

◆ Estudio Introductorio

Fernando Dworak¹

*Si pudiéramos formar puntualmente la historia
de muchos cuerpos políticos, veríamos que uno se
conservó y otro se destruyó por la única diferencia
en sus modos de deliberar y obrar.*

Jeremy Bentham

Probablemente la mayoría de los lectores estará familiarizada –y quizás se encuentre de acuerdo– con la máxima de Karl Von Clausewitz que dibuja a la guerra como la continuación de la política por otros medios. Sin embargo, la política es a su vez la renuncia a la guerra por parte de facciones encontradas que buscan el gobierno. Ambas actividades requieren, empero, de una visión estratégica y el seguimiento de tácticas por parte de los actores involucrados al luchar por alcanzar sus objetivos.

La política parlamentaria no escapa a esta dinámica. De hecho, cada elemento organizativo, procedimiento o incluso el orden en que se acomodan los asientos va encaminado a facilitar o inhibir determinadas tácticas por encima

¹ Fernando Dworak es licenciado en Ciencia Política por el ITAM y Maestro en Estudios Legislativos en la Universidad de Hull, Reino Unido. Fue secretario técnico de la Comisión de Participación Ciudadana de la LVI Legislatura de la Cámara de Diputados (1994-1997). Durante los trabajos de la Comisión de Estudios para la Reforma del Estado, fue secretario técnico de la mesa IV: "Régimen de gobierno y organización de los poderes públicos" (2000). En la administración pública federal, fue director de Estudios Legislativos de la Secretaría de Gobernación (2002-2005). Ha impartido cátedra, seminarios y módulos en diversas instituciones académicas nacionales. Es coordinador académico del *Diplomado en planeación y Operación Legislativa* del ITAM. Es coordinador y coautor de *El legislador a examen. El debate sobre la reelección legislativa en México* (Fondo de Cultura Económica, 2003). En este momento, se encuentra realizando una investigación sobre las prerrogativas parlamentarias. Escribe artículos sobre política en diversos periódicos y revistas. Página electrónica: www.fernandodworak.com. Contacto fernando@fernandodworak.com

de otras o, en el peor de los casos, permitir o no condiciones mínimas de gobernabilidad interna para que el órgano legislativo desempeñe sus funciones.

Tal y como sucede con una guerra, donde un desarrollo tecnológico lleva a nuevas posibilidades tácticas, cualquier modificación en la sociedad va a traer consigo una transformación en su relación con el órgano legislativo y, especialmente, en cómo el segundo procese las demandas que se le presentan. Por lo tanto, un indicador del grado de institucionalización será qué tan desarrollados y adecuados se encuentran sus procesos según la situación del momento.

El objetivo del presente estudio es desarrollar los planteamientos anteriores; haciendo una breve mención a cada uno de los trabajos contenidos en el presente libro, con el fin de invitar a su lectura. Cabe aclarar que el texto aquí desarrollado no necesariamente respeta el orden en el que se encuentran los ensayos en esta edición. Sin embargo, es posible que esta lectura alternativa pueda mostrar otras relaciones que existen entre los mismos, aparte de los que plantea la temática previamente establecida.

1. El ideal parlamentario y la renuncia a los muertos

En 1960 el escritor Elías Canetti publicó el ensayo que le hizo ganar el Premio Nobel de Literatura en 1980: *Masa y poder*. Ahí describió a los parlamentos como instituciones que utilizan la estructura psicológica de los ejércitos combatientes, con la diferencia de que se cuentan votos en lugar de muertes. Por lo tanto, el objetivo es medir la fuerza de ambos grupos y el conteo finaliza momentáneamente el conflicto (Canetti, 1977:196). De esa forma, la política es un acuerdo entre combatientes para abandonar la violencia: cuando se agota puede regresar la conflagración, como diría Clausewitz.

Al estar en juego intereses y objetivos, los actores recurren a estrategias y tácticas para ganar. Como lo expresó Carlos Moreno en su ensayo aquí incluido, la estrategia es un proyecto o programa que se elabora sobre determinada base para alcanzar un objetivo. Por otra parte, la táctica es el proceso en que se conjugan todas las posibilidades físicas, técnicas, teóricas, psicológicas y demás, para dar una solución inmediata a las disímiles situaciones imprevistas y cambiantes que se crean en condiciones de oposición.

También resulta de interés en este mismo tema el texto de Ricardo Mimiga, quien describe a las estrategias parlamentarias como las acciones estudiadas y realizadas para alcanzar algunos fines político-legislativos de control de otros poderes y fiscalización del gasto público, teniendo en cuenta, además, la posición competitiva del grupo parlamentario, si es mayoritario o minoritario, o si está en consonancia política (o dependencia) con el titular del Poder Ejecutivo.

Por lo tanto, prosigue Mimiaga, el pensamiento estratégico aplicado a los partidos con presencia en los poderes legislativos de México consiste en comprender las relaciones complejas entre los contextos interno (situación dentro de la legislatura) y externo (la sociedad) con sus acciones y desempeño como grupo parlamentario. En ese mismo texto presenta algunos conceptos sobre planeación táctica.

2. La institucionalización de un órgano legislativo y las posibilidades del pensamiento táctico

Aunque un órgano legislativo renuncia a la violencia para dirimir conflictos, es necesario generar procedimientos que fomenten la interacción de los actores bajo reglas aceptadas por todos y aplicadas de la manera más imparcial posible, que garanticen además un mínimo de respeto entre la partes.

