



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

EL NUEVO PAPEL DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS Y LA ESPECIALIZACIÓN LEGISLATIVA: EL CASO DE LA LVIII LEGISLATURA

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADO EN
CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
ESPECIALIDAD CIENCIA POLÍTICA

P R E S E N T A

MIGUEL ÁNGEL DORANTES MENDOZA



ASESOR: DRA. LUISA
BÉJAR ALGAZI

Ciudad Universitaria, 2008



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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.



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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.

AGRADECIMIENTOS

A DIOS,
por la vida, la salud y la esperanza

A MIS PADRES, TRINIDAD Y ANTONIO,
por todo su apoyo y amor manifestados siempre a través de buenos ejemplos y sacrificios impagables. Los amo y los admiro

A MIS HERMANOS, GUADALUPE, TOÑO Y DULCE,
por su cariño, su compañía y consejo

A LA DRA. LUISA BÉJAR ALGAZI,
por el apoyo que me brindó en la Licenciatura, sus conocimientos y por dirigir esta tesis.

A MIS AMIGOS DE LA LICENCIATURA,
por alentarme y por todas las andanzas juntos

A LA DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS DEL PERSONAL
ACADÉMICO,

por la beca que me brindó para realizar esta investigación
a través del Proyecto PAPIIT IN300407 “Los partidos en el Congreso
de la Unión. El trabajo en comisiones en dos gobiernos sin mayoría”.

ÍNDICE

| | |
|---|----------|
| INTRODUCCIÓN..... | 1 |
| CAPÍTULO PRIMERO ASPECTOS TEÓRICOS SOBRE EL PARLAMENTO Y LA REPRESENTACIÓN..... | 4 |
| 1.2 CARACTERIZACIÓN..... | 6 |
| 1.3 FUNCIONES..... | 6 |
| 1.3.1 <i>Función representativa</i> | 7 |
| 1.3.2 <i>Función legislativa</i> | 8 |
| 1.3.2 <i>Función de control</i> | 9 |
| 1.4 FACTORES QUE INFLUYEN EN EL DESEMPEÑO DE LOS PARLAMENTOS..... | 10 |
| 1.4.1 <i>Variables externas que afectan a los parlamentos</i> | 12 |
| 1.4.1.1 Variables constitucionales..... | 12 |
| a) Separación de poderes..... | 12 |
| b) Facultades constitucionales..... | 15 |
| 1.4.1.2 Variables políticas..... | 17 |
| a) Sistemas de partidos..... | 17 |
| b) Sistemas electorales..... | 22 |
| c) Grupos de interés..... | 25 |
| 1.4.2 <i>Variables internas que afectan a los parlamentos</i> | 25 |
| 1.4.2.1 Institucionalización y especialización legislativas..... | 25 |
| 1.4.2.2 Control de la Agenda..... | 28 |
| 1.4.2.3 Recursos..... | 28 |
| 1.5 LAS COMISIONES LEGISLATIVAS DESDE LA PERSPECTIVA DEL NUEVO INSTITUCIONALISMO..... | 30 |
| 1.5.1 <i>Nuevo institucionalismo de la elección racional</i> | 30 |
| 1.5.2 <i>El nuevo institucionalismo de la elección racional en el estudio de los sistemas de comisiones</i> | 34 |
| 1.6 VARIABLES A CONSIDERAR EN EL ESTUDIO DE LOS SISTEMAS DE COMISIONES..... | 36 |
| 1.6.1 <i>Variables estructurales</i> | 37 |
| 1.6.1.1 Permanencia y duración..... | 37 |
| 1.6.1.2 Número de comisiones..... | 38 |
| 1.6.1.3 Delimitación de jurisdicciones..... | 39 |
| 1.6.1.4 Jurisdicciones exclusivas y correspondencia con los departamentos administrativos..... | 39 |
| 1.6.1.5 Tamaño de las comisiones..... | 39 |
| 1.6.1.6 Restricciones a la pertenencia a múltiples comisiones..... | 40 |

| | |
|--|-----------|
| 1.6.1.7 Subcomisiones..... | 40 |
| 1.6.2 Variables procedimentales..... | 41 |
| 1.6.2.1 Nombramiento de los integrantes..... | 41 |
| 1.6.2.2 Elección y distribución de presidencias..... | 41 |
| 1.6.2.3 Reportes minoritarios..... | 42 |
| 1.6.2.4 Etapa en el trámite legislativo..... | 42 |
| 1.6.3 Facultades de las comisiones..... | 43 |
| 1.6.3.1 Revisión de los proyectos de ley..... | 43 |
| 1.6.3.2 Modificación de los proyectos de ley..... | 43 |
| 1.6.3.3 Iniciativa de ley..... | 43 |
| 1.6.3.4 Adquisición de información..... | 44 |
| 1.6.3.5 Audiencias con los miembros del gobierno..... | 44 |
| 1.6.3.6 Control del horario de las comisiones..... | 44 |
| | |
| CAPÍTULO SEGUNDO EL PAPEL DEL CONGRESO DE LA UNIÓN EN EL SISTEMA POLÍTICO MEXICANO..... | 45 |
| | |
| 2.1 INTRODUCCIÓN..... | 45 |
| 2.2 LA SEPARACIÓN DE PODERES EN MÉXICO..... | 45 |
| 2.3 FACULTADES CONSTITUCIONES DEL PRESIDENTE..... | 46 |
| 2.4 SISTEMAS DE PARTIDOS Y SISTEMA ELECTORAL..... | 47 |
| 2.5 EL CUMPLIMIENTO DE LAS FUNCIONES DEL CONGRESO DURANTE LA ETAPA DEL PARTIDO HEGEMÓNICO..... | 59 |
| 2.5.1 <i>Función representativa</i> | 60 |
| 2.5.2 <i>Función legislativa</i> | 61 |
| 2.5.3 <i>Función de control</i> | 63 |
| 2.6 LAS REFORMAS ELECTORALES QUE DIERON PASO AL NUEVO PAPEL DEL CONGRESO..... | 65 |
| 2.7 EL CUMPLIMIENTO DE LAS FUNCIONES DEL CONGRESO BAJO LA ETAPA DEL PLURALISMO..... | 71 |
| 2.7.1 <i>Función representativa</i> | 71 |
| 2.7.2 <i>Función legislativa</i> | 72 |
| 2.7.3 <i>Función de control</i> | 75 |
| | |
| CAPÍTULO TERCERO LA ESPECIALIZACIÓN EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS: EL CASO DE LA LVIII LEGISLATURA..... | 78 |
| | |
| 3.1 INTRODUCCIÓN..... | 78 |
| 3.2 FACULTADES DE LAS COMISIONES DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS..... | 79 |
| 3.2.1 <i>Revisión de proyectos de ley</i> | 79 |
| 3.2.2 <i>Modificación de los proyectos de ley / Iniciativa de ley</i> | 79 |
| 3.2.3 <i>Adquisición de información</i> | 80 |
| 3.2.4 <i>Audiencias con miembros del gobierno</i> | 80 |
| 3.2.5 <i>Programación del horario</i> | 81 |
| 3.3 PROCEDIMIENTOS..... | 82 |
| 3.3.1 <i>Nombramiento de los integrantes y presidentes</i> | 82 |
| 3.3.2 <i>Reportes minoritarios</i> | 91 |
| 3.3.3 <i>Etapa en el proceso legislativo</i> | 92 |
| 3.4 ESTRUCTURA..... | 92 |
| 3.4.1 <i>Permanencia y duración</i> | 92 |
| 3.4.2 <i>Número</i> | 95 |

| | |
|---|------------|
| <i>3.4.3 Delimitación de Jurisdicciones.....</i> | <i>96</i> |
| <i>3.4.4 Jurisdicciones exclusivas y correspondencia con los departamentos administrativos.....</i> | <i>97</i> |
| <i>3.4.5 Restricción a la pertinencia a múltiples comisiones.....</i> | <i>100</i> |
| <i>3.4.6 Subcomisiones.....</i> | <i>101</i> |
| CAPÍTULO CUARTO CONCLUSIONES..... | 105 |
| BIBLIOGRAFÍA..... | 109 |

INTRODUCCIÓN

Las instituciones legislativas son pilares de la democracia porque garantizan su estabilidad y permanencia a través de la realización de tres funciones básicas: representar a los ciudadanos, elaborar leyes y controlar al Poder Ejecutivo. Un aspecto fundamental que contribuye a que las legislaturas realicen mejor sus tareas es la especialización legislativa.

