



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

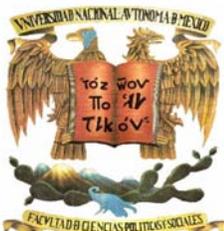
**EL PAPEL DE LAS COMISIONES LEGISLATIVAS
EN EL FORTALECIMIENTO DEL CONGRESO DE LA UNIÓN:
LA COMISIÓN DE MARINA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS,
EL CASO DE LA LEY DE NAVEGACIÓN**

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADA EN CIENCIA POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
PRESENTA:

ADRIANA GONZÁLEZ VELOZ

ASESOR: PROFR. JORGE FEDERICO MÁRQUEZ MUÑOZ



2004



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Dedico este trabajo a mis padres, a quienes debo cariño y apoyo incondicional.

A mis hermanos, que siempre creyeron en mí.

A mis sobrinos, con la plena confianza de que ellos harán un mucho mejor papel.

A Osiris y Carlitos, por ser una especial fuente de motivación en mi vida.

A Alfredo Salazar López, por compartir cada paso y caída de este trabajo y de mi existencia.

Dedico también este trabajo, a mis grandes amigos: Fabiola García Hernández, quien no sólo imprimió los ejemplares de esta tesis, sino que la diseñó; y a Luis Arturo Tapia Guerrero, que no se cansó de recordarme todos los días, mi deber con las tareas pendientes. A ambos debo mucho más que amistad.

AGRADECIMIENTOS

Agradezco infinitamente al Mtro. Jorge Federico Márquez Muñoz, el tiempo que dedicó a la revisión del presente estudio, pero sobre todo el genuino interés y empeño con esta empresa.

Agradezco también, de manera especial, al Dr. Francisco Valdés Ugalde, la oportunidad que me brindó al aceptarme como su asistente en el Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM y en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, mi admiración por su eterno compromiso con la academia y mi cariño por sus siempre sabios consejos.

No puedo dejar de agradecer al Lic. Sergio Gaytan Luján y al Ing. César Patricio Reyes Roel, al primero, por su sincera amistad y por posibilitar mi estancia en la Comisión de Marina de la Cámara de Diputados en la LVIII Legislatura, al segundo por permitirle y haber dirigido ese trabajo.

ÍNDICE

Introducción	1
Capítulo 1. Instituciones y Cambio Institucional.	11
1.1. Transición y Cambio Institucional en las democracias occidentales.	12
1.2. Cambios en la actividad parlamentaria.	17
1.2.1. La función representativa.	20
1.2.2. La función legislativa.	27
1.2.3. La función de control y fiscalización.	32
Capítulo 2. La cámara de diputados: La construcción de un nuevo diseño institucional para el Legislativo.	41
2.1. Reformas electorales: la búsqueda en pro de una integración plural del Congreso Mexicano.	41
2.2. El ingreso representativo de partidos políticos a la Cámara de Diputados: Una nueva faceta del Legislativo.	46
2.3. Una Legislatura sin mayorías: recomposición del diseño institucional en la Cámara de Diputados.	50
Capítulo 3. Las Comisiones Legislativas y la Institucionalización de los Parlamentos.	59
3.1. La incidencia de las Comisiones Legislativas en el cambio de la actividad parlamentaria.	60
3.1.1. Comisiones Permanentes u Ordinarias	61
3.1.2. Las comisiones especiales.	63
3.1.3. Las comisiones de investigación	64
3.2. El desempeño de las Comisiones Legislativas de la Cámara de Diputados previos a la LVIII Legislatura.	65
3.2.1. El desempeño de las Comisiones antes de la LVII Legislatura.	66

3.2.2. El desempeño de las Comisiones durante la LVII Legislatura.	69
3.2.3. El desempeño de las Comisiones durante la LVIII Legislatura.	72
3.3. El marco jurídico y las prácticas parlamentarias de las comisiones: restricciones para la institucionalización de las comisiones legislativas.	75
3.3.1. Preponderancia de los Grupos Parlamentarios.	75
3.3.2. Limitaciones procedimentales.	77
3.3.3. Insuficiencia del Personal Técnico o de Apoyo.	81

Capítulo 4. La Comisión de Marina de la Cámara de Diputados en la LVIII Legislatura:

El caso de la Ley de Navegación.	85
4.1. La Comisión de Marina y la Marina Mercante: Primacía del Presidente de Comisión.	85
4.2. <i>La Subcomisión de Estudio del Estado que Guarda la Marina Mercante: El inicio de un proceso de participación abierta.</i>	88
4.3. <i>La Subcomisión de Dictamen a la Iniciativa que reforma la Ley de Navegación.</i>	91
4.3.1 La consolidación de los procedimientos de participación pública.	92
4.3.2. Los mecanismos de trabajo interno en Subcomisión.	94
4.4. La Comisión de Marina versus los Grupos Parlamentarios.	96
4.4.1. La descomposición de los trabajos de la Subcomisión.	98

4.4.2. Las estrategias diseñadas para
la aprobación del Dictamen.

101

Conclusiones

105

Bibliografía

112



INTRODUCCIÓN

Los acontecimientos que se presentaron durante los meses de noviembre y diciembre del 2003, en relación a la pugna por la Coordinación del Grupo Parlamentario del PRI en la Cámara de Diputados¹, hicieron evidentes uno de los aspectos que en este trabajo se señala respecto de la necesidad de institucionalizar el trabajo de las comisiones legislativas frente a la preponderancia de los grupos parlamentarios. Lo anterior, dado que los mecanismos de elección mediante los cuales se eligen a los coordinadores, atiende a criterios de carácter partidista y, sin embargo, su repercusión incide directamente en el trabajo del Poder Legislativo, tanto el que tiene lugar en el pleno como el que se lleva a cabo en las comisiones. La relevancia que tuvo ese hecho puso los reflectores en la necesidad de fortalecer al legislativo a través de mecanismos de carácter interno. Justo este es el postulado que se maneja en este trabajo de Tesis.

En la última década, la producción de estudios tendientes a analizar el fortalecimiento del Poder Legislativo han sido una constante y se puede afirmar que, al momento, no hay un aspecto del mismo que no haya sido abordado.

En relación a lo anterior la propuesta de este trabajo se plantea sistematizar y hacer uso de información harto analizada con el único objetivo de acotar, para el caso mexicano, cual es el papel de las comisiones legislativas en el ejercicio de las facultades concedidas al Poder Legislativo. Todo ello, bajo la premisa de que se podrá construir un indicador del fortalecimiento y debilidad del Congreso Mexicano.

La recomposición del Poder Legislativo en México significó la ponderación de este órgano a raíz de su integración con distintas fuerzas

¹ Los titulares los diarios de circulación nacional dieron cuenta de la pugna entre la Profesora Elba Esther Gordillo y el Lic. Emilio Chauyffet respecto a los procesos que tuvieron lugar en la elección del nuevo Coordinador de la bancada priista en la Cámara de Diputados. La relevancia de este hecho puso en entredicho la validez de un procedimiento regulado por las normas de un partido político, respecto de aquellas que regulan a la Cámara de Diputados y, más que ello, las situaciones que derivan de la falta de institucionalidad en el Congreso

políticas; la pérdida de mayoría por parte del PRI, en 1997, dio una dimensión al Congreso. La relevancia que esto tuvo se vio reflejada principalmente en la revisión del Presupuesto de Egresos, que de haber sido por años un mero trámite de aprobación de la propuesta enviada por el Ejecutivo, se convirtió en un espacio crucial de la negociación política.

En ese sentido, el fortalecimiento del Poder Legislativo en México se ha venido estudiando básicamente, a partir del control que puede ejercer hacia el Ejecutivo, ya sea por la dinámica que impone una mayor representación de fuerzas partidarias distintas al partido del Presidente²; por la incidencia que esto ha tenido en el uso de las atribuciones concedidas a este poder³, o en menor medida, por el perfeccionamiento de la dinámica interna del órgano legislativo a través de la adecuación de su marco jurídico⁴.

Esas tres perspectivas resaltan el ejercicio de la facultad de control, como aquel que ha posibilitado una nueva dinámica interna y externa del Congreso mexicano, lo que se corresponde con la tesis de que “la transformación más importante que ha venido experimentado el Parlamento, radica en la característica principal de que hoy, el Parlamento, más que un poder legislador, es un poder controlador.”⁵

Indiscutiblemente, a nivel internacional, los parlamentos han reafirmado su papel de contrapeso a través de las facultades de control que poseen; ello es fácilmente observable bajo la lupa de los estudios que existen al respecto; no así el perfeccionamiento de las dinámicas internas y la incidencia que tienen los legisladores en otros países en la formulación de políticas gubernamentales, leyes y divulgación de información que se deriva del ejercicio de sus facultades a través de los trabajos que realizan las comisiones.

La organización de los parlamentos nacionales e internacionales tienen como característica definitoria su organización en comisiones como órganos

² Es importante destacar que dicha situación se observa principalmente en la pérdida de la mayoría absoluta y, posteriormente, relativa a partir de la LV Legislatura.

³ Aumentó el número de iniciativas presentada por legisladores en relación con las que presentaba el Presidente; con limitaciones jurídicas y políticas se aplicó el Juicio Político, se investigaron diversos asuntos a través de las comisiones de Investigación; etc.

⁴ Las reformas a la Ley Orgánica del Congreso General, en 1999, así como los acuerdos parlamentarios que se adoptan a partir de la LV Legislatura, dan cuenta de las transformaciones o adecuaciones del Legislativo.

⁵ Cfr. Cecilia Mora Donato, *Las Comisiones Parlamentarias de Investigación como órganos de*

especializados, independientemente de que sean o no permanentes, hecho que permite afirmar que: “En la actualidad nadie entendería un Parlamento sin Comisiones, [ya que] éstas han llegado a convertirse en [...] *órganos naturales* de las cámaras parlamentarias. [...] El parlamento contemporáneo es el Parlamento de comisiones frente a la Asamblea del siglo XIX, que trabajaba generalmente en pleno.”⁶

Sin embargo, la formulación teórica de este tipo de planteamientos es aún difícilmente observable en el congreso mexicano. Contrario a la identificación que generalmente se hace de comisiones -como la de Presupuesto y Hacienda-, poco se conoce de la existencia de estos órganos, sus funciones y su papel dentro de los parlamentos. La atención en la actividad legislativa se ha centrado en las posiciones de los grupos parlamentarios sobre los puntos que la agenda pública realza en determinados temas; y no así en los trabajos que justifican la existencia de un congreso, en el sentido amplio de su concepción.

Esto ha sido así, entre otras cosas, dado que las reformas que ha observado el Congreso de la Unión no han considerado la institucionalización de las comisiones. Las normas que lo regulan no lo han dotado de los procedimientos y recursos necesarios para su eficaz funcionamiento y, aunado a ello, se ha conservado un entramado normativo que reviste a las fuerzas partidistas de mayor preponderancia en las funciones que asume el Congreso.

La naturaleza partidaria que da origen a los congresos es la clave para entender su necesidad de órganos legislativos plurales. Sin embargo, el origen de su creación supone un sistema basado en la necesidad de desahogar los trabajos que se le confieren y esto último, en el caso mexicano, se ha rezagado en diferentes procedimientos que inciden en el funcionamiento de una comisión.

Si las experiencias de otros países y el trabajo desarrollado por las comisiones de la LVIII Legislatura⁷ apuntan a la necesidad de reformar estos órganos legislativos ¿por qué no han terminado de fructificar estos esfuerzos?,

⁶ Mora Donato, Op. Cit. p. 51

⁷ La Comisión de Marina de la Cámara de Diputados de la LVIII, constituye un ejemplo de la

¿Cuáles son los factores que impiden que las comisiones desempeñen el rol que les ha asignado el marco jurídico que las regula? ¿son en realidad las comisiones legislativas órganos que apuntan a un cambio institucional que fortalezca al congreso?

Responder a estas preguntas constituye el problema de estudio de esta tesis; lo cual se hará analizando a las comisiones legislativas bajo el siguiente marco teórico.

De conformidad con los análisis que se han hecho por parte de los estudiosos de estos órganos legislativos, se puede afirmar que las comisiones, en tanto paneles especializados para la discusión y análisis de las iniciativas⁸, constituyen el principal recurso organizacional con el que cuentan las asambleas legislativas.

El desarrollo de comisiones estables e independientes es un reflejo de las tendencias descentralizadoras en los partidos políticos que gobiernan la legislatura. Por esta razón, el funcionamiento de las comisiones legislativas tiene que ser analizado a la luz de: la estructura de incentivos institucionales que define las estrategias de los legisladores para sobrevivir políticamente y, el grado de cohesión interna de los partidos a los que pertenecen.

El análisis de las comisiones legislativas apunta a la comprensión del Poder Legislativo -en este caso, referido específicamente a la Cámara de Diputados, como la institución que posibilita el desempeño de las comisiones legislativas-, los grupos parlamentarios y en general los órganos internos que gestan la actuación del legislativo federal.

Los cambios que ha observado el congreso mexicano responden a un proceso complicado en el que los cambios registrados pueden ser consecuencia de transformaciones de las normas, limitaciones informales y diversas clases de efectividad y observancia coercitiva. Es preciso destacar que generalmente las instituciones cambian de un modo incremental, no discontinuo. Es decir, los cambios están conformados por: 1) el enlace de las

⁸ Las comisiones realizan el trabajo preparatorio que las mayorías en el pleno necesitan para legislar y controlar las actividades de la administración. La estabilidad y la independencia de las comisiones son elementos esenciales para el desarrollo de la especialización y la acumulación de experiencia entre los legisladores. En aquellos países en los que la legislatura desempeña un papel activo en la formación de las políticas, las comisiones son, regularmente, órganos estables y especializados con una elevada independencia respecto a las coaliciones

instituciones con las organizaciones que se han creado por la evolución de la estructura que ofrece incentivos que proporcionan esas instituciones; y 2) el proceso de retroalimentación por medio del cual los humanos percibimos y reaccionamos a los cambios que se dan en el conjunto de oportunidades.⁹

De conformidad con lo anterior, al hablar de la institucionalización del Congreso mexicano, se está haciendo referencia al fenómeno de regularidad en el comportamiento colectivo. Es decir, la creación y persistencia de reglas, procesos y modelos de comportamiento, capaz de dar respuesta a las demandas que se le atribuyen a dicha instancia.

Si entendemos que el cambio institucional conforma el modo en que las sociedades evolucionan a lo largo del tiempo y, por lo cual, es la clave para entender el cambio histórico, no es difícil comprender que la revisión en el operar del Legislativo mexicano requiere plantearse algunas preguntas relacionadas con la forma en la que está organizado: ¿Cómo se elige a sus miembros? ¿Cuál es la relación que comparten los representantes y sus representados? ¿Cuánto de lo que los legisladores realizan está sujeto a decisiones tomadas de antemano por grupos de interés, por sus votantes, por sus partidos políticos o por el Ejecutivo? ¿Qué tan central es la vida de una legislatura en un sistema político? ¿Cuáles son los mecanismos para el reclutamiento de líderes? ¿Qué tan protagonistas son las legislaturas en la elaboración de políticas públicas? ¿Cómo legitiman al gobierno? ¿Cómo estabilizan al régimen? etcétera.

La literatura que se ha consultado para evaluar este tema, sugiere que los cambios que ha experimentado el Congreso de la Unión han motivado un reacomodo en su estructura organizacional y, sin embargo, ¿por qué las comisiones legislativas no observan un cambio sustantivo en su forma de trabajo? Esta pregunta nos regresa a nuestro problema de tesis, cuyas interrogantes sugieren las siguientes hipótesis:

1) Las comisiones legislativas han observado una función limitada, tanto por la ambigüedad del marco jurídico que las regula, como por la preponderancia de los grupos parlamentarios.

1.1. La ambigüedad e insuficiencia del marco normativo limita la capacidad de las comisiones para ejercer sus trabajos.

Actualmente sólo la *Ley Orgánica del Congreso General*, el *Reglamento Interior del Congreso de la Unión* y el *Acuerdo Parlamentario referente al Funcionamiento de las Comisiones Ordinarias y Comités de la Cámara de Diputados* regulan a las comisiones legislativas. Sin embargo la referencia que sobre éstas existen en las normas citadas, no desarrollan procedimientos de actuación y prevalecen vacíos que impactan en la actividad parlamentaria.

1.2. La preponderancia de los grupos parlamentarios, como órganos de control político, demerita la pericia especializada que suponen las comisiones.

La legislación que regula a la Cámara de Diputados, así como las prácticas parlamentarias que se desarrollan en este órgano legislativo, ponen especial atención a la actuación de los legisladores como miembros de los grupos parlamentarios, así las funciones que éstos desempeñan están por encima de las comisiones legislativas, que sería el órgano encargado de procesar el trabajo legislativo, bajo criterios distintos a los que emanan de coyunturas políticas, y a través de los cuales se intente reducir la subjetividad por medio de procedimientos estandarizados concebidos para garantizar el conocimiento verificable.

2) El cambio en el marco normativo que fortalezca a las comisiones se verá reflejado en un Legislativo más eficaz en el cumplimiento de sus funciones.

2.1. El desarrollo de procedimientos a favor de las comisiones incrementa su capacidad de participación e influencia en la esfera política.

Los trabajos que se confieren a las comisiones, no se corresponden con procedimientos adecuados que permitan ejercer las facultades con las que cuentan, asimismo la normatividad no regula de manera eficiente los recursos materiales y humanos, situación que afecta sus actividades; éstos y otros aspectos, de ser considerados en el marco jurídico que las rige, posibilitarían que los trabajos que de ellas emanen adquieran

mayor relevancia

2.2. El trabajo en comisiones, cómo órgano de especialización, deriva en una legislatura más influyente, en la medida en que actúa bajo criterios de especialización temática que limitan el factor partidario en la toma de decisiones.

La legislación determina la adscripción a comisiones con base en criterios partidistas, hecho que no contribuye a aprovechar la especialización de los legisladores en los diferentes temas que abordan. Asimismo, el no contar con personal de servicio de carrera que los auxilie en sus tareas, vicia las actividades que realizan. Por otra parte, la no existencia de la reelección legislativa limita la posibilidad de que la comisión dé seguimiento a los trabajos que emprendió y por ende que su papel sea decisivo en las acciones que sobre los mismos se emprendan.

Explorar estas hipótesis requiere de explorar el terreno teórico y puntualizar factores exógenos y endógenos en relación al Congreso, que es justo lo que se pretende hacer a través del desarrollo de los siguientes objetivos.

- 1. Reseñar, a partir de la perspectiva teórica, el desarrollo de los parlamentos como instituciones democráticas y destacar en ese proceso, el papel de las comisiones legislativas, como instancia que permite el eficaz funcionamiento del Legislativo.**

En el capítulo uno se desarrollan los aspectos teóricos que los especialistas en este tema han abordado para estudiarlo, lo que se complementa en el capítulo tercero con algunas precisiones que se hace sobre las comisiones y su referencia particular al caso mexicano.

- 2. Describir a grandes rasgos la configuración del Poder Legislativo, específicamente de la Cámara de Diputados y, su relación con el Ejecutivo Federal.**

En el segundo capítulo se describe cuál ha sido la integración y la relación del legislativo con el ejecutivo, a partir de las distintas elecciones y reformas electorales que posibilitaron una integración plural de la misma.

- 3. Señalar la esfera de autoridad de las comisiones en el proceso legislativo a partir del marco normativo que las regula e efectos de**

subrayar la importancia del marco institucional, las limitantes que éste tiene frente a los grupos parlamentarios y la ambigüedad de su regulación.

En el tercer capítulo se hace referencia específica a las limitantes normativas y de facto que tiene las comisiones legislativas de la Cámara de Diputados en lo que se refiere a los aspectos señalados en las hipótesis de este trabajo.

4. Reseñar, en un breve estudio de caso, la dinámica que siguió la Comisión de Marina de la Cámara de Diputados de la LVIII Legislatura; ello, con el fin de ejemplificar algunas prácticas que apuntan a la institucionalización de las comisiones.

El cuarto capítulo, refiere en específico las limitaciones que tienen las comisiones (recursos, especialización, autonomía, etc.) y la implementación de medidas que permitieron la participación de los grupos de interés y especialistas en los trabajos desarrollados por esa comisión, lo que observa también aspectos señalados en las hipótesis que se tratan.

El estudio de las comisiones legislativas que aquí se propone pretende examinarse desde dos perspectivas: la “interna” y la “externa”. Las variables internas comprenden la estructura y las funciones del sistema de comisiones, los procesos y los procedimientos en el análisis de las iniciativas y propuestas sometidas, la calidad y los antecedentes personales de los miembros, la naturaleza y la frecuencia de las sesiones, la competencia política y técnica del personal y las fuentes de información, la estructura y el apoyo administrativo.

Las variables externas se componen de: cultura política, arreglos constitucionales, partidos políticos, grupos de presión, electorado y liderazgo carismático.

Los estudios comparativos que analizan el tema, desde la perspectiva interna, sugieren tres variables: la estructura, el desempeño y las facultades.

La estructura se refiere al número, el tamaño, la permanencia, la especialización y la jurisdicción exclusiva o no del sistema de comisiones legislativas. El desempeño de las comisiones se mide por la consideración

detallada de las políticas, por la acumulación de experiencia, por la primacía para deliberar, por la participación de sus miembros y por la arena de negociación. Las facultades que reviste un sistema de comisiones legislativas se refieren a: la revisión de iniciativas de ley, la etapa de dictaminación de comisiones, la capacidad de aprobar o rechazar las iniciativas, la capacidad de convocar a los ministros o secretarios a comparecencias, la recolección de evidencias y la determinación de la agenda.

Por otra parte, examinar las variables externas requiere observar cómo ha operado el Poder Legislativo y cuáles han sido sus transformaciones; es decir, lo que los expertos en estos temas han analizado a través de una revisión histórica que supone la identificación de los períodos legislativos -lo que en este trabajo se hará enfocando a la Cámara de Diputados.

La revisión de variables externas e internas se apoyará del tratamiento teórico que desde la corriente institucional, permite conocer aquello que los datos pragmáticos no nos permiten explorar.

La naturaleza del trabajo tendrá como fuente principal la documentación proporcionada por la propia Cámara de Diputados en sus distintas instancias de información, entre las que se pueden localizar las siguientes: Sistema Integral de Bibliotecas; Apoyo Parlamentario; *Gaceta Parlamentaria*; la página de Internet de la Cámara, *Crónica Legislativa*, *Boletines de Información*. También se utilizará la bibliografía y hemerografía especializada en el tema. Otras fuentes importantes las constituyen documentos oficiales tales como: los reglamentos internos de la Cámara. Es importante destacar que el capítulo cuarto se basa en información de primera mano. Dicha información fue recabada, durante los trabajos que desempeñé como asesora en la Comisión de Marina de la Cámara de Diputados en la LVIII Legislatura. Así se explica que la referencia a situaciones particulares partan de la observación que tuve oportunidad de llevar a cabo sobre los procesos que se reseñan en el capítulo referido. En relación con lo anterior, es preciso destacar que el interés de este proyecto es únicamente académico y que en la redacción del mismo se buscó la objetividad que toda empresa de este tipo demanda.

Las instituciones son normas que configuran el comportamiento de organizaciones e individuos dentro de una sociedad. Pueden dividirse en formales e informales. Las primeras proceden de constituciones, leyes, reglamentos, contratos, procedimientos internos de determinadas organizaciones; por su parte, las segundas proceden de los valores, normas, usos y costumbres en una sociedad.¹

Algunos cambios institucionales en México tienen por objetivo acelerar el desarrollo económico y social de la nación. Se trata de prever reformas institucionales para satisfacer las nuevas demandas de la sociedad. La naturaleza de los cambios que se emprenden dependen de la manera en que el sistema político procese las demandas de cambio. Las organizaciones políticas, por ejemplo los partidos políticos, desempeñan una función importante como intermediarios entre tales agentes y las instituciones formales y organizaciones de gobierno.

Las instituciones formales del gobierno afectan las posibilidades de cambio institucional. Por ejemplo, las constituciones y otras normas formales pueden determinar la naturaleza de los controles y equilibrios que existen entre las distintas partes del gobierno, como en la estructura del sistema político. Los incentivos de los agentes políticos se ven influenciados por las normas que regulan la competencia electoral y, sus capacidades son determinadas conjuntamente por su éxito electoral y los poderes estipulados por la Constitución para los diversos cargos gubernamentales en juego en las elecciones.

¿Qué produce la necesidad de un cambio? Actualmente, la globalización de las economías y los procesos de democratización en diversas regiones del mundo, están contribuyendo a aumentar la demanda de reformas institucionales, sobre

¹Cfr. Burki y Perry, *Más allá del Consenso de Washington. La hora de la reforma institucional*, Estudios del Banco Mundial Sobre América Latina y el Caribe, Washington, D.C. 1998.

todo en aquellos países cuyo atraso en su desarrollo institucional respecto a otros países con los que debe competir, obliga al cambio. Otros elementos que pueden ser detonantes de dicho cambio han sido las innovaciones tecnológicas, los impactos económicos externos, los desastres naturales o causados por el hombre, las experiencias extranjeras, el aprendizaje social, la acumulación de conocimiento, etc.

1.1. Transición y Cambio Institucional en las Democracias Occidentales.

La "ola" democratizadora descrita por Huntington (la tercera)² ha implicado cambios en un número creciente de países, en los que el reclamo democratizador ha abierto la posibilidad de implementar mecanismos de representación que, de alguna forma, conducirán al "éxito democrático". En la actualidad, los cambios producidos después de los diversos colapsos autoritarios en regímenes donde la militarización y la intolerancia prevalecían, las instituciones representativas parecen ser uno de los caminos para llegar a la meta democrática. Las reformas

² La primera ola democrática, según la división realizada por Samuel Huntington, se desarrolla entre el siglo XIX y hasta mediados de los años veinte del siglo XX. La segunda va desde el final de la segunda guerra mundial hasta los sesenta.

Entre 1974 y 1990 treinta países de Europa del Sur, Latinoamérica, Asia, Europa, y África, transitaron de diversas formas de gobiernos autoritarios hacia formas democráticas de gobierno. Las transiciones implicaron semejanzas que los incluye en la "tercera ola" democrática. Las transiciones ocurrieron rápidamente, tuvieron un éxito relativo y dependían, en su mayoría, del desarrollo local.

Huntington Samuel P., "Democracy's third Wave", en *Journal of Democracy*, núm. 2, primavera 1991, pp. 12-34.

Siete años después, Huntington aclaró que la democracia no debe ser entendida únicamente en términos electorales, ya que si fuera así, la ola alcanzaría por lo menos a 118 países en los que se llevan a cabo elecciones -cifra que dista mucho de los 21 que Robert Dahl reconoce como democráticos. La diferencia marcada por Huntington -y atribuida a su colega Larry Diamond-, es que existen, además de las electorales, democracias liberales que se caracterizan por la celebración de elecciones libres y legítimas, las restricciones al poder Ejecutivo, la independencia de los jueces, la protección de los derechos individuales, la libertad de expresión, de asociación, de credo y de participación; que se manifiestan por el reconocimiento de los derechos de las minorías, el establecimiento de límites al partido en el poder durante el proceso electoral, la existencia de garantías efectivas en contra de la brutalidad y arbitrariedad policial, la desaparición de la censura; y, por el mínimo control gubernamental de los medios masivos de comunicación. En tanto, las democracias electorales se distinguen de las liberales porque sus gobiernos resultan de elecciones más o menos libres, pero adolecen de muchas de las características que salvaguardan los derechos y libertades. Además de que los problemas económico y culturales de las democracias electorales han hecho casi imposible la transición democrática de países, sobre todo, no Occidentales. Cfr. "After Twenty Years: The Future of The Third Wave", en *Journal of Democracy*, núm. 4, invierno 1997, pp. 3-12.

políticas emprendidas por estos países identifican a las legislaturas como una de las alternativas para emprender su proyecto democrático. Las propuestas varían de país en país pero se dan esencialmente en cuatro sentidos: el problema de la representatividad, su funcionamiento interno, su relación con el Ejecutivo y la soberanía detentada por el Parlamento en cuestión.

Las teorías de la consolidación democrática en los últimos años han señalado ulteriores funciones del Parlamento. 1) Algunos enfoques -que son la mayoría- sugieren que las asambleas legislativas, junto con asociaciones de interés, son el "foro central" en la reconstrucción de legitimidad para el nuevo régimen y por tanto, son cruciales para la consolidación democrática.³ 2) Otros consideran que el Parlamento posiblemente conduzca a la consolidación democrática, que en una situación normal es alcanzada principalmente por la vía de los partidos o los líderes carismáticos -bajo la condición de que el Parlamento sea capaz de ganar espacios en la toma de decisiones con relación a problemas de políticas urgentes, neutralizar la fuerza militar y reformar el orden jurídico heredado. 3) Finalmente, hay quienes sostienen que el Parlamento es casi superfluo en el establecimiento del consenso original acerca de las reglas del nuevo juego entre los actores políticos principales y, solamente es relevante para el "subsiguiente estadio de institucionalización y reproducción del consenso democrático".⁴

Generalmente el gobierno, un líder carismático, las fuerzas militares o el liderazgo del partido, actúan como los principales actores en el establecimiento de un régimen democrático. Son ellos quienes, en principio, establecen las reglas del nuevo juego sin ningún tipo de vigilancia o control de parte de los órganos elegidos. Sin embargo, en la medida en que el proceso se desplaza hacia la construcción y consolidación, las reglas y procedimientos tienden a caer en las

³ Cfr. Mercedes Alda Fernández y Lourdes López Nieto "El Parlamento Español: 1977-1993. Una revisión de su papel en la transición y en la consolidación", en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 81, 1993, pp. 241-264. Przeworsky, Adam, *Democracia y Mercado. Reformas Políticas y Económicas en la Europa del Este y América Latina*, Cambridge University Press, 1995. Liebert, Ulrike, "El parlamento como foro central en la consolidación democrática: una exploración preliminar", en *Estudios Parlamentarios*, núm. 1, junio-julio de 1992.

⁴ Cfr. Julián SantaMaría "El Papel del Parlamento Durante la Consolidación de la Democracia y Después", en Juan Cano Bueso y Antonio Porras Nadales, (coords.) *Parlamento y Consolidación Democrática*, ed. Tecnos y Parlamento de Andalucía, Madrid, 1994, p. 135.

instituciones representativas y en la elite parlamentaria que contribuye a la integración de las fuerzas políticas y sociales del país (tanto las emergentes como las antisistema). Es decir, la integración se enmarca en el consenso entre los actores; en la estabilización a través de la regulación pacífica del conflicto entre los principales actores políticos; y la construcción del apoyo popular a través de la participación en elecciones, en expresiones de confianza o desconfianza popular, entre otras, llevando a cabo la tarea de integración y socialización de la sociedad civil (en palabras de Almond: agregando intereses), o sea reforzando las funciones del Parlamento.⁵

En este sentido, el grado en que se dan los acuerdos a nivel parlamentario depende de la adopción del sistema electoral, de las relaciones entre el parlamento y el ejecutivo y de las reglas parlamentarias. Cuando el parlamento es de "mayoría", se ofrecen canales en la articulación pública de intereses de la oposición que al mismo tiempo dan lugar a la formación de un gobierno fuerte y estable, aunque su plataforma generalmente está subordinada a un gobierno.