Por lo tanto, si la planeación táctica se basa en consideraciones sobre el entorno, entonces un órgano legislativo plenamente institucionalizado tiene normas que permiten que sus funciones se desarrollen con certeza. Aquí cabe hacer algunas definiciones y antecedentes.

2.1 ¿Qué es la institucionalización?

Para que un sistema político sea viable y exitoso debe encontrarse institucionalizado. Es decir, si desea ser en cierto sentido libre y conducirse de manera democrática debe institucionalizar la representatividad con toda la diversidad social que se le atribuye. (Polsby, 1968:144-145)

De esa forma, los arreglos institucionales, tanto los escritos como los informales, se diseñan con la intención de resolver los problemas de acción colectiva entre los diversos actores públicos, quienes interactúan en un lugar y un momento determinados. Son las reglas del juego aplicables a un contexto particular y para una población determinada (North, 1990).

La institucionalización es la creación y persistencia de variadas reglas, procedimientos y patrones de conducta que permiten la acomodación exitosa de nuevas configuraciones de reclamos o demandas políticas dentro de una organización (Patterson y Copeland, 1994).

En consecuencia, un órgano legislativo institucionalizado deberá ser capaz de establecer y mantener estructuras organizacionales, así como vincular a esa organización con su entorno. El debate académico distingue las siguientes características que se necesita cubrir:²

Autonomía: Un órgano legislativo es autónomo cuando se distingue por sí mismo, encontrándose independiente de otras instituciones u organizaciones.

² La siguiente argumentación se basa en Polsby (1968: 144-168) y Patterson y Copeland (1994: 4-11).

Esto es, que no esté dominado por aparatos externos. La membresía implica una carrera distinguible, la cual es posible por una permanencia razonablemente duradera que le permita acumular experiencia y profesionalizarse.

Formalidad: Las obligaciones de quienes integran el órgano legislativo, así como sus liderazgos, se encuentran firmemente entendidos, los procedimientos y reglas están bien desarrollados y, en efecto, considerablemente codificados. El marco legal provee un fundamento relativamente detallado para el desarrollo organizacional. También existen códigos de conducta. El entorno de trabajo es formal, entendiéndose como la existencia de locales definidos para desarrollar las distintas funciones.

Uniformidad sustancial: Los órganos legislativos tienen características genéricas o funcionales que los distinguen de otras organizaciones políticas; como sería administrar conflictos a través de la aprobación de leyes a nombre de la ciudadanía o vigilar al gobierno.

Complejidad organizacional: Las instituciones cambian según se desarrollan las sociedades. Por lo tanto se espera que la operación de las primeras sea tan puntual, detallada y compleja conforme la dinámica social lo vaya exigiendo.

Vínculos con otras organizaciones: Las instituciones deben desarrollar contactos con otros grupos, pues no operan en el vacío. Por ello se ocupan de formar mecanismos e instancias apropiados para la comunicación, colaboración, ayuda e intercambio de información con los distintos actores políticos y sociales.

Cabe señalar que el desarrollo institucional no necesariamente es progresivo. También es posible que sea decreciente en la medida que pueda convenir a los intereses de quienes las operan; e incluso pueden caer en el deterioro. Cuando se llega a estos escenarios existe el riesgo de caer en situaciones de ingobernabilidad y de quiebra.

Por lo tanto, los actores políticos tienen en un órgano legislativo institucionalizado la garantía de que sus demandas serán al menos escuchadas y debatidas en el seno de una institución estable y que puede movilizar el apoyo constante de los grupos ciudadanos.

2.2 ¿Cómo surgió y se desarrolló la visión táctica para los órganos legislativos?

Tal y como sucede con cualquier otro arreglo institucional, el desarrollo de los órganos legislativos y su reglamentación ha sido resultado de un largo proceso de innovación, adaptación, prueba y error. Cada transformación en la sociedad llevará tarde o temprano a un cambio en la forma que la asamblea procesa sus demandas y, con ello, a un replanteamiento de las normas y tácticas viables o convenientes.

Aunque muchos órganos legislativos europeos (sean parlamentos, cortes o estados generales) sesionaron desde la Edad Media, la mayoría de los procedi-

mientos que seguían hasta el siglo XVIII provenían de la costumbre o criterios establecidos en la práctica por quienes en su momento las llegaron a presidir. Es hacia fines de ese siglo cuando comienzan a aparecer esfuerzos para racionalizar el funcionamiento de estas instituciones.

El primero de ellos fue el libro escrito por el pensador inglés Jeremy Bentham (1748-1832) llamado *Tácticas parlamentarias*. El objetivo de la obra, como afirmó su autor, fue evitar los inconvenientes e impedir las dificultades que han de originarse de una gran reunión de hombres llamados a deliberar en común. Ese bien o mal, prosigue, depende de dos causas generales: su composición y modo de obrar. (Bentham, 2000:77)

Aunque muchos de los criterios establecidos por Bentham pueden verse rebasados a los ojos de un lector contemporáneo, todavía es referente en materias como la publicidad de los trabajos legislativos, la necesidad de profesionalizar al presidente de la Mesa Directiva, el trabajo de las comisiones y el orden en los trabajos que tienen lugar en el Pleno.

