misma desventaja, servir de freno legislativo poco superable cuando el índice de bicameralismo simétrico es muy alto y cuando la incongruencia (medida en los subíndices de elección y representación) también es alta. Como es el caso de México.

El freno conservador no es exclusivo de alguna de las cámaras sino del diseño bicameral. Así lo evidencia la información de los procedimientos legislativos inconclusos motivados por el freno de la colegisladora. En la figura 2 se muestra la tendencia a la aprobación de minutas de la colegisladora por ambas cámaras durante la transición del poder legislativo, es decir, entre 1994 y 2006. Se observa cómo la combinación “gobierno sin mayoría y congreso sin mayoría” en se manifiesta en una drástica disminución de la tasa de éxito del Senado en la Cámara de Diputados, mientras que la tendencia a bloquear a la Cámara de Diputados por parte de los senadores se mantiene por encima entre el 64% y 76% entre 1997 y 2006, aún cuando se pueda pensar que la LVII Legislatura fue muy conflictiva por haber sido la primera en que se experimentó un Congreso dividido, con una clara mayoría priista en el Senado y una mayoría opositora²¹ en la Cámara de Diputados.

²⁰ Ver Madison [1780 (2001)].

²¹ La mayoría opositora que controló la Cámara de Diputados estaba integrado por el PAN, PRD, PT y PVEM, este bloque fue llamado el “G4”.



Como es obvio en la literatura politológica, la combinación de resultados electorales tiene consecuencias directas en el tipo de decisiones que se toman en ambas cámaras del Congreso. Sin embargo, el bloqueo intercameral no surge sólo por el resultado electoral ya que el hecho de que ambas cámaras estén integradas de la misma forma y con las mismas coaliciones partidarias, no aminora el conflicto como se observa en la LVIII y LIX Legislaturas, mientras que en las legislaturas con congreso dividido prevalece un alto nivel de cooperación intercameral, 72% y 85% en las Cámaras de Diputados y de Senadores respectivamente.

Al inicio de la LVII Legislatura, en 1997, el contexto conflictivo durante los días de la instalación de la Cámara de Diputados recién electa con una ligera mayoría legislativa opositora, vislumbraba un escenario de conflicto permanente en el Congreso entre la mayoría priista en el Senado, controlada por el Ejecutivo y la mayoría opositora en la Cámara de Diputados agrupada en el G4 con Porfirio

Muñoz Ledo a la cabeza del órgano de gobierno de esa cámara. Sin embargo, los datos nos arrojan una realidad diferente a la descrita por muchos: tan sólo el 15% de las minutas senatoriales fracasaron en la colegisladora, mientras que sólo el 28% de las minutas de los diputados fracasaron en el Senado. El escenario conflictivo, aunque significativo respecto al gobierno unificado de la anterior legislatura, no fue catastrófico para ninguna de las cámaras ni para el Ejecutivo cuya tasa de éxito fue del 87.5% en la Cámara de Diputados y de 85% en la de Senadores, como se observa en la tabla 3. El caso más relevante de esa legislatura fue el intento del G4 por disminuir la tasa del Impuesto al Valor Agregado, del .15 al .12 mediante una iniciativa que sufrió por vez primera una doble negociación *navette*. Los miembros del G4 sabían que su propuesta fracasaría en el Senado, pero su iniciativa tenía el objetivo de propiciar un impacto mediático que mostrara al gobierno y su mayoría senatorial como renuentes a disminuir la carga tributaria de los ciudadanos. En tan sólo seis días fue aprobada en dos ocasiones por la mayoría en la cámara baja y rechazada el mismo número de veces en la cámara alta como se observa en el siguiente diagrama.

Diagrama 1. Procedimiento legislativo simplificado de iniciativa IVA del G4.