El estudio de la especialización legislativa está directamente relacionado con el estudio de la representación política. La representación política democrática requiere que sean individuos bien informados y con un amplio conocimiento de la política pública los encargados de tomar decisiones en nombre de la ciudadanía (Béjar, 2006). Giovanni Sartori señala que a los miembros del gobierno, quienes son los verdaderos tomadores de decisiones, no se les pide que sean verdaderos especialistas. Sin embargo a los legisladores si se les pide, especialmente cuando el trabajo legislativo se desarrolla cada vez más en comisiones y cada vez menos en el pleno, una competencia *ratione materiare* que le capacite para controlar la calidad y la esencia de la legislación de la que son responsables (Sartori, 1999)

La especialización que incentiva la división del trabajo en comisiones permite a los legisladores reducir la incertidumbre sobre los resultados de las políticas y decisiones que aplican y de esta manera generar mejores beneficios para la mayoría de los ciudadanos. Así, la especialización se convierte en un medio para mejorar las relaciones entre representantes y representados. Por esta razón, es importante analizarla y estudiar los mecanismos institucionales que la fomentan o la inhiben.

El objetivo general de este trabajo es analizar y explicar la trayectoria política de la Cámara de Diputados principalmente durante el siglo XX. La investigación señala que la Cámara de Diputados atravesó por dos etapas diferentes en este periodo. La primera corre de 1929 a 1997 y se caracteriza por el hecho de que el partido en la Presidencia y el partido con mayoría en la Cámara de Diputados del Congreso coincidieron siempre. Además, la disciplina hacia el partido, pero principalmente hacia el Presidente de la República, fue una característica esencial de las mayorías que integraron la Cámara baja

durante este periodo. Estas son las causas principales de la anulación del principio de la separación de poderes en México y de la escasa participación del Legislativo en la vida política. La segunda etapa empieza con la llegada de la pluralidad a la Cámara, principalmente a partir de 1997, y la reactivación del trabajo legislativo. Ambos periodos son explicados y analizados a partir de un marco teórico que permite comprender las diferencias entre ambas etapas.

El objetivo específico de la tesis es conocer el sistema de comisiones permanentes de la Cámara de Diputados y el grado de especialización que su diseño institucional puede ofrecer al trabajo legislativo. Durante el largo periodo de hegemonía del PRI sobre la vida política, el plantearse un tema de investigación como éste tenía poca relevancia. Las comisiones legislativas se limitaban a ratificar y legitimar las decisiones que eran tomadas desde fuera por el Presidente de la República. La elaboración de leyes no era su tarea principal y tampoco practicaban la función de control sobre el ejecutivo. Por esta razón, el desarrollo de un sistema de comisiones fuerte nunca fue una prioridad para los líderes del Partido Revolucionario Institucional ni para sus legisladores en el Congreso.

A medida que el sistema de partido se hizo más competitivo, nuevas fuerzas llegaron al Congreso y el Presidente se volvió incapaz de controlar la vida legislativa. Las oportunidades de un poder legislativo autónomo y activo se incrementaron exponencialmente. La composición plural de la Cámara de Diputados reactivó el trabajo legislativo y significó un nuevo impulso a su función de control y fiscalización.

Es cierto que la Cámara de Diputados ha comenzado a ejercer las funciones que anteriormente había abandonado o delegado. Sin embargo, no sabemos con exactitud si su sistema de comisiones –relegado a un papel secundario en el pasado- está preparado para desempeñarse de una manera eficaz. Por esta razón y considerando la importancia de la especialización como variable que puede robustecer la labor del Congreso, vale la pena hacerse la siguiente pregunta: ¿el diseño institucional del sistema de comisiones permanentes de la Cámara de Diputados fomenta o inhibe la especialización legislativa de los representantes?

Las hipótesis que se pretenden comprobar en esta investigación se enuncian como sigue:

- El sistema electoral y el sistema de partidos son las variables que originaron que el Congreso de la Unión no desempeñara sus funciones como se espera que las legislaturas lo hagan en los sistemas presidenciales.
- La transformación del sistema de partidos y del sistema electoral propició que el Congreso mexicano dejara de ser una legislatura reactiva para convertirse en una activa.
- A pesar de tal cambio, ante la ausencia de la reelección legislativa inmediata y el impedimento que enfrentan los legisladores de realizar una carrera legislativa, la comisiones permanentes, y por tanto la especialización legislativa, son recursos de escaso valor para los diputados. Es decir, el actual diseño institucional no incentiva en los diputados la especialización legislativa y limita enormemente a la Cámara de Diputados en el desempeño de su nuevo papel.

CAPÍTULO PRIMERO

ASPECTOS TEÓRICOS SOBRE EL PARLAMENTO Y LA REPRESENTACIÓN

El ideal democrático del gobierno del pueblo por el pueblo sólo puede ser concretado a través de la representación política. Los problemas que los gobiernos enfrentan diariamente son numerosos, complejos y cambiantes. Las asambleas en las que se reúnen todos los ciudadanos a discutir y tomar decisiones son espacios que no tienen lugar en los estados modernos. Por eso, es imposible pensar que en los ciudadanos poco informados pueden participar de forma activa y permanente en las tareas de gobierno. La democracia moderna es por definición una democracia representativa.

El término representación política hace referencia a una relación estable entre ciudadanos y gobernantes por efecto de la cual los gobernantes están autorizados a gobernar en nombre y siguiendo los intereses de los primeros y están sujetos a una responsabilidad política de sus propios comportamientos frente a los mismos ciudadanos por medio de mecanismos institucionales electorales (Cotta, 1986: 272).

Así, en una democracia representativa las decisiones que son obligatorias para todos son tomadas por representantes electos, y aplicadas por funcionarios designados en quienes los representantes delegan algunas de las tareas de gobierno. Los representantes deciden tanto lo que los ciudadanos deben hacer como lo que no pueden hacer y los coaccionan para que acaten esas decisiones (Przeworski, 1998).

La representación se expresa institucionalmente por medio de las instituciones parlamentarias. El parlamento es una institución de origen occidental que se ha extendido en el tiempo y en el espacio. Las instituciones parlamentarias modernas se desarrollaron fundamentalmente en aquellos países de Europa que

conocieron la tradición de las asambleas medievales.¹ Por este motivo, se suele considerar que estas asambleas son el antecedente directo de los parlamentos, sin embargo, esta es una percepción equivocada. La razón, nos dice Sartori, es que entre ambas clases de cuerpos, exceptuando al caso inglés, no existe una continuidad, ni ideal, ni histórica. No existe una continuidad ideal porque la función principal de las antiguas asambleas no era servir como cuerpos representativos, sino como órganos judiciales y consultivos o como asambleas de contribuyentes. Por su parte, la continuidad histórica se interrumpe con el arribo del absolutismo y la desaparición por varios siglos de las viejas asambleas estamentales.

Es más exacto señalar que el parlamento que conocemos se formó en Inglaterra entre los años 1689 y 1832. La formación del parlamento requirió de la reunión de estas tres condiciones: 1) que junto al monarca exista un cuerpo colegiado dotado de autoridad representativa; 2) que la extensión de esta autoridad sea tal que permita a un parlamento hablar en nombre de los intereses generales del reino; 3) y que la autoridad del parlamento le permita disfrutar de una parte del poder soberano o intervenir en su ejercicio (Sartori, 1999: 214 - 215).