En segundo lugar, cabe citar la obra de Thomas Jefferson (1743-1826) titulada *Manual del derecho parlamentario*. El texto fue recopilado durante su mandato como vicepresidente de los Estados Unidos y, por ello, presidente del Senado (1797-1801). Su objetivo fue compilar decisiones parlamentarias de Inglaterra que pudieran servir como base para sus decisiones al conducir las sesiones.

Hoy día los reglamentos tanto de la Cámara de Representantes como del Senado de los Estados Unidos tienen como base el *Manual del derecho parlamentario*, en tanto que se han elaborado y revisado de manera permanente para interpretar y actualizar los criterios que en su momento delineó Thomas Jefferson.

Las obras de Bentham y Jefferson fueron referente a finales del siglo XVIII y principios del XIX, cuando resurgieron los órganos legislativos en la Europa continental y se formaron los propios en las recién independizadas naciones de Iberoamérica. Gracias a esto surgieron reglamentos codificados. A partir de ahí, cada país ha seguido con diferentes grados de avance su propio proceso de institucionalización, reformando sus asambleas de acuerdo con sus particulares conflictos y coyunturas.

En este libro, el ensayo de María Cristina Hernández Cruz ofrece una, por necesidad, breve historia del Poder Legislativo de Morelos, donde describe la evolución de sus instituciones y presenta las listas de sus integrantes desde la creación de esta entidad en 1869.

3. Sobre táctica, arreglos y procedimientos parlamentarios

Como se dijo al inicio del presente estudio, casi todo elemento organizativo, procedimiento o incluso el orden en que se acomodan los asientos de un ór-

gano legislativo, va encaminado a facilitar o inhibir determinadas tácticas por encima de otras o, en el peor de los casos, permitir condiciones mínimas de gobernabilidad interna para que el órgano legislativo desempeñe sus funciones. Para hablar a mayor detalle de lo anterior, el análisis se dividirá en dos grandes categorías: las reglas constitucionales y aquellas que puede modificar la asamblea de manera autónoma.

3.1 Normas constitucionales

Este conjunto de reglas, al estar codificadas en un texto constitucional, se consideran parte integral del arreglo institucional y por ello los órganos legislativos no pueden reformarlas de manera autónoma. Todavía más, su transformación requiere de procedimientos complejos. Se tratarán en esta sección cuatro elementos. Los tres primeros son comunes a cualquier país y el cuarto atañe particularmente al nuestro país: el régimen político, el sistema electoral, el número de cámaras y el principio de no reelección.

3.1.1 Régimen político

Mucho se habla en el debate sobre la reforma política de la necesidad de “parlamentarizar” al sistema presidencial o, incluso, de transitar hacia un régimen parlamentario. Antes de entrar en materia se ofrecerán algunas definiciones.

Los sistemas presidenciales nacen a partir de la necesidad de equilibrar poderes: tanto el Ejecutivo como el Legislativo son elegidos de manera separada y ninguno puede disolver al otro. De esa forma, las relaciones se basan en pesos y contrapesos mutuos. Lo anterior incentiva el fortalecimiento institucional de los órganos legislativos en cuanto a sus atribuciones y estructuras.

Los partidos políticos en sistemas presidenciales tienden a ser más débiles y descentralizados que sus contrapartes en regímenes parlamentarios, pues existen varios caminos para acceder al Poder Ejecutivo: el congresional o el administrativo. Esto permite que los legisladores tengan mejor capacidad para generar un perfil autónomo al posicionarse en los diversos temas públicos a través de la especialización temática en las comisiones.

En un arreglo presidencial la designación del gabinete, por lo general, es vista como una facultad del titular del Poder Ejecutivo; aunque puede darse el caso, como sucede en Estados Unidos, que alguna de las cámaras ratifique los nombramientos. En algunos países de Iberoamérica se contempla alguna posibilidad de censura, como se aprecia en el texto de Sara Valdés.

Por otra parte, en los sistemas parlamentarios, el gobierno emana de una mayoría en alguna de las cámaras, ya sea porque un partido la alcance por sí misma o haya pactado una coalición con otros. Cuando sucede lo último, el grupo que tiene la primera minoría negocia con sus socios los espacios en el gabinete. En caso de perderse la mayoría, se convoca a nuevas elecciones,

donde el ciudadano decide si reitera o retira su voto a alguna de las fuerzas políticas.

Si la gobernabilidad se basa en el sostenimiento de esa mayoría, los legisladores deben guardar una estricta disciplina al votar en el Pleno. Eso sólo se alcanza con partidos fuertes y centrados en el parlamento. Por lo tanto, estos regímenes tienen órganos legislativos débiles y escasamente profesionalizados. Semejante entorno hace que la única vía para acceder al cargo de primer ministro sea a través de una carrera que inicia, se desarrolla y culmina en una de las cámaras del parlamento. De esa forma, el político ambicioso va adquiriendo, a través de numerosas reelecciones, el ascendente necesario en su grupo parlamentario que le ayude a adquirir un puesto de liderazgo al interior del mismo.

Como ya se mencionó, el debate sobre las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo ha cobrado relevancia en nuestro país. Al respecto, la obra incluye dos ensayos que presentan perspectivas distintas.

El primero, escrito por Sandra Valdés, habla sobre el tránsito a un gobierno semipresidencial para México. De hecho esa propuesta se observa, con algunos matices entre sí, en las iniciativas de reforma política que presentaron en el Senado los grupos parlamentarios del PRI y los partidos de izquierda (PRD, PT y Convergencia) a principios de 2010.