En las LVIII y LIX Legislaturas la interacción y negociaciones intercamerales se incrementaron en cantidad y calidad de manera significativa. Es, por vez primera y no como se afirmaba antes, la primera experiencia de gobierno sin mayoría

simultáneo a un congreso igualmente sin mayorías estables. La tabla de datos 3 muestra en su primera columna la legislatura y los años que comprenden esas legislaturas, en las siguientes columnas se menciona el arreglo del tipo de mayoría frente al gobierno y al interior del propio congreso. Un congreso unificado es aquél que tiene una mayoría estable en ambas cámaras por toda la legislatura, uno dividido es aquél como la LVII Legislatura cuando había una coalición estable en la cámara de diputados y una mayoría partidaria priista en la cámara de senadores. Esta situación cambió en las dos legislaturas siguientes porque ningún partido alcanzó mayoría alguna en cualquier cámara, situación que tuvo efectos perversos en el porcentaje de aprobación en las minutas que se enviaban a la colegisladora, como puede observarse en los porcentajes de fracaso de 53% y 65% a las minutas de los senadores en la cámara de diputados en las LVIII y LIX legislaturas, aunque no sucedió lo mismo en la Cámara de Senadores donde el porcentaje de fracaso a las minutas de los diputados se mantuvo en los mismos niveles de 24% y 36% en las mismas legislaturas.

El supuesto de la existencia de un diseño que estimula el fracaso del Presidente como legislador es un argumento débil frente a la contundencia de las cifras. Es cierto que en gobierno unificado la tasa de éxito presidencial en las cámaras es muy alto, es 98.8% en la Cámara de Diputados y de 92% en el Senado; que en gobierno sin mayoría con congreso dividido esa tasa cae ligeramente al 87.5% con los diputados y 85% con los senadores; mientras que, cuando hay un gobierno sin mayoría con congreso sin mayoría como la LVIII legislatura, la tasa sigue su tendencia a caer al 82% y 76% con diputados y senadores respectivamente. Esta

tasa puede resultar muy engañosa si la vemos en términos estrictamente cuantitativos ya que un dictamen aprobado no necesariamente refleja si la propuesta original del Ejecutivo sigue siendo respetada o ha sido incluso revertida en su contenido y aún sigue considerándose como “éxito” presidencial. Eso puede corroborarse con el número de vetos presidenciales que desde 1970 no había sido ejercido por el titular del Ejecutivo, con 4 y 6 ocurrencias en las LVIII y LIX legislaturas, e incluso 9 vetos en la actual LX legislatura. En otro lugar hemos demostrado cómo la tasa de éxito del Ejecutivo debe ser simplemente la primera etapa de un análisis profundo y de contenido sobre la importancia de cada proyecto aprobado (Puente, 2005).

Tabla 3. Relaciones intercamerales en México

Legislatura	Gobierno	Congreso	Cámara de Diputados		Cámara de Senadores		Ejecutivo			SCJN
			+	-	+	-	+ Dips.	+ Sens.	Vetos	Controversias Ejecutivo vs Legislativo***
LVI 94-97	Unificado	Unificado	100% 24/24	0 0/24	97% 56/58	3% 2/58	98.8% 83/84	92% 25/23	0	0
LVII 97-00	Sin mayoría	Dividido	85% 38/45	15% 5/45	72% 65/90	28% 25/90	87.5% 28/32	85% 17/20	0	0
LVIII 00-03	Sin mayoría	Sin mayoría	47% 52/112	53% 60/112	76% 109/144	24% 35/144	82% 50/61	76% 16/21	4*	0
LIX 03-06	Sin mayoría	Sin mayoría	34.5% 106/308	65.5% 202/308	64% 150/236	36% 86/236	65.5% 32/49	71.5% 20/28	6**	3****

Fuente: Elaboración propia con información del Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación y las Gacetas Parlamentarias de las Cámaras de Diputados y de Senadores.

*** No se incluyen las controversias presentadas por el Legislativo en contra del Ejecutivo (Decretos en materia energética en 2002, el Decreto de estímulos fiscales de 2002,

* Las leyes vetadas fueron la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; las reformas, adiciones y derogaciones en la Ley del Servicio de Administración Tributaria y las reformas a la ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas.

** Las leyes o decretos vetados fueron los siguientes: la adición de un tercer párrafo al artículo 17 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios; la Ley Orgánica de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente; el Decreto de reformas a la Ley de Aguas Nacionales; el Decreto que reforma diversas disposiciones del capítulo XII del título segundo de la Ley Federal de Derechos y al decreto de reforma del artículo 222 de la Ley General de Salud. También incluye el oficio de observaciones al Presupuesto de Egresos 2005, aunque el documento de observaciones no fue admitido como tal en la Cámara de Diputados y se resolvió en controversia constitucional en la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En la LX Legislatura, el Ejecutivo ha vetado, hasta agosto de 2008, nueve decretos del Poder Legislativo.

