

¿Cómo clasificar las iniciativas de ley? Una propuesta metodológica para la transición democrática mexicana*

How to classify the initiatives of law? A methodological proposal for Mexican democratic transition

Sergio A. Bárcena Juárez**

Helga Jáuregui Ballesteros***

SUMARIO

1. Introducción / 2. La clasificación de las iniciativas de ley. Primeros intentos / 3. Una nueva generación en el estudio de las iniciativas / 4. Medición de la relevancia legislativa en Latinoamérica / 5. Estudios sobre relevancia de las propuestas legislativas en México / 6. Problematización / 7. Clasificando las iniciativas de los diputados. Índice de trascendencia / 8. El índice de trascendencia a prueba / 9.

RESUMEN

La realidad actual del sistema político mexicano respalda lo sugerido por la literatura que señala la transición de los congresos latinoamericanos de un carácter reactivo hacia una mayor “participación” legislativa. Considerando que los proyectos de ley varían de acuerdo con las demandas que atienden, los insumos que requieren para su fabricación, la confrontación parlamentaria que generan, los objetivos que persiguen sus promoventes, entre otras cosas; asumiendo a los legisladores como actores racionales con ambi-

ciones progresivas reflejadas en la función de proyección inherente a los proyectos de ley, ¿cómo se puede sistematizar la clasificación de las iniciativas para que sea aplicable a congresos democráticos? Analizando las iniciativas presentadas en la Cámara de Diputados entre 1988 y 2006, el texto pone a prueba la metodología construida mediante exámenes estadísticos y pruebas de validez lógica empleados por estudios previos.

PALABRAS CLAVE

Iniciativas de ley, legislación, metodología.

ABSTRACT

The current reality of the Mexican political system supports what is suggested by the literature that points out the transition of Latin American congresses from

a reactive character to greater legislative “participation”. Considering that the bills vary according to the demands they serve, the inputs they require for their manu-

*Trabajo preparado para su presentación en el V Congreso Internacional de la Asociación Mexicana de Ciencia Política (Amecip), organizado en colaboración con la Universidad de Quintana Roo, en la Ciudad de Cancún, Quintana Roo, los días 13, 14, 15 y 16 de septiembre de 2017.

**Investigador de tiempo completo de la Escuela de Humanidades, Tecnológico de Monterrey, en Ciudad de México. sergio.barcena@itesm.mx

*** Coautora.

facture, the parliamentary confrontation they generate, the objectives pursued by their promoters, among other things; assuming legislators as rational actors with progressive ambitions reflected in the projection function inherent in the bills; how the classification of initiatives can be systematized so that it is applicable

to democratic congresses? Analyzing the initiatives presented in the Chamber of Deputies between 1988 and 2006, the text evaluates the methodology constructed through statistical test and logical validity test used by previous studies.

KEYWORDS

Initiative of law, legislation, methodology

Recibido el 10 de febrero de 2018. Aceptado el 25 de febrero de 2018.

1. Introducción

A diferencia de los sistemas parlamentarios donde los gobiernos históricamente han reclamado —y ejercido con cierta eficacia— la tarea de elaborar leyes nacionales (Brunner, 2013, p. 9), para los modelos presidenciales contemporáneos resulta cada vez más común que los congresistas asuman el rol de promoventes activos de legislación (García Montero; Taylor Robinson).¹

El sistema político mexicano es claro ejemplo de cómo un Ejecutivo puede pasar de ser el iniciador de leyes por excelencia a un modesto promotor de reformas jurídicas tras una reconfiguración del régimen. Hacia las últimas décadas del siglo XX, cuando la estructura político-institucional hegemónica se desmoronó, en México pudo concretarse una inversión de la función legislativa a nivel federal. Y es que entre 1930 y 1997 el Ejecutivo generó en promedio el 80% de las iniciativas de ley propuestas a la Cámara de Diputados.² En cambio, para la LXIII Legislatura (2012-2015), solo el .009 % de las reformas discutidas en la cámara baja durante ese periodo han provenido de la oficina presidencial.

Diversas hipótesis podrían esgrimirse en torno a las causas del fenómeno arriba referido. Desde el riesgo que representa para la imagen de un presidente que sus iniciativas sean derrotadas en una asamblea donde no cuenta con el apoyo de un contingente mayoritario, hasta el hecho de que un sistema electoral competitivo motive a los legisladores a procurar nexos con sus electorados mediante la promoción de proyectos atractivos para votantes prospectivos. Lo que es cierto es que, desde finales del siglo XX, la actividad parlamentaria de la Cámara de Diputados mexicana se ha venido nutriendo primordialmente de iniciativas redactadas por congresistas federales y no de propuestas provenientes del gobierno. Piénsese que en menos de 30 años (entre 1985 y 2015) el promedio de iniciativas por legislador creció en más de 2500 %, pasando de .21 en 1988 a una cúspide de 5.52 propuestas de reforma per cápita en la LXI Legislatura (2009-2012).

Si se asume que los congresistas son actores políticos racionales acotados por un sistema institucional determinado, que persiguen objetivos diversos y cuentan con recursos limitados para la realización de sus funciones representativas, esta dramática inflación en la cantidad de iniciativas de ley propuestas por diputados federales amerita ser analizada con mayor precaución, pues no es lo mismo que un legislador presente un

1 Esto desde luego, depende de un conjunto de factores, como los poderes constitucionales del presidente, la existencia de mayorías congresionales estables, la competitividad electoral, las reglas de elección, las instituciones alrededor de la fabricación de iniciativas, entre otros.

2 Bárcena, 2017; Molinar y Weldon; 2009; Nava *et al.*, 2000; Goodspeed, 1955.

proyecto con bajos requerimientos técnicos y sobre temas poco controvertidos (piezas de seudolegislación)³ a que este redacte una nueva ley para modificar el sistema de pensiones a nivel nacional. Es decir, los proyectos de ley que abanderan los congresistas no son iguales entre sí. Éstos varían de acuerdo a las demandas que atienden, los insumos que requieren para su fabricación, la confrontación parlamentaria que generan, los objetivos que persiguen sus promoventes, entre otras cosas. Por tanto, la productividad de un congreso es un buen indicador para aproximarse al desempeño de sus integrantes y estimar el ritmo de la actividad legislativa. No obstante, este señalamiento presenta el inconveniente cualitativo de ser incapaz de discriminar entre cambios de escasa relevancia y reformas con un profundo impacto económico político y social.⁴

El presente texto tiene por objeto hacer una revisión analítica en la literatura en torno a los distintos instrumentos metodológicos empleados para distinguir las iniciativas de ley por sus contenidos. Con base en esta discusión de la literatura teórico-metodológica, esta pieza de investigación plantea una herramienta propia aplicable al contexto de la transición democrática en México. Finalmente, con datos de la presentación de iniciativas en la Cámara de Diputados entre 1988 y 2006, el texto pone a prueba la metodología construida mediante exámenes estadísticos y pruebas de validez lógica empleados por estudios previos.

2. La clasificación de las iniciativas de ley. Primeros intentos

El trabajo de Lowi, publicado en 1964, cuestionó la capacidad de la teoría elitista y del pluralismo para explicar las interacciones de poder involucradas en la creación de bienes públicos.⁵ Entendió como un desafío primordial de los estudios de su época conocer el tipo de respuestas producidas por el Congreso distinguiéndolas no únicamente por áreas temáticas sino en función de su impacto sobre la sociedad. Así, su clasificación dividió las iniciativas en distributivas, redistributivas y regulatorias.⁶ El principal problema con esta tipología es su operacionalización. Las categorías no permiten incluir a la totalidad de proyectos presentados por los legisladores y su horizontalidad hace imposible establecer de criterios ordinales que distingan a los proyectos relevantes de cambios cosméticos. Además, no toma en cuenta el conflicto político que puede originar el trámite e implementación de ciertas iniciativas ni la cantidad de ciudadanos que pueden verse afectados por estas.

El siguiente esfuerzo de clasificación en la agenda investigativa provino de Polsby, quien analizó un año de actividad congresional en EEUU (1962-63) bajo el argumento de que las iniciativas podían ordenarse por nivel de importancia. Esta tipología buscó responder a una serie de cuestionamientos como: ¿cuántas personas podían verse afectadas por los resultados de la decisión pública?, ¿qué tipo de recursos serían distribuidos?, ¿qué tan grande era la cantidad de recursos monetarios a distribuir?, ¿qué tan drástica-

3 Para una referencia precisa sobre el concepto de seudolegislación véase Mattson, 1995)

4 Aldo Muñoz Armenta, "El Poder Legislativo y las restricciones institucionales de la representación política", en Escobedo, Juan Francisco (coord.), Representación política y toma de decisiones, México UIA, 2004, p. 75.