Sobre el tema cabría resaltar, en aras de fomentar la discusión y el intercambio de ideas, que el debate es más amplio y otras opiniones sugieren fortalecer las atribuciones del gobierno ante el órgano legislativo a través de, por ejemplo, fortalecer sus poderes de veto, emitir decretos o darle iniciativa preferente.³ Incluso la iniciativa presentada por el Poder Ejecutivo en diciembre de 2009 va en esa dirección.

El segundo ensayo es de la autoría de Lucero Ramírez, quien argumenta sobre la conveniencia de que exista una co-dirección del Estado por parte de los poderes Ejecutivo y Legislativo. De esa forma, se propone que el control parlamentario incluya la participación en la configuración de políticas públicas y los procesos de decisiones.

Al respecto vale la pena presentar otro lado del debate. De acuerdo con Anthony King (1981), no existen planteamientos firmes en la teoría democrática para preferir la influencia de los órganos legislativos sobre la de los gobiernos. Tampoco un mayor peso de la asamblea implica mejores resultados e incluso podría significar un proceso de toma de decisiones más lento en temas que necesitarían resolverse de manera urgente. Y por último, los órganos legislativos están compuestos por numerosos grupos y facciones, por lo que podría tener mayor capacidad decisoria un conjunto de los mismos en lugar de la pluralidad contenida en las cámaras. En breve, es difícil delimitar

3 Sobre este debate, ver Carey y Shugart (2002) y Mainwaring y Shugart (2002).

responsabilidades con claridad en un órgano colegiado; lo cual no sucede con los ejecutivos.

En un contexto regional, el texto de Carlos Vital Punzo incluido en esta edición ofrece una descripción sobre las atribuciones constitucionales del Congreso de Michoacán, en el marco del federalismo mexicano contemporáneo.

3.1.2 Sistema electoral

El sistema electoral define la forma en que los votos se traducirán en asientos. Los estudios comparados muestran que existen tres grandes categorías: elección por distritos de mayoría simple, sistemas de representación proporcional y los mixtos. Cada uno de ellos incide tanto en el número de partidos como en la forma en que operará una asamblea legislativa. A partir de ahí cada grupo parlamentario definirá sus tácticas según su fuerza entendida como capacidad de negociación y ambiciones.

Por ejemplo, un sistema de distritos de mayoría simple privilegia al partido ganador en una demarcación y excluye a las minorías; lo cual fomenta el bipartidismo y la posibilidad de que un partido pueda ganar la mayoría de la asamblea. La representación proporcional permite la representación de minorías y el multipartidismo, pero dificultaría la construcción de mayorías. Por otra parte, los sistemas mixtos permiten la formación de mayorías estables y la representación de minorías.

Sobre este tema, el ensayo de Fermín Edgardo Rivas Prats ofrece una reflexión sobre la representación política y sus matices en una democracia contemporánea y sus retos en el actual entorno, como sería la creciente influencia de los medios masivos de comunicación y el fenómeno conocido como “ciberdemocracia”.

Por otra parte, Alfredo Sainez Araiza muestra la forma en que los sistemas electorales han influido en los partidos en el México contemporáneo, determinando de esa forma la estrategia, las tácticas y la práctica parlamentaria. Tras hacer una revisión de las diversas reformas electorales desde los años sesenta del siglo pasado, el autor analiza los equilibrios de poder existentes en los congresos locales.

Finalmente José Francisco Martínez Velasco analiza las capacidades institucionales de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales durante el proceso electoral de 2008-2009. El trabajo es de utilidad para conocer los problemas que derivan de la aplicación de las leyes electorales vigentes.

3.1.3 Número de cámaras

Un arreglo unicameral u otro bicameral arrojarán posibilidades distintas en cuanto a las tácticas a seguir. Por ejemplo, la existencia de una cámara permite

tomar decisiones de una manera más rápida, aunque eso pueda fomentar la precipitación.

Por otra parte, la existencia de dos asambleas ayuda a una discusión más moderada, especialmente si la conformación entre ambas es distinta gracias a las reglas que tengan para la misma. En este entorno, el proceso de toma de decisiones es más lento, aun cuando la cámara alta sólo pueda ejercer un veto temporal, como sucede en los regímenes parlamentarios. También permite que los partidos y grupos de interés tengan más de una oportunidad para tratar de influir en las decisiones públicas. Es posible que surja el desacuerdo o incluso el *impasse* al rechazar una lo que aprobó su colegisladora; pero se pueden diseñar procedimientos para vencer el bloqueo, como la conformación de comisiones de conferencia que acuerden un dictamen común.

3.1.4 Principio de no reelección

México y Costa Rica son las únicas democracias occidentales que no permiten la reelección inmediata de los legisladores. Más allá del debate sobre la conveniencia o no de su restauración, que rebasa los objetivos del presente libro,⁴ conviene señalar que el actual sistema influye en el funcionamiento de los órganos legislativos nacionales y las tácticas que siguen sus integrantes.

Para el tema que ocupa a la presente obra, el principal problema de la no reelección es que ningún legislador puede garantizar la continuidad de cuanto acuerda al terminar su mandato. De esa forma, tanto la institucionalidad interna como el alcance de los acuerdos están sujetos a los acuerdos que establecen partidos que interactúan por un corto periodo de tiempo. Otro problema es la falta de autonomía de los órganos legislativos frente a los liderazgos partidistas, quienes deciden sobre las carreras políticas con base en la lealtad.⁵

Antes de cerrar esta parte conviene mencionar el trabajo de Efrén Arellano, quien habla sobre la importancia de la cultura política en la gobernabilidad. Tras hablar sobre la crisis de representación que viven las sociedades contemporáneas, vislumbra a la participación como un elemento que legitima a los sistemas políticos y mejora su desempeño.