En la actualidad, la idea de democracia no puede dissociarse de la existencia de una asamblea que es constituida mediante procesos electorales para hablar y actuar en nombre de los ciudadanos. Sin embargo, es importante contar con criterios que nos permitan identificar con precisión los rasgos esenciales de un parlamento bajo contextos democráticos, ya que incluso los sistemas autoritarios cuentan con alguna clase de cuerpo colectivo que debate y aprueba leyes.

¹ Estas asambleas surgieron en Europa fundamentalmente a partir de los siglos XII y XIII. Expresaban la fragmentación de la soberanía y la necesidad de un pacto entre las partes cuando se trataba de enfrentar empresas comunes o sostener fiscalmente a la monarquía (Caminal, 1996: 375). Su composición incluía principalmente nobles, militares y clérigos que tenían como tarea principal brindar apoyo económico al monarca para sostener fiscalmente al reino o emprender una guerra a cambio de la concesión de determinados privilegios.

1.2 Caracterización

Los siguientes pueden ser considerados los rasgos esenciales de los parlamentos democráticos: 1) su naturaleza asamblearia; 2) su carácter permanente; 3) su pluralismo interno y; 4) su unión orgánica con los procesos de representación. El primer aspecto de esta caracterización hace referencia al hecho de que los parlamentos son cuerpos colegiados y relativamente grandes que están conformados por individuos que poseen el mismo número de derechos. El carácter permanente del parlamento es la base de su autonomía, pues no depende de otros organismos para ser convocado y reunirse, y le permite intervenir de forma permanente en el proceso político. Por lo que se refiere al tercer rasgo, el pluralismo interno, los parlamentos se organizan de manera tal que diferentes grupos y opiniones tengan cabida en su interior. El pluralismo supone también que la oposición y sus puntos de vista son admitidos dentro del parlamento. La cuarta característica es la que reviste mayor importancia y contiene un elemento esencial para distinguir a los parlamentos de otros cuerpos de representación. Los parlamentos no tienen una auto legitimación propia. Su legitimación deriva del hecho de que mediante elecciones celebradas periódicamente establecen un vínculo orgánico con la ciudadanía lo cual los coloca en la cima de los procesos representativos (Cotta, 1986: 266-267).

1.3 Funciones

Los parlamentos son instituciones complejas que efectúan un número importante de tareas como la orientación política, la socialización, la legitimación, el reclutamiento, el control financiero, la deliberación, la investigación política, la diplomacia parlamentaria, etc. Esta gran variedad de actividades puede ser organizada en tres funciones básicas: la representación, la elaboración de leyes y la vigilancia.

1.3.1 Función representativa

La función representativa es la base de todas las demás. Para representar a la ciudadanía, el parlamento debe actuar como caja de resonancia y como receptor y canalizador de sus demandas, opiniones e iniciativas políticas o legislativas (Caminal, 1996: p. 389).

El parlamento no es el único medio de representación con el que cuenta la ciudadanía, sin embargo, sí es el más importante. La razón es que el parlamento permite, a través de la celebración de elecciones periódicas, que la ciudadanía controle y haga responsable de sus actos a los representantes. Si comparamos las elecciones con la realidad de los mecanismos de control propios de otros canales representativos, no se puede pasar por alto su relevancia (Cotta, 1986: 296). Además, la pluralidad propia de las legislaturas brinda la oportunidad de que una gran variedad de posiciones políticas y puntos de vista puedan ser expresados en su interior, ventaja que no puede ser ofrecida por ningún otro circuito representativo gubernamental o particular. De esta manera, el parlamento representa con mayor fidelidad la inmensa gama de intereses presentes en la sociedad.

De acuerdo con Béjar (2006: 27-32) En cumplimiento de esta función, los representantes están obligados a conducirse de acuerdo a tres premisas:

1. Atender la voluntad de los ciudadanos. Los legisladores deben respetar sus ofertas de campaña así como escuchar y tomar en cuenta la opinión de los representados, pero con la condición de considerar siempre cuáles pueden ser las consecuencias de lo mandado.
2. Desechar o corregir las opiniones contrarias al interés del elector.
Las preferencias de los electores pueden ser corregidas e incluso desechadas por los representantes cuando estos consideren representan una amenaza a su bienestar o que existen mejores opciones.

3. Convocar, informar, explicar y justificar la sustitución de lo mandado. Cuando esto suceda, el acto de representar contempla también la exigencia de convocar al electorado para explicarle la razón del cambio en las políticas previamente acordadas, así como asumir la responsabilidad por los resultados derivados de esta decisión en el momento electoral.

El principio fundamental de la representación implica que los legisladores deben actuar buscando el mejor interés general. Sin embargo, en la actualidad, una de las características esenciales de las sociedades es la pluralidad, por lo es difícil pensar que exista una voluntad general que puede ser expresada de manera uniforme mediante la voluntad parlamentaria. Por el contrario, la concepción actual de la función representativa de las legislaturas se refiere más a la representación de la variedad de posiciones colectivas a través de los partidos políticos y los grupos parlamentarios que a una representación de individuos aisladamente considerados. (López Guerra, 2006: 530). Conceptos como pueblo y nación deben dejar su lugar a una pluralidad de intereses distintos. En la práctica, grupos de interés, agrupamientos territoriales, corrientes de opinión e incluso interpretaciones diversas de los intereses generales son los sujetos que compiten para obtener representación en el panorama pluralista de las sociedades democráticas (Cotta, 1986: 299)

1.3.2 Función legislativa

Es la actividad más visible de las legislaturas. Ésta no se fundamenta en el hecho de que los parlamentos sean los cuerpos más idóneos para elaborar leyes, sino en el hecho de que las legislaturas tienen, en exclusiva, la potestad legislativa de tomar la decisión en última instancia sobre las leyes que serán objeto de elaboración y aprobación. Toda iniciativa que desee alcanzar el rango de ley,

aunque no haya sido elaborada en el parlamento, debe ser aprobada en su interior (Caminal, 1996: 390).

En la búsqueda del mejor interés general, los legisladores pueden elaborar, proponer y discutir iniciativas que contribuyan a mejorar las condiciones de vida de sus representados. Es verdad que las legislaturas no son las instancias más adecuadas para realizar estas tareas, pero las comisiones legislativas son órganos que pueden atenuar esta situación. Como veremos más adelante, la división del trabajo legislativo en comisiones ofrece muchas ventajas a las legislaturas, entre las cuales se encuentra la posibilidad de fortalecer su posición en el proceso de creación de leyes.

1.3.3 Función de control

Para muchos autores, la función primaria de las legislaturas es el control de las acciones del gobierno. Por ejemplo, Valencia (2006: 192) considera que el actual modelo de representación cede demasiada autoridad al Ejecutivo en materia de elaboración de políticas y como consecuencia la única tarea posible para los órganos representativos es supervisar y asegurar que el Ejecutivo dé cuenta pública de sus actos. Así, los parlamentos impiden el abuso del poder e incrementan la eficacia de las políticas.

El control parlamentario tiene como objetivo asegurar que las acciones del Ejecutivo son efectivas, transparentes, responsables y que están de acuerdo con las leyes y regulaciones existentes. Supone el uso por parte de la legislatura de un conjunto de herramientas formales, normalmente reconocidas por la constitución, que tienen como objetivo:

- requerir información al poder Ejecutivo, como las audiencias con funcionarios de gobierno, demandas de información;
- monitorear o investigar sus actividades, como las comisiones de investigación, las comisiones permanentes, investigaciones para

detectar despilfarros y corrupción, auditorías para evaluar la eficacia de los programas); y,

- hacer participar al parlamento en la designación de funcionarios, como la ratificación de nombramientos, y en su remoción, como el juicio político en los sistemas presidenciales o la censura de ministros en los sistemas presidenciales (Llanos y Nolte, 2007).

Un elemento fundamental de control es el llamado “poder del bolsillo” por el que la legislatura tiene la facultad de aprobar el presupuesto de egresos. Por medio de este poder, la legislatura puede controlar en las actividades del Ejecutivo al especificar qué cosas puede hacer y con qué recursos cuenta para ello.