5 Theodore Lowi, "American Business, Public Policy, Case-Studies and Political Theory", en World Politics, No. 4, Vol. 16, 1964, pp. 677-715

6 "Ibíd.", pp. 688-689.

mente se alteraba la distribución de los recursos en la comunidad?⁷ Si bien el criterio de Polsby permite definir jerarquías de los proyectos en función de su costo social y político, su principal debilidad se encuentra en el aterrizaje al análisis empírico. Dado que sus categorías no son mutuamente excluyentes, es complicado traslapar distintas leyes en un mismo nivel y conocer su intencionalidad simultáneamente.

Posteriormente, Blondel *et al.* plantearon que dada la complejidad analítica que representaba interpretar los procesos internos de cada congreso, el camino más viable para lograr una ciencia comparativa de las asambleas era conocer los productos jurídicos que estas generaban.⁸ Así, retomaron las tres categorías de Lowi agregando una escala de relevancia a cada una de ellas.⁹ Para graduar las iniciativas se basaron en su longitud, otorgando a los proyectos una calificación entre uno y diez. Las propuestas de mayor extensión (ya fueran distributivas, redistributivas o regulatorias) fueron consideradas más relevantes y por tanto obtuvieron puntajes más cercanos a diez.¹⁰ El trabajo encontró que la mayoría de los proyectos en los cuatro congresos analizados tuvieron una calificación menor a 4 (en escala de 1 a 10, teniendo las menos complejas una calificación de 1). Se advirtió que cuando la asamblea analizada se insertaba en un régimen autoritario, las iniciativas del gobierno se aprobaban con relativa facilidad. Asimismo, se exhibió que los legisladores de oposición mostraron especial interés por introducir proyectos poco relevantes, lo que Blondel y sus colegas interpretaron como involucramiento con fines de propaganda a bajo costo de fabricación.¹¹

A pesar de su simpleza, el argumento de estos últimos autores para graduar la relevancia de las iniciativas resulta sugerente. En su investigación empírica se percataron de que las propuestas que pretendían modificar, eliminar o crear una mayor cantidad de artículos ocasionaban fuertes confrontaciones en la asamblea, dado que cada ítem de una iniciativa demandaba negociación y entendimiento entre actores individuales y partidistas. A su vez, observaron que las reformas de gran calado (con calificaciones cercanas a 10) a menudo contenían una gran cantidad de texto en tanto que proponían modificaciones a distintos artículos o, en su defecto, creaban nuevos ordenamientos.

La obra de Di Palma es de las pocas que en las décadas de los 60 y 70 estudiaron una realidad distinta a la estadounidense. En dicho estudio se presentó al Congreso Italiano como un caso atípico en Europa por los altos niveles de productividad que estaba alcanzando.¹² Para analizar este fenómeno, Di Palma clasificó las iniciativas siguiendo dos criterios. Uno fue el nivel de agregación, asumiendo que los proyectos podían dirigirse hacia la población nacional, una región, una comunidad local, un sector de la sociedad o un grupo particular. El otro criterio derivó del impacto esperado de las iniciativas, dividiendo las propuestas en benéficas, mixtas y privativas.¹³

7 Nelson Polsby, *Community, Power and Political Theory*, New Haven, Yale University Press, 1963, pp. 95-96.

8 Jean Blondel, *et al.*, "Legislative Behavior. Some Steps towards a Cross-National Measurement", en Norton, Phillip (coord.), *Legislatures*, Oxford, Oxford University Press, 1990, pp. 189-191.

9 Blondel comparó las iniciativas promovidas por representantes del Reino Unido, Irlanda, Francia, Suecia e India.

10 Blondel *et al.*, *op. cit.*, pp. 194-195.

11 *Ibid.*, pp. 197-203.

12 Blondel *et al.*, *op. cit.*, pp. 150-152.

13 Las iniciativas benéficas reparten recursos y privilegios; las privativas imponen restricciones económicas, políticas o jurídicas; y las mixtas otorgan beneficios para unos mientras privan a otros.

Tras definir sus categorías, Di Palma solicitó a 11 jueces que codificaran una muestra estratificada de 200 iniciativas presentadas por el gobierno y 200 por diputados entre 1963 y 1972. Sus evidencias revelaron que la mayoría de las propuestas se dirigieron a segmentos focalizados de la sociedad y que la mayoría buscaban producir impactos benéficos sobre su población meta.¹⁴ Con esta clasificación, Di Palma demostró que la asamblea italiana fue un órgano altamente productivo, pero de leyes marginales y de escasa relevancia, conocidas como *leggine*.¹⁵

3. Una nueva generación en el estudio de las iniciativas

Un par de décadas después del estudio de Di Palma, Mayhew revivió el debate de la medición. Este último usó una metodología basada en el barrido de datos para analizar las propuestas de ley presentadas por los diputados norteamericanos entre 1940 y 1990 con el fin de discriminar las propuestas trascendentales de las superficiales.

Para hacer su primer barrido, Mayhew consultó las notas de los diarios *New York Times* y *Washington Post*, publicadas entre 1940 y 1990. Para que un proyecto fuera considerado relevante, este debía aparecer como un logro legislativo trascendental en las opiniones y comentarios periodísticos de tales diarios.¹⁶ El segundo barrido tuvo por objeto capturar la relevancia retrospectiva de las iniciativas ante la posibilidad de que alguna no hubiera recibido la merecida atención cuando se discutió inicialmente. Para ello, Mayhew compiló las historias contenidas en los anuarios del Congreso de EEUU.¹⁷ Después, juntó los datos de ambos barridos y determinó cuáles eran las iniciativas trascendentes o *landmark*. Tras cruzar estos identificadores con la conformación gubernamental, concluyó que los periodos de gobierno dividido no deprimieron la generación de legislación relevante.

Howell *et al.* criticaron que el segundo barrido de Mayhew era sensible al impacto mediático de eventos posteriores al momento en que se presentaba una iniciativa. Es decir, el proyecto de ley podía ser presentado y tener eco en los medios impresos no por ser importante sino por eventos ajenos que le dieran relevancia mediática. Además, los resultados quedaban sujetos a las perspectivas personales de los cronistas del Congreso que opinaban sobre las iniciativas varios años después de ser promovidas, lo que pudo haber sesgado la relevancia atribuida a los proyectos.¹⁸ Asimismo, notaron que Mayhew aplicó la técnica estadística incorrecta para analizar sus datos, puesto que empleó re-

14 Giuseppe Di Palma, "Rules and Legislative Outcomes in the Italian Parliament", en *Legislative Studies Quarterly*, No. 2, Vol. 1, 1976, p. 152.

15 Esto se debió a que las reglas y prácticas de la asamblea permitieron un procesamiento diferenciado de las iniciativas. Aquellas que apuntaban a redistribuir recursos y que impactaban a grandes parcelas de la sociedad, eran enviadas al pleno donde tenían garantizada una mayor publicidad, pero menos probabilidades de aprobación. Los proyectos menos controversiales fueron casi todos turnados a comisiones donde tenían una mejor deliberación y podían alcanzar consensos con mayor facilidad para su aprobación. Véase Di Palma, *op. cit.*, p. 174.

16 David Mayhew, *Divided we Govern: Party Control, Lawmaking, and Investigations 1946-1990*, New Haven, Yale University Press, 1991, pp. 37-39.

17 *Ibid.*, p. 40.

18 William Howell, Scott Adler, Charles Cameron y Charles Riemann, "Divided Government and the Legislative Productivity of Congress, 1945-94", en *Legislative Studies Quarterly*, No. 2, Vol. 25, 2000, p. 292.

gresiones de mínimos cuadrados para una serie cuya media y varianza cambiaban significativamente en el tiempo, afectando la construcción de inferencias longitudinales.¹⁹

Dada la distribución de los datos analizados por Mayhew, Howell *et al.*, usaron regresiones de Poisson (más apropiadas para analizar distribuciones anormales) y propusieron un método de clasificación que perfeccionó el de Mayhew, añadiendo otros niveles de importancia legislativa con base en un barrido de nueve diarios. Con esta metodología dividieron los proyectos en trascendentales, importantes, ordinarios y menores para después analizar todas las leyes aprobadas entre 1945 y 1994, concluyendo—contra Mayhew— que en EEUU, la condición de gobierno dividido sí redujo la producción de leyes de gran calado.²⁰

En un estudio más reciente, Adler y Wilkerson enfatizaron en que los esfuerzos contemporáneos de clasificación (como el de Mayhew o el de Howell) cometieron el error de enfocar la relevancia como variable de control y no como *explicandum*.²¹ Por ello propusieron clasificar las iniciativas con base en dos nociones. La primera, que toda asamblea procesa proyectos con implicaciones económicas y políticas diferenciables. La segunda, que la urgencia con la que deben ser atendidas las iniciativas también es variable. Hay proyectos que pueden no ser resueltos de manera inmediata y otros que ponen una especial presión al congreso para su procesamiento. Como ejemplo de estos últimos, los autores mencionan los asuntos que en caso de ser aplazados ponen en riesgo la operación del gobierno.