3.2 Normas internas

El derecho más antiguo que tienen los órganos legislativos es la libertad de palabra, conocida también como inviolabilidad. Una definición mínima sería la protección que gozan los miembros de un órgano legislativo contra cualquier acción legal que se realice a partir de sus opiniones o votaciones expresadas dentro de los procedimientos parlamentarios.

A partir de este derecho se ha reconocido que los órganos legislativos son también autónomos en la forma que deciden ejercerlo. Es decir, a partir de la

4 Para una discusión sobre el tema, ver Dworak (2003).

5 Para una discusión sobre la institucionalización del Congreso sin reelección, ver Dworak (2009).

inviolabilidad se deriva el derecho para determinar su normatividad interna. Por lo anterior, esta segunda parte revisará los siguientes aspectos: orden de los asientos, grupos parlamentarios, órgano de gobierno, mesa directiva, comisiones, proceso legislativo, técnica legislativa y estructuras administrativas.

3.2.1 Orden de los asientos

La forma en que se acomodan los asientos, determina en buena medida la manera en que opera un órgano legislativo. Existen dos modalidades: bancadas enfrentadas y en hemiciclo.

Los asientos en el Parlamento del Reino Unido están acomodados en dos grandes grupos enfrentados: el gobierno y la oposición. La distancia entre las bancadas es el de dos espadas cruzadas. Es decir, los bandos están en oposición directa y encarnizada pero lo suficientemente lejos para no matarse entre sí. (Griffith, Ryle y Wheeler-Booth, 1989:13)

En esta dinámica, el Legislativo es la arena entre las posiciones encontradas, importando poco la negociación y el debate técnicamente especializado. Por ejemplo, las comisiones dictaminadoras se nombran de manera *ad hoc* para cada iniciativa y sus salones de sesiones reflejan al Pleno. Tan poco relevante es la discusión que incluso se cuenta con un procedimiento que corta de tajo los trabajos, enviando la iniciativa a votación: la moción guillotina. (Griffith, Ryle y Wheeler-Booth, 1989:225-227)

Por otra parte, el acomodar los asientos en hemiciclo o anfiteatro permite que el presidente de la mesa directiva y los oradores puedan ver a toda la asamblea, ofrece un espacio central para los secretarios y papeles (Bentham, 2000:306), así como ver a las posiciones como un continuo entre “derecha” e “izquierda” en lugar de facciones encontradas.

3.2.2 Grupos parlamentarios

Si un parlamento es la abstracción de una batalla, entonces los grupos parlamentarios simbolizan los ejércitos combatientes. Son agrupaciones de legisladores unidos por la identificación con un partido político y por ello siguen, de una forma más o menos predecible, la línea que establece un coordinador.

De lo anterior se extrae que el papel de un coordinador de grupo parlamentario es el mismo que tiene un general: delinear las estrategias, planear las tácticas y mantener elevada la moral en un grupo parlamentario. Las fallas en estos rubros llevarán necesariamente a un pobre desempeño colectivo e, incluso, hasta la posible destitución del líder de bancada.

En cuanto a la operación interna de las bancadas, el texto de Francisco Javier Jiménez Ruiz ofrece una visión sobre las agendas de los grupos parlamentarios durante los trabajos de la Comisión para la Reforma del Estado en el Senado durante 2007 y 2008, así como la forma en que se aprobaron los temas que en ese momento resultaron viables.

Por otra parte, el texto de Enrique Flores Ortiz analiza el comportamiento de los grupos parlamentarios en la Cámara de Diputados al momento de votar, detalla las metodologías existentes para medir la disciplina partidista y la cohesión parlamentaria y revisa el grado de disciplina que han tenido las bancadas a partir de año 2000.

El ensayo de Gerardo López Cuéllar ofrece una visión de los procesos de negociación a través de las teorías de la elección racional y la elección social. Es decir, la forma en que los actores y los grupos definen sus preferencias y se encuentran dispuestos o no a negociar con otros.

Los partidos políticos fueron resultado de la ampliación del derecho al voto para las clases populares que tuvieron lugar a partir de finales del siglo XIX. Antes de ese momento había facciones más o menos articuladas en torno a liderazgos locales u otros clivajes como la religión. En este sentido, el ensayo de Adrián Gimete-Welsh y Jazmín Marín Buendía muestra cómo, durante el debate en torno a la libertad de creencias del Congreso Constituyente de 1856-1857, se agruparon las diversas posiciones radicales, moderadas y conservadoras, generándose espacios de negociación.