1.4 Factores que influyen en el desempeño de los parlamentos

Al echar un vistazo a las legislaturas alrededor del mundo desde una perspectiva comparativa, es posible comprobar que algunas despliegan una influencia política² significativa y actúan de forma activa e independiente, mientras que otras se muestran demasiado pasivas, con poca iniciativa y escasa relevancia dentro del sistema político. Al observar estos contrastes, Michael Mezey elaboró una clasificación para el estudio comparativo de las legislaturas tomando como referencia dos de sus dimensiones más importantes: su poder en la toma de decisiones y el apoyo social del que gozan.

Para evaluar la primera dimensión, Mezey consideró la influencia relativa de los congresos frente a otras instituciones involucradas en la confección de la política pública, poniendo especial énfasis en su capacidad para rechazar o modificar las propuestas del ejecutivo e iniciar leyes. Y para medir el apoyo público

² Shaw y Lees entienden la influencia como la capacidad que tiene la legislatura para determinar o al menos influir sustancialmente y de manera autónoma sobre los resultados finales (outputs) del sistema político. Citado por Martínez Gallardo, 1996, p: 25.

de las legislaturas utilizó como indicadores su continuidad institucional, el grado de satisfacción política que producen su funcionamiento y políticas, así como las expectativas de la ciudadanía y las élites respecto a su actuación (López Lara y Loza Sotero, 1999).

La combinación de las dos dimensiones arroja los siguientes categorías de legislaturas:

Cuadro 1
Tipología de las legislaturas

| | | Apoyo Social | |
|--------------------------------|----------|--------------------------|------------------------|
| | | Mínimo | Máximo |
| Poder en la toma de decisiones | Mucho | Legislaturas vulnerables | Legislaturas activas |
| | Moderado | Legislaturas marginales | Legislaturas reactivas |
| | Nulo | | Legislaturas mínimas |

Fuente: Philip Norton (2003).

Bajo esta clasificación, el Congreso norteamericano es el ejemplo más representativo de las legislaturas activas y el Parlamento británico lo es de la las legislaturas reactivas.

Philip Norton señala que la ubicación de las legislaturas dentro de las diversas categorías de la tipología propuesta por Mezey depende fundamentalmente de factores externos al parlamento. Los parlamentos no son entidades aisladas. Por el contrario, están conectadas a un conjunto de factores externos que pueden constreñir o promover su rol en la elaboración de políticas públicas y en la supervisión del Poder Ejecutivo. Estos factores o variables externas incluyen todas aquellas circunstancias que se encuentran en gran medida más allá del control del parlamento y pueden clasificarse en tres grupos: constitucionales, políticas y culturales.

Norton también considera que no todas las legislaturas que comparten una categoría ejercen el mismo grado de influencia política. Para este autor, dentro de cada categoría existen tres rangos, de manera que pueden existir parlamentos reactivos débiles, medianos o fuertes. Lo que determina el rango de las legislaturas son variables de tipo interno. La variable interna más importante de los parlamentos se refiere principalmente su nivel de institucionalización, y dentro de éste, a su grado de especialización. Otras variables relevantes tienen que ver con los recursos que están a disposición de los parlamentos, las reglas y la manera en que se organizan las legislaturas y el control de la agenda (Norton, 2003).

1.4.1 Variables externas que afectan a los parlamentos

1.4.1.1 Variables constitucionales

a) Separación de poderes

La búsqueda de mecanismos que restrinjan el poder estatal para garantizar la libertad y la igualdad entre los individuos ha sido una preocupación de los filósofos políticos desde la antigüedad. Sin embargo, el pensamiento más acabado al respecto sería elaborado hasta la época moderna, primero, por el inglés John Locke en su obra *Dos Tratados sobre el Gobierno Civil* (1690) y, posteriormente, por el francés Charles-Louis de Secondat barón de Montesquieu en su famoso libro *El Espíritu de las Leyes* (1748). Desarrollando sus ideas durante la etapa del absolutismo, ambos autores llegan a la conclusión de que la única manera de controlar al poder efectivamente es dividiéndolo. Esto es, las tres funciones o poderes estatales (ejecutivo, legislativo y judicial) deben ser asignadas a diferentes individuos o cuerpos de individuos con la finalidad de que el poder controle al poder y se alcance el equilibrio en su ejercicio.

No obstante, la separación de poderes no implica que el control de cada una de las tres funciones estatales deba ser atribuido de manera exclusiva a

individuos absolutamente diferentes. Esta es una concepción errónea que no puede extraerse del Espíritu de las Leyes. Si dos órganos están facultados para ejercer de manera exclusiva diferentes funciones, no se encuentran en un mismo plano y por lo tanto no tienen posibilidad de limitarse mutuamente. Sin embargo, el paradigma elaborado por Locke y Montesquieu merece de igual forma el nombre de separación de poderes puesto que para que los poderes estén separados, no es necesario que los órganos que desempeñan las diferentes funciones no tengan ningún miembro o elemento en común; es suficiente que no sean idénticos; los poderes pueden considerarse separados desde el momento en que no están confundidos, es decir, que su ejercicio no esté atribuido al mismo órgano (Eisenmann, 1997).

Existen diferentes maneras de separar los poderes estatales. El grado de separación entre las ramas ejecutiva y legislativa estipulado por los ordenamientos constitucionales es uno de los factores más importantes para determinar la fuerza e independencia de las legislaturas. Al respecto, existen dos modelos básicos para estructurar las relaciones entre poderes: el sistema parlamentario y el sistema presidencial.

Los sistemas parlamentarios deben su nombre al principio fundador de que el parlamento es el asiento principal de la soberanía. Por tanto, no permiten una separación orgánica o rígida del poder entre el gobierno y el parlamento (Espinoza, 2001) En el modelo parlamentario clásico, el primer ministro y los miembros del gabinete son electos por la mayoría parlamentaria y son responsables ante ella.

Esta unión de los poderes Ejecutivo y Legislativo provoca que las legislaturas tiendan a ser más débiles que sus contrapartes en los sistemas presidenciales porque las desincentiva a inspeccionar y supervisar de manera efectiva los actos del ejecutivo. La separación inexistente de poderes provoca una tendencia a que el Ejecutivo opere dentro de la legislatura y sea su conductor. La consecuencia ha sido Ejecutivos fuertes con legislaturas y comités relativamente débiles (Shaw, 1999).

La mayoría parlamentaria se vuelve aliada incondicional del gobierno porque una de sus funciones principales es la formación y mantenimiento del gobierno. Por esta razón, en los sistemas parlamentarios las funciones de las legislaturas están claramente mediatizadas por el Ejecutivo, a través de su mayoría parlamentaria. Las leyes formalmente son elaboradas por el gobierno y ratificadas por el parlamento. De igual manera, el control parlamentario es un función poco efectiva porque sólo se controla lo que quiere la mayoría parlamentaria, es decir, lo que quiere el gobierno (Pau i Vall, 2006: 205).

En los sistemas parlamentarios se espera que la legislatura apoye al Ejecutivo pues una pérdida de la confianza legislativa puede desembocar en la formación de un nuevo gobierno y en la renovación del parlamento. Como consecuencia, las legislaturas no encuentran incentivos para desarrollar sistemas de comisiones fuertes que les permitan realizar investigaciones y llevar a cabo una vigilancia minuciosa de los programas administrativos del gobierno.

En contraste, los principios esenciales del modelo presidencial, y de todas sus posibles variantes, son dos: 1) el jefe del Ejecutivo (presidente) es popularmente electo y 2) los mandatos del presidente como del parlamento son fijos (Mainwaring y Shugart, 2002: 21-22). En los sistemas presidenciales el Ejecutivo y el Legislativo son nombrados en elecciones separadas y por periodos de tiempo fijos y diferentes. El presidente no depende de la confianza del parlamento para obtener y mantener el cargo y tampoco puede disolver el parlamento. Por esta razón, el modelo presidencial es caracterizado como un sistema de separación rígida de poderes.