En función de lo descrito, los autores construyeron un indicador bidimensional que clasificó las iniciativas distinguiéndolas por el grado de afectación que generarían sobre la sociedad (asuntos triviales o relevantes); y por la urgencia de su tratamiento (asuntos apremiantes o no apremiantes). Los proyectos triviales fueron identificados por tener un enfoque acotado, ya fuera porque se concentraban en una preocupación particular, distrital o grupal o porque los cambios que proponían eran primordialmente simbólicos, mientras que las iniciativas relevantes proponían cambios de alcance nacional intentando transformar tanto las estructuras jurídicas de derechos y libertades como el funcionamiento gubernamental o las relaciones entre órganos del Estado. Por su parte, las iniciativas apremiantes se relacionaron con las funciones sustantivas de la asamblea y cuya no aprobación podía poner en riesgo tanto el funcionamiento del gobierno como los proyectos de presupuesto.

Para probar su tipología, Adler y Wilkerson analizaron 6212 iniciativas presentadas en la Legislatura 102 (1991-1993) de la Cámara Baja de Estados Unidos. Los autores concluyeron que los asuntos apremiantes tuvieron las más altas tasas de aprobación y que los relevantes fueron los que menos probabilidades tuvieron de avanzar en el proceso aunque, en el caso de estos últimos, variables como la experiencia legislativa o la moderación ideológica de sus presentadores incrementaron sus momios de aprobación.

A partir de sus apreciaciones, Adler y Wilkerson replantearon la metodología para el análisis de la relevancia al estudiar las iniciativas (y no las leyes) como unidades de análisis, con un peso específico por sí mismas y no como una variable independiente para explicar el comportamiento parlamentario. Con esto sentaron un precedente para la clasificación de los proyectos.

19 *Ibíd.*, p. 288.

20 *Ibíd.*, pp. 285-312.

21 Scott Adler y John Wilkerson “The Scope and Urgency of Legislation: Reconsidering Bill Success in the House of Representatives”, trabajo presentado en la reunión anual de la American Political Science Association, Washington D.C., septiembre 1-4 de 2005, p. 1.

4. Medición de la relevancia legislativa en Latinoamérica

En las dos últimas décadas del siglo XX, la caída de los regímenes dictatoriales en distintos países de Latinoamérica modificó el panorama político del subcontinente. La mayoría de las preguntas surgidas de la reflexión académica tras ese reacomodo institucional, giraron en torno a cómo debían estructurarse los sistemas políticos para mantener la gobernabilidad que por varios años recayó en los presidentes. Tales preguntas demandaron nuevas líneas de investigación para explicar el papel que jugarían los Congresos y sus integrantes al dejar de ser actores marginales del proceso político.

La elaboración de trabajos que contaran con mediciones confiables de las iniciativas presentadas por los legisladores en las transiciones latinoamericanas tomó algunos años. Fue hasta 1999 que Taylor-Robinson y Díaz publicaron uno de los primeros estudios con estas características. El objetivo de este artículo fue determinar si el Congreso de Honduras -un país con una larga historia de gobierno militar y reciente transición a la democracia- podía seguirse catalogando como marginal.

Los autores determinaron que la respuesta a estos cuestionamientos podía hallarse en el tipo de legislación iniciada por los diputados en comparación con las propuestas del Ejecutivo, suponiendo que si el órgano legislativo seguía siendo marginal, sus miembros delegarían la presentación de leyes relevantes en el presidente. Para categorizar las iniciativas, Taylor-Robinson y Díaz retomaron la clasificación de Di Palma, analizando por nivel de agregación (nacional, regional, local o individual) y efectos esperados (benéficas, mixtas, privativas a lo que ellos agregaron las neutrales).²²

La evidencia empírica comprobó que los diputados hondureños -particularmente los del partido en el gobierno- destinaron la mayor parte de sus recursos a suscribir iniciativas enfocadas a las demandas de pequeños grupos. Asimismo, al comparar la naturaleza de los proyectos de origen parlamentario con las iniciativas presidenciales, los autores observaron que un gran porcentaje de las leyes sustantivas fueron presentadas por el Ejecutivo, lo que bastó para sostener que el congreso hondureño mantuvo su carácter de marginal, al menos durante los primeros años de transición.

Poco después, Lanzaro y un grupo de investigadores comprobaron que, en los últimos 15 años del siglo XX, los congresistas uruguayos participaron en un congreso que produjo primordialmente leyes de baja y mediana importancia (como había ocurrido en la asamblea italiana de los 60)²³. El estudio de Lanzaro *et al.* encontró que las leyes importantes se aprobaron al inicio de los periodos legislativos, decreciendo conforme estas se acercaban a su fin.²⁴ Otro descubrimiento fue que en los primeros años de la transición (1985-86), el porcentaje de proyectos relevantes presentados fue mayor que en las posteriores. Esto se debió, según los autores, a que el proceso de reinstauración

22 Michelle Taylor-Robinson, y Christopher Díaz, "Who Gets Legislation Passed in a Marginal Legislature, and is the Label Marginal Legislature Still Appropriate?", en *Comparative Political Studies*, No. 5, Vol. 32, 1999, pp. 598-599.

23 Jorge Lanzaro, *et al.*, Estudio de la producción legislativa, 1985-2000, Montevideo, Instituto de Ciencia Política, 2000", p. 75.

24 Tal fenómeno se explicó por tres causas: 1) que al inicio de las legislaturas los presidentes presentaron su paquete de gobierno; 2) las coaliciones electorales -que aún eran sólidas al inicio de las legislaturas- contribuyeron a crear acuerdos en los temas de mayor trascendencia política; y 3) los legisladores postergaron la promoción de proyectos controversiales hacia el final de sus mandatos para aumentar su exposición en temas nobles y promocionarse en las elecciones posteriores. Lanzaro, *et al.*, *op. cit.* p. 59.

democrática exigió reformas trascendentales para adecuar el marco institucional del país a una nueva realidad política, y fue prescindiendo de ellas conforme la democracia se consolidaba.²⁵

En cuanto al método de clasificación, los autores construyeron un índice sumatorio multidimensional para calificar las leyes por su nivel de importancia. Tal índice se edificó sobre tres criterios: el contenido, el trámite y la repercusión de las leyes en la opinión pública. Cabe recalcar que este índice se pensó para usarse en leyes y no en iniciativas.

Asumiendo que a los presidentes latinoamericanos se les reserva una posición central en el proceso legislativo para promover sus programas de gobierno, se calificaron como relevantes todas las leyes introducidas por el Ejecutivo. A su vez, las leyes que produjeron cambios sustantivos y no solo formales, se definieron como relevantes. En cuanto al trámite, se consideró que las leyes importantes generan un intenso debate parlamentario dado que exacerban las diferencias intra y extrapartidarias. Por tanto, se calificaron como relevantes las leyes en cuyo proceso deliberativo hicieron uso de la palabra representantes de por lo menos dos sectores de cada uno de los tres grandes partidos. También fueron calificadas relevantes las leyes cuya aprobación generó votaciones divididas. Finalmente, definieron como importantes las leyes que tuvieron al menos dos menciones en los diarios *Búsqueda*, *El Observador* y *La República*.

Con estos cinco indicadores (origen de la iniciativa, tipo de cambios propuestos, actividad en tribuna, votación plenaria y seguimiento en prensa), crearon un índice en el que puntuaron con “1” cada criterio en caso de que la ley en cuestión fuera importante, y le dieron un puntaje de “0” a las de baja importancia.²⁶

Así, la sumatoria de los valores en cada uno de los cinco indicadores permitió crear una escala entre 0 y 5. Posteriormente, sintetizaron dicha escala en tres categorías de análisis: baja importancia (puntaje agregado de 0 y 1); mediana (2 y 3) y alta (4 y 5). Con este último paso garantizaron que ningún criterio aislado fuera determinante para definir la importancia de una ley.

A este índice se le puede reclamar haber considerado que todo proyecto del Ejecutivo es una reforma importante, pues también los presidentes pueden introducir cambios simbólicos o iniciativas que preparan el terreno legislativo para reformas de mayor profundidad, o en ocasiones delegan la producción de iniciativas relevantes en legisladores de su organización partidaria para reducir costos. Asimismo, cuando busca definir el impacto de las reformas en la opinión pública, el índice tiene el inconveniente (ya observado en Mayhew y Adler y Wilkerson) de analizar una opinión publicada que puede sesgar la relevancia atribuida a una ley. Finalmente, la definición de los intervalos (alta, mediana y baja importancia) es arbitraria y no se hace en función de la distribución de los datos sino mediante un criterio previo de los autores que no se define con objetividad.