Cuando el Parlamento se forma por consenso se ofrecen oportunidades a todas las fuerzas políticas y sociales importantes con representación parlamentaria. Pero generalmente los gobiernos se conforman mediante coaliciones mayoritarias o gobiernos minoritarios (por ejemplo, Inglaterra en 1974). El resultado es un gobierno débil donde el Parlamento es un foro para la mediación central y la toma de decisiones entre las fuerzas políticas (i.e. Italia) o las fuerzas sociales más importantes del país (i.e. Alemania).⁶

⁵ Cfr. Liebert, Ulrike, "El Parlamento como foro central en la consolidación democrática: una exploración preeliminar" en *Estudios Parlamentarios* No. 1, jun-jul, 1992 pp. 30-33. La agregación de intereses es importante porque es una función que "permite armonizar los intereses, a menudo contradictorios, de grupos dentro de la sociedad civil y por ende, facilita la adopción y aplicación de las políticas públicas que merecen un apoyo que trascienda los mezquinos intereses políticos de un grupo individual". El cumplimiento de dicha función de parte de los partidos requiere que éstos, a su vez, se sometan al proceso de institucionalización en el que debe haber cierta estabilidad en las normas que rigen la competencia; no pueden aparecer repentinamente y luego evaporarse con la misma rapidez. Además, deben tener profundas raíces dentro de la sociedad, de modo que puedan estructurar las preferencias políticas a lo largo del tiempo; los partidos deben dar legitimidad al proceso electoral. Finalmente, un partido político no puede ser un simple vehículo para políticos ambiciosos, éste debe ser independiente y basarse en sus propios méritos. Cfr. Op. Cit. Burki y Perry p. 34.

⁶Cfr. *Ibíd.*, p. 35.

Ambos elementos varían en cuanto al grado de "poder" que se le dé al Parlamento, porque para el caso de un parlamento de mayoría, con disciplina de partido y control de sus miembros, esta situación genera -en una primera etapa-, un protagonismo que coincide con la transición (i.e. España 1977-1982); en una segunda etapa -que a la vez consolida el sistema político-, debilita al Parlamento, sobre todo cuando al producirse la alternancia se imponen victorias mayoritarias sucesivas; y, finalmente, cuando existe mayor protagonismo de la oposición, el Poder Legislativo tiene mayor presencia al formarse un equilibrio entre las fuerzas políticas. Al mismo tiempo que la estabilidad gubernamental se asegura por el consiguiente debilitamiento y subordinación del Legislativo ante el Ejecutivo.⁷

Cuando se habla de parlamentos por consenso se tienen gobiernos donde el compromiso está basado en mecanismos para la mediación legislativa y en poderes de codecisión entre los diversos actores de presión. En este caso, el Parlamento juega un papel importante como agente de agregación e integración de intereses, los cuales en la mayoría de las ocasiones utilizan a los comités parlamentarios como instrumentos en las batallas entre los grupos de interés. Tal es el caso del Congreso Norteamericano, el Parlamento Inglés y el Bundestag Alemán, que se distinguen por la amplia influencia que los grupos de interés tienen frente a sus legisladores.⁸

Efectivamente, hablar del parlamento como el "centro" de la consolidación democrática no nos asegura un análisis serio de la situación; significaría la exclusión de diversas instituciones que contribuyen a la misma. Sin embargo, debemos tomar en cuenta la demanda que en los últimos tiempos el Parlamento ha tenido como ente legitimador de las acciones gubernamentales. Incluso hay quienes aseguran que "estamos viviendo en la era del parlamentarismo".⁹

Todo ello obedece a una gran cantidad de legislaturas que a la vez surgen y se consolidan o que están siendo partícipes de su propia "institucionalización" -en

⁷ No hay que olvidar que el "exceso" de poder del parlamento puede conducir a la transición hacia su propia ruina. La Cuarta República francesa (o la "República de los Diputados") es un ejemplo de la inestabilidad crónica generada por la multifacética composición de la asamblea y las discusiones áridas que provocaron el desprestigio del poder Legislativo.

⁸Cfr. Op. Cit., Liebert, Ulrike, p. 40.

⁹ Patterson y Copeland "Parliaments in the Twenty-Fist Century", en Parliaments in the Modern World University of Michigan Press, 1994.

el sentido de que han cumplido o están en proceso de cumplir un largo camino de desarrollo que vendría desde la Segunda Guerra Mundial y que, hasta la fecha, no ha concluido.

La institucionalización de las legislaturas incluye cuatro aspectos fundamentales: autonomía, formalidad, uniformidad, y complejidad. La autonomía parlamentaria apela a la independencia que la asamblea representativa tiene para organizarse a sí misma sin la intervención o el dominio del aparato gubernamental, del partido político, la burocracia, la iglesia, la fuerza militar o la presión de los grupos de interés internos y externos. La formalidad se refiere a los procesos y reglas que indican la normatividad por la que se rigen cada uno de los miembros en el Parlamento, el papel que éstos cumplen dentro del proceso y el procedimiento parlamentario. Según Almond, la uniformidad se refiere al tipo de organización política expresada en la forma como se lleva a cabo el procedimiento legislativo en relación a la combinación de intereses. Finalmente, la complejidad trata de la amplia estructura organizativa de la institución que cuenta con fracciones parlamentarias bien organizadas, minorías fuertes, amplios sistemas de información y apoyo técnico, así como con organización del trabajo en comités ampliamente estructurados.¹⁰

La falta o disfuncionalidad de alguno de éstos elementos impide la consolidación de la institucionalización de un Parlamento, sobre todo en el momento del cambio de gobierno, pues algunas asambleas por su endeble institucionalidad no han sobrevivido a los colapsos en los sistemas políticos. Tal es el caso de la disolución del Parlamento en Perú por Alberto Fujimori, o el Reichstag Alemán durante la República de Weimar; también el Parlamento de la

¹⁰ Cfr. *Ibíd.*, pp. 20 y siguientes. Cabe destacar que Nelson Polsby -cuando analiza la institucionalización de la Cámara de Representantes en Estados Unidos, de los siglos XVIII y XIX hasta la década de 1969 del siglo XX- introdujo tres elementos que caracterizaron la institucionalización de la Cámara: establecimiento de límites a la inestabilidad producida por la no profesionalización de los líderes o representantes -es decir, proponía establecer un sistema de reclutamiento de los mismos-; complejidad de la tarea parlamentaria en la que la división del trabajo legislativo es necesario para asignar los roles específicos y el funcionamiento adecuado del recinto y, finalmente, un cambio en los criterios manifiestos para la toma de decisiones, donde lo universal prevalece sobre lo particular, los méritos sobre el favoritismo y el nepotismo, y las preferencias personales se sustituyen por códigos impersonales. Cfr. Polsby, Nelson, "The Institutionalization of the U.S. House of Representatives", *The American Political Science Review*, Harper and Row, 1967-1968, p. 145.

Tercera República Francesa y el Congreso Argentino disuelto por el régimen peronista son ejemplos de estas crisis. En estos casos se trata de parlamentos que además de que adolecían de una organización y un robustecimiento institucional, carecían del apoyo popular. En este sentido, podemos decir que la institucionalización legislativa debe incluir, además de los cuatro elementos antes citados, el reconocimiento popular -como lo afirmarían Kelsen y Ortega y Gasset en su momento, porque finalmente las asambleas representativas se deben al electorado que las eligió. De ahí que el proceso estaría incompleto sin la relación clásica de los parlamentos: representante-representado.

1.2. Cambios en la actividad parlamentaria

Las funciones clásicas de los parlamentos se caracterizan, en primer término, como contrapeso del poder Ejecutivo; como la mejor forma de organizar la participación de los ciudadanos a través de sus representantes; como elaborador de leyes, y como vigilante de los excesos cometidos por los gobernantes. En la actualidad, sin embargo, los parlamentos no realizan un número fijo de funciones. Las legislaturas poseen flexibilidad de acuerdo a los momentos y a las circunstancias expuestas por los distintos contextos a los que son sometidos.¹¹

Las funciones que ejercen los parlamentos no pueden ser limitados al ámbito legislativo: los cuerpos representativos han incursionado en diversos campos, tanto que han existido críticas sobre lo indefinido de la labor de éstos al grado que se les considera que "se encargan de todo y nada a la vez". De ahí la defensa que, desde la década de los sesenta, formulaba Wheare en favor de las Legislaturas. Para dicho autor, los parlamentos, contrariamente a lo que se afirmaba, habían aumentado sus funciones y, en todo caso, su deficiencia se debía precisamente a dicho aumento y a la poca estimación que la opinión pública les tenía.¹² No obstante, reconoce que desde el siglo XIX, el poder ejercido por el

¹¹ Cfr. Op. Cit., Liebert, Ulrike, p. 29.

¹² Tanto André Chardenagor como Wheare, consideran que, pese a la poca estimación que los franceses guardaban de su parlamento entre 1940 y 1950 -por la dificultad que tenían para integrar una mayoría estable dentro de un sistema de partidos múltiples, por la ausencia de una regla

parlamento, se había visto disminuido ante el poder ejercido por el ejecutivo. Sin embargo, para Wheare, no se trata de una decadencia como la considerada por Lord Bryce en 1927; o la deslegitimidad descrita por Carl Schmitt respecto al “anhelo espiritual” del parlamentarismo del siglo XIX, cuyos principios se encontraban en la sabiduría, la oratoria y la conducta “caballerosa” de los legisladores. Principios que a juicio de Schmitt se habían perdido y por tanto, habían llevado al desastre institucional.¹³ Tampoco se trata de una crisis que reduzca al máximo las funciones del Poder Legislativo -como señala el jurista Fix Zamudio- hasta concederle la única función que puede llevar a cabo “un cuerpo enfrascado en sus dificultades funcionales”: el control y la vigilancia de las actividades gubernamentales, porque a juicio del autor, el ejecutivo es quien finalmente gobierna legislando y, se olvida de la multiplicidad de tareas que al Legislativo corresponden.

Pero no sólo el ascenso de los ejecutivos y la complejidad en el manejo de los asuntos públicos provocaron desventajas a la institución legislativa, también se debe tomar en cuenta que, elementos tales como el sistema de partidos, el sistema electoral y el tipo de régimen gubernamental, provocaron cambios a las asambleas representativas; de tal forma que, más que una decadencia de las instituciones, se tiene un cambio en el orden funcional de los parlamentos.¹⁴ Situación que se traduce en una complejidad funcional de los sistemas políticos al grado que la concepción decimonónica de la división y el equilibrio de poderes, resulta inadecuada para la multiplicidad de actividades que desempeñan los parlamentos, que junto con los otros dos poderes -e incluso con la sociedad civil-

constitucional que limitara las posibilidades de crisis gubernamentales y, por su actuación como una cámara de registro, dócil a las decisiones del Ejecutivo-, no perdió dos de sus principales funciones: legislar y controlar. Wheare K.C. *Legislaturas*, Oxford University Press, 1963, México: LI Legislatura, Cámara de Diputados, Serie Estudios Parlamentarios, 2, 1981.

¹³ Cfr. Keane, John, “Dictatorship and decline of parliament. Carl Schmitt's theory of political sovereignty”, en John Keane *Democracy and Civil Society*, Nueva York: Verso, 1988, pp. 153-189.; cfr. Op. Cit., Wheare K.C., pp. 163-173.

¹⁴ Para Pollard, en 1918, el sufragio universal, por ejemplo, introdujo cambios en la función representativa al fomentar intereses individuales en detrimento de la representación de las comunidades o las familias. Los partidos políticos, por su parte, organizan aquellos intereses individuales para la acción de grupo, pero haciéndolo en escala nacional y sobre la base local o de interés. *The Evolution of Parliament*, p. 155.

han llegado a compartir, por ejemplo, la función de representación y la elaboración de leyes para el mejor desempeño de las políticas públicas.

Nelson Polsby considera que la dificultad que presentan los parlamentos en el siglo XX es precisamente esa multifuncionalidad compartida que se confunde con el declive funcional e ideológico del Poder Legislativo: "las legislaturas son cuerpos oficiales cuyas propiedades son parecidas a las de un jurado, una corte de apelación, a un cuerpo burocrático, a un partido y a las de un Ejecutivo electo".¹⁵ En este sentido, Polsby se refiere a las actividades compartidas por estos cuerpos en cuanto: están compuestos por un número considerable de miembros, hacen un uso formal de la deliberación antes de actuar, toman las decisiones por medio del voto entre sus miembros y las reglas formuladas por ellos son acatadas por la población y, son responsables directos o indirectos ante la ciudadanía.

Para comprender la función parlamentaria, además de las dificultades que presenta la división formal de las funciones legislativas, deben tomarse en cuenta las situaciones particulares de las asambleas en cada país y su situación histórica.

Joseph La Palombara hace un esfuerzo y de acuerdo al estudio de diversas legislaturas en el mundo, afirma que las funciones parlamentarias pueden ser resumidas en cuatro: representación y agregación de intereses; educación y socialización política; elaboración de leyes; y, supervisión y vigilancia.¹⁶ División a la que se le pueden agregar algunas otras contempladas por Packenhan:¹⁷ legitimación; reclutamiento y entrenamiento de personal; influencia en la toma de decisiones o en las políticas públicas y racionalización del mercado.¹⁸

¹⁵ Polsby, Nelson, W. "Legislatures", en Fred I. Greenstein y Nelson Polsby "Governmental Institutions and Processes", Handbook of Political Science, vol 5. London: Addison-Wesley Publishing Company, 1975, p. 261.

¹⁶ La Palombara, Joseph Politics within Nations, Englewood Cliffs, N.J., Prentice-Hall, 1974, pp. 134-184.

¹⁷ Cfr. Packenham, Robert A. "Legislatures and Political Development", en A. Kornberg y L.D. Musolf (eds.) Legislatures in Developmental Perspective, 1970.

¹⁸ Cfr. García Roca, Javier "Límites Constitucionales al Legislador de la Televisión", en José Asensi Sabater (coord.) Ciudadanos e Instituciones en el Constitucionalismo Actual, Publicación de la Universidad de Alicante, Instituto de Cultura "Juan Gil Albert", Valencia, 1997. p. 414.

1.2.1. La función representativa

La función representativa es el vínculo que existe entre los votantes e integrantes del cuerpo Legislativo. Esta función engloba la formación de leyes en dos sentidos: por un lado se tiene el campo social en que se generan las demandas (proceso legislativo) y es resuelto por las decisiones jurídicas tomadas en el congreso; y por el otro, se manifiesta en el campo formal orgánico en el que concurre la secuencia legislativa a través del procedimiento legislativo.¹⁹

Respecto al primero (proceso legislativo), una de las tareas atribuidas al papel de la asamblea es la detección de los cambios en el proceso político y su capacidad de recibir las nuevas demandas. Aquí, la responsabilidad de los legisladores va más allá de reiterar las demandas de sus representados, ya que el representante debe considerar que dichas demandas están expresadas en forma adecuada para ser admitidas y reconocidas por los demás sectores de la población como un factor de bienestar social.²⁰

En este sentido, Almond y Powell elaboran un esquema en el que se estructura la funcionalidad del sistema político desde el momento en el que se formulan las demandas, sean de individuos o de grupos, a través de la articulación de intereses por quienes están encargados de tomar las decisiones; pasando por la combinación de dichas demandas bajo la forma de cursos alternativos de acción (combinación de intereses) y formulando las reglas dotadas de autoridad para su aplicación y ejecución en casos individuales.²¹

Las funciones de articulación y combinación pueden darse en diversos canales y medios de acceso; desde una masa indisciplinada y hostil hasta

¹⁹ Moreno Collado José "El proceso y la práctica legislativos", en Política y Procesos Legislativos, México, Coloquio del Senado de la República/UNAM, 1985, p. 202.

²⁰ Cfr. Berlín Valenzuela, Francisco Derecho Parlamentario, México: F.C.E. 1993, p. 134.

²¹ Para Gabriel Almond cuando las demandas de grupos o individuos no son tomadas en cuenta en el proceso de articulación de intereses por los encargados de tomar las decisiones, dichos grupos encuentran límites a sus canales de expresión. Esta situación se puede convertir en violencia o frustración social. Incluso, el desinterés de parte de los representantes sobre las demandas planteadas puede llevar a que los propios individuos sean articuladores de sus demandas a través del revestimiento de la autorepresentación a fin de conseguir sus objetivos en la formación de grupos sociales mayores. Cfr. Almond, Gabriel A. y Powell, G. B. Política comparada. Una concepción evolutiva, Buenos Aires: Ed. Paidós, 1972.

organismos institucionales asociados en torno a intereses articulados como el *lobby* en Estados Unidos. Se trata de que las demandas de los grupos convencan a quienes deciden, de manera que sus planteamientos merezcan la atención de éstos y obtengan una respuesta. Así, los medios empleados para articular las demandas van desde la amenaza de violencia hasta el uso de medios de comunicación en la transmisión de demandas.²²

También existe la conexión directa entre representante-representado que, para el caso de las legislaturas, se trata de la presencia de un legislador en el Parlamento que representa a una elite o grupo de interés que articula directa y permanentemente sus intereses. Por ejemplo, en Italia, los sindicatos son representados en los comités legislativos y las ventajas que mantienen ante los directivos de la industria son tales que, para los segundos resulta lamentable. O la presencia de miembros de grupos de interés asociativo en el Congreso norteamericano o incluso la representación formal de estos grupos en las bancas de las legislaturas en Gran Bretaña, Francia y Alemania.

También se puede incluir dentro de esta relación directa la que se da en la práctica a través de la gestión social que los legisladores y los partidos utilizan para ganar simpatías de parte de la ciudadanía. Se trata de una actividad mediadora a cargo de los representantes para "facilitar el enlace entre las agencias de la administración pública y la ciudadanía, con el propósito de agilizar la resolución de los problemas concretos en favor de personas o grupos particulares, surgidos en el transcurso de la acción gubernativa por obstrucciones de diversa índole".²³

Aquí se debe aclarar que, aunque la gestión no es una actividad tradicional de la función parlamentaria, tampoco se puede dejar de lado que en algunas legislaturas -como la mexicana- se tiene asignado un lugar para atender asuntos relacionados con la gestión y los representantes se enlazan con la sociedad para

²² Las múltiples expresiones que se manifiestan en marchas, plantones y todo tipo de expresiones que irrumpen la paz social, son elementos característicos en la comunicación entre autoridades y demandantes para la solución de problemas. En México, tales expresiones forman parte del sistema representativo.

²³ Béjar Algazi, Luisa "La gestoría en la actividad parlamentaria" en *Crónica Legislativa*, núm. 5, septiembre-noviembre de 1992, p. 35.

resolver problemas concretos que le incumben a una persona o a un grupo de personas. A este tipo de función también se le conoce con el nombre de representación de gente o personas, al estilo norteamericano, donde el interés ya no es el de la localidad ni mucho menos el de la nación, sino el de grupo. Si bien es cierto, las movilizaciones sociales de organizaciones independientes son una forma de protesta por la falta de representatividad de las instituciones parlamentarias, muchas de ellas resultan ser movimientos reivindicativos de intereses que pueden llegar a ejercer presión y exigir a sus representantes ejercer acciones de gestión -comunicándose directamente con sus legisladores, haciéndoles ver su presencia en la lucha y defendiendo sus intereses que no necesariamente son los de la nación. Así, la actuación del diputado ya no es la de un representante en la agregación de intereses, sino la de un gestor al que se le encomienda canalizar o resolver las problemáticas concretas de los ciudadanos.²⁴

Así, el enlace a través de la gestión social mantiene parte de la naturaleza representativa ya que asegura a los electores que sus problemas serán transmitidos al gobierno y trabajarán para resolverlos. Aquí, además de que se ofrece este “servicio”, se intentan efectuar presiones en favor del electorado como un todo en su participación en los programas distributivos, introduciendo así, un elemento de sensibilidad en el proceso de formulación de políticas y funcionando como un mecanismo de apoyo, no sólo en favor del legislador individual o del partido, sino incluso del Ejecutivo -quien evita posibles hostilidades con los

²⁴ En México, cada partido político con escaños en el Congreso mantiene una relación directa con la ciudadanía al destinar un lugar para la resolución de problemas en relación con la gestión social y jurídica. El Partido Acción Nacional (PAN), por ejemplo, canaliza y procesa los problemas de acuerdo al tipo de gestión, sea ésta agraria, civil, laboral, mercantil o penal. Se trata de las posibilidades que tiene un ciudadano común para presentar su problema ante el grupo parlamentario, el cual servirá como asesor en la resolución del problema o bien canalizará la problemática a otra instancia o incluso, llegará a ejercer presión ante las autoridades correspondientes para dar cause a las denuncias de los ciudadanos que acuden a dicho espacio. O bien, si se trata de grupos organizados, la Cámara de Diputados cuenta con diversas comisiones destinadas a ese fin como la Comisión de Información, Gestoría y Quejas o la de Atención y Apoyo a Discapacitados o incluso, existe una Comisión de Participación Ciudadana.

representantes a la vez que genera apoyo para sus políticas a través del consenso comunitario mediado por el enlace.²⁵

Por su parte, el partido como canal de acceso institucional comunica las demandas planteadas por los grupos de interés, controla los intereses en beneficio de su mercado electoral y es considerado como la instancia especializada que desempeña la combinación de intereses a través del grupo parlamentario representado en el Parlamento.²⁶

En un sistema competitivo, el partido combina intereses en un programa político con el que intenta ganar elecciones. En uno no competitivo puede combinar intereses de la burocracia y contar con un sistema provisto de un fuerte y efectivo centro de decisión ajeno a ella.

El número de partidos también influye en la combinación de intereses. En un sistema bipartidista, por ejemplo, el partido se ve forzado a imponer una política basada en la combinación; es decir, la necesidad de buscar apoyo electoral obliga a los partidos a incluir en su paquete político las demandas más sentidas por los sectores populares y a impedir el enajenamiento de los grupos de intereses más destacados. Así, la combinación se da en patrones de demandas importantes. Un ejemplo fueron las elecciones generales de Estados Unidos de 1992, donde el Partido Demócrata capitalizó las demandas en relación al control del crimen, a una nueva política de tolerancia para los homosexuales en los servicios militares y, a reformas al sistema de salud.²⁷

En cambio, en un sistema multipartidista, donde las coaliciones son frecuentes, la combinación se da en las instancias intraparlamentarias y electorales, o si se trata de la presencia de gran cantidad de partidos con un escaso caudal electoral, los intereses se dan por clientelas particulares y la combinación es mínima. Por su parte, en una estructura unipartidaria los canales

²⁵ Cfr. Mezey, Michael L. "La legislatura, el poder Ejecutivo y las políticas públicas. La inútil búsqueda de poder para el Congreso", en Thurber James (coord.) La Democracia Dividida. Cooperación y Conflicto entre el Presidente y el Congreso, Heliasta, Argentina, 1995, pp. 138-139.

²⁶ Cfr. Op., Cit., Almond, Gabriel A. y Powell, G. B, Introducción.

²⁷ Cfr. Cristierson, Stephen G. Facts About the Congress, Nueva York: Wilson Company, 1996, p. 544.

de acceso se cierran a los diversos intereses y éstos se ven obligados a acercarse directamente a la burocracia o al Poder Ejecutivo central.²⁸

De lo anterior se desprende que el sentido de la representación cambia su concepción respecto a la vigilancia y el control de los electores hacia sus representantes. Esto da lugar a la crítica que hace Kelsen a la función representativa: el legislador, de acuerdo a la teoría liberal, no se encuentra en un sistema de mandato imperativo de parte de sus electores y cambia por el mandato imperativo del partido al que pertenece o, incluso de la mayoría agrupada en la asamblea, dejando de lado los intereses de sus representados por los del partido y, en su caso, de la mayoría. De esta forma, la propuesta lanzada por Kelsen en 1928 trata de que la representación no resulte superflua para la sociedad. Ofrece la fortaleza de ésta por medio de dos recursos extraparlamentarios: el referéndum y la iniciativa popular.

Hoy, los canales de representación ya no son exclusivos de los partidos políticos y mucho menos de las instituciones representativas, sino que se tienen instancias externas que confluyen de forma desagregada o agregada, pero que al final representan intereses que pueden ser anexados en la toma de decisiones. Incluso algunos autores señalan que, en casos particulares, como en el parlamento inglés y el alemán, los grupos de interés intervienen cada vez más en la labor legislativa y en la toma de decisiones.

Giovanni Sartori manifiesta que los sistemas electorales pueden determinar la forma en que los votos, al transformarse en escaños, afectan la conducta del votante en relación a si éstos votan por un partido o una persona.²⁹ En este sentido, el apoyo hacia los candidatos depende, por un lado, de sus propios recursos cuando el sistema de partidos por el que son elegidos es débil, poco estructurado y descentralizado. Ello lo conduce a respaldarse en sindicatos, grupos religiosos o de presión, de los cuales recibe apoyo, aunque esto no indica

²⁸ Cfr. Op., Cit., Almond, Gabriel A. y Powell, G. B, p 94.

²⁹ En la actualidad la participación política de los ciudadanos en los asuntos públicos no sólo se enfoca al proceso electoral a través de la campaña electoral y el momento de la elección. También, existen otras formas de manifestación política y que muchas veces se convierten en las formas de participación "más reales" por su carácter directo o semidirecto. Por ejemplo, la iniciativa, el referéndum, o el plebiscito o, incluso aquellas manifestaciones de inconformidad traducidas en movilizaciones, huelgas, debates, actos sociales, etc.

que, por otro lado, el candidato resulte ser totalmente independiente del partido, porque para ser incluido en la papeleta electoral se compromete a seguir sus líneas (por ejemplo, el sistema primario adoptado por los Estados Unidos).

O por el contrario, cuando la organización de los partidos es fuerte, bien estructurada y controla los fondos de campaña, los candidatos dependen directamente del partido. De tal forma que el programa político es preparado por los especialistas del partido y el Parlamentario está encargado simplemente de defenderlo.

La diferencia entre ambos tipos es: por un lado, cuando votamos por personas, sí importa quiénes son -cuáles son sus antecedentes, etcétera, es decir, se mantiene la tradición liberal porque se elige a una persona pensando en que la asamblea deberá ser la congregación de "hombres ilustres que representan ilustración y razón (de la Nación entera), pues sólo el hombre instruido es capaz de distinguir entre su interés personal y el interés de la totalidad y de subordinar a aquél"³⁰, con lo que se conserva la figura del diputado individual-. En cambio, cuando los elegidos son designados a través de una lista cerrada, la figura del diputado individual se diluye porque en realidad se está votando por un símbolo, una ideología, un programa o una plataforma -es decir, el elector no tiene control alguno en la designación de su "representante" pues bajo esta lógica, la representación será exclusiva del partido que lo designó. Se trata de un individuo que al convertirse en diputado se verá impedido de actuar como representante del sector social que le otorgó su confianza. Bajo esta última fórmula, los electores no designan al diputado por su persona sino que su voto significa un acto de adhesión o simpatía por un partido, el candidato obtiene su representación sólo en virtud de su filiación al partido.³¹

Pese a los cambios en la forma del mandato representativo por uno imperativo de corte distinto al del parlamentarismo del siglo XIX, la función representativa es vital para la legitimidad del sistema y sus instituciones. Ello, debido a que los electores tienen la oportunidad de asociar las demandas de los

³⁰ Schmitt, Carl Sobre el parlamentarismo, Madrid: Tecnos, 1990. p. 79.

³¹ Cfr. Sartori, Giovanni, Ingeniería Constitucional Comparada. Una Investigación de Estructuras, Incentivos y Resultados, México: F.C.E. 1996, pp. 27-38.

distintos grupos, las cuales son sometidas ante el pleno para que otros grupos e intereses manifiesten su adhesión u oposición a la demanda presentada. La representación, así entendida, reconcilia y compromete diferentes intereses, pues establece en un denominador común las diversas opiniones, de tal forma que los legisladores se ven obligados a formar coaliciones afines.

Posterior a la asimilación y combinación de los intereses se procede a la formulación de la ley y, es en este sentido, que la crítica a la funcionalidad parlamentaria es mayor, porque los legisladores actúan más en función de previos acuerdos políticos que de la eficacia de las políticas públicas. Es decir, producen políticas más consensuales que eficaces. Incluso, por esa diversidad representativa, las políticas que de ahí puedan generarse no sólo no son sujetas de consenso, sino que hasta pueden llegar a ser contradictorias unas con otras debido al interés del partido por conservar a sus electores y los cabildos que en algunos países marcan la ruta electoral por sus apoyos financieros.³²

Los cambios presentados en la forma de representación no se dan de manera aislada; se presentan en los modos de vida, de pensamiento, etcétera. Cambios que se asocian a las transformaciones económicas, a los procesos de urbanización, educación, el desarrollo de las comunicaciones, entre otros, y que dan lugar al aumento en las necesidades de la acción social en relación a la solución de nuevos problemas, a las posibilidades de intensificar la participación política y a nuevas demandas de los miembros de la sociedad. Dichas transformaciones se relacionan, a su vez, con el descrédito de los patrones tradicionales de representación y que, para el caso de los parlamentos, han significado la convivencia con modelos extraparlamentarios. La legitimidad básica de los gobiernos no se encuentra exclusivamente en su base institucional, que incluye en gran medida al parlamento, sino que existen medios externos, donde la creciente interdependencia entre instituciones y movilización social diluye, aún más, las estructuras y el funcionamiento específico de los órganos representativos y, en consecuencia, la tendencia desacreditadora a la que están sujetos.

³² Cfr. Mezey, Michael *Comparative Legislatures*, Durham, N.C. Duke University Press, 1979, pp. 13-17.

1.2.2. La función legislativa.

En los sistemas presidencialistas, la función legislativa, una de las que a juicio de algunos autores ya no pertenece propiamente al Parlamento en el sentido de que no es el lugar donde se lleva a cabo la incubación y el diseño de la norma, consiste en emitir normas generales sobre la reglamentación de las actividades del Estado. La formación de leyes es entendida como la elaboración de reglas generales donde el Poder Ejecutivo sólo se encarga, en teoría, de resolver un caso particular -al atender a la reglamentación general ya establecida. En la actualidad, esta función es compartida con el Ejecutivo, al grado de que la producción legislativa ha quedado casi en su totalidad en sus manos; ello porque de las principales atribuciones concedidas a los ejecutivos, se encuentran la elaboración de leyes, la intervención del gobierno en el proceso legislativo, a través de la presentación de enmiendas, al retirarlas, vetarlas o iniciarlas. Y, también por sus amplias atribuciones en materia militar, internacional, económica, política y social.

El cambio en el esquema tradicional de la función legislativa del Parlamento, se da a partir del aumento de poder del Ejecutivo, al que se subordina la asamblea. El efecto es causa principal de los gobiernos de mayoría en el parlamento.

Hoy se tiene un incremento de la actividad estatal y de la dinámica propia de la realidad contemporánea; al mismo tiempo, la tecnificación de los asuntos públicos y una mayor incidencia de las demandas populares, exigen al gobierno respuestas rápidas. Tales hechos requieren de una permanente actividad legislativa, para la cual las asambleas tienen dificultades respecto a la agilidad de legislar y conocer de modo global la creciente actividad estatal, por lo que su participación se reduce a la aceptación de leyes y reglamentos propuestos por el Ejecutivo.