**** Controversias 36/2003, 9/2003, 109/2004 y 61/2004.

Por los datos arrojados en la tabla 3, podríamos estar de acuerdo con Tsebelis y Money (1997), cuando afirman que los efectos finales en la relación con el Ejecutivo son mínimos pero es una aseveración, aunque cierta, superficial. Por citar un caso ya estudiado, la relación entre el Ejecutivo y el Senado durante la LVIII Legislatura puede dar la impresión de un exitoso legislador pues 17 iniciativas de 20 presentadas fueron aprobadas (85% de éxito). Sin embargo, después de someter al filtro de un modelo de importancia legislativa a cada iniciativa y un segundo filtro de las modificaciones realizadas por el Legislativo, podemos afirmar que las únicas dos iniciativas consideradas *landmark Bills*, ninguna tuvo éxito pues la primera fue simplemente congelada (reforma energética) y la segunda fue modificada sustantivamente (derechos indígenas). Así, podemos afirmar que el dato del porcentaje en la colaboración intercameral es alto pero no por ello debemos caer en el lugar común de que el diseño institucional estimula la coordinación, porque aquellas iniciativas de mayor relevancia suelen fracasar en escenarios de gobiernos sin mayoría (Puente, 2008).

A partir de la experiencia de los Estados Unidos, Sundquist afirmaba que una “mayoría legislativa no tiene muchas opciones excepto rechazar las iniciativas presidenciales porque aceptarlas implicaría el reconocimiento de la competencia y sagacidad presidencial, lo cual equivaldría a reconocer su valía para ser eventualmente reelecto, mientras que por el otro lado, el Presidente en una elección general no puede competir o criticar un congreso cuyas iniciativas ha calificado como meritorias”. Por eso, ese autor reconoce que el “control dividido

otorga a cada poder un incentivo electoral para trabajar por el fracaso del otro poder” (Sundquist, 1988: 613-635). Si el control dividido genera posibles bloqueos más que restricciones entre poderes y parálisis más que contrapesos, es necesario pensar en un diseño institucional que, sin renunciar a los controles mutuos interinstitucionales, se estimule la colaboración y una efectiva representación territorial, ciudadana y partidaria.

Una de las exigencias para las instituciones de la democracia contemporánea es la eficacia en la toma de decisiones y para lograrlo es necesario tener certeza sobre los procedimientos para la aprobación de cambios en las normas y las propias organizaciones a través de reformas legales y/o constitucionales. En ese sentido, se esbozan algunas de los principales cambios deseables para fomentar la cooperación si se sigue el modelo de los dos índices de este artículo, bicameralismo y composición. El diseño institucional que estimula el bloqueo intercameral y, eventualmente, el fracaso de las iniciativas de cualquier actor con derecho a tal, es un alto índice de bicameralismo determinado por la simetría legal y el índice de composición determinado por el sistema electoral y el origen de la representación senatorial. Es decir, ¿cómo hacer un bicameralismo funcional sin desaparecerlo?

El bicameralismo asimétrico estimula la cooperación en la medida que impone preeminencia de las cámaras en torno a temas específicos como política exterior al Senado y política financiera y presupuestal a la de Diputados, de la misma forma que se estimula la especialización respectiva de cada cámara e impide el

empalme de funciones entre ellas. El Senado debiera ampliar sus facultades en algunas materias en las que en los hechos se ha especializado como otorgarle facultades exclusivas para modificar propuestas en materia de política exterior, migración, seguridad nacional y federalismo. Mientras que a la Cámara de Diputados debieran otorgársele facultades exclusivas en materia financiera, administrativa y de justicia. De tal manera que exista un incentivo para la colaboración y, aunque pudieran conservar un poder de veto limitado temporalmente, se vean obligadas ambas cámaras a cooperar con su colegisladora. Asimismo, se fomentaría la especialización de sus legisladores, funcionarios y personal de apoyo parlamentario. A mayor simetría más obstruccionismo pues ambas reclaman las mismas facultades y la igualdad de legitimidad democrática. En ese sentido, el índice de composición de las cámaras es resultado del sistema electoral mexicano que le hacen reclamar a cada senador la misma legitimidad que un diputado y aún más que un Presidente por su supuesta representación territorial. Por ello, deben ser las entidades federativas las que elijan libremente o las legislaturas locales designen a los representantes de la entidad federativa, además de la obvia eliminación de los senadores de representación proporcional que no tienen sustento teórico o práctico alguno.