A fin de conocer el efecto de las instituciones electorales sobre el comportamiento parlamentario, Crisp *et al.* estudiaron las iniciativas introducidas por legisladores de seis países latinoamericanos entre 1993 y 1998.²⁷ En este caso, las iniciativas se dividieron en focalizadas y generalizables. Las primeras, distribuían bienes públicos locales y privados mientras las segundas proveían bienes nacionales que no se limitaban a satisfacer

25 *Ibid.*, p. 57.

26 Entonces una ley proveniente del Ejecutivo, con fuerte debate, votación dividida y mención en los diarios, alcanzó el mayor puntaje posible, de 5, y si careció de uno de estos elementos, su puntaje fue de 4.

27 Los países estudiados fueron Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, Honduras y Venezuela.

las demandas de un grupo en particular.²⁸ Dicha clasificación sugirió que las iniciativas generalizables serían más propensas a aparecer en sistemas que no incentivaban una gestión parlamentaria basada en la notoriedad personal de los legisladores con sus electorados locales, pues se consideró que este tipo de proyectos están diseñados para incrementar la reputación de las delegaciones partidistas pero no de los legisladores.

Por su parte, los proyectos focalizados serían característicos de sistemas que motivaban el personalismo, pues estas propuestas habilitan a los legisladores a adjudicarse el crédito por atender las necesidades de ciertos grupos o comunidades que constituyen su base de electores. Así, las retribuciones electorales por generar este tipo de iniciativas no podían ser compartidas con otros diputados además del presentador.²⁹

Los autores encontraron que la propensión de los legisladores latinoamericanos para iniciar legislación focalizada fue baja, y esta solo se asoció con la pertenencia al partido del presidente. Aquellos legisladores que formaron parte de esta fracción pudieron atender las necesidades de sus localidades con mayor libertad, pues el presidente podía encargarse de fortalecer la etiqueta partidaria a nivel nacional. Mientras que al carecer de una figura con capacidad legislativa a nivel nacional, los legisladores de oposición debieron centrarse en producir iniciativas para fortalecer la imagen de sus institutos políticos ante todos los electores del país.

5. Estudios sobre relevancia de las propuestas legislativas en México

En nuestro país, la preocupación por clasificar los proyectos de ley proviene de dos consideraciones. La primera es que los estudios legislativos hasta antes de los años 90 se aproximaron al congreso mexicano a partir de su productividad bruta de leyes aprobadas.³⁰ Y la segunda es que los procesos parlamentarios posteriores a la transición exigieron ser analizados a partir de elementos metodológicos distintos a los que se habían utilizado para explicar el congreso durante el presidencialismo autoritario.

La creciente cantidad de iniciativas y una acelerada participación de los diputados federales en la producción de reformas se ha traducido en mayores exigencias para los órganos legislativos encargados de procesar las distintas preocupaciones sociales, demandando que los legisladores desarrollen más y mejores capacidades de negociación ante un congreso caracterizado por la pluralidad y la necesidad de cooperar para lograr los acuerdos que puedan sacar adelante las prioridades legislativas del país.

Sin embargo, el ritmo de la dinámica parlamentaria parece haber superado la capacidad de los investigadores para explicarla. Por las debilidades de la disciplina para estudiar los congresos en la era democrática, autores como Nacif comenzaron a insistir en la necesidad de contar con suministros metodológicos que permitieran discriminar

28 Brian Crisp, *et al.*, "Vote-Seeking Incentives and Legislative Representation in Six Presidential Democracies", en *Journal of Politics*, No. 3, Vol. 66, 2004, p. 835.

29 *Ibid.*, pp. 835-836.

30 Esta crítica puede encontrarse a menudo en los trabajos de Khemvirg Puente. Consúltese, de este autor, "De la productividad legislativa a la eficiencia legislativa en el sistema de comisiones en el Senado Mexicano" en Béjar, Lusa (coord.), *Qué hacen los legisladores en México*, México, UNAM/Porrúa, 2009, pp. 99-127.

entre los contenidos de las propuestas legislativas a fin de tener un conocimiento objetivo del congreso mexicano.³¹

Hasta ahora solo unos cuantos estudios han analizado la función decisional del congreso recurriendo a mediciones metodológicamente fundadas para clasificar los proyectos de ley. Un trabajo con las anteriores características fue el de Puente, que analizó la resistencia que la Cámara de Senadores opuso a los proyectos presidenciales entre 2000 y 2003. El autor seleccionó las iniciativas enviadas por el Ejecutivo al Senado calificando los proyectos presidenciales de acuerdo con su relevancia y a sus consecuencias esperadas.³² Los indicadores de Puente provinieron de instrumentos previos como los de Di Palma, Mayhew, Adler y Wilkerson, Taylor-Robinson y Díaz, Polsby y Lanzaro *et al.* Dichos indicadores fueron: 1) la cantidad de población que se vería afectada con cada iniciativa; 2) la cobertura que estas recibieron en prensa; 3) la publicidad que el gobierno les dio; 4) sus consecuencias económicas esperadas; 5) la confrontación partidista que produjeron.

Posteriormente, planteó una escala entre 0 y 4 para puntuar las iniciativas dentro de los cinco indicadores previamente descritos. Y como en el índice de Lanzaro *et al.*, la calificación otorgada a cada proyecto se obtuvo de una sumatoria de puntajes en diferentes indicadores.³³ Finalmente, su clasificación dividió los proyectos en cuatro categorías: cruciales, relevantes, ordinarias y menores.

Con este suministro metodológico, se descubrió que cerca de una cuarta parte de la agenda del Ejecutivo incluyó iniciativas cruciales y relevantes. Asimismo, se demostró que las iniciativas que proponían cambios cruciales al sistema (es decir, las que obtuvieron el mayor puntaje al sumar las categorías mencionadas), tendieron a ser modificadas o incluso bloqueadas en el Senado, mientras que aquellas propuestas de tipo ordinario y menor fueron aprobadas sin mayores cambios.³⁴

La aplicación de una metodología similar se puede hallar en el artículo de Espinoza y Miguel.³⁵ Al igual que Puente, estos autores estudiaron la agenda ejecutiva materializada en las iniciativas que el presidente introdujo al Congreso, solo que en este caso consideraron los proyectos presentados a la Cámara de Diputados entre las Legislaturas LVII-LIX.

En un índice que catalogó las iniciativas por su nivel de importancia, Espinoza y Miguel establecieron una combinación de variables que midió el nivel de relevancia y el conflicto político generado por una iniciativa ejecutiva en su paso por la Cámara de Diputados. Para ponderar la relevancia jurídica (trascendencia) de las iniciativas, se definió que las reformas constitucionales o la creación de leyes tenía un alcance superior

31 Benito Nacif, "Las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo tras el fin del presidencialismo en México", en *Política y Gobierno*, No. 1, Vol. 11, 2004, pp. 9-41.

32 Khemvirg Puente, "A second chamber in Mexico: Democracy and legislative institutionalisation under divided government", trabajo presentado en la Conferencia de la British Political Studies Association, Leeds, Reino Unido, abril 4-7, 2005.

33 Así, por ejemplo, en términos de alcance, las iniciativas con potencialidad de afectar a toda la población recibieron el más alto puntaje (de 4). Y aquellas que propusieron cambios cosméticos que no impactaban a ningún sector o que modificaban la organización interna de las instituciones de la administración pública, recibieron un puntaje de "0".

34 Puente, 2005, *op. cit.*, p. 15-16.

35 Ricardo Espinoza y Mónica Miguel, "El Poder Ejecutivo y la producción legislativa en México", en Espinoza Toledo, Ricardo y Jeffrey Weldon, ¿Para qué sirve el Poder Legislativo?, México, UAM/Porrúa, 2007, pp. 209-230.

a las reformas de leyes derivadas y a los cambios en cuestión de protocolo o trámites administrativos menores. Los autores otorgaron un valor de 3, 2 y 1 a estos cambios, respectivamente, obteniendo “3” las iniciativas de mayor relevancia.

La dimensión de repercusión refirió al impacto de la discusión legislativa de las iniciativas sobre la ciudadanía, para lo cual los autores recurrieron al método de Mayhew para puntuar más alto a aquellos proyectos con más menciones en los diarios *Reforma*, *El Universal* y el semanario *Proceso*.