Esto es evidente cuando la presión de exigencias por una mayor justicia social, sobretudo después de la Segunda Guerra Mundial, trajo consigo

intervenciones más frecuentes del Estado en la vida económica, fenómeno que llevó a la expansión de la actividad gubernamental en las tareas legislativas. En los sistemas presidencialistas, el Ejecutivo ha dejado en realidad de ser dependiente de la asamblea y goza de una zona de actividad que le es propia. Por ejemplo, la diplomacia ha tendido a ser el trofeo exclusivo de los líderes, jefes de Estado o de gobierno. Así, la actuación nacional de los parlamentarios quedó rebasada, dejando de esta manera que los intereses de la nación quedaran en manos de los jefes de gobierno y a los legisladores únicamente correspondiera la función de observadores de las políticas internacionales llevadas a cabo por los líderes gubernamentales.³³

Hay que señalar, la urgencia y rapidez en muchos casos de las decisiones que contrastan con la lentitud del proceso parlamentario y los rituales que lo caracterizan; lo que ha producido un aumento de los decretos-leyes que no necesitan ser referidos a las asambleas. Las dificultades reglamentarias y la formación del pleno como un cuello de botella en el cual se acaba la agilidad con que deberían ser tratados los asuntos que competen a la sociedad en su conjunto, son algunos de los problemas que presentan los parlamentos para llevar a cabo su labor legislativa.³⁴

En la actualidad, las cuestiones de políticas públicas se resuelven mediante un proceso de negociación entre diversos centros de influencia: con las comisiones parlamentarias, el líder del congreso, el jefe del ejecutivo, las oficinas gubernamentales, los grupos privados, etc. Se trata de un proceso que da cabida a diferentes opiniones que ocasionan, por su propia naturaleza, la demora y el estancamiento hasta llegar a la inestabilidad, producto del choque entre los distintos grupos de influencia. El problema se deriva de su naturaleza colegiada y deliberativa así como representativa. Este fenómeno se acentúa más cuando se

³³ Sin embargo, no debe olvidarse que esta función ha sido tomada por los miembros de los parlamentos nacionales al constituirse reuniones a nivel interparlamentario entre diversos países, haciendo del legislador un diplomático representante de la nación.

³⁴ Una legislatura puede ser un buen instrumento de la voluntad popular en tanto represente los intereses de sus electores. Para que esto se lleve a cabo no basta realizar las funciones que le son encomendadas (representación, control y vigilancia, agregación de intereses, socialización y educación política y función legislativa), también debe tomarse en cuenta los mecanismos que al interior de la asamblea son aplicados, porque la organización y democratización que ahí se practica, refleja la labor del legislador hacia sus representados.

trata de legislaturas abiertas que favorecen las posturas individuales de los electores o grupos de presión. Sin embargo, la dificultad disminuye en legislaturas con sistemas cerrados, es decir, con disciplina partidista, mayoría favorable al Ejecutivo, etc. En sistemas así, es más fácil lograr acuerdos y decidir medidas; claro que en este caso, es el Ejecutivo el que legisla y el Parlamento únicamente sanciona, lo que no indica un equilibrio real de poderes.

Algunos países, como Francia e Inglaterra, utilizan instrumentos que agilizan el proceso y evitan los obstáculos, como la llamada *guillotina*. Este mecanismo se encarga de "someter un asunto a un voto de confianza, cuando se invoca la guillotina, todo el debate cesa, y si el parlamento no presenta una moción de censura y no vota en menos de 14 horas, se considera que la ley ha sido aprobada".³⁵

Otra de las dificultades legislativas para los parlamentos, es la falta de preparación técnica de los diputados ante la carencia de una carrera parlamentaria (sobre todo en regímenes de no reelección inmediata como México y Costa Rica), y ante la falta de apoyo técnico e informativo con el que cuenta el Ejecutivo. Ello, disminuye el papel del representante de la nación así como su función de control y fiscalización.

No obstante, estas afirmaciones no son sostenibles para todos los parlamentos. En 1994, Alemania destinó grandes cantidades de recursos financieros y materiales al Parlamento frente al incremento del trabajo legislativo.³⁶ Otro ejemplo lo constituye el Congreso norteamericano que después de la reforma de 1970 incrementó el tamaño de las dotaciones de personal de las comisiones y subcomisiones representando un aumento del 250% entre 1970 y 1983. En tanto que la dotación de personal de los congresistas individuales aumentó en un 60%.³⁷ También la labor legislativa del Congreso norteamericano se ha incrementado. En 1992 se presentaron 5,231 iniciativas de ley; en 1993 las

³⁵ Sartori, Giovanni, Op. Cit., p. 182.

³⁶ En Alemania existen grupos de partidos de una misma filiación o coalición (*fraktionen*) que se encargan de llevar a cabo el cabildeo por el cual, la mayor parte de las enmiendas son encomendadas en esta instancia. Cfr. Copeland y Patterson eds. *Parliaments in the Modern World Changing representan*. Schüttemeyer, Suzanne S. "Hierarchy and Efficiency in the Bundestag: the German Answer for Institutions, U.S.A. University of Michigan Press, 1994.

³⁷ Cfr. Op. Cit., Mezey, "La legislatura, el poder Ejecutivo y políticas públicas", p. 129.

enmiendas llegaron a 6,721 y en 1994 disminuyen a un poco menos de la mitad 3,103. Por supuesto que no todas las enmiendas presentadas por los legisladores fueron aprobadas, de hecho, la gran mayoría permanecen como propuestas que no prosperan durante el procedimiento legislativo. Por ejemplo, de las iniciativas que llegaron a prosperar y se convirtieron en leyes, fueron 347 en 1992; 210 en 1993; 255 en 1994 y 88 en 1995.³⁸

Un caso peculiar en el que el Ejecutivo es dominante gracias a su mayoría parlamentaria, es el italiano, en el cual, el predominio del Ejecutivo aumentaba cuando el gobierno estaba dominado por la mayoría demócrata cristiana -entre 1948 y 1953. En ese período, el 90% de las iniciativas provenientes del gobierno fueron aprobadas. En contraste, el porcentaje disminuye significativamente hasta llegar al 47% -entre 1983 y 1987, y 50% entre 1987 y 1992, años en los que el Partido Socialista participó en el gobierno como parte de la coalición gubernamental. Lo mismo ocurrió con el número de iniciativas originadas en el Parlamento, propuestas que en esos mismos años pasaron de 457 a 332 y 294, respectivamente.

En tanto las propuestas presentadas por los legisladores siguieron una dirección contraria, es decir, las iniciativas individuales aumentaban cuando la mayoría decrecía y la minoría gobernaba. 275 propuestas fueron presentadas durante el primer período (1948-53), 1,163 en el segundo (1983-87) y 1,384 en el tercero (1987-92). Pese a la abundancia del trabajo legislativo individual, tal situación no se tradujo en un aumento en el número de iniciativas promulgadas. Por el contrario, los porcentajes mostraron la disminución en el número de iniciativas aprobadas, las cuales, de 1948 a 1953, constituían el 19% del total, en comparación con los siguientes años; de 1983 a 1987 éstas representaron el 3%. De 1987 a 1992 éstas presentaron un ligero aumento que representó el 5% de las enmiendas promulgadas.³⁹

³⁸ Cfr. Almanac 95, 104th Congress 1st session, Congressional Quarterly INC., 51st. Annual, pp. I-5-I-7.

³⁹ Cfr. Cotta Maurizio "The Rise and Fall of the Centrality of the Italian Parliament: transformations of the Executive-Legislative subsystem after the Second World War", en Copeland y Patterson, eds., pp. 61 y 62; Mershon, Carol "The Costs of Coalition: Coalition Theories and Italian Governments", en American Political Science Review, vol. 90, núm. 3, septiembre de 1996, p. 535.

Los datos anteriores nos muestran que en un gobierno de mayoría, la preponderancia del Ejecutivo es mayor gracias al respaldo que le otorga su grupo parlamentario y, por tanto, la agregación de intereses disminuye. En cambio, cuando el gobierno es de coalición, la o las minorías, en vez de jugar su tradicional papel de oposición en espera de una futura alternativa de gobierno por las urnas, se adhieren al gobierno con el objeto de satisfacer mejor los intereses de sus respectivas clientelas. Así, favorece la agregación, evita la confrontación y mantiene un pacto de coalición. No obstante, dicha fórmula genera a su vez una mayor marginación del Parlamento ya que los pactos se realizan desde la sede misma de los partidos, se excluye la posibilidad de una oposición alternativa a la coalición gobernante y, el trabajo fiscalizador de la oposición se pierde ya que no compite por su posición en las urnas, solo pacta.

Ahora, si se analiza el caso de un país que no cuenta con una tradición parlamentaria y fuerte presencia presidencial, por ejemplo México, incluso en ese caso, los datos muestran cómo la labor legislativa no ha declinado. En la LIV legislatura (1988-1991), del total de propuestas presentadas, 240, el 76% tuvieron su origen en los grupos parlamentarios; mientras que en la LV (1991-1994), la suma se eleva ligeramente hasta alcanzar 254, de las cuales, el 63% provenían de las fracciones partidista. Esta situación no se presenta de la misma forma si se compara con las enmiendas promulgadas -las cuales favorecen al Ejecutivo con el 90% de las mismas a su favor y bajo el apoyo del partido mayoritario.⁴⁰

Sin ánimo de pretender negar el aumento del poder Ejecutivo frente al Legislativo, no se puede pensar que la labor legislativa de los parlamentos haya declinado hasta desaparecer, por el contrario, tal parecería que al igual que los ejecutivos, los parlamentos han aumentado sus prerrogativas legislativas al grado de que, a través de la función representativa, los diputados detectan de manera inmediata (y no a través de los informes y datos que les pueda proporcionar las oficinas administrativas del Ejecutivo) la problemática a resolver. Se trata de que a

⁴⁰ Cfr. Valencia Escamilla, Laura "La Construcción de Credibilidad en el Poder Legislativo", en Zamitiz, Héctor, Credibilidad, Instituciones y Vida Pública, FCPyS/UNAM/DGAPA, México, 1998, pp. 113-142.

través de la labor representativa, las leyes mantengan, mediante la deliberación, la opinión pública y la percepción de las principales necesidades y demandas, el carácter funcional, oportuno, sensitivo y coherente en las políticas públicas a aplicar. A la vez que se ejerza control y supervisión en el desarrollo y aplicación de las mismas.

1.2.3. La función de control y fiscalización

Para John Stuart Mill "vigilar y controlar" al gobierno era la tarea propia de los parlamentos, no lo era gobernar. En la actualidad, la mayoría de los estudiosos de las legislaturas consideran que, como el modelo de representación cede tanta autoridad al Ejecutivo en materia de formulación de políticas, la única tarea posible para un órgano representativo es la supervisión -en el sentido de que con ello se asegura que el Ejecutivo va a dar cuenta pública de sus actos. Al mismo tiempo que la supervisión incrementa la eficacia de las políticas al ampliar la base informativa por medio del debate y la influencia de la opinión pública. En este sentido, cada régimen guarda su propio concepto de control gubernamental. Este punto ha servido a innumerables discusiones en torno a la estabilidad que presentan los sistemas políticos de acuerdo con la fortaleza que conservan los parlamentos respecto a los ejecutivos. Algunos sostienen que el modelo parlamentario está asociado con la estabilidad, en especial cuando opera en el contexto de un sistema de partidos políticos fuertes que puede proporcionar mayorías legislativas confiables, como el inglés. Pero en países con partidos políticos múltiples y mayorías legislativas inestables, el sistema parlamentario puede producir cambios frecuentes de funcionarios y políticas gubernamentales, tal es el caso del sistema político italiano o del francés durante la tercera y cuarta república.

Si bien los modelos parlamentarios pueden ser inestables cuando los sistemas de partidos son débiles y fraccionados, los sistemas presidenciales han sido, habitualmente, los más inestables. Esta tesis es sostenida por Juan Linz, quien señala que las causas de inestabilidad política en los sistemas

presidenciales se debe a que se "reduce las opciones disponibles, se crea situaciones de suma cero, se desalienta el desarrollo de la organización y disciplina partidarias, y se corre el riesgo de provocar el estancamiento si el Parlamento cae en manos de un partido o partidos de la oposición, y se reduce la flexibilidad de los gobierno para responder a las crisis con cambios de funcionarios o de políticas",⁴¹ incluyendo además las profundas divisiones sociales relacionadas con las escisiones económicas, étnicas, regionales e ideológicas que las instituciones políticas no tienen capacidad para superar.

Pese a las diferencias suscritas al tipo de régimen, la función de vigilancia, control y supervisión implica la posibilidad de controlar al Ejecutivo y a su aparato burocrático. Los instrumentos de control del Parlamento pueden ser tipificados en: aprobación de proyectos de ley elaborados por el gobierno, convalidación de los decretos-ley, autorización para convocar referéndum, autorización para declarar estado de guerra, facultad para la celebración de convenios internacionales, presupuesto, celebrar juicio político, comparecencias, interpelaciones y mociones de censura, crear comisiones de investigación y demandar información al Ejecutivo y a su aparato burocrático.⁴²

La aprobación de proyectos de ley es uno de los instrumentos más controvertidos, pues para una legislatura activa con la capacidad suficiente de tomar la iniciativa, de deliberar y de decidir acerca de las políticas públicas -como el Congreso norteamericano-, tal instrumento resulta un arma de doble filo. Por un lado, "los poderes de veto presuponen que un Parlamento puede iniciar la legislación y/o modificar las propuestas legislativas del Ejecutivo"; y por el otro, se tiene la defensa de parte del Ejecutivo en relación a su prerrogativa de vetar de manera total, o parcial los proyectos de ley presentados por el Parlamento.

En Estados Unidos esta acción se ejerce de manera cotidiana porque, en principio, el Congreso está controlado por el partido opositor y, en segundo lugar, porque la descentralización y flexibilidad del sistema de partidos deja en libertad a

⁴¹ Linz, Juan "Totalitarian and Authoritarian Regimes" en Fred I. Greenstein and Nelson W. Polsby Macropolitical Theory, Handbook of Political Science, vol 3, London: Addison-Wesley Publishing Company, 1975, p. 175.

⁴² Cfr. García Fernández, Javier "Funciones de Control del Parlamento", en El Poder Legislativo en la Actualidad, p. 62.

los miembros de un mismo partido para votar de acuerdo a los intereses que representan y no a los lineamientos trazados por el partido. Así se tiene que durante los primeros tres años de gobierno, los presidentes Ronald Reagan y George Bush, vetaron 22 y 25 propuestas de ley respectivamente; en tanto, Bill Clinton, tan solo en 1995, veto 11 proyectos provenientes del Congreso. Los tres enfrentaron mayorías de oposición. Sin embargo, dichas cifras no se comparan con las registradas en la administración de Franklin D. Roosevelt, quien vetó 635 iniciativas.

Lo anterior demuestra que, pese a la fortaleza que guarda el Legislativo frente al Ejecutivo, éste mantiene el control a través del veto y la negociación; situación que garantiza la estabilidad del sistema. La prerrogativa del Ejecutivo sobre el Legislativo continúa, aunque en menor medida, si se compara con las administraciones electas posteriores a las dos grandes guerras.

La convalidación de los decretos de ley, implica la valoración en relación a la prerrogativa que poseen los ejecutivos ante la lentitud del procedimiento legislativo. Es decir, es un instrumento que valora lo adecuado o inadecuado de la disposición legislativa de urgencia al programa de gobierno. Sin embargo, el mecanismo de decretar leyes es un instrumento del que disfruta el sistema presidencial para "gobernar legislando". En América Latina se ha llegado a abusar de este sistema. Un caso extremo fue Brasil, cuando el presidente Sarney emitió, tan solo en 1988, 142 decretos de emergencia, o sea uno cada cuatro días. En 1990 el gobierno de Collor de Melo emitió 150 decretos, lo que casi equivale a uno cada dos días laborales. Entonces, el "decretismo" se convierte en el instrumento normal de gobierno y la convalidación de los mismos representan la excepción.

Comúnmente la autorización para convocar referéndum es la prerrogativa que aprueba o niega al gobierno la posibilidad de legitimar una decisión o, ejecutar una medida política prevista en el programa gubernamental. Sin embargo, es el Presidente quien a través del referéndum, principalmente en los países latinoamericanos, evita la obstrucción parlamentaria. Somete a referéndum cualquier propuesta de ley que el Parlamento rechaza además de que legitima su programa de gobierno independientemente de que sea eficaz o no, pues lo

importante es que al obtener el apoyo popular las perspectivas de fracaso o éxito no son válidas.

La autorización para declarar estado de guerra se traduce en la atribución que tienen los parlamentos para comprometer a un país en una guerra. Sin embargo, ésta es otra de las atribuciones que comparte conjuntamente con el titular del gobierno. No obstante, más que un poder compartido, éste es un poder que después de la Segunda Guerra Mundial ha sido una atribución casi exclusiva de los jefes de gobierno. Ello porque las facultades de guerra -la mayoría de las veces sino es que casi siempre-, están unidas a la diplomacia y a la seguridad nacional e internacional. Actividades que, en la mayoría de los regímenes presidenciales son atribuciones exclusivas del Presidente. Es él quien celebra los tratados y designa a los embajadores (con dictamen y acuerdo del Senado); y recibe a los embajadores y ministros de otros países. Además, no hay que olvidar que la organización de los ejércitos permanentes en tiempos de paz y la institucionalización de los sistemas de seguridad nacional a cargo de los jefes de gobierno, son dos aspectos que hacen manifiesta la independencia del Ejecutivo respecto al Legislativo en dicho ámbito.

En el caso norteamericano tal independencia no es total. Si bien las prerrogativas presidenciales respecto a las facultades de guerra son amplias, el Presidente no es totalmente libre en ese sentido porque los fondos militares son otorgados por el Congreso. Es ahí donde el Ejecutivo tiene que hacer uso de su habilidad negociadora. Tal fue el caso de la discusión en torno al apoyo militar de las tropas norteamericanas a Nicaragua durante la década de 1980, donde las posiciones se encontraban tan fragmentadas que la medida resultó impopular, tanto a nivel nacional como internacional. El Legislativo decidió armar una estrategia alternativa a la propuesta por el Ejecutivo.⁴³

La autorización para celebrar convenios internacionales ha dado amplio margen de actuación al Ejecutivo; con la celebración de acuerdos comerciales en la formación de bloques económicos en todo el mundo, se ha incrementado la

⁴³ Cfr. Copeland Gary W. y Patterson, Samuel, *Parliaments in the modern world*, University of Michigan Press, 1994.

labor legislativa de los Presidentes. A ellos corresponde el diseño de la política económica nacional e internacional proyectada para el país. Por ejemplo, el Tratado de Libre Comercio, la Reunión del Grupo Andino o incluso aquellos convenios que van más allá de un acuerdo comercial y se traducen en uniones políticas como la Unión Europea.

El control presupuestal consiste en el examen y comprobación de la cuenta general del estado de parte de los miembros de la Cámara baja. Sus efectos radican en la constitución de juicios de valor sobre la acción del jefe de gobierno y su gabinete al aprobar o no la cuenta general. Esta función se encarga de exhibir, ante la opinión pública, las irregularidades en las que incurren funcionarios durante el ejercicio de sus responsabilidades y puede dar lugar a la corrección de conductas de los servidores públicos y, en casos extremos, al juicio político en contra de ellos.⁴⁴

La fiscalización de las finanzas públicas es una de las principales herramientas de la mayoría de los cuerpos legislativos para influenciar en el diseño de las políticas públicas, vigilar su implementación y frenar la mala administración dentro de las organizaciones gubernamentales.⁴⁵

Ante la escasa intervención del legislativo en la elaboración de las políticas públicas de los gobiernos, el control presupuestal se ha convertido en un arma conveniente para el Legislativo, en el sentido de ganar espacios en la "batalla por el gasto". Se trata de un proceso en el que el titular del gobierno y sus funcionarios se ven forzados a negociar con los legisladores y controlar, desde su ámbito, el proceso presupuestario. También es en este sentido que los legisladores ceden sus prerrogativas a cambio de beneficios políticos. Por ejemplo, aprobar el presupuesto en relación a la seguridad social, resulta benéfico para un legislador o una fracción parlamentaria, porque se trata de una medida popular que responde a presiones públicas y ayuda a obtener el apoyo de cierto grupo de interés que se pretende representar o, incluso, al conjunto de electores. Situación que significa

⁴⁴ Cfr. Op. Cit., Berlín Valenzuela, Francisco, p. 141.

⁴⁵ Luis Carlos Ugalde , , 2000, p. 33.

un control flexible en el que la negociación y el pacto entre ambos poderes es imprescindible para la convivencia política.⁴⁶

La facultad de celebrar juicio político al jefe del gobierno así como a sus colaboradores por traición, o cualquier otro delito contra la seguridad del Estado, es un control parlamentario que reclama responsabilidad penal a los miembros del Ejecutivo. Es un instrumento poco usual en los regímenes modernos. En Estados Unidos, por ejemplo, sólo el presidente Andrew Johnson ha sido sometido a juicio político. Sin embargo, la resolución no resultó condenatoria. Asimismo, la Cámara de Representantes en ese país, recomendó someter a juicio político a Richard Nixon por el caso Watergate; recomendación que no tuvo efecto pues éste renunció antes de que se aprobara dicho juicio. En los países latinoamericanos el uso del juicio de responsabilidad ha sido escaso. Sin embargo, podemos señalar dos casos: el del presidente de Brasil Fernando Collor de Melo, quien fue destituido de su cargo y, el de Carlos Andrés Pérez, Presidente de Venezuela, quien fue procesado penalmente.

Se han utilizado diversos instrumentos de responsabilidad en contra de la actuación del Ejecutivo y sus miembros en caso de corrupción, represión, exceso de prerrogativas, etc. Por ejemplo, la facultad de destitución de funcionarios individuales de parte del Congreso norteamericano, es muy usual, como la ejercida en contra de los secretarios del gobierno interior y del trabajo del presidente Reagan; o la celebración de audiencias calificadoras de asuntos específicos de las políticas gubernamentales como las celebradas en contra de la guerra de Vietnam durante el gobierno de Johnson; o las audiencias del caso Irán durante la administración de Reagan; o la formación de comisiones especiales que investigan la responsabilidad de funcionarios en casos de corrupción e ilegalidad como las comisiones mexicanas encargadas del caso CONASUPO, el caso Ruiz Massieu o el del asesinato del candidato del PRI a la presidencia de la República en 1994.

⁴⁶ En México, desde 1999 se cuenta con una Unidad de Estudios de Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, que es un órgano técnico de carácter apartidista, encargado de apoyar a los diputados para analizar y evaluar los asuntos referentes al presupuesto y las finanzas públicas.

Las comparecencias, interpelaciones y mociones de censura, son instrumentos que prevén los reglamentos constitucionales a fin de informar, verificar, debatir y orientar las posiciones con respecto al examen de programas, planes e informaciones emitidas por el gobierno. Se trata de la prerrogativa que tienen los legisladores para citar a los jefes de los departamentos administrativos; ello con el fin de informar cuando se discute una ley o se estudia un negocio concerniente a sus ramas de actividad. Las resoluciones emitidas sobre la acción administrativa pueden ir desde la modificación de la medida en cuestión, o el rechazo de la misma, hasta la destitución de funcionarios -como en el caso de la celebración de audiencias en el Congreso norteamericano.

Las iniciativas de control son menores en los primeros años de transición y aumentan significativamente en los años de consolidación. Esto porque los grupos de oposición, una vez reforzados, intentan divulgar su labor parlamentaria y presentarse ante el público como posible alternativa. Así, al incrementarse el trabajo de la oposición, disminuye la articulación de intereses porque es en la primera fase, cuando la cohesión de las fuerzas políticas es mayor y el partido triunfador es el que realmente protagoniza el monopolio de la actividad parlamentaria. Pero una vez consolidado el poder, la oposición adquiere fortaleza y es en ese momento, cuando la conexión del Ejecutivo con su grupo parlamentario disminuye en favor de los grupos organizados de interés y la oposición. Por ejemplo, en España, una vez instalado el Parlamento, se observa que en la primera legislatura (1979-1982) las preguntas escritas son las más utilizadas como instrumentos de control; le siguen las orales y en mucho menor medida, las solicitudes de informes. En la segunda legislatura (1982-1986), los tres primeros instrumentos permanecen, aunque aumentan en número y se unirán al catálogo, las comparecencias en comisión, como las más solicitadas, las comparecencias en pleno y la solicitud de creación de comisiones de investigación. Para los años correspondientes a la tercera legislatura (1986-1989), todos los instrumentos de control crecen exorbitantemente; son las solicitudes de creación de comisiones de investigación, las que incrementan en un poco más del 100% respecto a la legislatura anterior, sumando 2, 247 peticiones. Pero es en la

cuarta legislatura, (1989-1993), cuando se observa abiertamente la fortaleza de la oposición comandada por el Partido Popular, cuyas iniciativas de control se disparan en relación a las legislaturas anteriores; prevaleciendo las preguntas escritas y orales como los instrumentos mayormente utilizados por este grupo. Hasta aquí, las legislaturas se manejaban con un gobierno de mayoría estable comandado por el Partido Socialista Obrero Español. Para la quinta legislatura, el gobierno deja de ser mayoría y pasa a formar parte de los gobiernos minoritarios, como el danés. La oposición más próxima, el PP, ante sus amplias posibilidades de alternar en la siguiente elección, disminuye la carga de control y se muestra, sin dejar de ser combativo, más especializado, centralizando su fiscalización a las actividades de la administración, concretamente haciendo uso de las comisiones parlamentarias, como instrumento de control.⁴⁷

Finalmente, las comisiones de investigación son organismos integrados por los legisladores para investigar el funcionamiento de la administración pública. Son instrumentos de información que valoran los programas y planes de gobierno. Algunas veces, las comisiones solo son informadas y no llegan a ninguna resolución respecto a la acción gubernamental. Por ejemplo, en México, las comisiones de investigación poseen atribuciones muy restringidas, pues en realidad sólo son comisiones que se informan y al final, los resultados son presentados ante el Ejecutivo. Sin embargo, existen reglamentaciones, como en el Parlamento español, que establecen que toda conclusión de las comisiones de investigación serán debatidas en pleno a fin de formar un juicio valorativo respecto a la instrumentación gubernamental.

Las atribuciones de control otorgadas al órgano parlamentario son más efectivas cuando el poder Legislativo mantiene una composición plural. En cambio, tales atribuciones resultan ineficaces cuando se trata de regímenes de partidos mayoritarios. De ahí que se requiera de la participación activa de los miembros pertenecientes a la oposición. En la función de control, generalmente son los miembros de la oposición quienes se encargan de examinar y criticar lo

⁴⁷ Cfr. Op. Cit., Mercedes Alda Fernández, pp. 252-256; y Manuel Sánchez de Dios, Op. Cit., 1995, pp. 46-47.

que el gobierno ha hecho y se propone hacer, al asumirse como un gobierno alternativo. Para Wheare, la existencia de una oposición responsable depende de la oportunidad que ésta tenga para aumentar su fuerza frente a la mayoría dominante, porque de lo contrario, la oposición no es responsable y no funciona como instrumento efectivo de control hacia el Ejecutivo.⁴⁸ No hay que olvidar que en los países con democracias consolidadas, ningún grupo posee la mayoría absoluta, por lo que son usuales la formación de coaliciones para poder alcanzarla y así formar gobierno; posición que de alguna manera impide al gobierno excederse en sus funciones y da mayor énfasis a la importancia de la oposición en cuanto pieza clave del aparato gubernamental que asegura la existencia de "una política de relevo capaz de permitir, tantos cambios de actitud en la representación nacional, como la salvaguarda de la continuidad gubernamental, sobre todo si se considera que la oposición así entendida, más que ocasionar rupturas, pasa a ser refuerzo de un vínculo solidario".⁴⁹

En suma, las funciones que ejercen las legislaturas en los sistemas políticos y que se han analizado en este apartado, no se dan de manera aislada, tampoco son funciones exclusivas de uno u otro órgano. Aunque posiblemente la exclusividad se da, es de manera solo formal. La función parlamentaria se encuentra dispersa y es compartida con diversas entidades de decisión traducidas en la persona del Ejecutivo, el gabinete, la burocracia administrativa, el partido político, las elites políticas y económicas internas y externas de un país, los grupos de individuos a nivel nacional o internacional, y los medios masivos de comunicación. Ello implica una amplia flexibilidad de los órganos legislativos en relación al papel que desempeñan en la actualidad.

⁴⁸ Dentro de la actividad parlamentaria, el control se vincula con el procedimiento legislativo a través de la formación de comisiones encargadas de vigilar y supervisar las acciones ejercidas por el ejecutivo. Cfr. Op. Cit., Wheare, K.C., p. 60.

⁴⁹ Soriano De García Pelayo, Graciela "La oposición como expresión de disconformidad política", en Anuario Jurídico, núm. 18- 1991, México: UNAM, p. 157.

**LA CÁMARA DE DIPUTADOS: LA CONTRUCCIÓN DE UN
NUEVO DISEÑO INSTITUCIONAL PARA EL LEGISLATIVO**

En México el estudio del Poder Legislativo, en la última década, se ha caracterizado por destacar el tránsito democrático por el que atraviesa el sistema político mexicano contrastándolo a la degeneración del sistema presidencial y la existencia de un partido hegemónico.

Respecto al proceso que dio lugar a la alternancia democrática en México, los analistas coinciden en señalar que ésta fue gradual y que su concreción fue fundamental en el diseño institucional que permitió una mayor participación de los partidos políticos de oposición.

Las reformas electorales y la integración de diferentes partidos políticos al Legislativo Federal, fueron determinantes en el fortalecimiento de este órgano, lo cual modificó, de manera sustancial, la relación entre éste y el Ejecutivo Federal.

El tránsito que suponen esa relación, así como los factores que la posibilitaron, forman parte del cambio institucional que presenta el Legislativo Federal. Cambio que es necesario atender a efecto de identificar los procesos de institucionalización que apuntan a la concreción de nuevas reglas para su desempeño.

2.1. Reformas electorales: la búsqueda en pro de una integración plural en el Congreso Mexicano.

Terminada la lucha revolucionaria, no existían en México partidos políticos capaces de organizar en torno suyo un proyecto político nacional que aglutinara a la población; en su lugar proliferaban los liderazgos nacionales, los cacicazgos regionales y una variedad de uniones locales que estaban representados en el Congreso de la Unión como pequeños partidos.

En ese contexto surge el Partido Nacional Revolucionario (PNR), aglutinando a diversos partidos y grupos, entre ellos, el Partido Socialista del Sureste, el Congreso Obrero Socialista, el Partido Socialista Fronterizo, la Alianza de Partidos Socialistas de la República y una vasta gama de grupos que se encontraban en casi todos los estados del país¹. Con ellos se constituyó el primer partido político de alcance nacional bajo la bandera de la Revolución, que compitió, primero en las elecciones de 1929 para elegir al presidente interino que sustituiría a Emilio Portes Gil y, posteriormente -dada la separación del cargo de Pascual Ortiz Rubio y designación del Congreso de Abelardo Rodríguez-, compitió nuevamente hasta las elecciones de 1934.

Así, el PNR, antes de transformarse en el Partido de la Revolución Mexicana (PRM), enfrentó cuatro elecciones para renovar Legislaturas². Su triunfo electoral sólo permitía el acceso al Congreso a pocos legisladores con una filiación partidaria distinta al gobierno. De esta forma, el PNR controlaba los escaños de ambas Cámaras del Congreso de la Unión.

Al respecto, apunta Pablo González Casanova: “sólo hasta 1940 vuelven a entrar a la Cámara de Diputados algunos miembros de la oposición, que aproximadamente constituyen un 5% del total, y que son seleccionados entre los menos brillantes o los menos populares. De todos modos es importante advertir que desde entonces se rompe el tabú que durante 18 años impidió la más mínima oposición en el Legislativo”³

Efectivamente, en 1938 el PNR cambia su nombre para dar lugar al PRM. Compitió con estas nuevas siglas en las elecciones de 1940 y 1943. Ganó el 94% de los votos (en 1940) y el 95% (en 1943); por ello, la Cámara de Senadores estaba vetada para los partidos opositores y la de Diputados contaba como ya se señaló con una representación mínima.