En principio, la separación más clara de poderes en esta clase de regímenes alienta a la legislatura a actuar independientemente y a jugar un papel activo en el proceso de elaboración de leyes y en la vigilancia del Ejecutivo, así como a desarrollar un sistema de comisiones fuerte y efectivo.

b) Facultades constitucionales

La naturaleza del sistema presidencial que acabamos de describir ha ocasionado que los politólogos y juristas se esfuercen en encontrar mecanismos constitucionales que puedan solucionar un conflicto entre poderes y evitar las situaciones de estancamiento. En los sistemas presidenciales, la capacidad de los presidentes para establecer su agenda legislativa y para actuar como actores con veto³ varía de acuerdo a las facultades que les son otorgadas por los textos constitucionales. Estas facultades cobran gran relevancia en los sistemas en los que, además de la separación rígida de poderes, existe una separación de propósitos (como cuando el presidente no cuenta con una mayoría favorable de su partido en alguna o en las dos cámaras del congreso).

Especialmente importantes resultan los poderes que permiten al titular del Ejecutivo modificar el status quo legislativo. Para establecer o intentar establecer un nuevo status, los presidentes disponen de los poderes conocidos como proactivos, mientras que para defender el status quo en contra de los intentos de la mayoría legislativa por cambiarlo, pueden hacer uso de los llamados poderes reactivos (Shugart y Haggard, 2001).

El decreto es una herramienta proactiva por la cual los ejecutivos pueden tomar el control de la agenda legislativa promulgando leyes sin el consentimiento previo del Congreso. Otros poderes reactivos confieren a los presidentes la autoridad para elaborar proyectos de ley que tengan un status procedimental privilegiado ante la legislatura, ya sea porque:

- deban ser considerados en un periodo de tiempo limitado; o
- existan limitaciones en la manera en que pueden ser reformados; o
- la propuesta establezca un conjunto de alternativas de entre las cuales la legislatura debe elegir (Carey, 2005).

³ Actores con veto son todos aquellos agentes que participan en la toma de decisiones y cuyo acuerdo se requiere para llevar a cabo un cambio de política.

Dentro del grupo de los poderes reactivos el más difundido es el veto. El veto permite a los presidentes evitar o retrasar la entrada en vigor de una ley que ya ha sido aprobada en el congreso. Existen dos clases de veto, total y parcial. Mediante el primero, el presidente tiene la facultad de firmar una iniciativa que le ha sido enviada por el congreso, aceptando así el cambio en el status quo, o de rechazarla completamente para evitar cambios en las políticas públicas. Con el veto parcial, un presidente que enfrente una propuesta legislativa que abarca muchos aspectos de la política pública puede selectivamente aceptar algunos cambios en el status quo al mismo tiempo que rechaza otros. El veto parcial es un instrumento fundamental para los presidentes pues les permite acabar con el intercambio de votos *logroll*⁴ entre los legisladores para incluir en algunas leyes proyectos que les interesan personalmente, y que sólo benefician a los intereses de su electorado local (Sartori, 2003: 178).

Por último, el poder del veto total y del veto parcial se incrementa significativamente cuando se exige el voto de un número elevado de legisladores para romperlo, por ejemplo las 2/3 parte de los legisladores de una o ambas cámaras.

⁴ El término *logrolling* hace referencia al intercambio de votos entre legisladores para hacer aprobar sus proyectos de ley.

1.4.1.2 Variables políticas

a) Sistema de partidos

En su obra clásica *Partidos y sistemas de partidos*, Sartori define a los partidos como cualquier grupo político que se presenta a elecciones y que puede colocar, mediante ellas, a sus candidatos en los cargos públicos. A su vez, el espacio de interacción entre partidos constituye el sistema de partidos (Sartori, 1992).

El sistema de interacción entre los partidos constituye el sistema de partidos. Leonardo Valdés (1995: 29-30) aporta más elementos a esta definición y señala que el sistema de partidos se puede caracterizar como el espacio de competencia leal entre los partidos, orientado hacia la obtención y ejercicio del poder político. Se encarga de actuar como una cámara de compensación de intereses y proyectos políticos que permite y norma la competencia, haciendo posible el ejercicio legítimo del gobierno. También se constituye como una instancia mediadora de comunicación entre la sociedad y su gobierno. En su carácter de mediador realiza las siguientes funciones: confrontación de opciones, lucha democrática por el poder, obtención legítima de puestos de representación y de gobierno y, finalmente, ejercicio democrático y legítimo de las facultades legislativas.

En su interacción, los sistemas de partidos pueden producir diferentes configuraciones. Giovanni Sartori los clasifica recuperando el criterio numérico de Duverger, pero agregando parámetros cualitativos para decidir cuando un partido no debe ser contabilizado. Según este autor, podemos dejar de contar a los partidos que no tienen: 1) posibilidades de coalición ni 2) posibilidades de chantaje. Finalmente, Sartori agrupa a los sistemas de partidos en dos categorías – sistemas competitivos y no competitivos – formando la clasificación siguiente:

Cuadro 2
Clasificación de los sistemas de partidos

| Sistemas competitivos | Sistemas no competitivos |
|------------------------------|---------------------------------|
| De partido predominante | De partido único |
| Bipartidista | De partido hegemónico |
| De pluralismo limitado | |
| De pluralismo extremo | |
| De atomización | |

Fuente: Sartori (1992).

El sistema de partido predominante es aquel en que se celebran elecciones libres y competitivas pero solamente un partido político es importante y está rodeado por partidos que no poseen capacidad de formar coaliciones ni de practicar el chantaje. Durante las elecciones, el partido predominante saca al menos diez puntos porcentuales de ventaja al segundo lugar lo que le permite obtener una mayoría para gobernar.

En el sistema bipartidista son dos partidos los que realmente cuentan y entre los cuales se produce con frecuencia la alternancia en el poder. Los sistemas de pluralismo moderado presentan un rango de entre tres y cinco partidos significativos con diferencias ideológicas pequeñas que tienen que coaligarse para participar en las elecciones y gobernar. Las coaliciones compiten por posicionarse en el centro del espectro ideológico pues es esta posición la que tiene más oportunidades de obtener el triunfo.

En los sistemas de pluralismo extremo existen más de cinco partidos con oportunidad de formar coaliciones o de ejercer la intimidación. La característica esencial de estos sistemas es la polarización político – ideológica que provoca tendencias centrífugas hacia los extremos (izquierda y derecha) y que dificulta enormemente la formación de coaliciones.

En el campo de los sistemas no competitivos, el sistema de partido único se caracteriza por proscribir la competencia y la existencia de partidos de oposición.

Por su parte, los sistemas de partido hegemónico se centran en un partido y presentan al mismo tiempo una periferia de pequeños partidos secundarios y de segunda clase. El partido hegemónico no permite una competencia real por el poder. Tolera la existencia de otros partidos, pero como partidos de segunda, autorizados; pues no se les permite competir con el partido hegemónico en términos antagónicos y en pie de igualdad. La alternancia en el poder no se produce y ni siquiera existe esta posibilidad (Sartori, 1992).

El sistema de partidos es la variable con mayores repercusiones sobre las legislaturas. Los principios ya mencionados del sistema presidencial y del sistema parlamentario pueden alterarse drásticamente según sea la forma bajo la cual el arreglo partidista se materializa.

Cuando la configuración del sistema de partidos arroja a un solo partido importante la probabilidad de que surjan los gobiernos unificados se incrementa. Según Josep Colomer (2001), los gobiernos unificados se presentan cuando un solo partido político tiene poderes legislativos y ejecutivos absolutos. En los sistemas presidenciales hay gobierno unificado cuando el partido del presidente controla también la mayoría en el parlamento. En los regímenes parlamentarios se habla de gobierno unificado cuando un partido alcanza la mayoría de escaños en el parlamento y forma un gabinete unipartidista.