3.2.3 Órgano de gobierno

La pluralidad en el Pleno de un órgano legislativo requiere de la existencia de una instancia que coordine a los dirigentes de las bancadas; de lo contrario, existirían grupos representativos de la pluralidad que no necesariamente garantizarían la toma de decisiones. Por lo tanto, estas organizaciones representan las formas institucionales más recurridas para lograr los consensos necesarios para pasar de la pluralidad partidista a la construcción de decisiones legítimas. (Cossío, 2003:229-230)

Se puede definir a un órgano de gobierno como aquella instancia en la cual sus miembros generalmente representan a cada grupo o representación parlamentaria. Tiene por objeto principal coordinar las tareas políticas –aunque en ocasiones llega a tener atribuciones legislativas y administrativas–, impulsando entendimientos y convergencias entre los miembros de la asamblea. En cuanto a su duración, puede ser permanente aunque la temporalidad del cargo que asumen sus integrantes podría variar según las decisiones de los respectivos grupos parlamentarios. También puede ser presidido por un diputado electo de entre todos los que conforman el órgano legislativo o, en determinados casos, por alguno de los coordinadores de los grupos parlamentarios. (Molina, 2004:137)

Por cuanto a las posibilidades tácticas, un órgano de gobierno que se limita a la atención de temas como la programación de los temas a debatir implica que otros órganos internos como la mesa directiva tendrán la capacidad de comportarse con autonomía de las decisiones políticas. De lo contrario, una baja institucionalización implica que un órgano de gobierno decide sobre cada aspecto de la vida interna del órgano legislativo. (Dworak, 2009)

El ensayo de Miguel Fernando Peregrina Peraza y Leticia Moreno Castro ilustra, tras presentar la historia del Congreso de Sinaloa y hablar sobre su conformación, los dilemas que ha enfrentado con respecto a la conformación y atribuciones de las mesas directivas y los órganos de gobierno.

3.2.4 Mesa directiva

La confrontación de visiones y proyectos opuestos requiere de un espacio de neutralidad que permita la conducción de las sesiones y garantice una base mínima de respeto entre las partes. Por lo tanto, es necesario que exista una mesa directiva. Aunque pueden llegar a tener otras atribuciones, se espera que cubran ciertos objetivos básicos como dirigir de manera efectiva e imparcial los trabajos del Pleno, preservar la libertad de las deliberaciones, hacer respetar las prerrogativas de los legisladores y representar a la asamblea (Molina, 2004:129-131). Incluso pueden tener atribuciones sobre áreas que corresponden al interés de la institución en su conjunto como la biblioteca, el diario de los debates o incluso la comunicación social.

En breve, una mesa directiva en un órgano legislativo institucionalizado provee una esfera de neutralidad en la lucha entre los partidos. Para desempeñar este trabajo de manera óptima, se espera que su presidente cuente con una reputación de imparcialidad o al menos que su nombramiento se encuentre lo más libre posible de la influencia de los grupos parlamentarios. Por lo tanto, se tendrán resultados distintos si este funcionario puede permanecer sólo un mes en su encargo, un periodo de sesiones, un año o toda la legislatura.

3.2.5 Comisiones

Las comisiones son instancias donde tiene lugar el trabajo especializado de un órgano legislativo. Se conforman de manera plural y su finalidad es conocer acerca de un asunto que deberá ser estudiado de manera amplia durante un tiempo perentorio. A través de éstas se logra una adecuada división de trabajo, además de que favorecen la especialización, permiten un trabajo más discreto y técnico y fomentan la participación de todos los representantes.

Hay numerosos elementos en el diseño de las comisiones que pueden propiciar o inhibir conductas tácticas. Por ejemplo, el instalar varias comisiones dedicadas a un tema permitiría que un presidente de mesa directiva con sesgos partidistas impulse el trabajo de aquella presidida por un legislador afín. La existencia de comisiones con facultades que se traslapan fomenta la parálisis, especialmente si se encuentran presididas por partidos distintos. Finalmente, la mayoría de los países establecen que las presidencias deben corresponder al partido que tenga la mayoría en la asamblea: hacer lo contrario favorecería que un partido minoritario pueda boicotear temas a través de su influencia en las comisiones que presidan.

3.2.6 Proceso legislativo

De acuerdo con Cecilia Mora-Donatto, (2001:85) los procedimientos parlamentarios son el trabajo sustantivo que desarrollan las cámaras, pues a través de éste se genera, con base en la pluralidad de voluntades, una voluntad general que expresa el parecer del órgano legislativo y que es consecuencia de la actualización del principio democrático. Los parlamentos, prosigue, encuentran en dichos procedimientos mecanismos que racionalizan la toma de decisiones.

Una definición de reglas de procedimiento son las provisiones constitucionales, estatutarias y reglamentarias que afectan materialmente el procesamiento de las iniciativas. Tales reglas importan en la medida que distribuyen recursos reales cuyos efectos no pueden ser deshechos sin incurrir en costos reales de tiempo y esfuerzo, confieren beneficios que los partidos consideran dignos de preservar por medios extra-legislativos y porque en ocasiones se encuentran codificados en leyes cuya reforma es compleja. (Cox, 2000:169-191)

El proceso no tiene por qué ser ágil y expedito – incluso es poco deseable que lo fuese. En palabras de Juan Molinar Horcasitas y Jeffrey Weldon (2009:5), en cualquier país democrático es siempre complejo y en ocasiones hasta tortuoso pues, por su propia naturaleza, el sistema de elaboración, discusión, aprobación y promulgación de leyes no puede simplificarse exageradamente sin caer en la dictadura.

Dicha tortuosidad, prosiguen los autores, se debe a que más que perseguir la eficiencia y rapidez en la toma de decisiones legislativas, los sistemas constitucionales casi siempre buscan proteger la discusión sistemática de todos los aspectos y consecuencias previsibles de una ley, y dar acceso al debate a todos los actores políticos que tienen un interés legítimo en la norma a discutir. (Molinar y Weldon, 2009:5)

El procedimiento legislativo puede estar codificado tanto en leyes orgánicas y reglamentos como en acuerdos coyunturales y costumbres, en la medida que ningún marco normativo puede prever todas las eventualidades en la aplicación. Este es uno de los elementos de mayor valor táctico en la vida parlamentaria y su conocimiento puede implicar la victoria o la derrota en un debate.