¹ PRI, *Hacia la Institucionalidad Revolucionaria (Fundación del PNR)*, pp.44-54

² Hay que recordar que, en consonancia por lo estipulado en la constitución de 1917, los diputados duraban en su encargo dos años y cuatro los senadores (renovándose por mitad cada dos años). Luego de la reforma de 1929, esta situación cambió, aumentándose los anteriores periodos, en el caso de los diputados a tres años y en de los senadores a seis. Por lo tanto, las dos primeras legislaturas en las que el PNR tuvo representación, fue, por dos y cuatro años en 1930 y 1932 y su representación en los años de 1934 y 1937 fue por tres y seis años.

³ Pablo González Casanova, *La democracia en México*, Era, 1965, p.30

El ingreso de la oposición a la Cámara de Diputados no tenía relevancia en lo que se refiere a la toma de decisiones, en tanto ello no significaba un contrapeso al Ejecutivo. De 1940 a 1946, la XXXVIII y la XXXIX Legislatura, aprobó por unanimidad el 100% de las iniciativas de ley envidas por el Ejecutivo al Congreso en el año de 1941 y el 92% de las mismas en 1943.⁴

En 1946, el PRM, experimenta un nuevo cambio, constituyéndose ahora en el Partido Revolucionario Institucional (PRI). En las elecciones federales de ese año, Miguel Alemán Velasco, candidato del PRI, obtuvo el 78% del total de la votación. Pese a que hubo una reducción en la votación de ese partido, comparada con los resultados que había obtenido en las contiendas anteriores, el Congreso mantuvo las mismas características: los 64 escaños del Senado eran sólo para el PRI y en la Cámara de Diputados controlaba el 95%.

Con una representación en el Congreso similar a la señalada (control absoluto en el Senado y aproximadamente 5% de representación para la oposición en la Cámara de Diputados), el PRI contendió en cinco elecciones federales más (1949, 1952, 1955, 1958 y 1961)

ESCAÑOS POR PARTIDO EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS

1949-1961⁵

AÑO	PRI	PAN	PPS	PARM
1949	142	4	1	-----
1952*	152	5	2	-----
1955	155	6	1	-----
1958*	153	6	1	-----
1961	172	5	1	-----

* Otros tres escaños fueron ganados por la Federación de Partidos Populares Mexicanos y el Partido Nacionalista Mexicano.

⁴ *ibid*, p.31

⁵ Héctor Zamitiz y Carlos Hernández "La composición política de la Cámara de Diputados, 1949-1989", *Revista de Ciencias Políticas y Sociales*, número 36, ene-marzo de 1990.

En 1963 fue reformado el artículo 54 de la Constitución con el objeto de abrir la posibilidad de ingreso de los partidos políticos de oposición a la Cámara de Diputados. La reforma se caracterizó por introducir lo que se denominó “diputados de partido”. Con los lineamientos establecidos en esta reforma y la que tuvo lugar en 1972, el PRI contendió en las elecciones federales de 1964, 1967, 1970, 1973 y 1976.

En esos años la Cámara de Diputados tuvo una configuración política que se caracterizó por el aumento de diputados de oposición en el recinto legislativo. Sin embargo, la reforma del artículo 52 Constitucional en 1972, permitió también que aumentarían, para 1973, el número de diputados priistas⁶.

**ESCAÑOS POR PARTIDO EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS
1964-1976⁷**

AÑO	PRI	PAN	PPS	PARM
1964	175	2	1	-----
Diputados de partido	-----	18	9	5
1967	177	1	0	0
Diputados de partido	-----	19	10	5
1970	178	0	0	-----
Diputados de partido	-----	20	10	5
1973	189	4	-----	1
Diputados de partido	-----	21	10	6
1976	195	-----	-----	2
Diputados de partido	-----	20	12	9

⁶ La reforma consistió en modificar la base poblacional de los distritos electorales, aumentándolos de 178 a 195.

⁷ Héctor Zamitiz y Carlos Hernández *Op. Cit.*, p. 12

De esta manera, aunque la oposición contaba ya con una mayor representación en la Cámara de diputados, su participación siguió siendo limitada.

Para 1977 se llevó a cabo una nueva reforma electoral que modificó la Constitución y la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE), promovida por el entonces Secretario de Gobernación, Jesús Reyes Heróles. Con esta reforma se dio paso al sistema de representación proporcional. El aumento de 100 diputados plurinominales «significó que una vez que entró en vigor la Ley de Organizaciones Políticas y Procedimientos Electorales la oposición obtuvo alrededor del 26% de los escaños en la Cámara de Diputados, y así aseguró como mínimo un cuarto del total. »⁸

La representación que tuvo la Cámara de Diputados en las tres legislaturas que se conformaron bajo la normatividad establecida por la reforma de 1977, fue la siguiente:

**ESCAÑOS POR PARTIDO EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS
LI, LII, y LIII LEGISLATURAS.
1979-1985⁹**

AÑO	PRI	PAN	PPS	PARM	PDM	PSUM	PST	PRT/ PMT
1979	296	4	----	----	----	-----	----	-----
Plurinominales	-----	39	11	12	10	18	10	-----
1982	299	1	----	----	----	-----	----	-----
Plurinominales	-----	50	10	0	12	17	11	-----
1985	289	9	----	2	----	----	----	-----
Plurinominales	-----	32	11	9	12	12	12	6/6

⁸ Roderic Aicamp, *La política en México*, p.192

⁹ Héctor Zamitiz y Carlos Hernández, *Op. Cit.*, p.14

Los resultados que se observan en la gráfica anterior, aún cuando representan un significativo avance en la pluralidad del Congreso, aún forman parte de las legislaturas cuya dinámica seguía caracterizándose por su nula actuación como contrapeso del Ejecutivo, ante la preponderancia de éste y su partido.

En general, los analistas coinciden que, fue en 1988, cuando se acabó con el predominio electoral del Partido Revolucionario Institucional. La fecha es importante porque fue en ese año cuando por primera vez el PRI pierde la capacidad de aprobar, por sí solo, modificaciones al texto constitucional.

2.2. El ingreso representativo de partidos políticos a la Cámara de Diputados: Una nueva faceta del Legislativo

Hasta 1988, el Presidente y su partido contaban con una mayoría lo suficientemente amplia (más del 70% de los escaños) para aprobar leyes constitucionales y secundarias sin ningún obstáculo. Posterior a esa fecha, la pérdida de terreno electoral, si bien no modificaba la capacidad de los partidos de oposición de promover reformas de ley con vías de éxito, al menos si generó una nueva dinámica parlamentaria tendiente al control del Ejecutivo, a través de la recomposición de los órganos de Dirección de la Cámara de Diputados.

Modificaciones electorales como la de 1987 al Código Federal Electoral; en 1990, al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y las reformas Constitucionales realizadas entre 1992 y 1994, incidieron en la recomposición del Congreso de la Unión. En ese sentido, “la dinámica política de una Cámara de Diputados [suplió] la insuficiencia de sus normas internas mediante la aprobación de acuerdos parlamentarios suscritos por las diversas fracciones partidistas. Esto con el propósito de implantar normas actualizadas para su vida interna y para ampliar concomitantemente los espacios de participación a los núcleos parlamentarios que la constituyen”¹⁰

¹⁰ Comentarios a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos”

**ESCAÑOS POR PARTIDO EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS
LIV, LV y LVI LEGISLATURAS.**

PARTIDOS	NUMERO DE CURULES					
	LIV (1988-1991)		LV (1991-1994)		LVI (1994-1997)	
		(%)		(%)		(%)
PAN	101	20,2	89	17,8	119	23,8
PRI	260	52,0	319*	63,9	300	60,0
PPS	37	7,4	12	2,4	--	
PARM	32	6,4	15	3,1	--	
PFCRN	51	10,2	23	4,6	--	
PMS/PRD	19	3,8	41	8,2	71	14,2
PT	--		--		10	2,0
PVEM	--		--		--	
TOTAL	500	100	499	100	500	100

Fuente: Instituto Federal Electoral

* El tribunal anuló el distrito V de Coahuila que supuestamente había ganado el PRI por lo cual se convocó a elecciones extraordinarias y la Cámara funcionó con 499 diputados.

Durante las LIV, LV y LVI legislaturas, con la pérdida de la mayoría absoluta del PRI y por ende con la incorporación de un número creciente de diputados de partidos de oposición, se inicia un segundo ciclo para el Legislativo. En estos períodos se destaca la actuación de los partidos de oposición como rivales efectivos frente al partido dominante.

Al control que el PNR-PRM-PRI mantuvo hasta 1988 –dado los resultados electorales que aseguraban la mayoría priista en la Cámara de Diputados- se sumaba la forma de organización que disponía el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General (RGICG)¹¹ en lo que se refiere al órgano de

¹¹ El Reglamento para el Gobierno Interior de la Cámara de Diputados, nació en el siglo XIX y fue reformado en 1934.

gobierno de la Cámara de Diputados: La Gran Comisión¹². Este órgano se encargaba de proponer al Pleno de la Cámara, de acuerdo con los artículos 74 y 75 de la RGICG a los miembros de las comisiones; asimismo, tenía entre sus funciones someter a la consideración y resolución de la Cámara de Diputados los nombramientos o remociones del personal.

Sin embargo, las atribuciones de este órgano recaían invariablemente en los diputados del PNR-PRM-PRI, ya que el reglamento establecía en sus artículos 72 y 73:

«Artículo 72. La Gran Comisión se compondrá, en la Cámara de Diputados, de un individuo por cada estado y cada territorio y otro por el Distrito Federal; todos los cuales serán designados [...] de conformidad con las siguientes reglas:

- I. Cada diputación nombrará de entre sus miembros en escrutinio y a mayoría de votos, al que deba representarla en la Gran Comisión [...]

«Artículo 73. Para poder funcionar, nombrará la Gran Comisión, de entre sus miembros, en escrutinio secreto y a mayoría de votos, un presidente y un Secretario que duren en su cargo tanto como la misma Comisión, la que no podrá deliberar sino con la mayoría de los miembros que deban componerla.»

De esta manera, los diputados del PNR-PRM-PRI, accedían a los puestos más importantes de las comisiones y a las direcciones de las diputaciones estatales. El estancamiento de la función legislativa, estrechamente ligado a la relación entre los diputados del partido en el gobierno y el Ejecutivo, se agudizaba con el limitado funcionamiento de la Cámara. Los miembros de ésta, eran elegidos con los mismos criterios que los diputados que accedían a órganos de dirección: su cercanía al partido.

Durante los años en los que el PRI mantuvo la hegemonía, La Gran Comisión se estableció como un sistema de gobierno basado en una comisión unipartidista, cuya autoridad emanaba directamente del Presidente de la Gran Comisión, que a la vez era designado por el Presidente de la República¹³.

¹² La Gran Comisión, desapareció en la Cámara de Diputados (aunque se mantiene en el Senado) luego de la reforma de 1999, a la Ley Orgánica del Congreso General.

¹³ Entre las transformaciones más importantes que existen en el cambio de siglas que el PRM experimenta en 1946, cuando se constituye en el PRI, está la medida adoptada por este partido en

Los poderes de la Gran Comisión eran extensos: abarcaban desde la preparación de la lista de integrantes de cada comisión legislativa, el nombramiento de los principales cargos administrativos, la asignación de los recursos, hasta la selección de los miembros de la Mesa Directiva.

Una de las primeras tareas de los grupos parlamentarios de los partidos de oposición, cuando éstos vieron incrementada su dotación de curules -por lo menos en la Cámara de Diputados-, fue despojar al PRI del monopolio de la organización legislativa. Transfirieron dichos poderes a la comisión multipartidista conocida como de Régimen Interno y Concertación Política.

Con el inicio de la LV legislatura (1991-1994), la Cámara de Diputados adquirió nuevamente la tarea de actualizar la LOCG. Las modificaciones aprobadas comprenden: el reconocimiento de la CRICP como máximo órgano de gobierno en la Cámara de Diputados -a cuyos miembros se asigna la responsabilidad de convenir los compromisos relativos a los asuntos discutidos por el pleno-; proponer a los integrantes de comisiones y comités, elaborar el proyecto de presupuesto de este órgano, y designar al Oficial Mayor, Tesorero, y Consejeros del IFE.

Integrada por los líderes de las bancadas partidistas de todos los grupos parlamentarios, la CRICP tenía el propósito de ordenar el desarrollo de las tareas parlamentarias. También tenía la función de construir los consensos legislativos necesarios entre la otrora invencible mayoría priísta y la oposición. De esta manera se consumó el primer recorte al fuerte poderío de la Gran Comisión y se perfiló la construcción de un nuevo centro de decisión construido con los coordinadores de los grupos parlamentarios.

Las LV y LVI legislaturas, dan cuenta de la recuperación electoral del PRI en la Cámara de Diputados¹⁴. Durante ambas legislaturas, sin embargo, las

lo que se refiere a sus bloques en el Congreso de la Unión ya que se estableció el compromiso de que elegirían un representante que formaría parte del Comité Ejecutivo Central del partido, ese representante no sólo sería el coordinador de la fracción parlamentaria, sino el presidente de la Gran Comisión. Miguel Marbán, p. 267

¹⁴ A este respecto, puede presumirse que el deterioro del presidencialismo y del ahondamiento de la crisis económica en el país hayan elevado el costo de un posible retorno al esquema de absoluto dominio priísta sobre el legislativo.

modificaciones procedimentales aprobadas el trienio anterior (LIV legislatura), no sufren menoscabo y se dejan los cimientos para la actuación de las siguientes legislaturas y la inauguración de un tercer ciclo en la actuación del Congreso Mexicano¹⁵.

2.3. Una Legislatura sin mayorías: recomposición del diseño institucional en la Cámara de Diputados.

El tercer ciclo se observa después de las elecciones intermedias de 1997, cuando por primera vez se conforma un legislativo sin mayoría desde la creación del PRI. En esta transformación, se estableció un nuevo equilibrio, donde la introducción de un escenario plural favoreció el afianzamiento de la oposición y la pérdida del control político a manos de un solo partido.

**ESCAÑOS POR PARTIDO EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS
LVII y LVIII LEGISLATURAS.**

PARTIDOS	NUMERO DE CURULES	
	LVII (1997- 2000)	LVIII (2000-2003)
PAN	121	206
PRI	239	211
PRD	125	50
PT	7	7
PVEM	8	17
CD	-	4
PSN	-	3
PAS	-	2
TOTAL	500	500

¹⁵ Aunque el manejo de las sesiones y los órganos de gobierno tienden a ser más equitativos, la subrepresentación de los partidos de oposición en las principales comisiones de dictamen y en sus cargos directivos persiste. El desequilibrio prevaleciente en la Cámara de Diputados se hace más notorio si se toma en cuenta que la LOCG, no indica la obligatoriedad de ponderar la importancia política atribuible a cada comisión.

Bajo esta tónica, el grupo parlamentario del PRI, conserva para sí la presidencia de las comisiones de mayor relevancia estratégica en la Cámara de Diputados, tema que se abordará a detalle posteriormente.

Cuando se eligió a la LVII Legislatura de la Cámara de Diputados, en 1997, el PRI se encontró con un escenario de gobierno dividido (contando solo con el 48% de los escaños). En este contexto, el jefe del Ejecutivo perdió la mayoría en la Cámara de Diputados –aunque no en el Senado- y con ello, la posibilidad de gobernar sin obstáculos. Es decir, el incremento de la representatividad promovió cambios en las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo por un lado, y entre los partidos y sus legisladores, por el otro.

Desde entonces, se empieza a especular sobre las posibilidades de un escenario de parálisis e ingobernabilidad que impediría el funcionamiento del Congreso en un contexto de gobierno dividido.¹⁶ No obstante, la LVII Legislatura, lejos de mostrar un escenario de crisis potencial, reveló una alta cooperación entre partidos; escasa fragmentación en el interior de los mismos; alta disciplina partidista; y exigua polarización ideológica. Por ejemplo, Amalia Mena¹⁷, mostró que los tres principales partidos (PRI, PAN y PRD) obtuvieron altos índices de disciplina. Al mismo tiempo, la cohesión partidista prevaleció, pues del total de iniciativas presentadas por el Ejecutivo, sólo dos fueron rechazadas. Se puede decir que lo que predominó fue una actitud de cooperación entre los actores políticos; cooperación que había iniciado en la búsqueda de consensos para la reconfiguración interna del Congreso. Prueba de ello fueron los diversos acuerdos firmados por los grupos políticos, a fin de reducir la incertidumbre entre partidos y poderes.¹⁸

¹⁶ Existen dos variedades de gobierno dividido: una donde se observa una división del control partidario en el interior del Congreso. La segunda se refiere al control repartido entre el Congreso y el Ejecutivo. Thurber, Op. Cit. El caso mexicano puede ser incluido en el primer rango hasta las elecciones de julio del 2000. Posterior a esa fecha, todo parece indicar que la balanza se inclina hacia el segundo rango.

¹⁷ Amalia Mena, 2001, p.10

¹⁸ Los acuerdos suscritos a partir de la reconfiguración de los partidos políticos integrados en el pleno, fueron los siguientes: Acuerdo Parlamentario por el que se propone la integración y funciones de la Comisión de Régimen Interno y Concertación política (CRICP)

Acuerdo para la integración de las comisiones ordinarias y especiales y comités de la Cámara de diputados de la LVII legislatura.

Acuerdo Parlamentario Relativo a las sesiones, integración del orden del día, los debates y las votaciones de la cámara de diputados.

Acuerdo parlamentario relativo a la organización y reuniones de las comisiones y comités de la Cámara de Diputados.

Sobre lo anterior, se debe acotar que, ni los acuerdos ni las prácticas parlamentarias adoptadas en el interior del Congreso se vieron reflejados ni en su Ley ni en su Reglamento. Empero, los cambios registrados sumados a los producidos con las reformas constitucionales de 1996, tuvieron incidencia en la correlación de fuerzas que integraría el Congreso en 1997. Esto generó las reformas a la Ley Orgánica del Congreso General que tuvieron lugar en 1999. Así, si bien es cierto que a partir de la expedición de la Ley Orgánica en mayo de 1979, en el contexto de la reforma política electoral de 1977¹⁹, se establecieron las pautas para un nuevo modo de operar en las dinámicas parlamentarias internas; también es cierto que éstas se fueron consolidando amparadas en los Acuerdos Parlamentarios. De modo que las reformas de 1999 resultan significativas en tanto refuerzan formalmente las instituciones parlamentarias.

Las reformas a la Ley de 1999 comprendieron, entre otras las siguientes modificaciones:

1. Una nueva estructura de la Ley: Hasta 1979 este ordenamiento se integró por cuatro títulos: El Congreso General; Organización de la Cámara de Diputados; Organización de la Cámara de Senadores y Organización de la Comisión Permanente. El nuevo título incluye ahora la difusión e información de las actividades del Congreso.
2. Adecuaciones a las disposiciones que establecen la integración de ambas Cámaras, atendiendo a las reformas de los artículos 52 y 56 constitucionales.
3. Precisión del inicio y conclusión del año legislativo: 1 septiembre al 31 de agosto del año siguiente.
4. La jerarquía de la normatividad interna del Congreso: Constitución; Ley y Reglamento.
5. Compactación de las disposiciones que se refieren a una materia común: las sesiones conjuntas de las Cámaras en carácter de asamblea única.
6. La sustitución de la antigua Comisión Instaladora por una Mesa de Decanos.

Acuerdo Parlamentario relativo a la Comisión de Jurisdicción y la sección instructiva de la Honorable Cámara de Diputados a los apoyos que han de recibir los Diputados sin partido.

¹⁹ En el Diario Oficial del 6 de Diciembre del 1977, se publicó la facultad del Congreso para expedir la Ley que regularía su estructura y funcionamiento internos.

7. Una nueva concepción de la Mesa Directiva: elección de sus integrantes mediante la votación calificada de las dos terceras partes de los miembros presentes en la sesión de la Cámara de Diputados; la duración en su encargo por un año legislativo; la posibilidad de que los miembros de la mesa directiva sean reelectos.
8. La conformación de un nuevo órgano a cargo de las tareas de dirección política de la Cámara: La Junta de Coordinación Política; conformada por los coordinadores de los grupos parlamentarios y presidida por el coordinador del grupo que por sí mismo tenga la mayoría absoluta de la Cámara y en caso de que esto no suceda, su rotación será anual entre los coordinadores de las tres fuerzas de mayor tamaño en la Cámara.
9. La conformación de un nuevo órgano denominado Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, cuya integración se da con el Presidente de la Mesa directiva y los coordinadores de los grupos parlamentarios, y cuya tarea es la planeación de la función legislativa, deliberativa, de control evaluatorio de la gestión pública.
10. La reestructuración del sistema de comisiones y comités en la Cámara de Diputados: reducción del número mediante la agrupación temática²⁰; supresión de responsabilidades de carácter administrativo; precisión de las facultades que corresponden a cada una de ellas: en cuanto a los Comités: se conservó el de Información, Gestoría y Quejas y la posibilidad de establecer otros para auxiliar las actividades de la Cámara.
11. Se crea el Servicio de Carrera.
12. Se reestructuran los servicios técnicos y administrativos de la Cámara de Diputados: Secretaría General; Servicios Parlamentarios; Servicios Administrativos y Financieros; Contraloría Interna; Coordinación de comunicación Social y una Unidad de Capacitación y formación permanente de los servicios parlamentarios y administrativos-financieros.

²⁰ Esta disposición fue modificada el 30 de septiembre del 2000. La LVIII legislatura amplió el número de comisiones. La información se encuentra detallada en el siguiente capítulo.

13. Ordenamientos relativos al Canal del Congreso; el Diario de los Debates de cada Cámara y el Sistema de Bibliotecas del Poder Legislativo Federal.²¹

Si bien es cierto que la adopción de una nueva legislación, en correspondencia con una nueva dinámica parlamentaria, supuso tardíamente la institucionalización formal de los órganos parlamentarios. Ello no fue así en su operación gradual; sin embargo, la LVII legislatura concretó, en la Ley, un nuevo marco jurídico que establecía una base primordial para la actuación de la LVIII Legislatura (2000-2003).

Las elecciones del 2 de julio del 2000, fueron determinantes en lo que se refiere a la configuración del sistema político mexicano: no solamente el PRI perdió por primera vez en 76 años la primera magistratura, sino que también “por primera vez el partido del Presidente [tendría] una posición menos cómoda [que en anteriores legislaturas] pues [estaría] falto de 43 diputados para alcanzar la mayoría simple que [requería] para aprobar leyes ordinarias”²². Es decir, por primera vez, para generar “governabilidad” sería necesario la negociación de distintas fuerzas políticas en la Cámara de Diputados; asimismo, el Senado, que en toda su historia había actuado con mayoría priísta, en esta ocasión, se constituyó como un órgano donde ningún partido contaba con el 50% más uno que se requiere para hacer legislación ordinaria.

En ese contexto, la LVIII Legislatura emanada de los resultados de julio de 2000, adopta, en términos generales, las reglas y conductas que su antecesora le heredó. Lo que en la LVII Legislatura -y en las anteriores a ésta- fue resultado de amplios acuerdos entre los grupos parlamentarios representados, no fue para los diputados de la LVIII sino la aplicación y el seguimiento de lo que ya estaba construido desde la perspectiva de la permanencia de un órgano que se perfila a ser un contrapeso frente al Ejecutivo. Pero ¿cómo influía el establecimiento de

²¹ Los cambios referidos, en su gran mayoría, se complementan con una normatividad expresa que desarrollada en sus diversos aspectos, implican cambios significativos en la estructura, integración, requisitos, temporalidad, facultades y responsabilidades de los órganos que reforma o crea, y de los procedimientos que genera.

²² María Amparo Casar, “Nada más que límites”, *Nexos*, p. 62

este marco institucional del legislativo en su relación con el Ejecutivo? ¿Era en realidad el Congreso más eficiente en su función general de contrapeso?

Efectivamente, la Cámara de Diputados había dejado de ser la Institución que, en palabras de Manuel González Oropeza, constituía “un apéndice donde se libraban las batallas ya decididas en la oficina del Presidente de la República en turno”²³. Las modificaciones a la Ley Orgánica del Congreso General, posibilitaron, por ejemplo, que el público interesado en la vida política del país pudiera observar el trabajo legislativo, tanto de las comisiones que lo componen, como del Pleno, en las sesiones transmitidas por el Canal del Congreso. Sin embargo, la mayoría de los cambios en el marco formal y en la dinámica interna del mismo, se habían operado ya durante la LVII legislatura. Aun así, la LVIII legislatura tenía la tarea de trabajar con dichas herramientas en el contexto del cambio de partido en la Presidencia de la República.

Más allá de los rezagos administrativos y de carácter jurídico que existen en la Cámara de Diputados, aún con las reformas a la LOCG de 1999, el Poder Legislativo representado en este órgano, encontraba sus limitantes en un funcionamiento estrictamente relacionado con los partidos políticos. Es decir, en la forma que prevé la normatividad interna de las Cámaras lo que se refiere a la participación de los grupos parlamentarios (expresión de las fuerzas partidarias representadas en los órganos legislativos) al interior de la Cámara de Diputados.

El Congreso de la Unión se veía fortalecido con la apertura que había significado la inclusión de distintas fuerzas políticas en su interior. Empero, y pese a las transformaciones señaladas, la observación que hace Alonso Lujambio de los partidos políticos mexicanos, nos lleva reflexionar respecto de su actuación en el Congreso de la Unión. Lujambio anota que éstos «atravesan por una compleja curva de aprendizaje, no conocen las consecuencias electorales que puedan producir sus conductas cooperativas o no cooperativas en el Congreso. La prohibición de la reelección inmediata de sus legisladores obstaculizan los compromisos de largo aliento y mantiene en niveles muy precarios el debate y la

²³ Manuel González Oropeza, “Las Comisiones del Congreso de la Unión en México” en el *Poder Legislativo en la Actualidad*, p. 81

deliberación parlamentaria en un momento de expansión del poder de la legislatura, reconocen abruptamente que algunas cláusulas constitucionales que pasaron desapercibidas por décadas producen hoy más incertidumbre que certeza institucional y procedimental»²⁴.

El Congreso de la Unión ya no estaba subordinado al Ejecutivo, y sin embargo, eso no era garantía de la creación de mecanismos para el óptimo funcionamiento de las Cámaras.

Efectivamente, la relación de subordinación al Ejecutivo estaba relacionada con la composición de las Cámaras, pero también con el comportamiento de los congresistas; ello respondió a una estructura institucional que, entre los medios para lograr la actuación *ad hoc* al Ejecutivo, consideró “la existencia de un partido centralizado capaz de controlar las nominaciones; la concurrencia en una sola persona, tanto de la presidencia del partido como de la presidencia de la República; la prohibición de la reelección consecutiva, y el control por parte del Ejecutivo de un amplio *sistema de despojos (spoils system)*”²⁵

Se ha señalado ya que los más conocidos medios de subordinación que, por su carácter informal llamaban la atención en el análisis de estos poderes, se fueron diluyendo en legislaturas previas a la LVII. No fue el caso de otros poderes, como los relativos a la reelección consecutiva que está directamente relacionado con la profesionalización de los parlamentos.

En ese orden de ideas, la LVIII legislatura plateaba un escenario de expectativa en cuanto a los alcances, ya no del gobierno dividido, sino de la aplicabilidad y reforma de los mecanismos de control interno.

Indudablemente, era necesario contar con un marco que regulase la actuación de dicho órgano. ¿Pero era suficiente esta regulación para reformular la relación Ejecutivo-Legislativo?

La respuesta que se ha dado a esta interrogante es negativa. Las reformas propuestas para la actuación del Legislativo tocan diversas esferas, incluidas

²⁴ Alonso Lujambio, “Adios a la excepcionalidad. Régimen presidencial y gobierno dividido en México”, p. 2.

²⁵ Ibid, p.68

aquellas que plantean el paso del Sistema Presidencial a uno semiparlamentario²⁶ en un extremo, o bien, la simple actuación responsable de los legisladores, en otro. En todos los casos, los planteamientos elaborados hasta ahora, señalan la necesidad de implantar mecanismos para mejor la actuación del Congreso que procuren resolver los planteamientos sobre los que inciden las siguientes preguntas: “¿cómo inducir coaliciones políticas para el trabajo legislativo? ¿Cómo procurar una base de apoyo institucional a quien ejerza la presidencia? ¿De qué palancas debe disponer el presidente para impulsar sus iniciativas? ¿Cómo mejorar la relación entre los poderes? ¿Qué mecanismos adoptar en caso de empate o de parálisis? ¿Cómo mejorar el proceso de elaboración de políticas públicas que incluyan el mayor número de intereses?”²⁷

Evidentemente, este trabajo no tiene la función de dar respuesta a las mismas, pero sí de destacar que, para satisfacer dichas interrogantes, habrá de considerarse la institucionalización de las comisiones como órganos relevantes para el quehacer legislativo.

En suma, se ha marcado que la historia del legislativo mexicano se caracteriza por un gradual aumento de las fuerzas opositoras al entonces partido hegemónico en la integración del legislativo.

Por lo menos hasta 1997, algunos analistas criticaron que el Congreso no fuera un verdadero contrapeso al Ejecutivo. Esta crítica se refería, sobre todo, a aspectos tan sustantivos como: el control presupuestal y de la cuenta pública; la creación y eficacia de las comisiones de investigación; la relevancia del juicio político y con ello la imputación de la responsabilidad de los servidores públicos; la participación del Senado en la ratificación de nombramientos del Ejecutivo y las otras que marca nuestra Carta Magna.

Durante muchas décadas, el régimen político mexicano, basado formalmente en la división de poderes, no era capaz de generar contrapesos al presidencialismo; y cuando por fin el legislativo cambió su composición, finalmente

²⁶ Ello, basado en la necesidad de que el Ejecutivo cuente con una mayoría suficiente para gobernar y en la tendencia a no alcanzarla dado las restricciones del sistema presidencial. La explicación señala la necesidad de crear incentivos para la cooperación entre los partidos representados en el Congreso, en la búsqueda de mayorías legítimas.

²⁷ José Woldemberg, *La construcción de la Democracia*, p.70

se notó que también hacían falta mecanismos internos capaces de optimizar el trabajo de las Cámaras.

Efectivamente, hasta antes de 1988, la relación entre el Ejecutivo y Legislativo se venía dando como una subordinación del segundo al primero. Las facultades de control de Congreso, eran vistas como letra muerta. Sin embargo, después de esa fecha y visiblemente a partir de 1997, el enfoque hacia dicho Órgano no fue ya únicamente a su papel como contrapeso al Ejecutivo, sino a la eficacia con la que ejercía ese contrapeso. Es decir, a la situación intra institucional del mismo, poniendo el acento en su estructura interna cuyos ejes rectores está en los grupos parlamentarios y las comisiones ordinarias.

LAS COMISIONES LEGISLATIVAS Y LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LOS PARLAMENTOS

Se ha señalado en el capítulo anterior la necesidad de dotar a la Cámara de Diputados de órganos para institucionalizar la actividad parlamentaria, entendiendo con ello la creación de mecanismos que permitan profesionalizar y garantizar el funcionamiento óptimo del órgano legislativo.