Adicionalmente es deseable eliminar la concurrencia de elecciones de senadores, diputados y Presidente de la República. En principio, las elecciones concurrentes desvinculan al ciudadano de su diputado y Senador porque la inercia de la elección de Presidente de la República distrae a la ciudadanía de la relevancia de votar por sus legisladores. Además que siendo la elección de dos distintos

poderes del Estado, resulta infundada la justificación de realizarla en el mismo acto. Si la intención es fortalecer la representación territorial federativa, deberán ser las legislaturas quienes designen por mayoría calificada a los senadores que representen a sus entidades, así existirá una correspondencia clara entre los intereses locales y los que se trasladen al Senado. Del mismo modo, sería deseable la renovación parcial y escalonada del Senado con el fin de que la totalidad de sus integrantes no accedan a las curules como producto de alguna coyuntura política específica o inercia electoral, sino que respondan a la lógica de la representación territorial local²².

5. Conclusiones

El bicameralismo en México es resultado histórico y cultural de representación territorial y freno al poder. Aunque ese diseño bicameral no tuvo relevancia durante el dominio hegemónico del Ejecutivo que centralizó el poder en detrimento de las cámaras del congreso y los poderes locales. Sin embargo, desde 1997, cuando el Ejecutivo pierde su mayoría en una de las cámaras del Congreso, inicia una nueva era que pone en práctica y pone a prueba el diseño constitucional. Los resultados de esa experiencia fueron claros porque las tasas de éxito legislativo del Ejecutivo disminuyeron, pero el cambio más drástico fue en las negociaciones

²² Dos asuntos adicionales que no serán tratadas en este artículo son: la reforma al procedimiento legislativo mediante la determinación de períodos oficiales específicos de dictamen y resolución, es decir, acabar con el “veto de bolsillo” informal con que cuentan las cámaras para votar sus minutas; y el establecimiento de un mecanismo de resolución de controversias intercamerales mediante los dictámenes bicamerales y, en última instancia con comisiones de conciliación o *conference committees* de legislaturas bicamerales. De interés resulta ver el debate parlamentario en el Diario de los Debates del Senado de la República del 19 de junio de 2008, pp. 53-55.

entre las propias cámaras legislativas cuyas tasas de éxito se redujeron considerablemente.

¿Por qué fracasan las decisiones de una cámara si se supone que los partidos políticos representados en el Congreso han logrado un acuerdo en una materia específica? La respuesta la dan los resultados del modelo que mide la fuerza del bicameralismo y el potencial del fracaso a través de dos índices: simetría bicameral y composición de las cámaras. Es decir, cuando la simetría es alta y cuando la composición de las cámaras es similar u homogénea, tienden a bloquearse y limitar sus decisiones, aún cuando sean los mismos partidos y con el mismo porcentaje de integración en las cámaras. De no rediseñar el sistema bicameral en México se corre el riesgo de propiciar que los puntos ideales de ambas cámaras caigan en la esfera decisional del *status quo* y que en los años por venir, la tendencia de bloqueo intercameral aumente hasta alcanzar la tan temida parálisis legislativa.