Tal vez por la razón arriba expuesta un buen número de ensayos publicados aquí se enfocan en el tema de los procedimientos y prácticas. En primer lugar, el texto de Eliseo Muro Ruiz y Jessie Guadalupe Cuevas muestra a los actos legislativos como declaraciones de voluntad de las asambleas para cumplir con sus funciones. A partir de ahí se detallan las implicaciones tácticas de cada uno de sus elementos, especialmente en el Pleno.

El texto de Jaime Izmael Magaña Mata, Luis David Coaña Be y Alfonso Díaz Herrera habla sobre el valor de los acuerdos y prácticas parlamentarias para mejorar el desempeño de los órganos legislativos. Su propuesta es compilar y codificar estos instrumentos, con el fin de que sirvan de referencia para el Congreso de la Unión y las legislaturas locales.

En los últimos meses, tanto el Senado de la República como la Cámara de Diputados publicaron sus nuevos reglamentos internos, con el fin de adaptar sus procedimientos a una realidad que se ha transformado considerablemente desde 1934, fecha del hasta entonces vigente Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Los análisis de Francisco Arroyo Vieyra, Arturo Ayala Cordero y César Jáuregui Robles describen las innovaciones que contienen las nuevas normas. Por otra parte, el ensayo de Emilio Suárez Licona trata sobre las transformaciones que, en materia de práctica parlamentaria, trajo el nuevo reglamento de la Cámara de Diputados.

Finalmente, el texto de Alfredo Hurtado Cisneros ofrece una visión local: el proceso legislativo en el Congreso del Estado de México y el papel de su modernización para fortalecer la democracia local. Hace una descripción detallada sobre los procedimientos en aquel órgano legislativo.

Antes de pasar al siguiente apartado, cabría mencionar la importancia estratégica que tiene para un grupo parlamentario el contar con legisladores con habilidades para argumentar y debatir, pues esto también influye en los resultados. Prueba de esa relevancia sería la colección de aforismos y principios que compiló el parlamentario inglés William Gerald Hamilton en el siglo XVIII.

3.2.7 Técnica legislativa

Tan importante es contar con un órgano legislativo plenamente institucionalizado que genere certidumbre sobre sus procesos como de un personal capaz de elaborar iniciativas técnica y jurídicamente sólidas. De esa forma, la técnica legislativa se conforma como el estudio de las reglas, fórmulas o métodos destinados a mejorar la calidad de la estructuración y sistematización de los instrumentos normativos, así como del uso del lenguaje de tales instrumentos. (Minor Molina y Roldán Xopa, 2006:7)

Un legislador no necesariamente presenta iniciativas para ser aprobadas, sino para posicionarse en un tema o dar una postura frente a las propuestas de otros en el más puro sentido táctico. No obstante, todo órgano legislativo institucionalizado necesita contar con personal capacitado para que al menos pueda modificar asertivamente las iniciativas que se le presentan, especialmente las que provienen del gobierno, a quien tiene por función vigilar.

El tema tiene tanta relevancia que Armando Hernández Cruz propone, tras un análisis debidamente sustanciado, generar un nuevo paradigma en la ciencia del derecho: el derecho procesal legislativo, que reemplazaría el concepto de la técnica legislativa. Incluso se le llama así a una sección de la presente obra.

En cuanto a la práctica, un primer elemento a revisar es que el personal de apoyo cuente con los recursos necesarios para elaborar iniciativas y dictámenes. En ese sentido, Luis Mendoza Cruz habla sobre la importancia de las tecnologías de la información en la labor legislativa, resaltando el valor de la transparencia.

Por su parte, Gonzalo Santiago Campos analiza la importancia de que la creación de normas atienda al principio de racionalidad en la forma en que son argumentadas las leyes, ya sea en la etapa de investigación y fundamentación como en la de su confección. Se hace un análisis de cada una de las etapas y los recursos que cada una demanda.

En su ensayo Miguel Ángel Camposeco subraya la relevancia de la lógica y el lenguaje para crear normas jurídicas. Se revisan los principios que cada elemento tiene y cómo seguirlos para la elaboración de iniciativas.

El último texto de este apartado es de la autoría de Ernesto Ramos Mega y provee una metodología para evaluar las iniciativas en materia de reforma electoral. Lo anterior, para obtener elementos sustantivos para calificar el desempeño de los legisladores y derivar propuestas de normatividad que exijan elementos mínimos de calidad a las iniciativas.

3.2.8 Estructuras administrativas

Toda institución genera organizaciones para cumplir con sus fines. En el caso de una asamblea deliberativa se requiere de una estructura que provea, de la manera más profesional posible, el apoyo técnico y administrativo necesario para cumplir con sus funciones. Buena parte del desempeño dependerá de los procesos que se hayan elegido.

El trabajo de Julio C. Contreras y Eleazar Rodríguez Orta ofrece una vía para analizar a los órganos legislativos bajo los parámetros de teoría organizacional, con énfasis en las estructuras administrativas. Una investigación posterior bajo esta metodología podría tratar las limitantes a las capacidades organizacionales que impone la imposibilidad de que los operadores de cada asamblea (esto es, los legisladores) roten en su totalidad de manera periódica, con el fin de diseñar escenarios de factibilidad.