Se ha planteado también que las reformas que se busquen deberán incluir la institucionalización de las comisiones legislativas, dado que si un grupo parlamentario refleja la pluralidad partidista de los parlamentos, una comisión supone la existencia de un órgano interno que atiende las necesidades legislativas y de control desde una perspectiva técnica¹ necesaria para el fortalecimiento del Congreso de la Unión. Dicha forma de operar ha significado en otros parlamentos² un proceso de institucionalización del congreso.

¹ Se utiliza el término “técnico” en contraposición de “político”. Lo técnico, entendido, de acuerdo a March y Olsen, es la “pericia especializada”, mediante la cual “se intenta reducir la subjetividad por medio de procedimientos estandarizados concebidos para garantizar el conocimiento verificable”. Ese sería el papel primordial de las comisiones, a diferencia del que realizan los grupos parlamentarios que hacen el trabajo político y tratan de “organizar la subjetividad mediante una serie de regateos pensados para asegurar la estabilidad social”. March y Olsen 1999, p.79-90

² Por ejemplo, el Congreso de Estados Unidos, que puede considerarse uno de los parlamentos con mayor grado de profesionalización en su actividad legislativa, cuenta con mecanismos técnicos eficaces.

3.1. La incidencia de las Comisiones Legislativas en el cambio de la actividad parlamentaria.

Las comisiones o comités³ parlamentarios están relacionados con la forma de organización que el legislativo adopta para cumplir funciones y actividades que desarrolla con los órganos directivos de las cámaras y el personal administrativo. Dentro de la rama del derecho parlamentario, Berlín Valenzuela define a las comisiones como “expresión de los privilegios colectivos que corresponden a las asambleas, independientemente de los personales que sus miembros poseen y los cuales se encuentran contenidos en los reglamentos internos por considerarlos básicos para el cumplimiento de sus tareas.”⁴

Sin las comisiones el trabajo legislativo sería difícil de cumplir, de ahí que estos órganos supongan formas de organización reducidas y, en las que participan los grupos que conforman la representación parlamentaria. Es decir, son grupos que se desprenden del propio cuerpo legislativo y representan el privilegio colectivo de la asamblea para darse a sí misma normas de funcionamiento para asesorar al órgano legislativo mediante la necesidad de adoptar mediadas, ya sea de responsabilidad de los funcionarios o, en el ámbito de la legislación. (Berlín Valenzuela, 1993:235).

³ En el caso del Congreso Mexicano existe una diferencia entre las tareas que tienen los Congresos en lo que se refiere a aquellas asignadas a las “Comisiones” y las que se facultan a los “Comités”. Sin embargo, su referencia en lo general (“Comisiones” o “Comités”) es indistinta. Esto, principalmente dado que su naturaleza es la misma: ambos son órganos de los parlamentos para la división del trabajo. En algunos países no existe la división que sí se da en nuestro Congreso entre comisiones y comités; o bien las tareas encomendadas a estos siguen una lógica distinta. Para el Congreso de la Unión mexicana, las tareas asignadas a los Comités tienen un carácter “auxiliador” de las actividades de la Cámara (i.e. la producción de estudios ligados al parlamento como tal o bien de administración que, de acuerdo con el artículo 46 de la Ley Orgánica del Congreso General, realizan tareas “diferentes a las de las Comisiones”). Los Comités en México fueron, hasta 1979, los de Administración, Bibliotecas y Asuntos Editoriales. Después de la reforma de 1994 a la Ley Orgánica del Congreso General, se incluyó el comité denominado Instituto de Investigaciones Legislativas. Con la reforma al marco normativo en 1999, se crearon los comités de: Información, Gestoría y Quejas, y desaparecieron los antes señalados. La reforma aludida está ligada a la reforma estructural de ese año con la creación de: la Secretaría General, la Secretaría de Servicios Parlamentarios, la Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros y los órganos técnicos de la Cámara de Diputados.

⁴ Berlín, Valenzuela, Op. Cit., p.235

Los objetivos de las comisiones han sido constituir un nivel de decisión que medie entre legisladores individuales, agrupados en cuerpos reducidos, y el conjunto de ellos que conforman el pleno (generalmente muy numeroso, y que significan un valioso auxiliar para facilitar el trabajo parlamentario). Su existencia permite que los parlamentarios adquieran conocimientos profundos y detallados de asuntos relacionados con las funciones y actividades de las asambleas.

La estructura comprende el número de comisiones establecidas; su tamaño se relaciona con la dimensión de los parlamentos; la rotación de sus miembros permite estudiar su permanencia y por último, la especialización de las mismas se observa en la correspondencia que existe entre la jurisdicción de éstas y la homologación nominal con las dependencias de la Administración Pública Federal. Básicamente se puede señalar que las comisiones son de tres tipos: permanentes u ordinarias; de investigación y especiales⁵.

3.1.1. Comisiones Permanentes u Ordinarias

Las comisiones legislativas constituyen la estructura orgánica que permite la división del trabajo en las asambleas representativas.⁶ Las cada vez más complejas y numerosas tareas del Estado incrementan, consecuentemente, también el trabajo realizado en el interior de la legislatura. Por ello se vuelve más profunda la

⁵ En México esta tipología se traduce en el sistema de Comisiones de la Cámara de Diputados: a) De Dictamen Legislativo (ordinarias o permanentes); b) De vigilancia c) De Investigación y d) Jurisdiccionales, y con la reforma de 1994 a la Ley Orgánica del Congreso General se añade la e) Régimen Interno y Concertación Política, (qué como señaló en el capítulo anterior tuvo una dinámica diferente al de una comisión ordinaria y como tal se conformó en la Junta de Coordinación Política en la LVIII Legislatura); y f) las comisiones Especiales. Con las reformas a la Ley Orgánica del Congreso de 1999 se especifica también que la Comisión de Vigilancia es la de Contaduría Mayor de Hacienda. Por su parte el Senado, después de las reformas de 1999 presenta un sistema de comisiones de acuerdo con la siguiente tipología: a) Comisiones Ordinarias b) jurisdiccionales c) de investigación y comisiones Especiales. Aún cuando el sistema de comisiones del Congreso de la Unión no se corresponda en los nombre con la tipología básica enunciada, si es así en lo relativo a su naturaleza. A lo largo del presente capítulo se desarrollará a grandes rasgos lo relativo al sistema de comisiones permanentes en México.

⁶ Raigosa Sotelo Luis "Las comisiones parlamentarias en el Congreso mexicano", en Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios, núm. 3, septiembre-diciembre de 1991, p. 168

subdivisión del trabajo legislativo a través de comisiones, posibilitando así la especialización y profesionalismo de sus funciones.⁷

Las permanentes se establecen por reglamento o legislación, con duración ilimitada y son integradas en cada legislatura según formas previstas en las normas de cada cuerpo legislativo. Su finalidad es el estudio de los asuntos propios de la naturaleza de cada comisión y su actividad es fundamental para el conocimiento de aquellos temas que posteriormente deberá conocer el pleno.

En ese sentido, las comisiones como paneles especializados para la discusión y análisis de las iniciativas, constituyen el principal recurso organizacional con el que cuentan las asambleas legislativas. Las comisiones realizan el trabajo preparatorio que las mayorías en el pleno necesitan para legislar y controlar las actividades de la administración. La estabilidad y la independencia de las comisiones son esenciales para el desarrollo de la especialización y la acumulación de experiencia de los legisladores. En aquellos países en los que la legislatura desempeña un papel activo en la formación de las políticas públicas, las comisiones suelen ser órganos estables y especializados con alto grado de independencia.

El desarrollo de comisiones estables e independientes es reflejo de las tendencias descentralizadoras propuestas por los partidos que gobiernan la legislatura. Por esta razón, el funcionamiento de las comisiones legislativas tiene que ser analizado a la luz de la estructura de incentivos institucionales que define las estrategias de los legisladores para sobrevivir políticamente, y el grado de cohesión interna de los partidos a los que pertenecen sus miembros.

Uno de los aspectos que le dan a las comisiones carácter institucional, es que éstas son cuerpos permanentes y tienen una jurisdicción fija, cuya denominación muchas veces se establece en la norma⁸.

⁷ Duarte Rivas, Rodolfo "Significado del Poder Legislativo en la reforma del Estado mexicano", en Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios, núm. 1, enero-abril de 1991, p.67.

⁸ En el caso de México esto se establece tanto en la Ley Orgánica del Congreso General (LOCG) como en el Reglamento Interior del Congreso General (RICG).

Las comisiones permanentes tienen el poder de recolectar la información requerida para legislar. Aquello que se debate y vota en el pleno es el dictamen de la comisión y no la iniciativa que originalmente se presentó a la cámara.

En la práctica, las comisiones funcionan como filtros en el proceso legislativo. En el caso de Estados Unidos las iniciativas se estudian previo a su presentación y dictamen en las comisiones, dado que cuenta con un procedimiento que le da un mayor grado de institucionalidad para el análisis de su viabilidad⁹.

El sistema de comisiones permanentes constituye un arreglo institucional diseñado para potenciar las capacidades legislativas de las Cámaras, en tanto crea incentivos para que sus miembros se concentren en determinados asuntos y desarrollen habilidades y conocimientos relacionados con la jurisdicción de sus comisiones. Más aún, un sistema de comisiones permanentes promueve la especialización y la acumulación de experiencia de los legisladores al proporcionar a los integrantes de las comisiones, cierto grado de independencia respecto a las mayorías en el pleno.

3.1.2. Las comisiones especiales.

Las comisiones especiales o transitorias están encargadas de resolver asuntos específicos determinados por el pleno de las cámaras. Una vez que se ha dictaminado acerca del tema en cuestión, la comisión nombrada pierde su razón de ser y deja de existir. La bibliografía existente respecto de las comisiones especiales en México es limitada. La Dra. Cecilia Mora Donato ha destacado que para el caso mexicano, esto tiene que ver con la ambigüedad de la legislación respecto del funcionamiento de este tipo de comisiones, lo que está ligado a problemas de fondo respecto de la función que llevan a cabo. Estas comisiones se confunden frecuentemente con las de investigación, cuya regulación, si bien se califica insuficiente, da mayor precisión a los trabajos a realizar por los

⁹ En Estados Unidos antes de presentar una iniciativa, los congresistas deben contar con los estudios correspondientes a su viabilidad y el análisis de la misma, realizado por las comisiones. No es hasta pasado este procedimiento que la iniciativa es sometida para dictamen.

legisladores, y como se verá a continuación, el sustento de su operación se basa en el control que el Legislativo ejerce respecto del Ejecutivo.

3.1.3. Las comisiones de investigación

Las comisiones de investigación son manifestaciones de comisiones especiales que tienen como fin buscar antecedentes sobre un determinado asunto propuesto por sectores importantes del gobierno. Sin embargo, una de las dificultades de estos procedimientos es la de su deslinde con procesos y competencias atribuidos a los tribunales de justicia¹⁰.

Para Santaolalla, las comisiones de investigación poseen tres características: son un procedimiento colegiado, un instrumento reforzado de información (ya que se reservan a cuestiones de particular importancia o para aquellas que de otra forma no pueden esclarecerse) y encierran un conjunto de facultades especiales (i.e. exigir la presencia de funcionarios y particulares para declarar ante las mismas, requerir la presentación de documentos, sancionar los incumplimientos que en esta materia pueden producirse).

Las comisiones de investigación son órganos designados por la mesa directiva de la Cámara con acuerdo del pleno; tienen el fin de llevar a cabo el análisis detallado de los asuntos que se les encomiendan para producir un dictamen preeliminar sobre ellos; disponen de diversos medios, por ejemplo: comparecencias de testigos, interrogatorios, peticiones de información a las autoridades o a las personas implicadas y, visitas a obras e instituciones públicas,

¹⁰ El Congreso Alemán tal vez sea el más avanzado en esta materia. Al mismo se le confiere la facultad (en caso de encontrar situaciones que puedan constituir un delito) de instruir los expedientes ante el tribunal correspondiente o, en su caso, de presentar directamente la denuncia ante, lo que en nuestro país sería el Ministerio Público. En Estados Unidos este tipo de comisiones opera con las formalidades de un tribunal, en las que incluso se citan testigos. Sin embargo, ninguna audiencia realizada en estas comisiones puede ser usada en contra del testigo en un proceso penal, exceptuando las cuestiones de perjurio, difamación, etc. Mora Donato Cecilia, *Versión estenográfica del Curso Taller Trabajo en comisiones parlamentarias en la Cámara de Diputados*, septiembre-noviembre del 2002.

empresas privadas y a todos aquellos sitios relacionados con el trabajo encomendado.

En México, las comisiones de investigación tienen su fundamento constitucional en el párrafo tercero del artículo 93 (añadido en 1977) que dice: “Las Cámaras, a pedido de una cuarta parte de sus miembros, tratándose de los diputados y de la mitad, si se trata de los senadores, tienen la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. Los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento federal.”

La introducción de esta reforma al artículo otorgó facultades de supervisión a las minorías del Congreso, pues una cuarta parte de los diputados estaría facultado para formar comisiones e investigar la operación de las empresas públicas y de los organismos descentralizados del sector paraestatal.¹¹

3.2. El desempeño de las comisiones legislativas de la Cámara de Diputados previos a la LVIII Legislatura.

¹¹ La integración del párrafo tercero del artículo 93 se relaciona con el desarrollo y crecimiento del sector paraestatal mexicano. Por ejemplo, en 1970, el número de empresas estatales era de apenas 179, cuando se introduce el párrafo tercero en 1977, el número de estas entidades crece hasta tener un total de 899 y para 1982 se habían incrementado a 1,155, teniendo un descenso espectacular en los últimos tiempos (i.e. 216 entidades en 1994). Ugalde, Op. cit, p. 76

Pese a la importancia de la reforma y al desbordante crecimiento del sector público, el poder otorgado a las minorías para investigar las operaciones del sector paraestatal no fue aprovechado; esto se debió a la poca solidez de los partidos de oposición y a la atrofiante mayoría priísta representada en la Cámara. De 1977 al año 2000, se han formado solamente siete comisiones de investigación, mientras que otras cinco solicitudes fueron rechazadas por la mayoría del PRI, alegando controversias jurídicas. Ugalde, Op. cit, p. 78.

No obstante la escasez de supervisión legislativa en un país donde los escándalos por peculado y corrupción son comunes, en los últimos tiempos, con el incremento de la oposición en las cámaras, las solicitudes por investigar prácticas ilícitas en las administración pública se han visto reflejadas en el caso de la comisión que investigaba el caso de espionaje telefónico en Telmex (en 1979), o la comisión encargada de investigar los contratos ilegales de PEMEX (en 1986); o el caso de las disolución en Banpesca (en 1989), o la revisión financiera de la Comisión Federal de Electricidad (en 1990 y 1999); la controvertida comisión encargada de investigar la corrupción en el caso CONASUPO (en 1995 y 1997); la comisión encargada de fiscalizar el Instituto Mexicano de Seguro Social (en 1998) o la encargada de aclarar el régimen de jubilaciones de Nacional Financiera (en 1999). Ugalde, Op. Cit., pp. 78-102.

Como se observa, el entorno de pluralidad generado por el proceso de democratización del país, ha dejado una impronta en el cuerpo parlamentario. Ésta, es capaz de impulsar la incorporación de principios y formas de este ordenamiento de la política en el arreglo institucional que enmarca el comportamiento de sus miembros.

Contrario a las comisiones especiales o las de investigación, las ordinarias mantienen un carácter permanente de actuación, de ahí que el control político que ejerzan y la formulación de leyes que planteen, constituyan piezas claves en el desempeño de las mismas.

Se señaló en el apartado anterior cuál era la estructura y cuáles las funciones (en lo general) de las comisiones en los parlamentos; además, se apuntó que las comisiones ordinarias requerían analizarse con un mayor detalle, dado que la necesidad de fortalecer al Congreso Mexicano a través de la institucionalización de sus comisiones, no puede entenderse sin observar cuál ha sido su desempeño, así es importante destacar que si bien es cierto que “en la actualidad nadie entendería un parlamento sin comisiones, [dado que] éstas han llegado a convertirse en [...] “órganos naturales” de las cámaras parlamentarias”. Todavía es difícil afirmar que en el caso mexicano “[...] El parlamento contemporáneo es el Parlamento de comisiones frente a la Asamblea del siglo XIX, que trabajaba generalmente en pleno.”¹² Ello es así dada la precariedad que han asumido las comisiones en su actuación, tanto en la dictaminación de leyes como en el ejercicio de investigación y control político del ejecutivo.

Como se observó en el Capítulo anterior, los órganos de dirección de la Cámara de Diputados (Comisión de Régimen Interno y Concertación Política-Junta de Coordinación Política) habían logrado una integración plural por parte de los partidos representado en la Cámara, sin embargo las comisiones seguirían actuando conforme a los preceptos señalados en su marco jurídico y el limitado rol que les confiere la práctica parlamentaria, tal como se advierte a la luz de su limitada participación en el proceso legislativo durante décadas, hecho por el cual es importante analizarlas como cuerpos sometidos a un complejo arreglo institucional que va más allá de su esfera de autoridad y su estabilidad relativa.

3.2.1. El desempeño de las Comisiones antes de la LVII Legislatura

¹² Mora Donato, Op. Cit. , p.51

Al diseñar los procedimientos internos del Congreso, los legisladores mexicanos en el siglo XIX siguieron las prácticas parlamentarias estadounidenses, más orientadas a proteger la participación de la legislatura en la formulación de políticas públicas, aunque con resultados muy diferentes: Si el Parlamento Estadounidense había privilegiado mecanismos de actuación tendientes a dar autonomía a las comisiones a partir de la conformación de las mismas en un sistema que realiza el estudio y pertinencia de los trabajos parlamentarios (tanto de legislación como de control), en México dicha autonomía no fue sino formal, en tanto persistía la hegemonía decisoria del grupo parlamentario hegemónico representado en la Cámara de Diputados. Según Alonso Lujambio, hasta la LIII Legislatura, todas las comisiones fueron presididas por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y durante la LIV legislatura, apenas cinco comisiones estaban presididas por partidos de oposición, nueve en la LV y diecisiete en la LVI legislatura¹³.

En el cuadro de abajo se observa que no es sino hasta la LVI Legislatura cuando los partidos de oposición integran las comisiones de acuerdo a su representación en la Cámara¹⁴, lo que implicaba mayoría absoluta en todas las comisiones de parte del PRI. Además, también se refleja la subrepresentación de partidos como el PAN, sobre todo en la LV legislatura, con promedios mucho menores a las curules correspondientes a su fracción parlamentaria.

Representación por Fracción Parlamentaria y sus Integrantes en Comisiones						
Fracción Parlamentaria	LIV Legislatura		LV legislatura		LVI Legislatura	
	% CD	%COM	% CD	% COM	% CD	%COM
PRI	52.0	63.0	64.0	75.0	60.0	63.0
PAN	20.0	18.0	17.8	10.0	23.8	22.0

¹³ Lujambio, Alonso *Federalismo y Congreso*, op. cit., pp. 183-204.

¹⁴ Situación que se da por el hecho de que es en esa legislatura cuando opera la recién formada Comisión de Régimen Interno y Concertación Política (CRICP). Dicha comisión está integrada por los líderes de las fracciones políticas representadas en el recinto y se encarga de proponer al pleno la composición de las comisiones, sustituyendo a la Gran Comisión, órgano que agrupaba a los coordinadores de las diputaciones estatales del partido mayoritario.

PRD	28.0	19.0	8.2	7.0	14.2	12.0
OTROS	----	----	10.0	8.0	2.0	3.0
TOTAL	100	100	100	100	100	100

Fuente: Base de datos del IFE y de la Cámara de Diputados

Otros= incluye a partidos como PFCRN, PARM, PMS, PPS Y PT

Es de destacarse que la actividad legislativa o de control al Ejecutivo se concentró en un puñado de comisiones durante estas legislaturas, por lo que se podía calificar a las comisiones de dos formas: “rutinarias” (como la de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública; y la Comisión de Hacienda y Crédito Público, que anualmente son requeridas para dictaminar la iniciativa del presupuesto y la cuenta pública del gobierno federal) y “recurrentes” (por ejemplo, la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales a la que corresponde dictaminar, a menudo de forma conjunta con otras comisiones, todas las iniciativas de reforma constitucional).

La práctica de usar la legislación constitucional para regular áreas prioritarias de política del gobierno federal colocó, en ese entonces, a la Comisión de Gobernación en una posición estratégica en la aprobación de iniciativas relacionadas con cambios importantes dentro de la Cámara de Diputados. Durante estas legislaturas y las que le precedieron, el dirigente de la mayoría del PRI en la cámara, ocupó simultáneamente la presidencia de la Comisión de Gobernación junto con la Gran Comisión.

Ante prácticas como las descritas, los legisladores de partidos opositores adoptaron el trabajo en el pleno como el mecanismo más eficaz para presentar propuestas, iniciativas, inconformidades y en general sus puntos de vista acerca de cómo debería votarse una iniciativa, el presupuesto y todo asunto de su interés. Se creó una práctica parlamentaria en la que las actividades de las comisiones no eran relevantes para la oposición. Las críticas de los legisladores de oposición sobre cualquier iniciativa que pasara por comisiones era más efectiva si se discutía en el pleno, ya que tendrían mayor impacto político que en el debate a “puertas cerradas” de la comisión. No obstante, la introducción multipartidaria al

Congreso, ocasionó que en principio las comparecencias de los funcionarios del ejecutivo ante comisiones, dejaran de ser meras “reuniones de familia” y se convirtieran en sesiones formales.

Así, aunque en las legislaturas anteriores a la LVII muestran un mayor equilibrio en la composición del sistema de comisiones, no legitiman la efectividad del trabajo de control y vigilancia llevado a cabo por los legisladores en éstas, dado que aunque el incremento de legisladores opositores produjo cierta descentralización de poder¹⁵, el efecto neto de la proliferación de comisiones permanentes en el Congreso Mexicano ha sido en lo general el establecimiento de un número considerable de comisiones con jurisdicción sobre áreas cuya relevancia no fue notoria en la esfera pública¹⁶.

3.2.2. El desempeño de las Comisiones durante la LVII Legislatura.

En la LVII legislatura un órgano que tuvo mucho que ver en la integración, funcionamiento y organización de las comisiones, fue la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política (CRICP). Su cometido era reunir a los coordinadores de las fracciones parlamentarias y funcionar como órgano de gobierno para optimizar las funciones legislativas, políticas y administrativas de la Cámara de Diputados. La tarea más importante de esta comisión era la de suscribir acuerdos relativos a los asuntos que se le presentan al Pleno. Así, se corresponsabilizaba a las fracciones parlamentarias en el manejo de los asuntos relacionados con el gobierno interno de la cámara. Bajo este clima, los coordinadores de los grupos parlamentarios (el llamado “G-4”), en la CRICP, integró y aprobó las comisiones legislativas; además, asignó las presidencias y secretarías de las comisiones más importantes entre los integrantes de la coalición.

¹⁵ Se debe tomar en cuenta que en México, la proliferación de comisiones permanentes se debió principalmente al crecimiento en el tamaño de la Cámara de Diputados que, a consecuencia de las reformas electorales de 1977 y 1986, pasó de 270 a 500 escaños.

¹⁶ Como se ha señalado el trabajo para llevar a cabo las reformas constitucionales, estaban a cargo de la Comisión de Puntos Constitucionales, que presidía el PRI, el resto de las comisiones eran “recurrentes” y la acción del grupo parlamentario hegemónico dominaba su actuación.

Como ha quedado asentado, la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política fue controlada en los inicios de dicha legislatura por los partidos de oposición (PRD, PAN, PVEM y PT), a través del G-4 se redefinieron no sólo su composición y funcionamiento, sino que también se incidió en los ordenamientos al convertir en norma jurídica los logros alcanzados por este grupo obstaculizando los intereses del partido oficial (PRI).

Los avances más importantes de este grupo fueron: un mayor reconocimiento al pluralismo político presente en el Pleno de la Cámara y, una legislación que buscaba que las tareas y compromisos legislativos recayeran en condiciones de igualdad para cada uno de los grupos parlamentarios. Todo ello fue posible gracias a la composición plural de la Cámara, en donde la oposición fue más fuerte que el partido oficial, situación que se reflejó en el trabajo cualitativo de la misma a través de diversos acuerdos¹⁷.

En lo que se refiere a las comisiones ordinarias, el objetivo de la CRICP fue crear instancias de dictamen plurales que permitieran desahogar las iniciativas presentadas, así como el propósito complementar las disposiciones de la LOCG y del Reglamento referentes al funcionamiento y organización de la instancia representativa.

Derivado de lo anterior se establece:

- La integración y funciones de la Mesa Directiva que se conformaría por un Presidente y los Secretarios de cada fracción parlamentaria y cuyas tareas serían: presentar proyectos sobre planes de trabajo, integrar subcomisiones para la presentación de anteproyectos de dictamen o resolución y, elaborar el orden del día de las reuniones de la comisión.
- De acuerdo con la LOCG, será en septiembre cuando se deben integrar las comisiones ordinarias de la nueva legislatura.

¹⁷ Los documentos que resultan estratégicos para el trabajo de las comisiones en la legislatura aludida son: el Acuerdo para la integración de las Comisiones Ordinarias, Especiales y Comités de la Cámara de Diputados de la LVII legislatura (aprobado el 30 de septiembre de 1997), y el Acuerdo Parlamentario relativo a la Organización y Reuniones de las Comisiones y Comités de la Cámara de Diputados (aprobado el 2 de noviembre de 1997). En ambos casos se establecen las condiciones para una mayor pluralidad, no solo en la asignación de los trabajos legislativos, sino en las responsabilidades de las comisiones.

- Es a la CRICP a quien corresponde presentar, ante el Pleno de la Cámara, la propuesta de integración de los ciudadanos diputados para las comisiones y comités.
- La CRICP constituirá una subcomisión para elaborar un proyecto que contenga la distribución de presidentes y secretarios a las comisiones y comités de la nueva legislatura
- Las comisiones se integrarán por no más de 30 diputados conforme lo determina la Ley Orgánica, limitando a tres comisiones el número máximo al que puede concurrir un Diputado Federal.

Asumido el acuerdo, la Cámara de Diputados durante la LVII legislatura (1997-2000) funcionó con 41 comisiones ordinarias, 14 especiales y seis comités. Como se mencionó, 30 es el número máximo de integrantes de una comisión ordinaria, de ahí que la distribución de sus miembros por fracción parlamentaria en la LVII Legislatura se llevó a cabo de la siguiente manera:

a) Las comisiones ordinarias a las que concurren todos los grupos parlamentarios se integraron por treinta miembros, distribuidos de la siguiente forma: PRI 14 diputados, PRD 7 diputados, PAN 7 diputados, PVEM 1 diputado, y PT 1 diputado.

b) Las especiales, a las que concurren todos los grupos parlamentarios, se integraron con treinta miembros repartidos de la misma manera.

c) Las ordinarias y especiales en las que concurren cuatro grupos parlamentarios, se integraron con veintinueve miembros: PRI 14, PRD 7, PAN 7, PT o PVEM 1.

d) Las ordinarias y especiales en las que concurren tres grupos se integraron con veintinueve miembros: PRI 14, PRD o PAN 8, PAN o PRD 7.

Como se observa las comisiones quedaron de tal forma que, tanto el PRD como el PAN, aseguraron un número constante de sus miembros en las mismas: siete por cada fracción. Esto significó que si el máximo número de diputados que integran una comisión es de treinta, el PRD y el PAN en conjunto, tendrían casi el 50% de

la representación, compitiendo con el PRI, por ser la minoría mayor. Esto nos muestra que cualquiera de los tres partidos tenía que negociar. De ahí que el caso de mayor coalición fue la formada por el PRI y el PAN, situación que confirma la coincidencia programática entre estos dos partidos.

La nueva pluralidad política y la eficacia parlamentaria perseguida, quedan plasmadas en la fórmula para la composición de las comisiones y comités. Dicha pluralidad determina la reproducción de la proporcionalidad exhibida por el pleno, la evaluación del perfil profesional y la experiencia acreditados por sus miembros. Estos propósitos se confirman con la limitación del número de sus integrantes y la posibilidad de pertenencia a estos microuniversos.

No obstante, aunque queda establecida la preponderancia de la CRICP en la Cámara de Diputados, ello no resolvió la ausencia de una normatividad capaz de manejar sin ambigüedad la relación entre los grupos. En un contexto en que ninguno cuenta ya con mayoría, la aprobación de una iniciativa requería de la negociación o el acuerdo para el asentimiento de ésta¹⁸. Con todo y esa restricción¹⁹, las comisiones presentaban una nueva conformación.

3.2.3. El desempeño de las Comisiones durante la LVIII Legislatura.

La Cámara de Diputados de la LVIII Legislatura contó con un total de 40 comisiones ordinarias o permanentes²⁰ y, la normatividad que las regularía quedó

¹⁸ Dicha negociación debía darse aún cuando para aprobar una iniciativa, dictamen o punto de acuerdo en comisiones. En las comisiones una iniciativa es aprobada con el 50% más uno de los integrantes, pero en el Pleno se debe contar con las dos terceras partes cuando se trata de iniciativas que reforman el texto constitucional.

¹⁹ La distribución de presidencias de comisiones entre los parlamentarios de oposición, se tradujo en un mayor grado de cooperación interpartidista. No obstante, esto no indicó la consecución de la autonomía de los miembros de la comisión frente a sus partidos, pues el propio sistema propició la vinculación directa de los parlamentarios en comisiones con sus dirigencias partidistas.

²⁰ Esto fue así después de haberse votado la reforma a la Ley Orgánica del Congreso General, dado que, en 1999, se había reducido el número de comisiones a 23. De ahí que el carácter permanente de las mismas, deba tomarse aún con reservas, ya que la existencia de las mismas puede variar de acuerdo a las demandas de los grupos parlamentarios que integrarán las próximas legislaturas. Debe también tomarse en cuenta que, la proliferación de comisiones permanentes refleja una tendencia a crear comisiones para institucionalizar el interés por asuntos de políticas emergentes, independientemente de si estos caen en la jurisdicción de comisiones existentes. A diferencia de legislaturas anteriores, la nueva pluralidad existente en las comisiones llevará a

asentada en la Ley Orgánica del Congreso General reformada en 1999 por la anterior legislatura²¹, por el Reglamento Interior del Congreso General y por lo acuerdos parlamentarios suscritos en relación a ellas.

La LOCG de ese año incluye el desglose de las funciones y atribuciones de las comisiones y de los funcionarios que colaboran dentro de éstas; hace referencia a los tipos de comisiones existentes²²; habla de los procedimientos para su integración (artículo 43); las obligaciones que asumen sus integrantes (artículo 44); y menciona las atribuciones de los presidentes de las comisiones ordinarias para solicitar información a dependencias o entidades del Ejecutivo Federal cuando se trate de asuntos de su ramo (artículo 45). Asimismo, la LOCG muestra, en su capítulo sexto, el perfil de las comisiones legislativas. Este capítulo se constituye por tres secciones y siete artículos, en los que se indican las atribuciones y funciones que les competen a estas instancias.

De conformidad con el artículo 39 de la LOCG, las comisiones son “órganos constituidos por el Pleno, que a través de la elaboración de dictámenes, informes, opiniones o resoluciones, contribuyen a que la Cámara cumpla sus atribuciones constitucionales y legales”. Estas actividades se complementan con las señaladas en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, que dedica 30 artículos a la organización y funcionamiento de las comisiones²³.

adoptar la creación de comisiones, conforme al interés de los legisladores, lo que se lleva a cabo de conformidad con el artículo 70 del RICG.