Los gobiernos unificados modifican la separación de poderes rígida propia de los sistemas presidenciales. Bajo este formato, disminuyen considerablemente las oportunidades para que el congreso fiscalice el desempeño del presidente y sea un participante activo en el proceso de elaboración de leyes. Para el presidente el hecho de contar con una mayoría disciplinada en el congreso representa grandes ventajas. Entre ellas se encuentran la de que sus iniciativas serán aprobadas, sin mayores problemas y prácticamente sin enmiendas; la de que el Congreso no aprobará por su cuenta alguna legislación que contradiga la política gubernamental; la de que no tenga el Congreso la tentación de censurar su política, aunque no tuviere facultades para hacerlo, ni produjera el efecto

deseado de la renuncia; ni tampoco que deba enfrentar un proceso ante el Congreso que le haga responsable penalmente (Pantoja, 2001).

Por otra parte, sistemas con varios partidos importantes o con partidos con diferencias ideológicas considerables se asocian directamente con los gobiernos divididos. En los regímenes presidenciales, el gobierno dividido puede definirse como aquella situación en la que el Poder Legislativo se encuentra dominado en una o en sus dos cámaras por un partido diferente al del Ejecutivo. En cambio, el término gobierno de mayorías divididas o gobierno de no mayoría se aplica al caso en que el partido que ocupa el Ejecutivo no cuenta con el número de escaños suficientes para controlar la legislatura, pero además ninguno de los partidos restantes tiene tampoco los escaños suficientes para convertirse en mayoría legislativa por sí sólo (Béjar, 2001b).⁵ En los sistemas parlamentarios, el gobierno dividido se presenta cuando ningún partido tiene mayoría en la asamblea y es necesaria la formación de un gabinete de coalición multipartidista.

Todas las ventajas que disfruta el presidente en los gobiernos unificados desaparecen bajo gobiernos divididos. Bajo estas circunstancias la capacidad del presidente para hacer aprobar sus iniciativas de ley se reduce considerablemente y los incentivos del congreso para fiscalizar sus programas de gobierno aumentan de la misma forma. Esto se debe a que la característica esencial de los gobiernos divididos es que el ejecutivo no posee el control de una mayoría legislativa en el congreso y, por lo tanto, no sólo existe una separación de funciones entre estos dos poderes, sino también una separación de propósitos (Negretto, 2002). Así, el gobierno dividido es el ambiente propicio para que el congreso ejerza sus funciones de manera independiente y activa.

Debido a esta separación de propósitos, se ha argumentado que los gobiernos divididos en sistemas presidenciales pueden acarrear consecuencias negativas a los sistemas presidenciales. El conflicto permanente entre la rama

⁵ En este trabajo utilizaré el término gobierno dividido para referirme indistintamente a las dos variantes.

ejecutiva y legislativa es mencionado como una de estas consecuencias, al igual que la parálisis legislativa y decisoria.

Bajo gobiernos divididos, los sistemas parlamentarios también están expuestos a que los gabinetes multipartidistas que se forman no sean estables y como consecuencia se suceda un gabinete tras otros creando inestabilidad política.

El impacto de los sistemas de partidos en los órganos internos de las legislaturas también ha sido objeto de estudio por parte de los especialistas. En un estudio comparativo que busca explicar los factores que inciden en el desempeño de los sistemas de comisiones, Malcom Shaw concluye que particularidades del sistema de partidos están estrechamente relacionadas con ciertos tipos de comportamiento de los sistemas de comisiones y que las comisiones legislativas son lo que son debido a que los sistemas de partidos son lo que son.

En general, Shaw asocia comisiones con un alto nivel de influencia sobre el proceso legislativo con sistemas pluripartidistas y con partidos con bajos niveles de disciplina. Ambas características impiden que un solo partido político despliegue un control efectivo sobre el sistema de comisiones. Por el contrario, si un partido cohesivo extiende su dominio por un periodo prolongado de tiempo, las comisiones legislativas pueden volverse excepcionalmente débiles. La razón es que los partidos dominantes se vuelven insensibles a los derechos de las minorías pues no esperan convertirse pronto en oposición. Shaw agrega que los partidos dominantes cohesivos que cuentan con grupos que estudian y elaboran las iniciativas antes de la etapa de comisiones, convierten estos órganos en simples aprobadores rutinarios (Shaw, 1996).

David Olson y Michael Mezey llegan a conclusiones muy similares en una investigación en la que ponen a prueba una serie de hipótesis sobre los factores que tienen mayor repercusión sobre la actividad de los parlamentos. Con respecto al sistema de partidos, los investigadores destacan que los sistemas con un solo partido parlamentario se caracterizan por reducir los niveles de influencia política de los legisladores y de las comisiones. Sin embargo, mientras el número de

partidos con una fuerza legislativa significativa incrementa, el sistema de comisiones y la capacidad de los legisladores para actuar libremente se fortalecen.

Donde no existe una coalición o partido dominante el dinamismo de las legislaturas aumenta considerablemente. Los autores señalan que los sistemas políticos que se han movido de un sistema de partido hegemónico a un pluripartidismo han experimentado un notable aumento en la influencia política de sus legisladores. Tal es el caso del Sjem polaco que vio como sus capacidades se expandieron notablemente a medida que el United Workers Party disminuyó su control y la actividad de otros partidos creció. De igual manera, los sistemas de partido poco cohesivos y disciplinados y con una jerarquización débil favorecen el desempeño activo y autónomo de los parlamentos (Mezey y Olson, 1991).

b) Sistemas electorales

Las reglas a través de las cuales los electores pueden expresar sus preferencias políticas y los votos de los ciudadanos se convierten en curules son determinadas por los sistemas electorales (Nohlen, 1995). La literatura especializada reconoce dos sistemas básicos: el sistema de mayoría y el sistema de representación proporcional. Las diferentes opciones que estos sistemas proporcionan a los electores para expresar sus preferencias influyen directamente en la relación que los legisladores sostendrán con su partido y con los votantes.

El sistema de mayoría normalmente se aplica en distritos uninominales en los que los ciudadanos votan directamente para elegir a un solo representante y el candidato con mayor número de votos gana. Con su voto, los electores expresan indirectamente su apoyo a un partido, pero tienen que votar por un candidato en un particular.

Los legisladores electos bajo este mecanismo dependen del electorado para obtener el cargo y continuar en él, por esta razón, es más probable que

ejerzan su mandato con un alto nivel de autonomía respecto a los líderes del partido y que se mantengan en estrecho contacto con sus distritos.

Especialmente, si los distritos electorales son pequeños y las elecciones son frecuentes, es más factible que los legisladores que obtuvieron su cargo bajo el principio de mayoría se sientan más comprometidos con sus electores que con el partido. Norris (2002) señala que este sistema incentiva a los legisladores a entregar beneficios particulares y servicios locales a sus distritos con el objetivo de ensanchar sus bases de apoyo local.

Por otra parte, una de las desventajas que se atribuye al sistema de mayoría cuando es empleado para integrar una legislatura tiene que ver con los efectos de sobrerrepresentación y subrepresentación que genera. Con este sistema, un partido con mayoría puede acaparar todos los cargos en disputa y dejar sin representación una gran cantidad de votos.

El sistema de de representación proporcional se aplica en circunscripciones plurinominales en las cuales los candidatos son colocados en listas y los electores votan por partidos en vez de por candidatos directamente. Los escaños son asignados a los partidos en proporción al porcentaje de votos obtenidos por sus listas de candidatos. Los sistemas de representación proporcional expresan mejor la pluralidad de opiniones presentes en la sociedad pero pueden ocasionar el problema de crear un parlamento integrado por múltiples fuerzas donde la elaboración de acuerdos se torna complicada.

Las circunscripciones plurinominales que emplean listas cerradas y bloqueadas de candidatos (donde los electores no pueden alterar el orden de la lista ni mostrar su preferencia por un candidato en particular) estimulan la existencia en la legislatura de partidos altamente disciplinados y desalientan la participación activa e independiente de los legisladores en el proceso legislativo. Esta situación se explica por el hecho de que son los líderes partidarios quienes controlan el acceso a las listas de candidatos y pueden de esta manera excluir de ellas a los legisladores que no respeten sus instrucciones.