Bibliografía

- Alesina, A. et al (1999) "Budget Institutions and Fiscal Performance in Latin America" *Journal of Development Economics*, vol. 59(2), pp. 253-273.
- Cameron, Charles (2000) *Veto Bargaining, Presidents and the Politics of Negative Power* Cambridge: Cambridge U. Press.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, 2008.
- Damgaard, Erik (1995) "How Parties Control Committee Members" en Doring, Herbert, ed. *Parliaments and Majority Rule in Western Europe* Nueva York: St. Martin's Press, pp. 308-325.
- De Carreras, Francesc (1996) "EL Senado en la Constitución Española" en Pau I Vall, Francesc, coord. *El Senado, cámara de representación territorial* Madrid: Tecnos, pp. 25-37.
- Lazarsfeld, Paul (1958) "De los conceptos a los índices empíricos" en Boudon, R. Y Lazarsfeld, P., comps. *Metodología de las ciencias sociales 1. Conceptos e Índices*, Barcelona: Editorial Laíá, pp. 35-46.
- Lijphart, Arend (1999) *Patterns of democracy: government forms and performance in thirty-six countries*, NH: Yale University Press. Trad. (2000) *Modelos de democracias* Madrid: Ariel.
- Llanos, Mariana (2002) *El bicameralismo en América Latina* Hamburgo: Institut Für Iberoamerika-Kunde Hamburg, Arbeitspapier Nr.5.
- Loewenberg, Gerhard and Patterson, Samuel (1979) *Comparing Legislatures* Boston, MA: Little, Brown.
- Lujambio, Alonso (1999) "Entre el Pasado y el Futuro: La ciencia política y el Poder Legislativo en México" en Mauricio Merino, comp. *La Ciencia Política en México* México: F.C.E. pp. 75-92.
- Madison, et al. *The Federalist; a commentary on the Constitution of the United States*, primera edición en inglés en 1780. (Trad. *El Federalista*, Fondo de Cultura Económica, 2ª ed. en español, 2001).
- Massicotte, Louis (2001) "Legislative Unicameralism: A Global Survey and a Few Case Studies" in *The Journal of Legislative Studies*, vol. 7 (1), pp. 151-170.
- Nolte, Detlef (2002) *Funciones y funcionamiento de los senados en los sistemas bicamerales de América Latina: un enfoque comparado* Hamburgo: Institut Für Iberoamerika-Kunde, Arbeitspapier Nr.4.
- Nolte, Detlef y Llanos, Mariana (2003) "Bicameralism in the Americas" *The Journal of Legislative Studies*, vol.
- Norton, Philip (2004) "How Many Bicameral Legislatures Are There?" *The Journal of Legislative Studies*, vol. 10(4), pp. 1-9.
- Pantoja Morán, David (1987) *El Senado en México. Algunas consideraciones teóricas sobre el Senado de la República en México* México: UNAM.
- Patterson Samuel C. and Anthony Mughan (2001) "The Functions and Powers of Parliamentary Second Chambers" *The Journal of Legislative Studies*, vol. 7(1), pp. 39-60.
- Puente, Khemvirg (2005) "A Second Chamber in Mexico: Democracy and legislative institutionalisation under divided government" *Proceedings of the British Political Studies Association Conference*, Leeds: University of Leeds, UK.
- Puente, Khemvirg (2006) "Institucionalización legislativa del bicameralismo mexicano" en Téllez, Héctor, coord. *El Poder Legislativo en México* México: UAM, ITESM y Poder Legislativo del Estado de México, pp. 83-122.
- Puente, Khemvirg (2008) "Democracy, legislatures and divided government: the Mexican second chamber case" *Proceedings of the Latin American Network Conference in Public Policy and Government*, Albuquerque: University of New Mexico. To be

- published as a chapter in a book edited by Pineda, Juan de Dios (University of New Mexico).
- Sartori, Giovanni (1994) *Ingeniería Constitucional Comparada México*: Fondo de Cultura Económica.
- Scully, Roger (2001) 'Dealing with Big Brother: Relations with the First Chamber' *The Journal of Legislative Studies* 7(1), pp. 93-104.
- Shaw, Malcolm (1979) "Conclusion" en Lees, J. D. y M. Shaw, eds. *Committees in Legislatures* Oxford: Martin Robertson.
- Sundquist, James (1988) "Needed: A Political Theory for the New Era of Coalition Government in the United States" *Political Science Quarterly* 10(1988): 613-635.
- Tsebelis, George y Rasch, Bjørn Erik (1995) "Patterns of Bicameralism" en Doring, Herbert, ed. *Parliaments and Majority Rule in Western Europe* Nueva York: St. Martin's Press, pp.
- Tsebelis, George y Jannette Money (1997) *Bicameralism* NY: Cambridge University Press.
- Tsebelis, George (2002) *Veto Players. How Political Institutions Work* NJ: Princeton University Press.