²¹ Antes de las reformas de 1999, la Ley permitía que las Comisiones Ordinarias se crearán por Acuerdo del Pleno, sin embargo, la actual Ley señala ya cuáles son estas comisiones.

²² La tipología de comisiones de las que habla la ley son: ordinarias o permanentes (art. 39), de investigación (artículo 41) y especiales (art. 42)

²³ Algunas de las disposiciones del Reglamento Interior del Congreso General son abordadas en los siguientes artículos:

El artículo 65 resalta el funcionamiento de las comisiones permanentes. Dicho precepto señala que estas instancias de dictamen se integran para atender el despacho de los negocios presentados a la Cámara dándoles solución. Indica además que las comisiones deben constituirse durante la apertura del periodo de sesiones de su primer año de ejercicio.

El artículo 66 de este reglamento describe y enuncia las comisiones permanentes .

En el artículo 70 del reglamento se faculta a cada cámara para hacer los ajustes en el número total de comisiones que la integran.

El artículo 86 indica que ningún integrante de cualquier comisión puede recibir retribuciones extraordinarias durante el desempeño de su cargo;

El 87 marca un tiempo máximo de cinco días para dictaminar sobre los negocios presentados a su competencia y

La referencia del marco normativo es de destacarse en este punto, porque las modificaciones que supuso no significaron un avance importante en la operación de las comisiones. Si bien durante la LVII legislatura la forma de integrar las comisiones posibilitó una conformación plural de las mismas (incluyendo una presencia significativa de presidencia de comisiones para los grupos parlamentarios opositores), esto no contribuyó a la creación de mecanismos para su óptimo funcionamiento.

En primer lugar, el PRI, que había mantenido la presidencia de todas las comisiones hasta la LIII legislatura y que conservaba la mayoría de éstas hasta la LVII legislatura, no era ya el “partido oficial”. Efectivamente, en la LVIII legislatura el partido en el gobierno era el PAN y, si bien contaba con la mayoría de las presidencias de comisión, no representaba el carácter hegemónico de su antecesor. En segundo lugar, la Comisión para el Régimen Interno y Concertación Política que había sustituido a la otrora Gran Comisión (de carácter netamente priista) había operado durante la LVII legislatura como un órgano de dirección de la Cámara que posibilitó la integración de instancias plurales (las comisiones) para el desahogo de sus trabajos; en ese sentido, la creación de la Junta de Coordinación Política (que la LOCG retoma en lugar del CRICP) únicamente refrendó la función de órgano de dirección ya existente bajo otro nombre. Así, dio formalidad a dicho órgano, pero nada más. En tercer lugar, los cambios realizados a la LOCG no se correspondieron con las reformas conducentes al Reglamento Interior, tarea que nunca asumió la nueva legislatura. En Cuarto Lugar, fuera del cambio radical que supuso la integración de las comisiones por la Junta de Coordinación Política (antes realizado por el CRICP) en oposición a la Gran Comisión, la ley rescató la mayoría de sus preceptos del Reglamento Interior del Congreso General. Es decir, los procedimientos y facultades de las comisiones estaban establecidos igual que en 1934 (fecha de la cual data la última modificación al reglamento)

El 88 indica que un dictamen será válido cuando vaya firmado por todos los integrantes de la comisión y si alguno de ellos estuviera en desacuerdo, presentar por escrito su voto particular.

En otras palabras, el desempeño de las comisiones en la LVIII legislatura, atendería el operar que se señaló para la LVII legislatura, el cual estaba marcado por la ausencia de una normatividad apta para manejar sin ambigüedad la relación entre los grupos parlamentarios en un contexto en que ninguno contaba con mayoría.

3.3. El marco jurídico y las prácticas parlamentarias: restricciones para la institucionalización de las comisiones legislativas.

Efectivamente las comisiones han observado cambios inherentes a la pluralidad política característica de las últimas legislaturas. Sin embargo la ambigüedad e insuficiencia de su marco jurídico, así como las prácticas parlamentarias heredadas de antiguas legislaturas no han permitido su institucionalización de estos órganos y posibilitar con ello el fortalecimiento del legislativo a partir de sus dinámicas internas. La carencia de esa institucionalización se observa en los siguientes aspectos.

3.3.1. Preponderancia de los Grupos Parlamentarios.

Como se ha señalado la diferencia entre la Junta de Coordinación Política y la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política es que, esta última, tuvo el objetivo de posibilitar una participación plural (no existente en aquellos momentos) del Congreso. Sin embargo, el afianzamiento de este órgano de dirección supuso la preponderancia de los grupos parlamentarios (representado por sus coordinadores en la Junta de Coordinación Política) sobre las comisiones. Los criterios de la LOCG para la formación y funcionamiento de los grupos parlamentarios animan la autonomía en sus decisiones, pero también observa una fuerte exigencia de disciplina a sus miembros (arts. 26 al 29 y 71 al 77), lo que supone limitaciones para el trabajo en comisiones. Llama la atención que en la nueva legislación los grupos parlamentarios no sólo proponen a quienes conformarán cada comisión, sino que los diputados que rompan la asociación con

sus respectivos partidos pueden ser retirados de su encargo, a solicitud de su coordinador. Con ello no sólo se refuerza la disciplina del partido, sino también se inhibe la libertad de expresión de los parlamentarios en el desempeño de su labor representativa (arts. 43 y 105). Esto se observa de manera más clara en la ambigüedad del compromiso para apoyar el trabajo de los legisladores sin partido (art. 30 y 78).

Además de las implicaciones directas que existen en la ley respecto de esta preponderancia de los grupos parlamentarios sobre las comisiones, existen implicaciones indirectas: la inclinación de concebirlas más como órganos de partido que como instancias pertenecientes a la legislatura tampoco se modifica respecto a experiencias previas. Este juicio se comprueba mediante la obligada correspondencia de cada grupo con un partido y la transferencia de los criterios para la designación de su coordinador a los estatutos de la organización partidista (el partido es el que designa al coordinador de la bancada). En este rubro, destaca la abundancia de facultades asignadas al titular del cargo, responsable de reafirmar la lealtad del grupo hacia las posturas de su partido y de desalentar la independencia de juicio entre sus miembros, hecho por el cual se ha considerado que, “como amenaza hacia el sistema de comisiones se encuentran los grupos parlamentarios reconocidos por la ley, que trasladan la negociación de las políticas normativas a los grupos copulares de los partidos políticos representados en el Congreso. Aunque este fenómeno pareciera una derivación natural de nuestro pluripartidismo, la representación nacional debiera respetarse y desligarse de las estructuras meramente partidistas, para fortalecer la institución de las comisiones dentro del propio Congreso”²⁴.

El que la Junta de Coordinación Política (integrada por los coordinadores de los grupos parlamentarios) sea la que garantice la integración plural de las mismas (en proporción a la integración del Pleno, como marca la ley), parece incuestionable. Ello, es parte de las dinámicas de todo parlamento surgido de una democracia procesal basada en el sistema de partidos. No obstante, es objetable

²⁴ Manuel González Oropeza, “Las Comisiones del Congreso de la Unión en México” en *El Poder Legislativo en la Actualidad*, UNAM, Cámara de Diputados, 1994. p.83

que la existencia de la preponderancia de estos últimos sea decisiva (desde el punto de vista legal) para los trabajos de la comisión.

Si bien es cierto que otros parlamentos no definen la integración de las comisiones de manera muy distinta a la observada por el mexicano, también lo es que los criterios que los legisladores deben observar para permanecer en las mismas, atienden a la experiencia de los legisladores en los trabajos a desarrollar en la comisión (perfil del legislador). En la mayoría de los casos, dicha experiencia está ligada al trabajo desarrollado previamente en una comisión dada la existencia de la reelección legislativa, es preciso destacar que la ausencia de la reelección en México ha sido vista por parte de los estudiosos del parlamento como una limitación para la profesionalización de los Congresos (Casar, Ackerman)²⁵, ello atendido desde lo relativo a comisiones, resulta clave para entender por qué en otros congresos, es menos visible la preponderancia de los grupos parlamentarios sobre las comisiones y sobre todo para comprender que la pericia que observan los legisladores en dichos cargos se refleja en el óptimo desempeño de las comisiones a los que pertenecen, lo que aunado a la existencia de servicios de carrera dotan a los legisladores de herramientas para el trabajo en comisiones.

En conjunto, la preponderancia de los grupos parlamentarios (que se deriva de las prácticas parlamentarias y del marco legal), incide de manera negativa en el trabajo de las comisiones. La existencia de un enorme poder discrecional de los dirigentes de los grupos parlamentarios, ocasiona que los miembros de las comisiones operen como meros delegados de los grupos parlamentarios, agentes perfectos de sus partidos políticos.

3.3.2. Limitaciones procedimentales.

Una de las tareas fundamentales de las comisiones ordinarias es la facultad que se les asigna para emitir dictámenes. Como se sabe, ninguna iniciativa puede ser

²⁵ Se afirma que la baja institucionalidad de las comisiones deriva significativamente de la prohibición constitucional de reelección inmediata, lo que destruye cualquier pauta de especialización.

votada²⁶ por el Pleno; su tarea es votar los dictámenes que las comisiones hayan elaborado sobre las iniciativas presentadas. Los dictámenes son el producto más acabado de las comisiones y es por ello que los procedimientos para emitirlos resultan de importancia significativa en el terreno de la institucionalización de estas instancias.

La reforma de la Ley Orgánica del Congreso General (de 1999), no abordó ninguna modificación relativa a los procedimientos vinculados al dictamen, lo que ha derivado en un marco jurídico ambiguo y limitado. La ambigüedad se da en la contraposición de las disposiciones existentes en el artículo 72 Constitucional y el 87 del Reglamento Interior del Congreso General. El 72 señala que: “Las iniciativas de leyes o decretos se discutirán preferentemente en la Cámara en la que se presenten, a menos que transcurra un mes desde que se pasen a la Comisión dictaminadora sin que ésta rinda dictamen, pues en tal caso el mismo proyecto de ley o decreto puede presentarse y discutirse en la otra Cámara”. La redacción da margen para entender que la comisión cuenta con 30 días para elaborar el dictamen, mientras que el Reglamento señala 5 días para realizar dicha tarea.

Los problemas que ello origina²⁷ son signo de las debilidades jurídicas del órgano legislativo que dan pie a observar otras inconsistencias. La primera de ellas, ligada al limitado tiempo que tienen las comisiones para dictaminar, efectivamente, el artículo 72 Constitucional no ha sido aplicado y por tanto el plazo de 5 días resulta, en el mayor de los casos, insuficiente para realizar la dictaminación²⁸.

²⁶ Esta afirmación debe tomarse con limitaciones, ya que efectivamente, la ley señala que una iniciativa puede ser votada por el pleno “por urgente y obvia resolución” la más de las veces este mecanismo es usado para votar asuntos procedimentales que permiten la continuidad del trabajo en el pleno en asuntos sobre los que se ha alcanzado un consenso entre los grupos parlamentarios, sin embargo y aún cuando la ley no señala cuáles son los criterios para saber si un asunto es de “urgente y obvia resolución”, los asuntos que bajo este mecanismo se votan son la excepción y no la regla, aún cuando hay críticas de que se ha abusado de este precepto.

²⁷ La precisión de los tiempos ha originado problemas evidentes a partir de la LVII Legislatura. La mayoría de ellos, relativos a los plazos que se establecen en la Ley para llevar a cabo las tareas que se le asignan a la Cámara, sea en comisiones o en Pleno.

²⁸ Se debe tomar en cuenta que la mayoría dictámenes emitidos por las comisiones, correspondían a casi un 100 por ciento de iniciativas enviadas por el Ejecutivo a un Congreso hegemónico, bajo

Por otra parte, no existe en ninguna norma jurídica alguna sanción para la comisión que no haya dictaminado. En este sentido, una comisión controla la agenda de sus propios trabajos. El tratamiento que da a los temas sometidos para su dictamen, depende únicamente de la presión que ejerza el Ejecutivo, el grupo parlamentario o legisladores que hayan presentado alguna iniciativa o punto de acuerdo que por ley deba ser turnado a comisión antes de ser votado por el pleno. La Ley sólo prevé un mecanismo para que ello suceda: la petición por parte del diputado o diputados que promovieron la iniciativa o el punto de acuerdo, para su dictaminación, ante la Mesa Directiva. Ello, a efectos de que ésta emita una excitativa a la comisión o comisiones que debieron elaborarlo (artículo 67 de la LOCG) Sin embargo, después de ello, no hay una norma que establezca qué pasa si la comisión emite o no el dictamen²⁹. Por lo que la iniciativa o asunto sujeto de dictamen pasa a lo que se ha llamado “congeladora”. En el mejor de los casos, podría aplicarse el artículo 72 constitucional que, de acuerdo con el Lic. Alfredo del Valle, abre la posibilidad de que el autor de la iniciativa pueda enviar el asunto a la otra Cámara para ser dictaminado³⁰. En cualquier caso, la no sanción a la comisión que deja de emitir un dictamen, es un límite a la institución parlamentaria como tal, dado que el tratamiento de los asuntos se torna discrecional.

A las ambigüedades anteriores, debe sumarse la incipiente regulación que existe respecto del mismo punto. Las iniciativas pueden ser turnadas a más de una comisión, en este caso, el dictamen debe ser emitido por “las Comisiones Unidas” a las que se dio el turno. La ley no señala cuál es el procedimiento que

ese supuesto dictaminar en 5 días no presentaba un problema para los legisladores, quienes no sólo no debían evaluar la procedencia o no de la iniciativa, sino que no estaban obligados de facto a negociar para obtener el porcentaje requerido para su aprobación. Independientemente de que hay iniciativas que pueden evaluarse en un plazo como el establecido (reformas a un solo artículo, por ejemplo) la mayoría de éstas requiere de un periodo mayor para su análisis y aprobación. Existen temas que sobre el punto se plantean como necesarios para su valoración, entre ellos, la posibilidad de que exista una instancia previa, como sucede en España, que valore la pertinencia o no de que las Comisiones tengan que dictaminar un asunto que podría ser calificado como intrascendente, perdiendo con ello un tiempo que debiera utilizar para tratar temas de real impacto.

²⁹ El artículo señala que si no se emitiera el dictamen en 10 días después de la excitativa, se podrá pedir que se turne a otra comisión, sin embargo, en el marco de las mayorías de las que ya se ha hablado, aún cambiando de comisión, no se garantiza la dictaminación de la iniciativa.

³⁰ Esto, que puede ser visto como una medida de coerción que tendrían los diputados adscritos a una comisión para dictaminar, presenta un problema: hay asuntos que competente exclusivamente tratar a una Cámara, como el Presupuesto o la Ley de Ingresos.

habrá de seguirse en esos casos³¹ ni tampoco en aquellos en los que el turno señala “con la opinión de la comisión tal”. En este último supuesto, la ambigüedad es mayor, pues no se establece cómo procesará dicha opinión la comisión que debe hacer el dictamen³².

Otro de los grandes problemas respecto del dictamen, se encuentra en las imprecisiones del proceso legislativo. Al ser el Congreso Bicameral, en la aprobación de leyes deben participar tanto la Cámara de Origen como la Cámara Revisora. Esta última turna a comisión (o comisiones según sea el caso) la minuta de dictamen que le es enviado por la Cámara de origen (quien ya ha votado en el pleno el dictamen de la comisión o comisiones). El plazo y procedimiento para emitir el dictamen respecto de la minuta enviada, es el mismo que siguió la cámara de origen. De no presentarse modificaciones al dictamen, es aprobado y reenviado nuevamente a la primera cámara, para seguir con el procedimiento legislativo.

Pero, en caso de haber modificaciones al dictamen inicial, el nuevo dictamen (“dictamen modificado”) debe someterse otra vez a revisión por las comisiones y el pleno de la Cámara de origen³³. El problema aquí es que, de no encontrar un acuerdo sobre las reformas que plantee el dictamen en ambas

³¹ En la práctica parlamentaria, a partir de la participación de mayor número de legisladores con banderas distintas, se han dado los siguientes supuestos: que se dictamine por la primera comisión que es señalada en el turno o que se dictamine por la comisión que aborde de manera recurrente el tema a abordar. En ninguno de los casos, hay un procedimiento establecido. Es decir, si el dictamen lo hace una comisión en trabajo interno que luego deberá ser votado por las otras comisiones, o bien, si se reúne el pleno de las comisiones y determinan crear una subcomisión encargada de ese dictamen en particular. En cualquiera de los casos, y sea cual fuera la comisión que dictamine, la posibilidad de que todos los legisladores adscritos a las comisiones participen, sería un objetivo inalcanzable.

³² La práctica parlamentaria ha supuesto que la opinión que realice la comisión correspondiente, deberá ser enviada a la comisión que realizará el dictamen para que ésta “lo tome en cuenta”. En las “consideraciones del dictamen” debe observarse la posición respecto de la opinión que realizó la comisión en comento, sin embargo no siempre es así .

³³ Existen varios supuestos en estos trámites que cambian de acuerdo a si se aceptan o no las modificaciones de la Cámara Revisora. En todos los casos, el dictamen debe ser aprobado por las comisiones y el pleno de ambas cámaras.

cámaras, éste no puede volverse a presentar para su discusión hasta el siguiente periodo sesiones³⁴.

Existen dos problemas más relacionados con el proceso legislativo bicamaral que toca a las comisiones: 1) el trabajo en “conferencia”, no es común en la práctica parlamentaria. Esta modalidad del trabajo consiste en que la comisión a la que fue turnado algún asunto en la cámara de origen, trabaje conjuntamente con la comisión a las que se turnará en la cámara revisora. Pese a que la ley señala esta forma de trabajo, no refiere y mucho menos detalla el procedimiento que habría de observar. 2) El segundo problema deriva de la siguiente observación realizada por Susan Rose Ackerman: “si una legislatura va emprender alguna acción, necesita un método para determinar su agenda y encauzar el debate de la Cámara. (...) Si los proyectos de ley pueden ser corregidos sin restricciones en el Pleno) ¿para qué tendría que trabajar el comité en la realización de un ante proyecto de ley (...)?”. La Cámara (Pleno) puede hacer la deferencia a sus comités simplemente otorgándoles el incentivo de que actúen responsablemente”³⁵. Efectivamente, algunos países dotan a sus comisiones de lo que se denomina “delegación plena”, esto es, que cierto tipo de legislación es evaluada y votada solamente por la comisión y no por el Congreso en Pleno³⁶.

3.3.3. Insuficiencia del Personal Técnico o de Apoyo.

³⁴ Este supuesto se cumpliría a no ser que, ambas cámaras aprueben por acuerdo de la mayoría absoluta de los miembros presentes, expedir la ley o decreto sólo con los artículos aprobados y reservar los adicionados o reformados para su examen y votación en las siguientes sesiones.

³⁵ Susan Rose-Alkerman. “La profesionalización del Poder Legislativo Mexicano. Experiencias del Congreso de Estados Unidos” en *El Poder Legislativo en la Actualidad*, UNAM, Cámara de Diputados, 1994. p.92

³⁶ Estados Unidos observa este lineamiento a través de la Comisión de Gobierno que actúa como mediador de disputas entre los comités. Esta instancia determina cuáles proyectos de ley llegarán al Congreso y, para cada proyecto de ley que llega al Congreso, determina una norma. Debe acotarse que esta comisión observa los procedimientos que se siguen al interior del Congreso Norteamericano y no debemos confundirla con la que se pensaría sería su homologa en la Cámara de Diputados. En todo caso, la instancia encargada de establecer esa norma en el Caso mexicano, podría ser la Conferencia para la Programación de los Trabajos Legislativos, que es el órgano de dirección de la Cámara a la que se le ha asignado la responsabilidad de los procedimientos internos.

El Congreso necesita gente capacitada en áreas programáticas sustantivas que pueda: examinar los proyectos de ley producidos por el Ejecutivo, señalar las debilidades y sugerir cambios. En el Congreso de Estados Unidos la mayoría de estas personas trabajan, no para miembros individuales de la legislatura, sino para las comisiones. De acuerdo con Ackerman “si el Congreso Mexicano se va a convertir en una fuerza política en el futuro, no puede eludir la necesidad de mejorar su capacidad para evaluar las propuestas políticas del Ejecutivo y para hacer críticas sustantivas”. En este punto coinciden los estudiosos de los parlamentos, quienes han resaltado la necesidad de dotar a las comisiones de una estructura que les permita contar con el personal técnico para la consecución de sus trabajos. Formalmente, la inclusión de los servicios de carrera, dotarían a las comisiones de personal permanente que asistiría a estos órganos, a través de la unidad de “asistencia parlamentaria”³⁷. Sin embargo, con todo y que se observan los procedimientos mediante los cuales se llevaría a cabo ese trabajo, en la práctica el servicio de carrera no operó en la LVIII legislatura³⁸. Asimismo, la Secretaría de Servicios Parlamentarios³⁹, pese a que la legislación observa diferentes supuestos de apoyo al trabajo en comisiones, la mayoría de los trabajos que se realizan a través de ella, se limitan a cumplir las disposiciones formales que establece la norma (como requerir los planes de trabajo) y no lleva a cabo análisis e investigaciones para el desarrollo de los trabajos de la comisión; lo que de manera limitada han venido realizando los Centros de Investigación⁴⁰ y la Biblioteca de la Cámara de Diputados a través del SIA (Sistema de Información y Análisis). Sin embargo, estos organismos operan con escasos recursos humanos y presupuestales, lo que no les permite cubrir la vastedad de temas que se tratan en el recinto legislativo⁴¹. De modo que las figuras que la Ley creó para dotar de

³⁷ El artículo 66 del Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa que regula el servicio de carrera, señala la adscripción de personal a las comisiones.

³⁸ Durante la LVII Legislatura, la Cámara de diputados abrió un proceso de integración al mismo. Sin embargo, fueron pocos los participantes que pudieron ingresar al servicio en comento y durante la LVIII legislatura no volvió a instrumentarse

³⁹ Este órgano es regulado también en la LOCG y en el Estatuto, al que ya se ha hecho referencia.

⁴⁰ Son tres los Centros Creados durante la LVIII legislatura: Centro de Estudios Sociales y Opinión Pública; Centro de Estudios Económicos; y Finanzas y Centro de Estudios Parlamentarios.

⁴¹ Los legisladores de la LVIII legislatura no recurrieron a estos Centros, pues se desconfiaban de la imparcialidad con la realizarían sus trabajos. Más allá de no confiar en la objetividad del

una estructura de apoyo para las comisiones, no han podido consolidarse ni representar el papel que en otros países juegan.

Por otra parte, el personal asignado directamente a las comisiones es insuficiente para realizar sus trabajos. Los criterios de asignación de personal varían. Sin embargo, los presidentes de comisión tienen bajo su mando dos asesores y los secretarios (cuatro por cada comisión), de las comisiones un asistente parlamentario⁴². En sentido la comisión contaría con 6 asesores, además del Secretario Técnico⁴³. No obstante, en la práctica, los asistentes parlamentarios trabajan para el Diputado que ostenta la secretaría de comisión y no necesariamente (ni mayoritariamente) en los trabajos que se llevan a cabo en la misma⁴⁴.

Es preciso anotar que, en Estados Unidos, por ejemplo, las comisiones cuentan con al menos 18 asesores. Además, cada subcomisión que se crea tiene un personal asignado que oscila entre 5 y 18 miembros⁴⁵. Se debe señalar que las subcomisiones en ese país, tienen la misma importancia que las comisiones y, antes de aprobar su creación, se evalúan los recursos (humanos y presupuestales) con las que contarán⁴⁶.

En el caso de México, las subcomisiones en la práctica parlamentaria, han sido vistas como órganos inferiores a las comisiones. Si bien era claro que su

personal, se desconfiaba de que los posibles resultados de una investigación realizados por éstos, fuese contraria a las medidas impulsadas por su bancada partidaria.

Por otra parte, el personal es limitado, tanto el SIA como cada Centro, cuenta con un personal que oscila entre 10 y 15 investigadores.

⁴² Éstos, se establece en los acuerdos parlamentarios que se aprueban al inicio de la Legislatura.

⁴³ La figura de los Secretarios Técnicos está regulada en el Estatuto antes citado, y es el responsable de acatar las disposiciones del Pleno de la comisión y, en general, de administrar tanto sus trabajos como sus actividades administrativas.

⁴⁴ Los asesores pueden o no estar en las oficinas de la comisión. Generalmente no lo están y trabajan en las oficinas de los diputados. Asimismo los diputados pueden contratar a diferentes personas con un mismo sueldo, aunque ésta práctica intentó erradicarse a través de las nóminas. Pero, dado que son los legisladores quienes proponen la contratación, la persona contratada reparte su sueldo con el resto. Situación que no ayuda a la profesionalización de los miembros de las comisiones.

⁴⁵ El personal profesional de cada comité de Cámara cuenta con dieciocho miembros y el personal administrativo con doce, seis y seis respectivamente (datos de 1974). Además cada miembro de la Cámara recibió 475 mil dólares para su grupo de asesores en 1991, para contratar hasta 22 miembros.

⁴⁶ Evidentemente la economía mexicana no cuenta con todos los recursos económicos para considerar una burocracia tan amplia, sin embargo, como ya se ha citado, será necesario, al menos, robustecer la que ya tiene.

función principal estaba en la forma de organizar los trabajos de la comisión (y de esa forma optimizarlos), también es cierto que la importancia de los mismos, no era un criterio que se considerara para su conformación. En ese sentido, la reforma de 1999 (que limitó el número de comisiones a 23⁴⁷), se sustentaba en la idea no de limitar los temas a tratar por éstas, sino que los mismos, fueran conferidos a las subcomisiones. Evidentemente, el problema para que este esquema operara, tiene que ver también con que no se consideraron los mecanismos para la asignación de recursos que les permitiera realizar el trabajo.

Se ha reseñado que la organización, integración y facultades de las comisiones, aún no ha alcanzado el grado de institucionalización necesario para profesionalizar el trabajo legislativo. Ello, debido a la preponderancia de los grupos parlamentarios y la ambigüedad e insuficiencia del marco legal que regula sus procedimientos. Por ello, resulta urgente que estas condiciones sean reformadas. Pero también, y no menos importante, urge una modificación de las prácticas heredadas de antiguas legislaturas que permita hacer operativas las reformas que, en 1999, estaban orientadas a dotarlas de un estructura de apoyo para la profesionalización de sus trabajos.

⁴⁷ Se ha señalado que la LVIII Legislatura reformó la Ley y aumentó a 40 el número de comisiones.

**LA COMISIÓN DE MARINA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS
EN LA LVIII LEGISLATURA:
EL CASO DE LA LEY DE NAVEGACIÓN**

Si bien es cierto que la inclusión de distintas fuerzas políticas fortaleció la institución legislativa y con ello a sus comisiones, queda la tarea de que dicho fortalecimiento se vea reforzado de manera inversa a la que la posibilitó, es decir, que sea la movilidad interna lo que dé ahora pie al fortalecimiento de la propia institución legislativa a través de la profesionalización de su trabajo¹. La tesis que este trabajo plantea ubica a las comisiones como pieza clave para la consecución de ese objetivo, el cual ha comenzado a darse de manera aislada (y valga decir, limitada) en la Cámara de Diputados.

Como se ha señalado, las comisiones legislativas tuvieron un desempeño restringido por el marco jurídico que las regula y las prácticas parlamentarias heredadas de antiguas legislaturas. No obstante, el dictamen a la Ley de Navegación que elaboró la Comisión de Marina de la Cámara de Diputados en la LVIII legislatura, da cuenta de un desempeño distinto que abre las posibilidades de observarlo como una brecha para iniciar la institucionalización y profesionalización de las comisiones.

4.1. La Comisión de Marina y la Marina Mercante: Primacía del Presidente de Comisión.

El 30 de septiembre del 2000 fueron aprobadas las comisiones ordinarias de la LVIII legislatura. La Comisión de Marina sería presidida por el Ing. César Patricio

¹ Como se ha mencionado la Cámara de Diputados se fortaleció con la integración de distintas fuerzas partidarias en el Pleno, lo que derivó, principalmente, de las reformas políticas y electorales. Lo que se plantea en este trabajo es que ahora ese fortalecimiento debe buscarse en las formas que adopten en el interior de la misma para realizar las funciones que tiene conferida como institución parlamentaria, es decir robusteciendo su organización interna, fortaleciendo las prácticas parlamentarias que ya han sido transformadas, etc. Entre los cambios que deberán posibilitarse está el que toca a las comisiones legislativas, que es la materia de este trabajo.

Reyes Roel, diputado por el Partido Acción Nacional, quien tendría, con el resto de la Mesa Directiva², la responsabilidad de presentar proyectos sobre planes de trabajo; integrar subcomisiones para la presentación de anteproyectos de dictamen o resolución y elaborar el orden del día de las reuniones de la comisión; los procedimientos adoptados para ello se presentaron según las prácticas heredadas de las anteriores legislaturas. El presidente de la comisión tendría a su cargo la elaboración de los trabajos y la mesa directiva, en el mejor de los casos, revisaría y daría propuestas sobre el trabajo que se les presentaba o bien sólo votaría lo presentado por el presidente de la misma. La discrecionalidad en los trabajos de estos órganos internos, como puede verse, viene dada por el perfil del diputado que presida, ya que a éste se le confieren formal³ e informalmente la autoridad y los recursos de la comisión⁴. En ese sentido, aunque los trabajos de la comisión se habían desarrollado, en anteriores legislaturas, sujetos a lo concerniente a la Secretaría de Marina⁵, los trabajos de esta comisión consideraron de manera significativa el tema ligado a la Marina Mercante Mexicana y particularmente a la Ley de Navegación.

² La Mesa Directiva estaba integrada por un secretario del PAN y dos del PRI, que eran los dos grupos parlamentarios con mayor número de curules, y por lo tanto, con mayor número de presidencias y secretarías en las comisiones. En este caso, y en tanto el presidente de la comisión era diputado por el PAN, sólo le correspondería una secretaría al mismo partido. Página web de la Comisión de Marina. <http://www.cddhcu.gob.mx/marina>

³ El Presidente de la comisión tienen como atribuciones de conformidad con la normatividad: convocar a las reuniones de trabajo; conducirlas e informar de su realización a la Junta de Coordinación Política para su programación y su publicación en la Gaceta Parlamentaria; nombrar al Secretario Técnico; proponer a las comisiones el nombramiento de asesores; vigilar el envío de la documentación y registrar la asistencia de los miembros de la comisión a sesiones.

⁴ Una de las facultades más importantes que tiene el presidente de comisión es que sólo a él se le puede solicitar información sobre las iniciativas discutidas y los trabajos realizados; y también es él (a nombre de la Comisión), quien puede solicitar la información a las diferentes áreas de la Administración Pública Federal. Esta misma facultad la tiene el Pleno de las Cámaras, no así los legisladores en lo individual que, de requerir la información, la solicitan a través del presidente de la Comisión. Asimismo, el personal adscrito a la Comisión, queda en manos del presidente de la comisión, quien deberá ser instruido por éste para realizar los trabajos de la misma; hecho que si bien no se señala en ninguna normatividad expresa, es parte de los usos y costumbres del congreso mexicano. Quizá la labor más regulada es la del Secretario Técnico, quien es responsable administrativo y operativo de la comisión, pero éste también trabaja directamente a las ordenes del presidente de la comisión.