Por el contrario, las listas cerradas pero no bloqueadas permiten al votante modificar el orden de candidatos en las listas que los partidos presentan y expresar un voto preferencial, aumentando las probabilidades de que resulte un triunfador un candidato que no está entre los favoritos del partido. Como consecuencia la autonomía de los legisladores para intervenir activamente en el trabajo legislativo aumentan y la disciplina partidista se relaja.

Mientras que donde funcionan las listas cerradas y no bloqueadas se espera que los legisladores se sientan motivados a entregar beneficios particulares a sus distritos con el objetivo de destacar entre sus compañeros de partido; las expectativas son diferentes en los sistemas con listas cerradas y bloqueadas, ahí el voto por la etiqueta del partido incentiva a los legisladores a ofrecer beneficios de acuerdo con los estatutos y las plataformas electorales de sus partidos (Norris, 2002).

El grado de centralización o descentralización de los sistemas electorales también afecta el desempeño y el comportamiento de los legisladores. Los procesos electorales descentralizados – donde los candidatos organizan su propia elección y pueden ser nominados aún en contra de la voluntad de los líderes del partido – contribuyen a que los legisladores asuman el cargo con muy pocas obligaciones hacia los líderes del partido y con una amplia independencia. Cuando los candidatos dependen de los distritos locales para su elección y el papel de los partidos políticos es limitado, es probable que los legisladores busquen maneras de responder a las necesidades de su electorado participando activamente en el proceso legislativo. Por el contrario, donde los partidos políticos controlan la nominación de candidatos y financian su elección, es probable que las actividades de los legisladores sean controladas por las cúpulas partidarias y que los legisladores no tengan mucho margen de acción para desenvolverse autónomamente (Mezey y Olson, 1991).

c) Grupos de interés

La existencia de grupos de interés funcionalmente especializados y homogéneos en composición impulsa a las legislaturas a participar activamente en el proceso de formulación de políticas. Estos grupos tienen una membresía relativamente homogénea y se concentran en un relativamente estrecho conjunto de problemas que afectan a la mayoría de sus miembros. Concentran su atención en los departamentos administrativos cuyas jurisdicciones coinciden con las preocupaciones del grupo. Si no consiguen lo que esperaran de estas agencias, a menudo acudirán a la legislatura y especialmente a las comisiones correspondientes para presionar e intentar que sus demandas sean resueltas satisfactoriamente (Mezey y Olson, 1991).

1.4.2 Variables internas que afectan a los parlamentos

1.4.2.1 Institucionalización y especialización legislativas

Al interior de las legislaturas, es su nivel de institucionalización lo que determina principalmente su capacidad para limitar al gobierno e influir en los resultados de las políticas. En contextos democráticos, según Copeland y Patterson (Citado por Béjar, 2001a), la institucionalización de un parlamento puede estimarse observando las siguientes características 1) la autonomía que éste demuestra en sus decisiones; 2) la formalidad de sus actos acreditada por su apego a reglas y procedimientos bien estipulados y conocidos por sus miembros; 3) la uniformidad en el desempeño de sus tareas; 4) la complejidad organizacional con la que cuenta para hacer viable el cumplimiento de su compromiso representativo y, por último, 5) su posibilidad de fomentar con base en los puntos anteriores el aprecio y apoyo de la ciudadanía.

A su vez, el rasgo que más específicamente nos habla sobre el nivel de institucionalización de las legislaturas es su especialización a través de los sistemas de comisiones (Norton, 2003: 4). Las comisiones son paneles de

legisladores a quienes se les delega la autoridad para llevar a cabo el proceso preparatorio que se necesita antes de que el pleno de la legislatura decida si una iniciativa se aprueba. El trabajo de las comisiones es muy importante porque el resto de la legislatura depende de ellas para conocer a fondo el contenido y las implicaciones de las iniciativas.

Las diferentes formas de organización legislativa generan dos tipos de diferenciación: jerarquía y especialización. Las comisiones son sobretodo vehículos de especialización (Mattson y Strom, 1995: 250). Las comisiones son el medio principal por el que las legislaturas pueden promover la especialización y la acumulación de experiencia entre sus integrantes. Los estudios comparados demuestran que sin legisladores especializados y experimentados en áreas de política específicas ninguna legislatura puede desempeñar un papel realmente activo en el diseño de políticas gubernamentales.

La complejidad y variedad de los asuntos que llegan al parlamento vuelve prácticamente imposible todos los legisladores posean los conocimientos necesarios para discutirlos y emitir una opinión o voto sobre los mismos. Las comisiones incentivan la especialización y la acumulación de experiencia entre los legisladores que las componen al permitirles concentrar sus esfuerzos en obtener información y datos sobre las áreas de política relacionadas con la jurisdicción de sus comisiones. La especialización se puede definir como la manera institucional de sacar ventaja a los diferentes talentos, intereses y preferencias de los legisladores. Una institución especializada tiende a ser más eficiente en el desempeño de sus labores y en el uso de los recursos que tiene disponibles (Martínez Gallardo, 1996: 24).

Los beneficios que acarrea la especialización al trabajo de los parlamentos son notables. Al estar mejor informados sobre áreas particulares de la política pública, los legisladores pueden elaborar leyes de mejor calidad. Además, a través de la especialización pueden calcular mejor los resultados que traerá consigo la aplicación de las leyes que aprueban. En numerosas ocasiones sucede que las políticas puestas en marcha por las legislaturas traen consecuencias

negativas o no esperadas. Estas situaciones pueden ser evitadas, o por lo menos atenuadas, a través de la especialización política. La incertidumbre en la toma de decisiones puede ser reducida permitiendo que subgrupos como las comisiones se especialicen en áreas particulares de la política (Mattson y Strom, 1995: 253). De esta manera, el proceso de toma de decisiones dentro del parlamento se fortalece enormemente y las leyes generan mayores beneficios colectivos.

En el mismo sentido, Robert Dahl (citado por Buchanan, 1960) afirma que el especialista describe las consecuencias de las acciones propuestas. El especialista interpreta la realidad y expresa las formas alternativas en que una decisión puede influenciar el curso de los eventos dada esta realidad. La función del especialista consiste en mediar entre los no expertos del congreso y los expertos de la administración pública.

La especialización también permite a las legislaturas acercarse un poco al ejecutivo en términos de recursos institucionales, información y capacidad de procesamiento. Para los legisladores, también implica la posibilidad de desarrollar habilidades y conocimientos específicos para realizar una supervisión más eficiente de la administración pública.

Además de la especialización, las comisiones tienen otras ventajas:

- La más evidente es la división del trabajo. La inmensa cantidad de asuntos que reciben los parlamentos no puede ser tratada por cuerpos tan grandes como los plenos de las cámaras. Si esto fuera así, el trabajo legislativo se volvería un proceso lento y tedioso. Grupos más pequeños y mejor informados como las comisiones permiten que el parlamento realice simultáneamente y con mayor eficiencia una gran variedad de tareas que de otra manera no podría llevar a cabo. Estas labores pueden incluir la revisión detallada de la legislación propuesta; la supervisión de las actividades de la rama ejecutiva; reuniones con grupos organizados de la sociedad, investigaciones especiales, etc.

- Mediante su trabajo en comisiones, los legisladores intervienen más activamente en el trabajo legislativo e influyen de manera más directa en la toma de decisiones. En el pleno, esta probabilidad está sumamente limitada (Casar, 1998: 3).
- El tamaño más pequeño de las comisiones y sus reglas de operación informales estrechan las relaciones entre los legisladores y facilitan la negociación partidista y la construcción de acuerdos.
- Los integrantes de las comisiones se convierten en autoridades en las materias que competen a sus comisiones, y sus colegas en la legislatura, la prensa y el público los reconocen como tales. Por lo tanto, ser miembro de una comisión es una forma de desempeñar un papel de liderazgo en la legislatura y adquirir relieve en la esfera pública.