Finalmente, el debate aludió a las características del trámite y la existencia de fricción entre grupos parlamentarios en el proceso deliberativo. En este caso se utilizó la metodología de Lanzaro *et al.*, otorgando mayor puntuación a los proyectos en cuya discusión se presentaron al menos dos oradores a favor y dos en contra. Tras realizar una sumatoria para cada caso, las iniciativas se clasificaron como proyectos de alta, mediana y baja importancia. Resultó que cerca de un tercio de las iniciativas presidenciales propusieron cambios muy importantes. En concordancia con los hallazgos de Puente, se corroboró que los asuntos cruciales para el programa de gobierno se toparon con mayor resistencia y generaron más conflicto que cualquiera otra iniciativa en la asamblea.³⁶

Luis González replicó el estudio de Taylor-Robinson y Díaz en México para explicar el *focus* de la representación de los diputados en la LX Legislatura (2006- 2009). Su metodología consistió en dimensionar las iniciativas con base en cuatro categorías distintas: 1) la base territorial del proyecto (afectación nacional, regional o local); 2) el nivel de sectorialización (afectación a todo el país o a cierto grupo); 3) el efecto esperado (benéfico, privativo, mixto o neutral); y 4) el contenido de las iniciativas (social, económico, seguridad, medio ambiente y político).³⁷

Este instrumento no se propuso crear un índice que articulara distintas categorías o indicadores en una sola calificación, sino que planteó estudiar las propuestas de ley en cada una de estas dimensiones por separado. Sin embargo, mostró que más del 97 % de las iniciativas de los diputados propusieron cambios con implicaciones a nivel nacional. Es interesante cómo el autor explica que, dado el carácter federal de sus mandatos, la no reelección y la centralización del proceso en los liderazgos partidistas, los diputados procuraron legislar para todo el país y no para sus distritos o electorados selectivos. Aunque termina reconociendo que los representantes usaron tanto los puntos de acuerdo como la negociación del presupuesto en comisiones como formas de apelar a sus electorados locales, sugiriendo un gradiente distrital secundario en el comportamiento legislativo.

Asimismo, González observó que la mayor parte de las iniciativas perfilaron un impacto benéfico con un nivel general de sectorialización y se centraron en temas económicos, sociales y políticos. Finalmente, como lo adelantaron Crisp *et al.*, los legisladores del partido en el gobierno (PAN) fueron más activos en la promoción de leyes enfocadas a satisfacer demandas de electorados focalizados.³⁸

El ejercicio clasificatorio de González resulta conveniente para tener una descripción del comportamiento parlamentario con base en distintos rubros de las iniciativas. No obstante, la misma estructura de sus categorías impide clasificarlas jerárquicamente. Asimismo, hay categorías como el contenido temático de las iniciativas, cuya presencia depende de las coyunturas políticas. Piénsese, por ejemplo, que el tema de seguridad

36 Espinoza y Miguel, *op. cit.*, p. 228.

37 Luis González, Representación política en México: ¿qué intereses priman los diputados en los proyectos de ley que impulsan?, Universidad de Salamanca, Tesis de Maestría, 201, pp. 34-35.

38 *Ibid.*, pp. 58-60.

ocupó un porcentaje muy amplio de la agenda parlamentaria hasta el segundo trienio del presidente Calderón, permaneciendo como un tema poco recurrente en el periodo analizado por González.

6. Problematicación

La preocupación por diferenciar entre propuestas legislativas y establecer la validez analítica de los instrumentos de medición ha tenido un largo desarrollo en la disciplina politológica. Desde los años 60, diversos investigadores han usado distintos métodos para clasificar los proyectos de ley con el fin de entender tanto los procesos de las asambleas como las intenciones de los congresistas al legislar.

En un trabajo comparativo sobre asambleas latinoamericanas, García Montero reflexiona en torno a la clasificación de las iniciativas en el mundo. La autora concluye que la disciplina aún no cuenta con una taxonomía que goce de gran aceptación.³⁹ Pareciera que los distintos instrumentos de medición buscan responder a las necesidades analíticas de cada realidad parlamentaria y usan criterios difícilmente universalizables.

Las clasificaciones de la primera generación (décadas 60 y 70) cumplieron con la tarea de atraer el interés académico hacia un análisis preciso del desempeño legislativo en torno a los bienes públicos. Si bien estos trabajos pioneros en la clasificación presentaban complicaciones metodológicas por su simplicidad o su ineficiencia empírica, su aporte sustancial fue abrir el campo de estudio para que sus nociones fueran consideradas por la siguiente generación de especialistas en análisis legislativo.

Los estudios de segunda generación perfeccionaron las metodologías clasificatorias desarrolladas por los primeros autores. Asimismo, vincularon sus tipologías a conceptos como el de efectividad o conformación gubernamental para probar hipótesis de más amplio alcance. Sin embargo, estas metodologías fueron difíciles de exportar a otros contextos legislativos en tanto que su aplicabilidad depende de elementos externos a la asamblea, como un eficaz seguimiento mediático al trabajo parlamentario, la libertad de expresión en los medios impresos o la institucionalización de los congresos. Al traer estas metodologías a la realidad latinoamericana, los investigadores tuvieron que considerar distintos aspectos, como una menor disponibilidad de datos, la existencia de órganos parlamentarios con partidos fuertes, legisladores con pocos incentivos para el individualismo y una historia democrática reciente. En el caso particular de los estudios aplicados al congreso mexicano, estos parecen atender las consideraciones de trabajos previos sobre América Latina, además de tener en cuenta el importante papel del presidente en la elaboración de políticas públicas.

Estos diversos intentos por clasificar los proyectos de ley surgen de la intención de entender no solo los procesos legislativos, sino las intenciones del congresista en su función referente a la producción legislativa. La clasificación de las iniciativas permite el primer acercamiento al análisis del comportamiento legislativo. Los proyectos de ley varían entre si están de acuerdo con los recursos que requieren para su promoción, las demandas a las que atienden, el objeto de transformación, el segmento poblacional al que afectan y el impacto jurídico-político que conllevan, entre otras cosas.

39 Mercedes García Montero, "La actividad legislativa en América Latina: sobre el papel reactivo y proactivo de presidentes y parlamentos", en *Lateinamerika Analysen*, No. 2, Vol. 17, 2007, p. 8.

Mientras que la dimensión sustantiva⁴⁰ de la representación se refiere a la obligación de los legisladores a representar los intereses de sus electores en la arena legislativa (Pitkin, 1985), los legisladores son actores orientados por objetivos⁴¹ personales. Consecuentemente, dada su condición de actores racionales, la escasez de recursos que enfrentan y sus responsabilidades representativas se comportan como actores estratégicos, de forma tal que las iniciativas fungen como la materia prima para la implementación de sus estrategias.⁴² Asimismo, la función de proyección de tales iniciativas refleja las ambiciones progresivas del legislador. De ahí la relevancia heurística de la universalización de criterios referida anteriormente, misma que se busca solucionar con la propuesta metodológica presentada.

7. Clasificando las iniciativas de los diputados. Índice de trascendencia

En función de las condiciones investigativas previamente descritas, a continuación se propone una metodología propia para catalogar las iniciativas de ley propuestas por los diputados federales en el proceso de transición democrática en México.

El producto de esta metodología tiene por objeto calificar la trascendencia de las iniciativas, entendida esta como el nivel de consecuencias producidas por un proyecto de ley. Así, aquellas propuestas que busquen hacer cambios sobresalientes al estado de las condiciones políticas, jurídicas y sociales del régimen, serán consideradas como trascendentales. Es importante mencionar que el índice que a continuación se define será aplicado a un conjunto de planteamientos jurídicos hipotéticos, midiendo su trascendencia en caso de que estos llegasen a ser aprobados como leyes.

Para discriminar entre propuestas trascendentales y otras que pudieran causar impactos menores, se construirá un índice sumatorio simple conformado por tres indicadores: el impacto jurídico-político, el objeto de transformación y la profundidad de los cambios propuestos.

Siguiendo a McIver y Carmines, las ventajas para explicar un fenómeno a partir de medidas de múltiples indicadores y no a partir de un referente único son diversas. En primer lugar, los indicadores únicos son poco confiables, pues no pueden discriminar entre grados finos de un atributo, restando precisión a la explicación en caso de usar ítems dicotómicos. Asimismo, comentan que es poco probable que un solo indicador represente por sí mismo un concepto teórico complejo.⁴³

Una deficiencia de los índices, sin embargo, es que pretenden reducir la complejidad de un fenómeno en datos rígidos, seleccionados por el investigador que introducen un sesgo potencial de la interpretación de los hechos políticos.⁴⁴

Conociendo las anteriores limitantes y posibilidades, se presentan los componentes del índice aquí propuesto:

40 Hanna Pitkin (1985). El concepto de representación, Madrid: Fareso.

41 Matthew Platt, "Legislative problem-solving: exploring bill sponsorship in post-war America", en Southern Political Science Association, 2008, pp. 1-34.

42 Craig Volden y Alain Wiseman, The lawmakers: legislative effectiveness in the US Congress. NY: Cambridge University Press, 2014.

43 John McIver y Edward Carmines, Unidimensional scaling, sage, Thousand Oaks, 1981, p. 15.

44 Gerardo Munck y Jay Verkuilen, "Conceptualizing and measuring democracy: evaluating alternative indices", en Comparative Political Studies, No. 1, Vol. 35, 2002, pp. 5-34.