⁵ Los presidentes de la Comisión de Marina observaron dos características hasta antes de la LVIII legislatura: contaron con formación militar y formaban parte del grupo parlamentario del PRI. Lo anterior, da pauta para entender el estricto apego que existía en los trabajos realizados (la mayoría de ellos en correspondencia con la Secretaría de Marina y en la línea establecida por el Ejecutivo).

Es preciso detallar en este punto que la competencia de las comisiones se corresponde con los temas adscritos a la instancia de la Administración Pública Federal; sin embargo, la propia LOGC, señala que sus trabajos serán “los que se determinen en su Plan de Trabajo”. En ese sentido, las comisiones cuentan con un marco más amplio de actuación en lo que se refiere a la promoción de iniciativas y el desahogo de temas, cuando así éstas los deciden⁶. Esa facultad que de manera ambigua menciona la LOGC, fue explotada por el Presidente de la Comisión de Marina para atraer los trabajos de la Ley de Navegación⁷.

Efectivamente, lo relativo a la marina mercante concernía (estrictamente hablando) a la Comisión de Transportes, sin embargo, un sector tan poderoso, pero con poco relieve como el marítimo, había sido olvidado durante varias legislaturas⁸. El que en esta legislatura se tratara el tema de acuerdo con las características que a lo largo de este capítulo se detallarán, estribó básicamente en el perfil del presidente de la comisión. En primer lugar, en su formación se contaba una maestría en ciencias marítimas, lo que lo había ligado a las actividades relacionadas con ese ámbito con anterioridad. Un segundo factor lo constituyó su reciente participación como presidente de una cámara empresarial, lo que le permitía dimensionar la importancia de incidir en una industria poco conocida. En tercer lugar, estaba su trayectoria política, formaba parte de los nuevos diputados panistas⁹, y contaba con una visión diferente de la doctrinaria en

⁶ En el capítulo anterior se menciona la incidencia que tiene el número de comisiones y los temas que tratan en los trabajos conferidos al Legislativo, así como las ventajas que supone la flexibilidad existente en ellas para el tratamiento de los diferentes temas que abordan, y que, en su mayoría, se realizan en subcomisiones.

⁷ Como se señaló en el capítulo anterior, la ambigüedad que existe en la Ley respecto a este punto, si bien posibilita la mejora de los trabajos, lleva consigo el riesgo de que más de una comisión desarrolle trabajos en un mismo sentido y, en algunos casos, cree fricciones entre los legisladores a cargo de los mismos; hecho que como se expondrá más adelante, sucedió en la Comisión de Marina.

⁸ Como se verá más adelante los grupos que integran el sector marítimo habían seguido las reformas a la Ley de Navegación que tuvieron lugar en 1994 y 2000. Sin embargo, el tema marítimo portuario no es el de mayor relieve en los trabajos de la Comisión de Marina, ni de la Comisión de Transportes. A esta última, le ocupaban temas de mayor relieve en la esfera pública: lo relativo a leyes como las telecomunicaciones, la construcción de un nuevo aeropuerto, etc.

⁹ Como se sabe, las elecciones del 2000 contaron con el elemento decisivo para hacer llegar a un candidato panista a la presidencia: la organización “Amigos de Fox”, que más que una organización partidista fue una agrupación de ciudadanos apoyando una candidatura opositora. Varias candidaturas del PAN se dieron bajo este signo y aunque el Ing. Reyes Roel era de antemano militante de Acción Nacional, no formaba parte del grupo doctrinario de ese partido.

cuanto al trabajo político; es decir, ponderaba la participación ciudadana antes que los principios blanquiazules. Lo anterior, sumado a sus características personales, posibilitaron el acercamiento de diferentes organizaciones relacionadas con el sector marítimo mercante, las cuáles vieron en el presidente de la comisión, un nuevo interlocutor para exponer y promover los intereses ligados a ellos¹⁰.

4.2. La Subcomisión de Estudio del Estado que Guarda la Marina Mercante: El inicio de un proceso de participación abierta.

Al inicio de la Legislatura, el presidente y algunos integrantes de la Comisión de Marina, sostuvieron reuniones con organizaciones sindicales¹¹ que pugnaban por la modificación de la Ley de Navegación en tanto tenía ambigüedades. Éstas, iban en contra de los derechos laborales de los marinos mercantes, quienes pugnaban además porque se revisará el marco normativo, a fin de crear figuras jurídicas que posibilitaran la reactivación del sector, pues como se corroboró después, la marina mercante mexicana adolecía de una flota que le permitiese figurar en el transporte marítimo nacional e internacional.

Bajo esta inquietud, el presidente de la comisión, establece contacto con los diferentes grupos que integran el sector, los cuales son convocados a remitir la información relativa a la Marina Mercante Mexicana. El acercamiento con las estas organizaciones, cámaras y entidades del gobierno federal¹²; y la vastedad de temas que planteaban llevó a la creación de la *Subcomisión del Estudio que*

¹⁰ Todas las reuniones que se sostuvieron con los diferentes grupos de interés del sector marítimo contaron con la presencia del Presidente de la Comisión, quien fue parte de las subcomisiones que se crearon en relación a sus problemáticas y su marco jurídico.

¹¹ Orden de Capitanes y Pilotos Navales de la República Mexicana Similares y Conexos; Unión Nacional de Marineros y la Asociación de Oficiales de Máquinas.

¹² Asociación Mexicana de Agentes Navieros; Asociación Nacional del Transporte Privado ANTP; Asociación Mexicana de Remolcadores; Asociación de Oficiales de Máquinas; Cámara de la Industria del Transporte Marítimo; Colegio de Marinos (Campeche, Veracruz); Comisión Federal de Competencia Económica; Coordinación General de Puertos y Marina Mercante; Hernández Zamanillo y Asociados (Bufete Jurídico) HZyA; Moctezuma Torre (Bufete Jurídico); Orden de Capitanes y Pilotos Navales de la República Mexicana Similares y Conexos; Petróleos Mexicanos; Secretaría de Marina; Sindicato Nacional de Pilotos de Puerto; y la Unión Nacional de Marineros.

*Guarda la Marina Mercante*¹³, que coordinó el diputado panista José Tomás Lozano y Pardinás. A través de ésta, se pretendía procesar la información relativa al Sector y evaluar así las medidas que se promovería en relación a éste.

Desde ese momento, el presidente de la comisión y el coordinador, sostuvieron entrevistas y realizaron foros con diferentes grupos que integran el sector marítimo a través de las organizaciones que los representaban: usuarios, empresarios, trabajadores y autoridades aportaron información y puntos de vista respecto del estado del sector. Había unanimidad en señalar que la marina mercante enfrentaba una crisis, no así en las medidas adoptadas para reactivarla; en todo caso, seguía latente la necesidad de modificar la Ley de Navegación. Con esta última idea se comenzó a trabajar la iniciativa de ley que reformaría dicho ordenamiento: durante un año, la *Subcomisión del Estudio del Estado que Guarda la Marina Mercante*, recabó y procesó información tendiente a modificar el marco normativo. Los asesores de la comisión se coordinaron con el personal adscrito al SIA, y se basaron en los trabajos de investigación que abordaban el tema o que se generaban a solicitud de la comisión. Sin embargo, el esfuerzo del personal no era suficiente para abordar dichos trabajos. En primer lugar, ni los asesores ni los investigadores eran especialistas en el tema. Además, la información relativa a la marina mercante era escasa para el caso de México. En tercer lugar, sólo un asesor trabajaba específicamente para la subcomisión, los dos investigadores del SIA¹⁴ apoyaban sólo recurrentemente a la Comisión de Marina, pues atendían las solicitudes de información de otras comisiones. Bajo ese escenario, no existía posibilidad de crear una Iniciativa de Ley promovida por la Subcomisión. Sin embargo, el interés del Coordinador de la Subcomisión por concretar los trabajos realizados bajo su encargo, dio lugar a que éste comenzará a elaborar la *Iniciativa de Ley que Reforma la Ley de Navegación*, la cual fue presentada a título personal, el 14 de Diciembre del 2001.

¹³ Esta subcomisión se había creado en la Legislatura LVII y tuvo bajo su cargo el dictamen para reformar algunos artículos de la Ley de navegación. Su actuación se había limitado a ello.

¹⁴ En el capítulo anterior se señaló al SIA como parte de la estructura de apoyo que crea la LOCG con las reformas de 1999. No obstante, también se acotó que el personal era insuficiente para cubrir las demandas de los temas abordados por los legisladores. Ese fue el caso de la Comisión de Marina: el trabajo de los investigadores fue sumamente profesional, pero insuficiente para los requerimientos de la Comisión, tanto en tiempo, como en especialización.

Como se dejó asentado en el capítulo anterior, los Congresos con mayor grado de institucionalización, antes de someter a dictamen cualquier iniciativa, se dan a la tarea de evaluar su viabilidad. El proceso que siguió la Comisión de Marina no se apegó del todo a esta idea. Aunque se había evaluado la problemática y las posibles reformas de la ley, las propuestas no habían sido plasmadas formalmente en la iniciativa y ésta, fue presentada con el asombro (y en la mayoría de los casos, el rechazo) de los grupos de interés que habían participado en los trabajos¹⁵. La iniciativa conjugaba una serie de buenas intenciones¹⁶ pero violaba tratados internacionales y afectaba diferentes intereses; su presentación sólo se justificó con la idea de que debía ganar tiempo al proceso legislativo y que las correcciones se harían en el Dictamen¹⁷.

Con todo y que el proceso de elaboración de la iniciativa no observaba los requerimientos necesarios para considerarse óptimo, dos aspectos son de destacar: el primero tienen que ver con la concurrencia de los distintos actores en la discusión. Las comisiones en su haber habían hecho muestra de su trabajo a través de foros que nunca tenían continuidad, pero que “mostraban” que había trabajo de las comisiones. En los trabajos emprendidos por la comisión (a través de la subcomisión), participaron desde el principio hasta el fin de la legislatura, cada uno de los actores que arriba se citaron¹⁸; lo anterior refleja no sólo la participación de los gobernados en los asuntos que a éstos atañen, sino que limitan la discrecionalidad de que un asunto sea tratado conforme a la conveniencia de un solo grupo de interés. En ese sentido, se debe destacar que la propia dinámica de la Legislatura, posibilitó la búsqueda de consensos entre

¹⁵ Los diferentes grupos de interés que remitieron información y propuestas, estaban al tanto de que la comisión elaboraría una iniciativa que reformase la Ley de Navegación. Sin embargo, no conocían los avances del texto de ley de la iniciativa, ni los alcances que tendría la misma.

¹⁶ La iniciativa albergaba las diferentes propuestas remitidas por los grupos de interés, pero como resultaría obvio, muchas de ellas eran contradictorias entre sí y, en general, resultaban incongruentes en el texto de ley.

¹⁷ El presidente de la comisión suscribió la iniciativa junto con el coordinador de la subcomisión, el primero estaba consciente de que presentar una iniciativa con los errores que ésta contenía traería costos a los trabajos realizados, sin embargo dicho costo era necesario para poder dar continuidad a los trabajos.

¹⁸ Como se ha dejado ver, dicha participación no siempre fue incondicional, los propios trabajos de la comisión generaron posturas encontradas entre los legisladores y los actores, pero esto se reseñará más tarde como parte del proceso del que se habla.

diversos actores. Recordemos que, cuando antes un actor (autoridad, empresa, sindicato) buscaba una reforma conveniente a su interés, lo trataba directamente con el Ejecutivo; pero a partir de la LVII legislatura, las reformas debían tratarse primordialmente con el Legislativo¹⁹. El segundo aspecto tienen que ver con la importancia que reviste esta subcomisión: aún cuando de ella no emana la Iniciativa de Ley, bajo el cobijo de ésta se procesa buena parte de la información que posteriormente serviría de base para la dictaminación de la misma; más que eso, la subcomisión funciona bajo la idea en que operan las comisiones altamente institucionalizadas: instancias concebidas para la división del trabajo que mediante diversos mecanismos (de consulta y apoyo de personal –aunque limitado). Genera las propuestas que evaluará el Congreso.

4.3. La Subcomisión de Dictamen a la Iniciativa que reforma la Ley de Navegación.

Naturalmente el *Dictamen a la Iniciativa que reforma la Ley de Navegación* comenzó por corregir los errores que esta última había presentado. Se creó una nueva subcomisión: *La subcomisión de Dictamen de la Iniciativa que reforma la Ley de Navegación*²⁰. La iniciativa fue publicada en la página de internet de la comisión; se realizó un foro para su discusión y se expidió una convocatoria abierta en la que se invitó a presentar propuestas de redacción para el dictamen de la iniciativa. Con ello, se inició un nuevo proceso de trabajo que duraría un año, al que el presidente de la comisión destinó todos los recursos posibles para su consecución. Es preciso detenernos en este punto para acotar que, efectivamente, los 5 días que establece el reglamento para emitir el dictamen de una iniciativa, no se cumplió. Este caso, además de evidenciar que el plazo que la ley otorga es insuficiente para dictaminar una iniciativa, pone en relieve la necesidad de dotar a

¹⁹ Es significativo que durante la LVIII legislatura, se establecieron, en el Ejecutivo Federal, las “oficinas de enlace legislativo”. Era claro que la presidencia no contaba ya con las atribuciones “metaconstitucionales” que le permitieran augurar que las iniciativas presentadas serían aprobadas con éxito; tampoco tenía la certeza de que no se aprobaría ninguna ley que le obligase a desplegar una política en uno u en otro sentido. Los diferentes grupos de interés que participaron en los trabajos de la comisión, se hicieron conscientes de ello.

²⁰ La subcomisión estuvo a cargo del Diputado panista Vicente Pacheco Castañeda.

las comisiones de los recursos humanos necesarios para procesar la información. Si la iniciativa se había presentado con las insuficiencias arriba señaladas, fue en buena parte por las limitaciones de contar con el personal técnico necesario para su elaboración²¹ y, aunque las comisiones cuentan con un techo presupuestal que les permite asignar ciertas partidas para la contratación de asesores externos (que efectivamente fue lo que se hizo), dichas partidas resultan insuficientes para el desarrollo de los trabajos que, en teoría, realiza una comisión. En este caso se priorizó el dictamen de la Ley de Navegación y con ello las tareas de la subcomisión de dictamen.

4.3.1. La consolidación de los procedimientos de participación pública.

Los trabajos estuvieron a cargo del Dr. David Enríquez Rosas y fueron coordinados por el personal adscrito a la comisión. *La subcomisión de Dictamen*, por propuesta del presidente de la comisión, consideró necesario modificar totalmente la iniciativa y presentar un dictamen con un nuevo texto de redacción. *La Subcomisión de dictamen* aprobó el mecanismo diseñado para la elaboración del texto de ley de la iniciativa:

1. Con base en las propuestas de redacción que se hicieron llegar a la iniciativa, en proyectos de nuevos títulos a la ley desarrolladas por diferentes especialistas en la materia²² y en las disposiciones de la Ley de Navegación vigente, se elaboraría un proyecto de predictamen.
2. El proyecto de predictamen sería publicado en la página de internet de la comisión, revisados cada dos títulos de la Iniciativa y se sometería al estudio de todos los interesados a través de su publicación en la página mencionada de conformidad con un calendario que señalaba las fechas en que la nueva redacción de títulos estaría terminada.

²¹ La Comisión de Marina, además de Secretario Técnico, contaba sólo con dos asesores: uno enfocado en los trabajos relacionados con la Secretaría de Marina y el otro con la tarea de dar seguimiento al sector marítimo mercante.

²² El trabajo del Dr. José Eusebio Salgado y Salgado fue una de las referencias más importantes en el estudio de este proyecto, el cual se llevó a cabo con la evaluación que el especialista en derecho marítimo realizó de estos trabajos apoyando directamente al Dip. José Tomás Lozano y Pardinas.

3. Los interesados en enviar propuestas a la nueva redacción de los títulos tendrían un plazo de 5 días para remitirlas²³.
4. Con base en las propuestas enviadas, se harían las correcciones necesarias a los títulos publicados y concluida la publicación de la totalidad del nuevo texto de ley sería dado a conocer el proyecto de predictamen.

De este procedimiento deben destacarse dos aspectos: 1) la participación de los diferentes grupos de interés del sector marítimo se robusteció y, adquirió una nueva formalidad a través de un procedimiento establecido. Éste, consideraba una comunicación intermitente con los grupos de interés. Las 134 propuestas específicas a la Iniciativa que se hicieron llegar entre febrero y marzo del 2002, se vieron enriquecidas en el período de junio a septiembre de ese año con más de 1000 comentarios al proyecto de predictamen, los cuales fueron compilados en 4 documentos. Dos de ellos de más de 100 páginas y los dos restantes, de alrededor de 50 páginas. En estos documentos se integraban las propuestas recibidas y se explicaba la procedencia o no las mismas de acuerdo con los criterios establecidos por la *subcomisión de dictamen*²⁴ y fundamentalmente por el coordinador del proyecto y el personal técnico de la comisión. 2) Dicha participación fue animada por el interés del presidente de la comisión, quien la promovió a través de la constante interacción entre los participantes, los legisladores y el personal técnico encargado de elaborar el texto de ley. Ello se dio a través de diversas reuniones de trabajo con todos aquellos interesados en exponer sus propuestas de viva voz y con la publicación de los documentos arriba señalados. El trabajo de la comisión en este sentido, dio certeza de la seriedad con la que se estaba tratando el asunto, aún cuando diversos grupos se oponían a la reforma radical de la ley.

²³ El tiempo asignado para el envío de propuestas, consideraba un total de 4 meses, que se dividían en 5 días para la entrega de propuestas por cada uno de los títulos publicados.

²⁴ El trabajo realizado por la subcomisión de dictamen se detallará más adelante, sin embargo es preciso acotar ahora que, con la excepción del Presidente de la comisión y en cierta medida del Diputado José Tomás Lozano y Pardinás, el trabajo desarrollado por los diputados de la comisión fue básicamente (pero fundamentalmente) político.

4.3.2. Los mecanismos de trabajo interno en Subcomisión.

El proyecto de predictamen se concluyó a mediados de septiembre del 2002 y fue dado a conocer aunado a los documentos que compilaban los comentarios recibidos durante el proceso de su elaboración. Hasta este momento, la participación de los diputados adscritos a la *Subcomisión de Dictamen*, había consistido en el seguimiento puntual de los trabajos del personal técnico. La ley en este sentido disponía que las tareas de las comisiones y subcomisiones se llevaran a cabo bajo las siguientes formalidades: la comisión debía reunirse cada mes para dar seguimiento a los temas señalados en su plan de trabajo y especificados en el orden del día; las subcomisiones a su vez, y en este caso de acuerdo con el esquema aprobado para la elaboración del dictamen, debían reunirse previo a cada entrega de los títulos del predictamen que constituirían el texto del mismo. En ese sentido, el coordinador de la subcomisión daba cuenta de los trabajos realizados por el personal técnico²⁵, señalaba los aspectos más relevantes de conformidad con los temas más polémicos que resaltaban los grupos de interés y en su caso, aprobaban los próximos títulos a publicar. Esta dinámica se siguió casi puntualmente hasta la culminación de los trabajos y requirió desplegar una serie de mecanismos paralelos:

1. Se elaboró un calendario que señalaba las fechas en que el coordinador de los trabajos, Dr. David Enríquez Rosas, entregaría los Títulos a los legisladores.
2. Entregados los títulos, los legisladores sesionaba y en dichas reuniones de trabajo el personal técnico de la comisión exponía los puntos relevantes del texto de ley. Durante la reunión, si así fuera el caso, se hacían las modificaciones propuestas por los diputados²⁶.
3. Finalmente, aprobados los Títulos por los legisladores, era publicados en la página de Internet.

²⁵ El personal de la comisión se reunía previamente con el coordinador, se elaboraba el informe y el tratamiento de los temas que se integrarían en el orden del día.

²⁶ Como se verá más adelante esto fue la excepción, y en caso de haber modificaciones éstas eran mínimas.

Sobre lo anterior es necesario destacar que el proceso de participación abierta al que se ha hecho referencia, incidía directamente en las formas de trabajo de la propia subcomisión. Dicho trabajo debía cubrir los procedimientos que señala el marco jurídico que lo regula²⁷; y sobre todo, dicho trabajo se hacía en función de los mecanismos diseñados para una revisión exhaustiva de un texto de Ley sometido al escrutinio público²⁸.

El presidente de la comisión y el diputado Lozano eran los únicos que conocían a detalle las implicaciones y pormenores del texto de ley que se elaboraba, el resto de los diputados tenían conocimientos del sector, pero no propiamente de los aspectos que trataba la ley²⁹; y, aunque estaban enterados de que había fuertes posiciones en contra de la misma y de los aspectos que generaban esa reacción, confiaban en el manejo que de los trabajos llevaba a cabo el Presidente de la Comisión³⁰. En el primer apartado del capítulo señalamos las razones de esto: algunas de ellas marcadas en la ley (por ejemplo que éste era el único facultado para dar cuenta de alguna iniciativa); pero la mayoría de estas razones estaba en función de cuestiones subjetivas: existía respeto³¹ hacia la figura del presidente de la comisión, pero además de ello, la percepción de los diputados de todas las bancadas respecto a él, era positiva. Había logrado hacer de la comisión un espacio en la que la pertenencia al grupo parlamentario no

²⁷ El marco jurídico del que se habla no es otro que la formalidad en la realización de reuniones bajo un Orden del Día y la aprobación de los trabajos por la mayoría de los legisladores, para que a su vez y llegado el momento, fuese sometido al resto de los integrantes de la Comisión.

²⁸ Aunque se ha mencionado que la excepción fue hacer modificaciones a solicitud de los legisladores, es preciso señalar que la revisión de los títulos iba siempre acompañado de previas sesiones de trabajo con el Presidente de la Comisión. Más adelante se detalla esto.

²⁹ El proyecto de predictamen (texto de ley del mismo) integró 339 artículos, con Cuatro Títulos nuevos y nueve artículos transitorios

³⁰ La coordinación de la subcomisión de dictamen, como se ha señalado, estaba a cargo del diputado panista Vicente Pacheco Castañeda. El presidente de la comisión encabezaba el proyecto y asistía a todas las reuniones de la subcomisión y, a diferencia del resto de los diputados, también con él que se concertaban las reuniones de trabajo con los diferentes grupos de interés y el personal técnico.

³¹ Debemos recordar que de 500 diputados sólo 40 ostentan las presidencias de la comisión, y que estos, aunque son elegidos por los coordinadores de su grupo parlamentario observan ciertas cualidades que no tienen los otros, sea ya en capacidad, experiencia, trayectoria política, etc., que son reconocidas por el resto de los diputados.

influyó en los trabajos que se realizaban al interior de la comisión³². Este ambiente tuvo una pausa durante el proceso de elaboración del dictamen.

Aunque los trabajos de la subcomisión estaban puntualmente diseñados para una participación activa, los legisladores no estaban totalmente adentrados en los trabajos³³.

4.4. La Comisión de Marina versus los Grupos Parlamentarios:

Concluido el proyecto de predictamen, era necesario hacer el trabajo político. Es decir, garantizar que el dictamen fuese aprobado por el Pleno de la Cámara de Diputados; si bien esta tarea había comenzado en la comisión con el apoyo de los diputados de diferentes partidos, también era cierto que existían obstáculos -uno de ellos, la poca conciencia de los legisladores respecto de las implicaciones del proyecto-.

La Ley de Navegación regula las vías generales de comunicación por agua, la navegación y los servicios que en ellas se prestan. También norma a la marina mercante mexicana, así como los actos, hechos y bienes relacionados con el comercio marítimo, excluido lo relacionado con las embarcaciones y artefactos navales de uso militar. En ese sentido, dicha ley vinculaba de manera directa a diversos actores, navieros (representados en la Cámara Nacional de la Industria del Transporte Marítimo), agentes navieros (agrupados en la Asociación Nacional de Agentes Navieros), pilotos y tripulaciones (asociados en diferentes sindicatos: la Orden de Capitanes y Pilotos Navales de la República Mexicana; La Unión

³² En el resto de los trabajos que se llevan en la comisión, guardó respeto y permitió figurar a todos los diputados que quisieron llevar a cabo alguna empresa. El personal técnico trabajaba para todos los diputados que tenían algún proyecto de comisión (se le asistía con información, o con la preparación de discursos, informes o iniciativas). La información que era remitida a la comisión era de conocimiento de todos los miembros de la misma. Éstas, que debían ser actitudes obligadas, no fueron durante mucho tiempo la regla en el operar de las comisiones, (como se dejó apuntado en el capítulo anterior); sobre todo cuando las mismas actuaban de acuerdo con las prioridades del Grupo Parlamentario. Existe otro aspecto que permitió crear un ambiente cordial al interior de la comisión que aquí examinamos: los temas que se trabajaban no eran de relevancia pública, con este hecho, no se quiere decir que no fueran importantes; sino que no tenía en sus manos decisiones que hicieran que los reflectores voltearían a verlos.

³³ La agenda de los legisladores abarca una infinidad de temas y compromisos que aunados a la no existencia de carrera legislativa, no garantiza la especialidad respecto de los asuntos que tratan en determinada comisión.

Nacional de Marineros, Sindicato Nacional de Pilotos de Puerto), autoridades (Coordinación General de Puertos y Marina Mercante, adscrita a la SCT); y a la Secretaría de Marina y PEMEX³⁴.

Todos los actores mencionados coincidían en que era necesario reactivar a la marina mercante. Pero no todos ellos comulgaban con la idea de que reformar la ley de navegación fuese el instrumento adecuado para ello. El problema principal respecto a las reformas era el número de intereses afectados. El proyecto de dictamen abrogaba el marco jurídico que, hasta entonces, regía las actividades del sector marítimo. Incluía tres nuevos títulos que recogían disposiciones dispersas en otras leyes³⁵ o no reguladas específicamente para el sector³⁶ (esto significaba una regulación más ordenada, pero con un rigor que no dejaba espacio para las interpretaciones). Asimismo, protegía a las tripulaciones -nacionales o extranjeras- de situaciones irregulares que afectan los derechos laborales y humanos de las mismas (con la concerniente responsabilidad que ello significaba para autoridades y empresas); y dotaba a la autoridad de mayores atribuciones (pero esto significaba mayores obligaciones y trabajo para la autoridad misma). Sobre todo, la nueva ley incidía en aspectos económicos relacionados con la flota mercante y con los permisos de navegación. Estos, constituyen uno de los ejes principales de la marina mercante y, observaban una serie de irregularidades que permitían contrarrestar la ley vigente en dos de sus artículos más importantes. Así, las nuevas regulaciones hacían más difícil la evasión fiscal y las prácticas desleales³⁷.

4.4.1. La descomposición de los trabajos de la Subcomisión.

³⁴ La ley también regula diversos aspectos en los que interviene la Secretaría de Economía y la Comisión Federal de Competencia, instancias que siguieron de manera puntual los trabajos realizados durante todo el proceso de dictamen.

³⁵ El Título de Seguro Marítimo

³⁶ El Título de Disposiciones Procesales y el de Política Marítima.

³⁷ No se hará una referencia puntual a estos asuntos, dado que no constituyen el tema de este trabajo. Su inclusión es sólo contextual en la medida de lo que ello representó en los trabajos de la comisión.

El presidente de la comisión, el coordinador de los trabajos y el personal técnico de la comisión, habían evaluado la resistencia de algunos de los actores respecto al proyecto. Durante el proceso en que se desarrolló el mismo, se hizo del conocimiento del resto de los diputados cuáles eran los problemas. Sin embargo, se había decidido que terminada la elaboración del proyecto, era necesario “encerrar” a los diputados que integraban la subcomisión de dictamen para discutir a fondo las implicaciones del proyecto y, sobre todo, para votar aprobatoriamente el proyecto de predictamen y comenzar a cerrar el proceso de dictamen³⁸. Se programó una semana de trabajo a puerta cerrada en el Puerto de Veracruz³⁹ y se desarrolló un programa que incluía la exposición de cada uno de los Títulos del proyecto⁴⁰ resaltando “las bondades” del mismo, pero también, y sobre todo, las problemáticas que en relación con la misma se presentaban respecto de la percepción de los grupos de interés a los que les era aplicable. Para esto último, se destinaron dos días, en los que se agotaron esos pormenores. Ese fue el inicio de la descomposición de los trabajos de la comisión.

Previó a la reunión, se había dado a conocer a los grupos de interés, a través de la página de internet, el proyecto de predictamen. Los opositores al mismo habían confiado en que el proceso de elaboración retrasaría su discusión y, confiaban en que durante la LVIII Legislatura no sería presentado⁴¹. Hasta entonces, habían mantenido una postura de rechazo, pero cordial con el presidente de la comisión, y se mostraban dispuestos a “negociar” que con “sólo

³⁸ Debe tomarse en cuenta que los trabajos habían versado sobre el texto de ley del dictamen, pero el cuerpo del dictamen era una tarea pendiente que no implicaba dificultades en tanto durante la elaboración del proyecto, se habían elaborado el fundamento del mismo y las formalidades que contiene el detalle no implicaban mayor tiempo para su redacción. La premura venía dada por los tiempos legislativos y, para proceder a esta tarea, era necesario que la subcomisión aprobara el dictamen.

³⁹ La intención era alejar a los diputados de otros compromisos que seguramente adquirirían en el DF. Parte de las dificultades que encuentran las comisiones para desarrollar sus trabajos, es poder concentrar a los diputados a un mismo tiempo.

⁴⁰ Los diputados contaban con copia de todos los documentos que se había realizado durante la elaboración del dictamen. Sin embargo, se les hizo llegar nuevamente la información, compilada en 5 documentos de trabajo, al que se sumó uno último, que consistía en la presentación del proyecto desglosado en láminas que detallaban la estructura del mismo y resaltaba el articulado más relevante.

⁴¹ Se detallará más adelante los tiempos legislativos que marcaban la premura de presentar el dictamen al Pleno de la Cámara antes de Diciembre. Esta situación, la conocían los grupos de interés.

algunas modificaciones”, el proyecto mantendría su respaldo⁴². Las modificaciones no se harían de acuerdo con la versión del proyecto que fue publicada, y los diversos actores decidieron agotar la instancia de la comisión y pasar a la de los grupos parlamentarios. Comenzada la reunión de Veracruz, los diputados del Grupo Parlamentario Institucional llegaron con la consigna de no votar el proyecto. Proponían revisarlo nuevamente y argumentaban que existía demasiada oposición al mismo. La subcomisión estaba integrada por tres diputados⁴³ de GPPRI, tres diputados del GPPAN, una diputada del GPPVEM y un diputado del GPPRD⁴⁴. Después de una semana de trabajos, en las que nuevamente se propusieron modificaciones⁴⁵ y se explicaban las causas del rechazo del proyecto, la posición personal de los diputados de GPPRI, no pudo ir en contra de la “línea” que llevaban por parte de su partido. Sin embargo, el proyecto se aprobó con la mayoría de los diputados del GPPAN y la diputada del GPPVEM.

Aunque el proyecto había sido votado por la subcomisión, el siguiente paso era realizar el dictamen y que éste, a su vez, fuese votado por el Pleno de la Comisión de Marina y el de la Comisión de Transportes. La iniciativa había sido turnada a estas “Comisiones Unidas”, pero por acuerdo de los Presidentes de ambas comisiones, el dictamen lo elaboraría la Comisión de Marina y, posteriormente, sería revisado y en su caso, aprobado por la de transportes.

El presidente de la Comisión de Transportes pertenecía al GPPAN. Sin embargo, había mostrado, en un primer momento, rechazo a los trabajos que

⁴² Esta posición la mantuvieron, sobre todo, la Cámara Mexicana de la Industria del Transporte Marítimo, la Asociación Mexicana de Agentes Navieros y la Coordinación General de Puertos y Marina Mercante.