4. Retos del pensamiento táctico en los órganos legislativos en el siglo XXI

Un órgano legislativo forma parte de las instituciones públicas y éstas del entramado de relaciones contenidas en un Estado. Como ya se dijo, todo cambio en la dinámica social implicará tarde o temprano una reforma en la organización de las instituciones, planteando también nuevas posibilidades tácticas. Se hablará aquí de dos retos que enfrentan las asambleas.

En primer lugar hay que señalar la forma en que la tecnología (especialmente los medios y tecnologías de la información) influye en la forma de hacer política y en la gobernabilidad. En el siglo XIX los órganos legislativos eran el

centro del debate y generaban opinión. Hoy deben pensar cómo reposicionarse.⁶

Otro reto a considerar es la forma en que los órganos legislativos van a interactuar con una sociedad cada vez más compleja y plural en un entorno que brinde transparencia, certidumbre e igualdad de oportunidades para todos los actores en esas relaciones. (Dworak, 2011)

¿Cómo evaluar a un órgano legislativo? Existen muchas metodologías, cada una con sus elementos a favor o en contra. Al respecto, el texto de Víctor Alarcón Olguín plantea algunos criterios para llevar a cabo este tipo de ejercicios, así como los elementos que se necesita reunir para no dejar temas, aspectos o funciones fuera y evitar sesgos de análisis.

Para concluir el presente estudio introductorio se reitera la invitación a leer las colaboraciones contenidas en la presente obra, con la seguridad de que el lector hallará elementos distintos a los aquí expuestos para ampliar su conocimiento de los órganos legislativos, su funcionamiento y agenda de reformas.

6 Para un debate en estos temas, ver Pau i Vall y Carbonell (2006).

Bibliografía

- BENTHAM, Jeremy (2000). *Tácticas legislativas*. México: Cámara de Diputados.
- CANETTI, Elías (1977). *Masa y poder*. España: Muchnik Editores.
- CAREY, John M. y Matthew Soberg Shugart (editores) (1998). *Executive Decree Authority*. Cambridge: Cambridge University Press.
- COSSÍO, José Ramón (2003). *Los órganos del Senado de la República*. México: Senado de la República / Instituto Tecnológico Autónomo de México / Miguel Ángel Porrúa.
- COX, Gary W. (2000). "On the Effects of Legislative Rules", en *Legislative Studies Quarterly*, XXX, 2.
- DWORAK, Fernando (coordinador) (2003). *El legislador a examen. El debate sobre la reelección legislativa en México*. México: Cámara de Diputados / Fondo de Cultura Económica, 2003.
- ____ (2009). "Un Congreso vulnerable: la precariedad institucional del Poder Legislativo", *Este País*, 220.
- ____ (2011). *Cabildo*. Estancia de investigación realizada en la Dirección General de Estudios Legislativos: Política y Estado del Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República. (<http://www.politicayestadoibd.org/doc.php?ID=130>).
- Griffith, J. A. G., Michael Ryle y M. A. J. Wheeler-Booth (1989). *Parliament. Functions, Practice and Procedures*. Londres: Sweet & Maxwell.
- HAMILTON, Guillermo Gerardo (1990). *Lógica parlamentaria*. México: Colofón.
- JEFFERSON, Thomas (1827). *Manual del derecho parlamentario*. París: Librería Americana.
- KING, Anthony (1981). "How to Strengthen Legislatures – Assuming That We Want To", en Norman J. Ornstein (editor), *The Role of the Legislature in Western Democracies*. Washington: American Enterprise Institute for Public Policy Research.
- MAINWARING, Scott y Matthew Soberg Shugart (editores) (2002). *Presidencialismo y democracia en América Latina*. Buenos Aires: Paidós.
- MINOR MOLINA, José Rafael y José Roldán Xopa (2006). *Manual de técnica legislativa*. México: Cámara de Diputados / Miguel Ángel Porrúa.
- MOLINA ZEPEDA, María Trinidad (2004). "Órganos rectores de la actividad parlamentaria en los congresos estatales", en Robert Balkin (coordinador), *El poder legislativo estatal en México. Análisis y diagnóstico*. México: Universidad Estatal de Nueva York.
- MOLINAR HORCASITAS, Juan y Jeffrey A. Weldon (2009). *Los procedimientos legislativos en la Cámara de Diputados, 1917-1964*. México: Cámara de Diputados / Miguel Ángel Porrúa.
- MORA-DONATTO, Cecilia (2001). *Temas selectos de derecho parlamentario*. México: Universidad Anáhuac del Sur / Miguel Ángel Porrúa.
- NORTH, Douglas C. (1990). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica.
- PATTERSON, Samuel C. y Gary W. Copeland (1994). "Parliaments in the Twenty-first Century", en Gary W. Copeland y Samuel C. Patterson, *Parliaments in the Western World: Changing Institutions*. Ann Harbor: The University of Michigan Press.
- PAU I VALL, Francesc y Miguel Carbonell (compiladores) (2006). *Temas y problemas del parlamento contemporáneo*. México: Senado de la República / Universidad Nacional Autónoma de México / Instituto de Investigaciones Jurídicas / Miguel Ángel Porrúa.
- POLSBY, Nelson (1968), "The Institutionalization of the U.S. House of Representatives", *American Political Science Review*, 62.