1.- Impacto jurídico-político: En su trabajo sobre la Cámara de Diputados, Espinoza y Miguel relacionaron la relevancia de las iniciativas con la jerarquía de los ordenamientos que estas buscaban modificar. Basado en el principio kelseniano de validez, este indicador consideró el valor jerárquico de las leyes, por lo que tomó a los cambios constitucionales como las transformaciones de mayor relevancia dejando en un nivel inferior las reformas a leyes secundarias y reglamentos.

Con base en la idea de Lanzaro *et al.* sobre los distintos grados de coordinación política requerida para la aprobación de las iniciativas, se sostiene que a la par de la jerarquía jurídica existe un principio de complejidad política asociado al procesamiento de una iniciativa. Al respecto, cabe apuntar que los proyectos de reforma constitucional requieren —según el art. 135 de la CPEUM—, dos terceras partes de los individuos presentes en la Cámara además de la aprobación mayoritaria de los congresos locales, aval de la colegisladora y sanción aprobatoria del Ejecutivo. Esto significa que la deliberación de una reforma de este tipo es exhaustiva, en tanto que demanda amplias mayorías congresionales y la coordinación de una gran cantidad de actores.

Por su parte, las iniciativas que buscan modificar leyes secundarias y reglamentos exigen una mayoría absoluta (50 % + 1 de los diputados presentes) según el artículo 72 de la CPEUM, además del aval de la colegisladora y del Ejecutivo federal.

Finalmente, según el art. 77 de la CPEUM, para la reglamentación interna, trámites administrativos y convocatorias a periodos extraordinarios o sesiones solemnes, basta con la mayoría absoluta de los miembros presentes en la Cámara para lograr una resolución. Este tipo de resoluciones excluyen del proceso tanto a los congresos locales como al Ejecutivo y a la colegisladora.

Las restricciones institucionales sugieren que, en condiciones de pluralismo democrático, implementar una reforma constitucional tiene un mayor grado de dificultad política que las decisiones sobre leyes jerárquicamente inferiores o sobre asuntos internos de la asamblea, puesto que la primera demanda mayores esfuerzos de negociación en el transcurso deliberativo de una ley.

Por lo anterior, el índice propuesto calificará como reformas jurídicas trascendentales aquellas iniciativas que requieran una mayoría cualificada de 2/3 partes del Congreso, la mayoría de los congresos locales y el veto ejecutivo. Esto significa que las iniciativas que pretendan cambiar el orden constitucional obtendrán la mayor calificación de “3”.

Las iniciativas que modifiquen, creen o abroguen leyes derivadas o secundarias, se considerarán cambios jurídicos de menor escala y serán puntuados con “2”, mientras que los proyectos que se referirían a cuestiones de protocolo, trámites administrativos o modificaciones a reglamentos internos y que solo demandan de una mayoría interna del Congreso para ser aprobadas, recibirán un puntaje de “1”.

Aquellos proyectos de ley que versen sobre facultades exclusivas de la Cámara de Diputados (presupuesto y miscelánea fiscal) o sobre asuntos urgentes y de obvia resolución, quedarán excluidos del análisis. Esto se debe a que se trata de actos que ocurren en episodios específicos de la asamblea, dependen del programa presidencial y además no pueden ser emplazados.

2.- Objeto de transformación: Como se ha comentado en líneas previas, el contenido de las iniciativas puede analizarse mediante criterios que van desde el rubro de la política que buscan modificar hasta su grado de cobertura sobre la población. En su aproximación a la calidad democrática, Morlino establece la dimensión sustantiva como

un elemento crucial para evaluar a cualquier régimen. Explica que una democracia de calidad es eficaz para garantizar las libertades civiles a la vez que procura la progresiva ampliación de una mayor igualdad política, social y económica.⁴⁵

Este segundo indicador se concentra en la forma en que una iniciativa afecta las relaciones entre ciudadanos o los vínculos entre el Estado y ciudadanos y ciertos grupos siempre en atención a los principios democráticos sustantivos de ampliación de libertades y garantía de los derechos económicos, sociales, culturales y políticos de la sociedad. En función de los resultados que han generado estudios previos sobre el Congreso Mexicano, el presente trabajo considera que el criterio donde mayor riqueza explicativa y varianza puede haber, gira en torno a los objetivos de cambio propuestos por las iniciativas. En este sentido, se diferenciará entre tres tipos de proyectos.

Los que tienen un objeto trascendente de transformación serán aquellos que amplíen, acoten, perfeccionen o creen nuevos derechos, libertades, responsabilidades y prerrogativas para todo ciudadano en cualquiera de los ámbitos (jurídico, económico o social). De esta manera, cuando una reforma modifique la organización del poder político o cambie las obligaciones del Estado con respecto de los gobernados, se considerará como un intento de cambio profundo, incluyendo reformas relativas al fortalecimiento y la relación entre poderes públicos, la seguridad, garantías ciudadanas y obligaciones del Estado, así como derechos humanos, rendición de cuentas y transparencia.

Aquí se incluirán también aquellas iniciativas que trastocan las instituciones políticas nacionales, ya sea cambiando la forma de integración de los poderes públicos o reestructurando las relaciones entre estos a partir de nuevos repartos de competencias y facultades. Así, a las iniciativas de alcance general cuya afectación se concentre en derechos, libertades y prerrogativas universales o en la reconfiguración institucional de los poderes públicos, se les asignará un puntaje de “3”. Este tipo de reformas pueden ejemplificarse con las “leyes generales” en México, las cuales se distinguen por amplificar la cantidad de sujetos receptores de los bienes públicos con un enfoque garantista en el cual se expanden las responsabilidades del Estado con respecto de los ciudadanos. Se trata de ordenamientos jurídicos que no se limitan al ámbito federativo, sino se refieren al ámbito público en su totalidad, pues generan competencias concurrentes de autoridades locales y federales.⁴⁶

Aquellas propuestas para cambiar el funcionamiento interno del gobierno modificando o estableciendo nuevas pautas de acción para programas, dependencias u organismos de la administración pública central y desconcentrada se considerarán iniciativas con un objeto de transformación más acotado que las anteriores y obtendrán un puntaje de “2”. En esta categoría caben las leyes que regulan sectores exclusivos del ámbito de la federación y que dependen del gobierno federal. Se incluyen aquí las propuestas de ley que tengan un alcance genérico menor, es decir, que busquen atender o que sean observables por un género poblacional específico, como adultos mayores, funcionarios públicos o discapacitados, normatividad para la sociedad civil, leyes de profesionistas, servicio de carrera o responsabilidades de servidores públicos.

Finalmente, los proyectos que se presenten para atender coyunturas específicas de la agenda política o hacer cambios simbólicos como la regulación de horarios, cambios

45 Leonardo Morlino, “Observando las diferentes calidades de la democracia”, en *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, No. 1, Vol. 1, 2012, p. 11.

46 *Diario Oficial de la Federación*, 23 de julio de 2013. Acción de Inconstitucionalidad 25/2011 presentada por Marisela Morales Ibáñez, Procuradora General de la República. Ministro ponente, Alberto Pérez Dayán, correspondiente al 21 de mayo de 2013.

a nombres de estados, al uso de la bandera o himno, modificaciones administrativas a leyes de institutos o reglamentos sobre premios estímulos, ascensos y recompensas civiles, serán puntuados con “1”.

3.- Profundidad: El indicador de profundidad se relaciona con la calificación de relevancia que Blondel *et al.* concedieron a las iniciativas.

Es cierto que este indicador puede no ser del todo preciso, dado que hay iniciativas que con modificar el párrafo de una ley pueden hacer cambios muy importantes que afecten derechos y obligaciones de una gran cantidad de personas. No obstante, es necesario considerar que, a diferencia de otros trabajos que han medido la relevancia de las iniciativas en la asamblea federal mexicana, el presente estudio no analiza únicamente los proyectos presentados por el Ejecutivo o leyes aprobadas, sino todas las iniciativas suscritas por los legisladores en un periodo de casi veinte años, el cual no cuenta con información legislativa y periodística que pueda considerarse completa o imparcial.

Conociendo tanto las características como las limitantes de esta investigación, la metodología de Blondel *et al.* parece brindar una noción sobre el nivel de confrontación e incluso el impacto poblacional que puede tener un proyecto, pues las propuestas que pretendan crear una nueva constitución (con una gran cantidad de artículos trascendentales a discutir en la asamblea) tenderán a ser más controversiales, implicarán la utilización de más recursos y afectarán a una mayor cantidad de gobernados que aquellas que solo agreguen un numeral a cualquier ley. Así, se puntuará con “3” a las iniciativas que creen, deroguen o reformen seis o más artículos de una ley, código o constitución. Esto incluye la creación y abrogación de códigos jurídicos enteros.