⁴³ Durante esa semana no asistió la diputada y secretaria de la comisión.

⁴⁴ Este último se mantuvo ajeno a los trabajos de la subcomisión durante todo el proceso. Durante esa semana, tampoco participó de los trabajos, pero estaba al tanto de los mismos a través del presidente de la comisión y contaba con su respaldo.

⁴⁵ El Dr. David Enríquez Rosas y la Asesora de la comisión estaban a cargo de hacer la presentación del proyecto durante esa semana y explicar los criterios adoptados en la elaboración del mismo. Fueron también los encargados de realizar, en pantalla, las modificaciones finales que se harían al proyecto. Dada la insistencia de los Diputados del GPPRI, de reabrir nuevamente el proceso a los grupos de interés, el Dr. David Enríquez Rosas se opuso y señaló que las últimas modificaciones que él haría, serían las derivadas de las observaciones que en ese momento presentarían los diputados. Este hecho es significativo en tanto un proceso que se había llevado con la mayor seriedad, se ponía en riesgo dada la injerencia de la postura de partido.

realizaba la Comisión de Marina⁴⁶. El presidente de la Comisión de Marina había establecido fuertes nexos con los grupos de interés de este sector, y en cierta medida, esto generó cierto celo de aquél a este presidente en los trabajos que llevaba a cabo. Sin embargo, dado los avances de trabajo que tenía en su haber la Comisión de Marina respecto de la Ley de Navegación, y a que los diputados que presentaban la iniciativa pertenecían a ella, se acordó que sería esta comisión la que elaboraría el dictamen.

El escenario era complicado para el presidente de la Comisión de Marina. Los diputados del GPPRI se habían negado a votar el dictamen. No se tenía la certeza de que el presidente de la Comisión de Transportes respaldará su trabajo (a últimas fechas los grupos de interés que se oponían al proyecto también habían buscado su apoyo); y el dictamen debía ser votado por dos instancias más antes de poder ser llevado al Pleno. Si ello no se lograba antes de diciembre, era prácticamente imposible que el Dictamen se presentará en ese periodo legislativo. Es importante destacar que, durante diciembre, la presentación del presupuesto y de la ley de ingresos, no sólo ocupó la mayor parte del tiempo de los legisladores, sino que también radicalizó las posturas de partido. Asimismo, el próximo periodo iniciaría hasta marzo del 2003, último año de la legislatura. De aprobarse hasta ese periodo, el dictamen no podría ser promovido por los diputados que lo habían elaborado, y era altamente probable que en el Senado quedará varado. Se contaba entonces con los meses de octubre y noviembre para lograr que el dictamen fuera votado.

4.4.2. Las estrategias diseñadas para la aprobación del Dictamen.

A principios de octubre la movilización de los grupos de interés no sólo había llegado al GPPRI y al presidente de la Comisión de Transportes. Se recibieron llamadas de atención del GPPAN y de la Secretaría de Gobernación

⁴⁶ En diversas ocasiones la presidencia de la Comisión de Transportes hizo patente que los trabajos realizados por la Comisión de Marina en relación a la Ley de Navegación y, en general a la Marina Mercante, correspondían prioritariamente a la de Transportes. Lo que por momentos llevó a la duplicidad de trabajos, aunque nunca la Comisión de Transportes se adentró a profundidad en ninguno de ellos.

solicitando se abriera el proceso para nuevas modificaciones. El presidente de la Comisión de Marina explicó, en tono firme, cuál había sido el trabajo que se había realizado en la comisión y entregó una serie de documentos que se habían producido en relación con el proyecto de predictamen. Incluso envió los trabajos preliminares que la subcomisión de dictamen aprobó con la publicación de cada proyecto y, aquellos que se elaboraban después de recibidas las propuestas de modificación. Con ello destacaba el trabajo realizado, la apertura de la comisión a integrar diversas propuestas y en general, los mecanismos adoptados en la realización del proyecto de predictamen. Los documentos especificaban el número de artículos modificados con base en las propuestas, la razón por la que no se habían adoptado las otras, el nombre de la organización, autoridad o persona que había mandado la propuesta y, el seguimiento de cada uno de los aspectos que presentaban inconformidad por parte de algunos grupos que presionaban para que no se modificara la ley vigente.

Simultáneamente, el presidente de la comisión realizó juntas de trabajo con los diputados del GPPRI adscritos a la comisión. Todos ellos habían respaldado el trabajo hasta ese momento realizado, pero como se mencionó, sólo dos de ellos formaban parte de la subcomisión; hecho por el cual durante la semana que siguió a la reunión de Veracruz, los que no formaban parte de ella, se enteraron de la posición de su Grupos Parlamentario (hecha saber a sus compañeros días antes). Dada la forma en que se llevaban los trabajos en la comisión, que no podía continuar por la ingerencia del GPPRI, se acordó que los diputados pertenecientes a su partido, buscarían convencer a su grupo parlamentario de cambiar su postura. La condición para ello fue permitir que el despacho de abogados contratado por el GPPRI, propusieran algunas modificaciones que eran las que les demandan los grupos de interés a éstos. Se acordó que así sería: el despacho contratado por el GPPRI había participado en el proceso de consulta desde su inicio; los puntos que quedaban por resolver eran los de carácter económico⁴⁷ que cuestionaba las reformas a los artículos 10 y 34 de la Ley vigente.

⁴⁷ Dos de las organizaciones económicamente más fuertes: La Cameintram y la ANTP presionaban a los mismos actores, pero sobre propuestas de reforma radicalmente opuestas.

Aunque el dictamen pudo haber sido aprobado por la mayoría panista, perredista y verde ecologista que integraban la Comisión de Marina, e incluso en la Comisión de Transportes (finalmente el presidente de esa comisión se solidarizó y respaldó el trabajo hecho por su homólogo), no era seguro el apoyo con el que se contaría de los legisladores de estos partidos en el Pleno. Sobre todo porque el GPPAN, como se ha señalado, también había intervenido para pedir que se “consideraran” las propuestas de los empresarios y del Ejecutivo Federal. Llevó dos meses más generar los consensos y los diputados integrantes de la comisión promovieron reuniones de trabajo respecto del mismo ante sus compañeros de bancada⁴⁸.

El personal técnico de la comisión, junto con el Dr. David Enríquez Rosas, fueron instruidos para exponer los aspectos de la iniciativa más relevantes de la iniciativa ante los legisladores que no pertenecían a la comisión. Sin embargo, el trabajo más fuerte era el que representaba las reuniones con el despacho de abogados contratados con el GPPRI. El apoyo de los diputados priistas de la comisión consistía en convencer, en esas reuniones, a su grupo parlamentario (representado por el despacho de abogados) de que las medidas adoptadas eran adecuadas para mejorar el marco jurídico del sector; pero las peticiones de los grupos de interés eran específicas y, en algunos aspectos, coincidían con las elaboradas por el Ejecutivo Federal a través de GPPAN y de la Secretaría de Gobernación. Con ellos se acordaron nuevas reuniones de trabajo: durante dos días el personal que había elaborado el proyecto de predictamen, trabajó en la Coordinación de Puertos y Marina Mercante⁴⁹ y ajustó ciertos procedimientos que la autoridad observaba de difícil aplicación. Igualmente se sostuvieron reuniones con el enlace legislativo de la Secretaría de Marina.

Se puede decir que los diputados de la Comisión de Marina, sobre todo los diputados del PRI, “cerraron filas” frente a sus grupos parlamentarios y promovieron el proyecto de predictamen. Con todo, dicho proyecto se alteró en

⁴⁸ Una de las reuniones más significativas fue la promovida por la Diputada Julieta Prieto Furken, integrante de la Subcomisión de Dictamen, quien convocó a todos los legisladores de su partido y sugirió destacar los aspectos de la Ley dirigidos a la protección de medio ambiente marítimo.

⁴⁹ Los funcionarios de esta área del Ejecutivo Federal, tendrían la función de exponer también las problemáticas de PEMEX y con base en ello hacer propuestas de modificación.

varias ocasiones⁵⁰; en todos los casos se mejoró el proyecto original⁵¹, pero quedaban las últimas modificaciones al predictamen: las que no aprobaban los grupos de interés que habían pedido el auxilio de los grupos parlamentarios del PRI, PAN y de la propia Secretaría de Gobernación. Esas modificaciones eran la columna vertebral del proyecto. Si habrían de reformarse las disposiciones contenidas, éstas tendrían que hacerse con detenimiento para no alterar el sentido de las mismas. Para ello, hubo reuniones con los grupos de interés opositores al proyecto⁵², que a esas alturas estaban ya enterados de que no habían logrado dividir a los diputados a través de sus peticiones a los grupos parlamentarios. Era un hecho que el dictamen se aprobaría y les quedaba únicamente moderar su postura respecto del proyecto. En nuevas reuniones de trabajo con ellos, se acordó adoptar algunas de sus demandas⁵³, las cuáles limitaban los alcances del proyecto. Pero esto era un mal necesario en vista de ser aprobado y culminar con el proceso de dictamen que tenía, desde sus inicios, serias pretensiones de mejorar el marco jurídico vigente.

El 4 de diciembre del 2002, la subcomisión de dictamen presentó el dictamen que abrogaba la Ley de Navegación ante el pleno de la Comisión de Marina. El 5 de diciembre se cubrió el mismo trámite ante la Comisión de Transportes. En ambos casos fue aprobado por unanimidad. A partir de esos momentos, se realizó el procedimiento para que el dictamen fuera sometido al

⁵⁰ Se presentaron cinco proyectos, que con reformas más o reformas menos, alteraron el proyecto de dictamen aprobado por la subcomisión, en todos los casos se pensaba que el proyecto modificado era la versión final, pero surgían nuevas modificaciones. Los proyectos fueron publicados en la página web de la Comisión de Marina de la LVIII Legislatura <http://www.cddhcu.gob.mx/marina>.

⁵¹ Esas modificaciones no se hicieron en momentos anteriores porque las autoridades del Ejecutivo Federal no habían realizado propuestas puntuales. Sin embargo, el caso de la Secretaría de Marina, era lo contrario. Esta, pedía mayor injerencia en áreas cuya jurisdicción era la de transportes.

⁵² Estas organizaciones son: Asociación Nacional de Transporte Privado; la Asociación Mexicana de Agentes Navieros; la Coordinación General de Puertos y Marina Mercante, que llevaba también la posición de Petróleos Mexicanos; y Bufetes Jurídicos de renombre en el sector.

⁵³ Las propuestas realizadas por la Cameintram, que eran las más apegadas al proyecto, prevalecieron frente a las de la ANTP. La primera organización había ejercido un mayor peso en la negociación con los grupos parlamentarios.

Pleno de la Cámara de Diputados⁵⁴, que lo aprobó el 12 de diciembre del 2002 con 433 votos a favor, cero en contra y cero abstenciones.

La minuta fue enviada a la Cámara de Senadores y remitida a las comisiones de marina y de transportes de ese órgano. Sin embargo, los tiempos habían rebasado a los diputados. Los trabajos de ambas cámaras se concentraban en la aprobación del Presupuesto de Egresos y la Ley de Ingresos, y ésta sería discutida hasta el próximo periodo de sesiones que iniciaría en marzo del 2003.

La Comisión de Marina había logrado aprobar un dictamen que meses antes estaba condenado a quedar archivado en sus oficinas. Con todo y que el proceso, al menos en la Cámara de Diputados, culminó con éxito, el dictamen que abrogaba la Ley de Navegación sigue sin ser aprobado por el Senado de la República. Es preciso considerar aquí ¿si sería viable que las comisiones aprobarán en su interior los trabajos por ellas desarrollados? Como se mencionó en el capítulo tercero, esto se da en otros países con éxito, y la experiencia de la comisión deja una lección sobre el punto.

⁵⁴ Para que un dictamen pueda ser sometido al Pleno, es necesario que el mismo sea publicado en la Gaceta Parlamentaria y agendado para su exposición. El orden del día de los asuntos discutidos en el Pleno, es evaluado por la Junta de Coordinación Política, la Conferencia para los Trabajos Legislativos y la Mesa Directiva de la Cámara.

CONCLUSIONES

En este trabajo se han descrito las transformaciones del legislativo mexicano en los últimos años, que se caracteriza por un gradual aumento de las fuerzas partidistas opositoras al otrora partido hegemónico en la integración del legislativo; se mencionó que esto implica una nueva relación entre el Ejecutivo y Legislativo Federal.

Previo a la composición del Congreso que fue resultado de las reformas electorales, muchos analistas criticaron la inexistencia de un verdadero contrapeso al Ejecutivo. En el recuento que se ha hecho salta a la vista el número de iniciativas aprobadas indiscriminadamente previo a la existencia de oposición en el Congreso. Además, los indicadores de esta crítica se referían a aspectos tan sustantivos como: control presupuestal y la cuenta pública; creación y eficacia de las comisiones de investigación; relevancia del juicio político y con ello la imputación de responsabilidad a servidores públicos; participación del senado en la ratificación de nombramientos del Ejecutivo y las otras que marca nuestra Carta Magna y que a la fecha no observan concreción.

La razón era evidente, y tenía sus orígenes en el vínculo existente entre el partido mayoritario y el Presidente de la República emanado de él. El régimen político mexicano, supuestamente basado en la división de poderes, no podrían cumplir con ese principio bajo las correlaciones reales que se daban entre los dos poderes, pero tampoco sin mecanismos internos capaces de optimizar el trabajo de las Cámaras.

Efectivamente, hasta antes de 1988, la relación Ejecutivo-Legislativo, se venía dando como una subordinación del segundo al primero, y las facultades de control de Congreso eran vistas como letra muerta. Sin embargo, después de esa fecha y visiblemente a partir de 1997, el Legislativo ya no fue concebido únicamente como aquel que debía ser el contrapeso al ejecutivo. Se puso también

en debate el tema de la eficacia con la que ejercía ese contrapeso; es decir, se debatió la situación intra institucional del mismo, poniendo el acento en su estructura interna cuyos ejes rectores está en los grupos parlamentarios y las comisiones ordinarias.

Se ha visto que la organización, integración y facultades de las comisiones, aún no han alcanzado el grado de institucionalización necesario para profesionalizar el trabajo legislativo. Ello, debido a la preponderancia de los grupos parlamentarios y la ambigüedad e insuficiencia del marco legal que regula sus procedimientos -lo que ha hecho que su desempeño haya registrado cambios que no difieren de los que presentó el Pleno de la Cámara-.

Se ha mostrado, con un caso concreto en el Congreso mexicano, y con una serie de elementos teóricos, que urge modificar, a partir de reformas la normatividad de las comisiones; estas reformas deberán subsanar las insuficiencias que en éstas se presentan; pero también, y no menos importante, deberán implicar la transfiguración de las prácticas heredadas de antiguas legislaturas, misma que permita hacer operativas las reformas que en 1999 estaban orientadas a dotar a la comisiones de una estructura de apoyo para la profesionalización de sus trabajos.

El trabajo desarrollado por la Comisión de Marina destaca diferentes aspectos que llevan a considerar la necesidad de reformar su marco legal. También apunta a reformular los alcances que existirían en la Cámara de Diputados si los asuntos que en ésta se tratan, fuesen abordados tomando en cuenta la viabilidad de los mismos con independencia de posturas partidistas –claro está, hasta donde esto es posible en un órgano necesariamente ligado a los partidos políticos.

Tanto los cambios en la normatividad que regula estos órganos como la percepción de los mismos, forman parte del proceso de institucionalización que, en alguna medida, observarán las comisiones legislativas. Sin duda, la experiencia es limitada; y la discrecionalidad que existe respecto de la actuación del presidente de la comisión, que en este caso se califica como positiva, puede serlo para otras comisiones en sentido contrario. Sin embargo, los mecanismos que

actualmente adoptan otros parlamentos como medidas para acotar el poder que las comisiones tienen, pueden ser adoptados para regular la discrecionalidad. El punto es relevante en tanto no puede hablarse de un órgano institucionalizado cuando el alcance de sus trabajos está íntimamente ligado a la actuación particular de una persona.

Asimismo, una participación más decisiva por parte de los diputados es otro de los aspectos que habría de ponderar. Pero igualmente ello está ligado a la profesionalización de los legisladores en la rama legislativa. Pese a lo anterior, es de destacarse la importancia que tiene la independencia que deberían observar las comisiones respecto de los grupos parlamentarios que, en el caso que se reseña, sólo pudo darse a través de la negociación y en un largo proceso de desgaste. Se dejó apuntado que dicha preponderancia es producto del tratamiento que les da la ley y de la forma en que esto repercute en los trabajos de las comisiones.

En el mismo sentido, mediante el ejemplo reseñado –la Comisión de Marina- constatamos la necesidad de que las comisiones cuenten con el personal de apoyo necesario para la realización de sus trabajos. En ese sentido, la promoción del servicio de carrera es fundamental para institucionalizar el trabajo de comisión y, con ello, al Congreso.

El trabajo de la Comisión de Marina da cuenta de que la conformación plural de estos órganos ha permitido que su actuación comience a tener un papel importante en el Congreso. Pero no desde la perspectiva de la oposición que representa una postura partidista (papel que juegan los grupos parlamentarios); sino en la formulación de acuerdos que hacen que estos órganos vayan más allá de su papel original como mecanismos para la división del trabajo en una línea previamente determinada (por el partido o el Ejecutivo). Asimismo, se pone de relieve la participación de diferentes grupos de interés en los temas que le son propios, no a través de reuniones cerradas con la participación de unos cuantos convocados, tampoco de la promoción ante una sola instancia –como lo fueron las Secretarías del Ejecutivo Federal-, sino en procedimientos públicos en los que se manifiestan diversas posturas y, donde el legislador se abastecerá de la

información necesaria para formarse un criterio respecto de las necesidades legislativas que le corresponde tratar.

De conformidad con lo anterior, en estas conclusiones se retoman algunos de las propuestas que se han perfilado en los últimos dos capítulos, en tanto en estos se ha marcado las limitantes que observan las comisiones en el desempeño de sus trabajos, las que de acuerdo con Susan Rose-Ackerman, deberían considerarse en el caso Mexicano “ mientras recorre el camino para incrementar el poder de la legislatura”¹

Fortalecer el carácter permanente de las comisiones legislativas

- Evitar las tendencias a crear comisiones legislativas para institucionalizar el interés por asuntos de políticas emergentes.

La atención de estos asuntos debería darse en el marco de las comisiones existentes, a través de las subcomisiones creadas para ello.

- Establecer un número reducido de comisiones, que no se vea alterado por las reformas a la Ley Orgánica. Se considera que institucionalizando el trabajo de subcomisión se evitaría la práctica de modificar la ley para establecer nuevas comisiones y se profesionalizarían los trabajos de la comisión.
- Asimismo y con el objetivo “de evitar islas de poder” se propone la creación de un sistema que impida la supervisión de la burocracia por parte del Congreso, hecho por el cual se propone que: las comisiones no concuerden con la organización del Ejecutivo por Secretarías; se les exija producir un proyecto de ley y se les otorga un presupuesto para ese proyecto. Asimismo, cualquier comité puede presentar un proyecto de la ley a la Cámara

Normar el trabajo en subcomisión

¹ Susan Rose- Akerman , Op. Cit., p. 91

- Dotar este tipo de órganos de un marco normativo y operativo que les permita desahogar los trabajos que se les confieran, de modo que en estos se especifique: el asunto a tratar; los objetivos para los cuales se crean; los integrantes de las mismas; y los recursos materiales y humanos asignados para su desempeño.

Regulación de las presidencias de comisión

- Si bien es cierto que en la LOCG, en el RICG y en el acuerdo relativo a comisiones se norman los algunos de los aspectos concernientes a las presidencias de comisión, también es cierto que estas regulaciones no son suficientes. De conformidad con Susan Rose-Alkerman, fortalecer los trabajos de comisión implica el establecimiento de mecanismos para la elección de las presidencias de comisión, así como de control a las mismas, dado el peligro de que el poder de éstas fuera utilizado con fines personales² en ese sentido se propone que los presidentes se elijan sobre las bases de la antigüedad y experiencia en los trabajos que habrán de desarrollar en la comisión a través de la votación secreta en el Pleno; y que su control se realice desarrollando mecanismos que comprendan: procedimientos abiertos de los trabajos en comisión; reglas estrictas para éstas; hacer público el llamado por lista de comisión; el acceso a la información que procesan; el secretario debe dar fe de todos los actos del presidente de la Comisión correspondiente y sin su firma ninguna comunicación oficial debiera ser observada; la secretaría de cada comisión debe rotarse entre cada uno de los partidos políticos representados.

Autonomía en los trabajos que realiza la comisión

- Que la adscripción y permanencia de los legisladores a la comisión, no esté sujeta a su pertenencia al grupo parlamentario, y que la misma observe su experiencia y capacidad respecto de los temas que se traten.

² En Estados Unidos “para evitar el peligro del que el poder del Comité fuera utilizado con fines personales fue reducido por la ley de reorganización legislativa de 1970” ley que incluye las medidas arriba citadas. Susan Rose- Akerman , Op. Cit., p. 91

- Que la normatividad se ajuste a limitar la intervención de los partidos en los trabajos legislativos a cargo de comisiones.
- Otorgar a las comisiones la facultad de “delegación plena”, de modo que cierto tipo de legislación sea evaluada y votada solamente por la comisión y no por el Congreso en Pleno.

Profesionalización de los trabajos en comisión

- Modificar el marco normativo a efecto de instaurar la reelección de los legisladores;
- Fortalecer y operar el servicio de carrera, y los centros e instancias internas creadas para el procesamiento de información especializada.
- Establecer procedimientos estandarizados para la participación ciudadana en la elaboración de iniciativas y dictámenes.

Aspectos procedimentales en lo relativo a dictámenes

- Crear una instancia o dotar a las ya existentes de facultades para valorar la pertinencia o no de que las comisiones tengan que dictaminar sobre un asunto que podría calificarse como intrascendente.
- Delimitar los plazos que tiene la comisión para emitir dictámenes, lo que debe considerar tiempos suficientes para su revisión y análisis.
- Establecer sanciones para las comisiones que no dictaminen en el plazo señalado.
- Fijar criterios para turnar las iniciativas a comisión, que consideren procedimientos para su desahogo precisando cuál será el trámite en los casos en que se trabaje en Comisiones Unidas, y cuál para cuando se señale la “opinión” de otra comisión.
- Desarrollar el procedimiento para el trabajo en Conferencia.

Se considera que los mecanismos que se adopten para operar este tipo de propuestas, institucionalizarían los trabajos de las comisiones y por ende fortalecerían el papel del legislativo, lo que representaría un avance significativo

en las prácticas parlamentarias que hasta ahora se han adoptado en la Cámara de Diputados. Asimismo, se reforzaría el modelo democrático, que consideraría además de la pluralidad de las fuerzas representadas en órganos de esta naturaleza, lineamientos para la realización de los trabajos bajo estándares básicos que garanticen el profesionalismo con el que se realizan.

BIBLIOGRAFÍA

Almanac 95, 104th Congress 1st session, Congressional Quarterly INC., 51st. Annual.

Almond, Gabriel A. y Powell, G. B. **Política comparada. Una concepción evolutiva**, Buenos Aires: Ed. Paidós, 1972.

Alonso Lujambio, "Adios a la excepcionalidad. Régimen presidencial y gobierno dividido en México".

Béjar Algazi, Luisa "La gestoría en la actividad parlamentaria" en **Crónica Legislativa**, núm. 5, septiembre-noviembre de 1992.

Berlín Valenzuela, Francisco **Derecho Parlamentario**, México: F.C.E. 1993.

Burki y Perry, **Más allá del Consenso de Washington. La hora de la reforma institucional**, Estudios del Banco Mundial Sobre América Latina y el Caribe, Washington, D.C. 1998.

Casar, María Amparo, "Nada más que límites", **Nexos**.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Copeland Gary W. y Patterson, Samuel, **Parliaments in the modern world**, University of Michigan Press, 1994.

Cotta Maurizio "The Rise and Fall of the Centrality of the Italian Parliament: transformations of the Ejecutive-Legislative subsystem after the Second World War", en Copeland y Patterson eds. **Parliaments in the Modern World Changing representan**. U.S.A. University of Michigan Press, 1994.

Cristianson, Stephen G. **Facts About the Congress**, Nueva York: Wilson Company, 1996.

Duarte Rivas, Rodolfo "Significado del Poder Legislativo en la reforma del Estado mexicano", en **Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios**, núm. 1, enero-abril de 1991

Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados.

Fernández, Mercedes Alda y Lourdes López Nieto "El Parlamento Español: 1977-1993. Una revisión de su papel en la transición y en la consolidación", en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 81.

Fix Zamudio, Héctor, "La función actual del Poder Legislativo", en *El poder legislativo en la actualidad en México*, México, Cámara de Diputados-UNAM, 1994.

García Fernández, Javier "Funciones de Control del Parlamento", en *El Poder Legislativo en la Actualidad*, México, Cámara de Diputados-UNAM, 1994.

García Roca, Javier "Límites Constitucionales al Legislador de la Televisión", en José Asensi Sabater (coord.) *Ciudadanos e Instituciones en el Constitucionalismo Actual*, Publicación de la Universidad de Alicante, Instituto de Cultura "Juan Gil Albert", Valencia, 1997.

González Casanova Pablo, *La democracia en México*, México, Era, 1982

González Oropeza, Manuel "Las Comisiones del Congreso de la Unión en México" en *El Poder Legislativo en la Actualidad*, México, UNAM, Cámara de Diputados, 1994.

Huntington Samuel P., "Democracy's third Wave", en *Journal of Democracy*, núm. 2, primavera 1991, pp. 12-34.

Keane, John, "Dictatorship and decline of parliament. Carl Schmitt's theory of political sovereignty", en John Keane *Democracy and Civil Society*, Nueva York: Verso, 1988.

La Palombara, Joseph *Politics within Nations*, Englewood Cliffs, N.J., Prentice-Hall, 1974, pp. 134-184.

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos

Liebert, Ulrike, "El parlamento como foro central en la consolidación democrática: una exploración preliminar", en *Estudios Parlamentarios*, núm. 1, junio-julio de 1992.

Linz, Juan "Totalitarian and Authoritarian Regimes" en Fred I. Greenstein and Nelson W. Polsby *Macropolitical Theory, Handbook of Political Science*, vol 3, London: Addison-Wesley Publishing Company, 1975.

Lujambio, Alonso *Federalismo y Congreso en el Cambio Político en México*, México UNAM, 1995.

Lujambio, Alonso, "Modernización de la Vida Parlamentaria" *Crónica Legislativa*, No. 16 Cámara de diputados, septiembre 1994.

Nacif Benito, "El Congreso mexicano en transición: cambios y continuidades", en **Documentos de Trabajo**, CIDE, 2000.

North, Douglas C., **Instituciones, cambio institucional y desempeño económico**, ed. F.C.E., México, 1993

Marbán, Miguel, Versión Estenográfica, Cámara de Diputados LVII Legislatura,

March James y Olsen Johan, **El redescubrimiento de las instituciones, la base organizativa de la política**, FCE, Colegio Nacional de Ciencia Política y Administración Pública y Universidad Autónoma de Sinaloa, México, 1999.

Mershon, Carol "The Costs of Coalition: Coalition Theories and Italian Governments", en **American Political Science Review**, vol. 90, núm. 3, septiembre de 1996.

Mezey, Michael **Comparative Legislatures**, Durham, N.C. Duke University Press, 1979.

Mezey, Michael L. "La legislatura, el poder Ejecutivo y las políticas públicas. La inútil búsqueda de poder para el Congreso", en Thurber James (coord.) **La Democracia Dividida. Cooperación y Conflicto entre el Presidente y el Congreso**, Heliasta, Argentina, 1995.

Mora Donato Cecilia, **Las Comisiones Parlamentarias de Investigación como órganos de control político** UNAM Cámara de Diputados, 2000.

Mora Donato Cecilia, Versión estenográfica del **Curso Taller Trabajo en comisiones parlamentarias en la Cámara de Diputados**, septiembre-noviembre del 2002.

Moreno Collado José "El proceso y la práctica legislativos", en **Política y Procesos Legislativos**, México, Coloquio del Senado de la República/UNAM, 1985.

Packenhams, Robert A. "Legislatures and Political Development", en A. Kornberg y L.D. Musolf (eds.) **Legislatures in Developmental Perspective**, 1970.

Página Web de la Comisión de Marina, Cámara de Diputados, LVIII Legislatura, www.cddhcu.gob.mx/comisióndemarina

Patterson y Copeland "Parliaments in the Twenty-Fist Century", en **Parliaments in the Modern World** University of Michigan Press, 1994.

Polsby, Nelson, "The Institutionalization of the U.S. House of Representatives", *The American Political Science Review*, Harper and Row, 1967-1968.

Polsby, Nelson, W. "Legislatures", en Fred I. Greenstein y Nelson Polsby "Governmental Institutions and Processes", *Handbook of Political Science*, vol 5. London: Addison-Wesley Publishing Company, 1975.

PRI, *Hacia la Institucionalidad Revolucionaria (Fundación del PNR*

Przeworsky, Adam, *Democracia y Mercado. Reformas Políticas y Económicas en la Europa del Este y América Latina*, Cambridge University Press, 1995.

Raigosa Sotelo Luis "Las comisiones parlamentarias en el Congreso mexicano", en *Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios*, núm. 3, septiembre-diciembre de 1991.

Roderic Aicamp, *La política en México*, México.

Rose-Alkerman Susan. "La profesionalización del Poder Legislativo Mexicano. Experiencias del Congreso de Estados Unidos" en el *Poder Legislativo en la Actualidad*, México, Cámara de Diputados-UNAM, 1994.

Santamaría, Julian "El Papel del Parlamento Durante la Consolidación de la Democracia y Después", en Juan Cano Bueso y Antonio Porras Nadales, (coords.) *Parlamento y Consolidación Democrática*, ed. Tecnos y Parlamento de Andalucía, Madrid, 1994.

Sartori, Giovanni, *Ingeniería Constitucional Comparada. Una Investigación de Estructuras, Incentivos y Resultados*, México: F.C.E. 1996.

Schmitt, Carl *Sobre el parlamentarismo*, Madrid: Tecnos, 1990.

Schmitter, P. C. *The Consolidation of Political Democracy in Southern Europe*, Stanford University, 1988.

Schüttemeyer, Suzanne S. "Hierarchy and Efficiency in the Bundestag: the German Answer for Institutions, Copeland y Patterson eds. *Parliaments in the Modern World Changing representan*. U.S.A. University of Michigan Press, 1994.

Soriano De García Pelayo, Graciela "La oposición como expresión de disconformidad política", en *Anuario Jurídico*, núm. 18- 1991, México: UNAM

Valencia Escamilla, Laura “La Construcción de Credibilidad en el Poder Legislativo”, en Zamitiz, Héctor, ***Credibilidad, Instituciones y Vida Pública***, FCPyS/UNAM/DGAPA, México, 1998.

Wheare K.C. “Legislaturas”, Oxford University Press, 1963, México: LI Legislatura, Cámara de Diputados, ***Serie Estudios Parlamentarios***, 2, 1981.

Woldemberg, José, ***La construcción de la Democracia***, México, 2002.

Zamitiz Héctor y Carlos Hernández “La composición política de la Cámara de Diputados, 1949-1989”, ***Revista de Ciencias Políticas y Sociales***, número 36, ene-marzo de 1990.