Se le dará un puntaje de “2” a las iniciativas que propongan cambiar, agregar o derogar cinco artículos menos de una ley o que cambien párrafos, numerales, incisos o fracciones de al menos dos leyes. Y, por último, se puntuará con “1” a aquellas iniciativas que propongan cambiar, agregar o derogar únicamente párrafos, numerales, incisos o fracciones de una misma ley.

Cuadro 2.0. Puntaje para clasificar las iniciativas de ley mediante tres indicadores de relevancia

Impacto jurídico-político	Objeto de transformación	Profundidad	Puntaje
<ul style="list-style-type: none"> · Cambios constitucionales. · Aprobación por mayoría calificada en cámara de origen y colegisladora, mayoría de congresos locales y veto aprobatorio del Ejecutivo federal. 	<ul style="list-style-type: none"> · Modificaciones a elementos esenciales del vínculo Estado-gobernados. · Cambios a la estructura de los poderes públicos a nivel federal. 	<ul style="list-style-type: none"> · Creación o abrogación de una ley. · Cambio a seis o más artículos de una ley 	3

Continúa...

Impacto jurídico-político	Objeto de transformación	Profundidad	Puntaje
<ul style="list-style-type: none"> · Modificaciones a leyes reglamentarias derivadas de artículos de la CPEUM. · Cambios a leyes generales y federales. · Aprobación por mayoría absoluta en cámara de origen, en legisladora y aprobación del Ejecutivo federal. 	<ul style="list-style-type: none"> · Cambios a reglas operativas para el funcionamiento gubernamental. · Reformas dirigidas a segmentos específicos de la población (grupos o regiones). 	<ul style="list-style-type: none"> · Cambio, reforma o derogación de 1 a 5 artículos de una o diversas leyes. · Cambio, reforma o derogación de párrafos, numerales, incisos o fracciones de al menos dos leyes distintas. 	2
<ul style="list-style-type: none"> · Cambios a reglamentos. Aprobación por mayoría absoluta en cámara de origen. 	<ul style="list-style-type: none"> · Reformas coyunturales y cambios simbólicos a nombres de comisiones, cambio de horario, premios y estímulos, etcétera. 	<ul style="list-style-type: none"> · Cambio, reforma o derogación de párrafos, numerales, incisos o fracciones de una ley sin modificar artículos. 	1

El cuadro anterior recapitula la primera parte de la propuesta clasificatoria. En él se pueden observar los tres indicadores y la calificación que cada iniciativa recibirá en cada uno de ellos en función de su nivel de relevancia. Los tres indicadores descritos en el cuadro miden distintas dimensiones de una iniciativa de ley. Sin embargo, ninguna de ellas ofrece por sí misma información suficiente que permita determinar el grado de importancia de un proyecto legislativo.

Para otorgar una sola calificación a los proyectos, se construirá un índice sumatorio. Es decir, si una iniciativa obtuvo un puntaje de “1” en el impacto jurídico-político, de “2” en el objeto de transformación y de “2” en la profundidad del cambio, su calificación dentro del índice de trascendencia sería de $(1+2+2=5)$. Esta estrategia fue aplicada por Lanzaro *et al.* y retomada por Puente y Espinoza para construir una escala de valores que garantizara que ningún indicador aislado determinara la ubicación de una iniciativa en un casillero. De Puente se retomarán las categorías clasificatorias, distinguiendo entre proyectos trascendentales, importantes, ordinarios y menores.

8. El índice de trascendencia a prueba

Tras crear grupos de iniciativas basándose en su relevancia, Howell y sus colegas plantearon una pregunta bastante lógica en su trabajo: ¿Existe una diferencia cualitativa en el contenido de las iniciativas una vez clasificadas por su nivel de trascendencia? Para resolverla, los autores hicieron una prueba de validez, para lo cual tomaron una muestra aleatoria de iniciativas asignadas a categorías, y contrastaron sus contenidos. Corroboraron que los proyectos del grupo de menor trascendencia se dirigieron a asuntos de impacto acotado.

El siguiente cuadro reproduce la prueba de Howell *et al.* con el fin de conocer si hay diferencias cualitativas entre proyectos contenidos en distintos intervalos del índice. En este caso, se seleccionaron aleatoriamente dos proyectos de los cuatro intervalos de trascendencia. Parecen existir diferencias cualitativas que se hacen notorias sobre todo

si se compara el cuartil inferior con los superiores. El impacto de una reforma integral de salud es, sin duda, mayor que el que puede generar el cambio en el uso de la banda presidencial.

Cuadro 2.5. Prueba de validez por contenido de iniciativas de acuerdo a su puntaje en el índice de trascendencia

Resumen de la iniciativa	Puntaje asignado
Con proyecto de decreto que reforma el párrafo cuarto del artículo 4º. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para que el Estado mexicano, en un nuevo marco jurídico, otorgue recursos para incrementar el derecho a la protección de la salud.	9
Que reforma la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos pueda ejercer acciones de inconstitucionalidad respecto a leyes y tratados contraventores de garantías individuales.	9
Que reforma y adiciona diversos artículos de las leyes del Impuesto Sobre la Renta, del Impuesto al Valor Agregado y del Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios, para apoyar el desarrollo cultural de México.	7
Con proyecto de decreto de reformas a: el artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, diversos artículos de la Ley de Planeación, de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, y de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para la planeación, ejecución, control, evaluación y fiscalización del sector público federal.	7
Que reforma el artículo 168, primer párrafo, de la Ley del Seguro Social, sobre la suma de la pensión de invalidez, de vejez o de cesantía en edad avanzada.	6
Con proyecto de decreto que reforma diversos artículos del Código Federal de Procedimientos Penales, para crear un procedimiento penal especial para enfermos mentales, que incluya también a discapacitados intelectuales.	6
Iniciativa de decreto, para que se inscriba con letras de oro en los muros del Salón de Sesiones de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión la leyenda “Soberana Convención Revolucionaria de Aguascalientes”.	3
De decreto que reforma la Ley sobre el Escudo, la Bandera y el Himno Nacionales (para rectificar el uso en la portación de la Banda Presidencial).	3

La siguiente prueba a la que se somete el índice es el “alfa de Cronbach”. Esta prueba es utilizada para calcular tanto la consistencia interna como la homogeneidad de un índice compuesto por indicadores que miden el mismo atributo de un constructo.⁴⁷ Su fórmula está dada por:

47 Entiéndase consistencia interna por interrelación entre indicadores y homogeneidad como la unidimensionalidad de dichos indicadores. Para mayor especificidad sobre esta prueba véase Lee Cronbach, “Coefficient alpha and the internal structure of test”, en *Psychometrika*, No. 3, Vol 16, 1951, pp. 297-334; y José Cortina, “What is Coefficient Alpha? An Examination of Theory and Applications”, en *Journal of Applied Psychology*, No. 1, Vol. 78, 1993, p. 99.

$$\alpha = \left(\frac{k}{k-1}\right)\left(1 - \frac{\sum S_i^2}{S_{sum}^2}\right)$$

Donde k es la cantidad de indicadores o ítems del índice, S^2 es la varianza de los mismos y S^2_{sum} es la varianza total de la prueba que determinará si existe armonía entre indicadores que miden la trascendencia de las iniciativas. El valor del coeficiente alfa determina el grado de covarianza entre los elementos que conforman un índice. El fenómeno que aquí se busca explicar es la trascendencia de las iniciativas de ley estimada bajo el supuesto de que tres dimensiones (impacto jurídico-político, objeto de transformación y profundidad) son capaces de medirla. Así, la agregación de estos tres indicadores se articula en una sola medida para rescatar distintas facetas de un mismo fenómeno.

Como se observa en el siguiente cuadro, los resultados de la prueba de alfa de Cronbach aplicada a las iniciativas aquí estudiadas arrojan un coeficiente no estandarizado de .621 ¿Qué implicaciones tiene esto?

Tabla 2.6. Prueba Alfa de Cronbach con desagregación por ítems para el índice de trascendencia.

Scale statistics					
Mean	Variance	Std. Deviation	N. of Items	N	
6.1977	1.543	1.24232	3	4724	
Item statistics					
	Mean	Std. Deviation	N		
jur-pol	2.1964	.51808	4724		
	1.9949	.43988	4724		
obj prof	2.0064	.66487	4724		
Item-Total Statistics					
	Scale Mean if Item Deleted	Scale Variance if Item Deleted	Corrected Item-Total Correlation	Squared Multiple Correlation	Cronbach's Alpha if Item Deleted
jurpol	4.0013	.905	.401	.242	.595
obj	4.2028	.857	.605	.374	.342
prof	4.1914	.686	.398	.212	.653
Reliability of coefficients					
Cronbach's Alpha	Cronbach's Alpha Based on Standardized Items			N. of Items	
.621	.655			3	

Nota: datos presentados conforme al modelo propuesto por Gilem y Gilem.⁴⁸

48 Joseph Gliem y Rosemary Gliem, "Calculating, Interpreting, and Reporting Cronbach's Alpha Reliability Coefficient for Likert-Type Scales", trabajo presentado en el Congreso Midwest Re-

Distintos autores han discutido sobre el uso de la prueba alfa y los valores que el coeficiente debe adquirir para reflejar consistencia interna y homogeneidad en los indicadores de una matriz. La confiabilidad se estima entre 0 y 1, donde 1 indica una plena concordancia, y 0, absoluta disparidad entre componentes. Al respecto, George y Mallery proponen la siguiente escala: $>.9$ = nivel de alfa excelente; $>.8$ = bueno; $>.7$ = aceptable; $>.6$ = cuestionable; $>.5$ = pobre; y $<.5$ = inaceptable.⁴⁹

Mientras más cercano el coeficiente sea a “1” en la prueba alfa de Cronbach, se puede esperar una mayor consistencia interna entre los componentes de la escala. Sin embargo, dado que para el cálculo de alfa se estima que $\alpha = rk / [1 + (k - 1) r]$ donde “k” es el número de ítems y “r” es la media de las correlaciones entre ítems, el tamaño de alfa es sensible tanto a la cantidad de componentes incluidos en la escala como a la media entre correlaciones entre ítems.

Schmitt cuestiona la utilización de valores de corte como referencias absolutas. Dado que alfa se diseñó para hacer correcciones de confiabilidad entre dos medidas determinando la relación entre valores latentes o reales y las medidas esperadas, el autor afirma que el valor del coeficiente no será solo sensible a la cantidad de ítems sino también al comportamiento de los datos. El método de corrección diseñado por Lee Cronbach implica dividir la correlación observada entre dos variables por el producto de la raíz de sus indicadores de confiabilidad.

Toda vez que la teoría clásica de la confiabilidad sostiene que el límite superior de validez es la raíz de la confiabilidad, cada índice tiene su propio límite. En otras palabras, es erróneo considerar “1” como el valor óptimo de validez tal y como se hace en otras correlaciones de valor absoluto (como los coeficientes de Pearson o Spearman). Así, Schmitt supone que las correlaciones observadas entre componentes siempre están distorsionadas por errores de medición, por lo que se debe estimar una corrección para atenuar estos efectos. Menciona el autor que, con dicha corrección, incluso cuando un índice refleja un coeficiente relativamente bajo de .49, su límite superior de validez en realidad no es “1”, sino $\sqrt{.49}$, que es igual a .70.⁵⁰

A reserva de mostrar un posicionamiento en torno a este debate de carácter metodológico, es necesario admitir que el valor de alfa obtenido para el índice de trascendencia propuesto por este artículo es relativamente bajo. De hecho, los resultados sugieren que borrando el componente de “profundidad”, la consistencia interna del índice sería mayor. Sin embargo, siguiendo a Schmitt, se ha considerado pertinente mantener todos los ítems del índice dado que existe una justificación teórica (y empíricamente comprobada en trabajos previos) que permite establecer un supuesto de unidimensionalidad lógica y una mayor cobertura explicativa en torno al fenómeno analizado, por lo que, a pesar de su debilidad metodológica, esta baja confiabilidad no debe considerarse un impedimento para el uso del índice.⁵¹

Piénsese en la reforma a una ley secundaria en telecomunicaciones que propone la creación de un nuevo texto complementario para la regulación del ramo. Si no se consideraran todos los componentes del índice, posiblemente podría pensarse como irre-

search-to-Practice Conference in Adult, Continuing, and Community Education, Ohio State University, Columbus, octubre 8-10, 2003, p. 87.

49 Darren George y Paul Mallery, *SPSS for Windows step by step: A simple guide and reference*, Boston: Allyn & Bacon, 2003, p. 231.

50 Neal Schmitt, “Uses and Abuses of Coefficient Alpha”, en *Psychological Assessment*, No. 4, Vol. 8, 1996, p. 351.

51 Schmitt, *op. cit.*, p. 352.

levante. No obstante, dado que esta iniciativa modifica el funcionamiento de varios órganos del Estado y que representa la redacción, deliberación y aprobación de un nuevo texto, se trata de una reforma verdaderamente relevante.

Para explicar el comportamiento de este coeficiente, es pertinente recordar que los principales supuestos de la prueba de alfa son: a) homogeneidad –que haya una relación recíproca o tau-equivalente entre los indicadores de un constructo; b) unidireccionalidad –que los distintos elementos que conforman el índice sigan una misma escala y dirección; y c) unidimensionalidad –que los distintos ítems o indicadores midan una sola dimensión bajo relaciones teóricamente esperadas.

Las anteriores matrices comprueban que, a pesar de existir correlaciones y covarianzas positivas y relativamente significativas entre los distintos componentes del índice de trascendencia, los coeficientes de interacción entre ítems no son del todo altos. La mayor correlación se observa entre los componentes de relevancia jurídico-política y el objeto de transformación de las iniciativas.

Los tres atributos del fenómeno a estudiar guardan una relación teórica basada en estudios previos. Distintos investigadores han comprobado que las reformas más importantes comúnmente crean nuevas leyes o modifican grandes porciones de las normas existentes, impactan a grandes segmentos de la población y requieren de una fuerte coordinación, debates intensos y procesos complicados de deliberación y análisis. En los resultados de los datos aquí estudiados, se puede ver que existe una relación poco relevante entre la cantidad de artículos modificados y la importancia jurídico-política de una reforma, lo que significa que una iniciativa que propone cambios constitucionales no necesariamente modifica diversos artículos de la Carta Magna.

En las gráficas de columna arriba mostradas, se observa que estas bajas covarianzas se deben a que existe una concentración en las distribuciones de ciertos valores cuando estos interactúan. Por ejemplo, el 53.3 % de las iniciativas que plantean un cambio jurídico-político de alta relevancia, proponen también cambios a derechos y libertades fundamentales de los ciudadanos, mientras que solo el 3 y el 4 % de los cambios jurídico-políticos relevantes promueven reformas al funcionamiento gubernamental o cambios de carácter coyuntural. Asimismo, el 77.4 % de las reformas con un nivel de relevancia “2” en términos jurídico-políticos, se concentran también en el nivel “2” del objeto de transformación, lo que indica que la gran mayoría de las modificaciones a leyes reglamentarias proponen cambios al funcionamiento gubernamental o están dirigidas a segmentos específicos de la población. Y un patrón muy similar se observa cuando se compara el comportamiento de los ítems de relevancia jurídico-política con la profundidad de los cambios.

El valor que obtuvo el coeficiente alfa (.621), se puede explicar por la escasa cantidad de ítems (únicamente 3), por la asimetría en las varianzas de sus componentes y por un comportamiento concentrado de los ítems cuando estos interactúan entre sí ocasionando covarianzas desiguales.

Por último, es necesario apuntar que el objetivo de este ejercicio no consiste en generar un instrumento técnico de carácter definitivo o concluyente, sino aportar un indicador descriptivamente fiel a lo que acontece en el Congreso Mexicano, satisfaciendo dos objetivos: 1) buscar una mayor posibilidad heurística para discutir los factores asociados a ciertos tipos de proyectos legislativos; y 2) ofrecer una clasificación sistemática de los productos legislativos que esté sustentada en parámetros y atributos definidos de la manera más objetiva posible.

Conclusiones

Analizar las diferencias entre los proyectos de ley permite profundizar la relación entre comportamiento y productividad legislativa. Las iniciativas de ley varían entre sí, de acuerdo a los recursos que requieren para su promoción, las demandas a las que atienden, el objeto de transformación, el segmento poblacional al que afectan, el impacto jurídico-político que conllevan, entre otras cosas, reflejan por lo tanto las intenciones del congresista al introducir propuestas de legislación, pues la función de proyección de los proyectos de ley manifiesta las ambiciones progresivas del legislador. Manteniendo la intención del trabajo de Blondel *et al.*, la universalización de criterios de clasificación de proyectos de ley implicaría la consolidación de los estudios legislativos como ciencia comparativa.

El índice de trascendencia ofrece una clasificación sistemática de los productos legislativos que, sustentada en parámetros y atributos definidos de la manera más objetiva posible, es aplicable al contexto de congresos democráticos. Se hace frente a las dificultades metodológicas planteadas previamente mediante la incorporación de los tres indicadores: impacto jurídico-político, objeto de transformación y profundidad de los cambios propuestos. Consecuentemente, los proyectos de ley se clasifican en: menores, ordinarias, importantes y trascendentales. Al aplicar la metodología propuesta a las 4724 iniciativas presentadas por los diputados federales en las legislaturas entre 1988 y 2006, se encontró que: el 9.40 % son “trascendentales”, con un índice total entre 8 y 9; el 28.80 % son “importantes”, con un índice de trascendencia de 7; el 42.24 % son “ordinarias”, con un índice acumulado de 6 puntos; y el 19.56 % son “menores” con una puntuación entre 3 y 5.