1.4.2.2 Control de la agenda

Los parlamentos que controlan su agenda, o que han delegado la facultad de establecer la agenda a sus propios agentes (como el presidente o el speaker de la Cámara), mostrarán mayor capacidad para limitar al Ejecutivo en mayor medida que los parlamentos que ejercen un escaso o nulo control sobre su propia agenda. La agenda puede ser determinada por el gobierno debido a disposiciones constitucionales o debido a la configuración de las fuerzas políticas, es decir, el sistema de partidos puede producir un gobierno de partido mayoritario o único capaz de emplear su mayoría parlamentaria para asegurarse el control de la agenda (Norton, 2003).

1.4.2.3 Reglas y organización

De igual manera, la eficacia de las legislaturas se incrementa cuando gozan de un alto grado de complejidad organizativa con reglas establecidas y universales. Esta situación se manifiesta, por ejemplo, cuando los parlamentos determinan con precisión los procedimientos a seguir en las comparecencias de los ministros o secretarios del gobierno. También es importante que las reglas de organización estén bien protegidas y no sufran cambios frecuentes (Norton, 2003).

1.4.2.4 Recursos

Una cantidad de recursos creciente eleva la capacidad de los parlamentos para influir en el resultado de las políticas y controlar al Ejecutivo. Los recursos se refieren a todas aquellas entidades que permitan a los legisladores obtener información especializada. Estos recursos pueden tomar la forma de investigadores a disposición de los legisladores de forma individual o colectivamente, ya sea a través de comisiones (personal de comisiones o expertos contratados por las comisiones), unidades de biblioteca o investigación. Aunque otros factores pueden limitar el impacto de tales recursos, su presencia parece indispensable para que las legislaturas desarrollen un buen escrutinio del Ejecutivo (Norton, 2003).

1.5 Las comisiones legislativas desde la perspectiva del nuevo institucionalismo

Uno de los supuestos básicos del nuevo institucionalismo señala que el comportamiento de los actores políticos es moldeado y condicionado por los contextos institucionales en los cuales operan. A diferencia del conductismo, que basaba sus explicaciones en la observación de la conducta de los individuos considerados de manera aislada, el nuevo institucionalismo traslada el centro de atención hacia los individuos institucionalmente situados. Los nuevos institucionalistas rechazaron que el análisis político tome como insumo básico el comportamiento observable; no creen que el comportamiento sea la base para explicar “todos los fenómenos de gobierno”, pues el comportamiento se da en un contexto de instituciones que sólo de esta manera puede ser entendido (Immergut, 2006: 389).

El nuevo institucionalismo no constituye, sin embargo, un cuerpo unificado de pensamiento y en su seno coexisten varias tendencias. La ciencia política reconoce tres: el institucionalismo histórico, el institucionalismo sociológico y el institucionalismo de la elección racional (Hall y Taylor, 1999).

1.5.1 Nuevo Institucionalismo de la elección racional

El nuevo institucionalismo de la elección racional nace por la falta de capacidad de la doctrina de la elección racional para explicar algunos fenómenos políticos y sociales. En sus inicios, el IER se derivó de la observación de una situación aparentemente contradictoria de la política norteamericana. Según los postulados de la elección racional, debería ser una tarea difícil asegurar mayorías estables en las votaciones del Congreso bajo el sistema de votación mayoritaria. Sin embargo, una característica del proceso y las decisiones legislativas es su estabilidad. Para aclarar esta situación, los teóricos de la elección racional voltearon sus ojos a las instituciones. Así, la división del trabajo legislativo en comisiones y las reglas de votación del Congreso fueron consideradas como factores de estabilidad porque

estructuran y limitan el número de posibles elecciones a las que se pueden enfrentar los legisladores.

EL IER mantiene las características esenciales de la elección racional: la maximización de la utilidad, la toma de decisiones realizada bajo contextos de incertidumbre, conducta racional, preferencias estables y el individuo como unidad central para estudiar los fenómenos políticos. Sin embargo, el IER se distingue de este modelo por el énfasis que pone en el poder explicativo de los procedimientos y reglas como las que regulan la conducta de los legisladores y las relaciones entre el poder ejecutivo y el legislativo (Strom, 1995: 59).

Sus partidarios postulan que los individuos son los actores centrales del proceso político y que actúan racionalmente para maximizar el beneficio personal. Estos actores fijan un conjunto de preferencias o gustos y se comportan instrumentalmente y de manera estratégica para maximizar el cumplimiento de estas preferencias (Hall y Taylor, 1999). En lugar de guiarse por normas y valores, los comportamientos son una función de las reglas y los incentivos. Para este grupo, las instituciones son sistemas de reglas y alicientes para el comportamiento dentro de las cuales los individuos tratan de maximizar su beneficio (Peters, 2003). Esto significa que en el intento por alcanzar sus objetivos o conquistar sus preferencias, los actores deben tomar en cuenta el contexto institucional en el que están inmersos, pues se enfrentan a un conjunto de instituciones que estimulan ciertos comportamientos y desincentivan otros.

Kenneth A. Shepsle (2005), uno de los autores más representativos de la escuela del IER, menciona que existen dos maneras de concebir a las instituciones dentro de esta escuela. La primera, considera a las instituciones como restricciones endógenas o como formas de juego exógenamente dadas. Una institución es un guión que señala los actores, sus respectivos repertorios de estrategias, la secuencia en la cual los actores escogen entre ellas, la información que poseen cuando hacen sus elecciones, y el resultado producido por la combinación de las elecciones de los actores.

En la segunda interpretación, las instituciones no son dadas exógenamente. Las reglas del juego son proporcionadas por los mismos jugadores, son simplemente las diversas maneras en que los jugadores quieren jugar

Las instituciones, según Shepsle, pueden ser estructuradas o desestructuradas. Las instituciones estructuradas son aquellas que se mantienen más o menos de la misma forma por largo tiempo y permiten realizar comparaciones. EL Congreso norteamericano es una institución estructurada en este sentido. Lo son también un gabinete parlamentario, una corte judicial, un banco central, un partido político, o un régimen electoral. A pesar de las diferencias que estas instituciones puedan tener, existen tendencias centrales que permiten considerarlas como parte de un mismo grupo y pensar que son susceptibles de comparación. Por su parte, las instituciones desestructuradas son más amorfas y son implícitas en vez de formalizadas. Shepsle menciona a la norma del *seniority* del Congreso estadounidense como un ejemplo representativo de este tipo de instituciones.

Ahora bien, Kenneth A. Shepsle considera que el único gran éxito del IER es el análisis de las instituciones estructuradas. Son varios los factores que permiten su análisis riguroso. Primero, los políticos en estos arreglos son escogidos en una manera relativamente bien definida – elecciones para las legislaturas o nombramiento para las cortes. Por esta razón, los políticos pueden ser considerados como agentes de sus electores. Sus actividades, una vez que están en el cargo, estarán motivadas en parte por los objetivos del electorado.

Segundo, se puede definir con algún grado de precisión los objetivos de los políticos, debido en parte a los efectos de la selección. La literatura agrupa estos objetivos en preferencias del cargo y preferencias de políticas. Los políticos con preferencias de la primera clase están preocupados principalmente por el puesto y por las ventajas que trae consigo (salario, influencia, staff, prestigio). A los políticos de la segunda clase les interesan especialmente los resultados de las políticas.

Tercero, el repertorio conductual de los políticos está delineado por las reglas institucionales. Por ejemplo, un legislador que decide buscar el reconocimiento del líder de su partido puede actuar de diferentes maneras. En una votación puede votar sí, no o abstenerse. En la discusión de un proyecto de ley puede manifestarse a favor, en contra o proponer una moción suspensiva. Es decir, el juego legislativo puede ser puesto por escrito y las estrategias disponibles para los políticos especificadas.

Cuarto, los resultados en una institución estructurada están implícitos en la configuración de las reglas. Las reglas prescriben el mecanismo para agregar conductas en un resultado final. Así, cualquier combinación de repertorios conductuales conduce a un resultado específico.

Quinto, las recompensas pueden ser inferidas de los objetivos de los políticos. Los políticos orientados hacia las políticas preferirán las estrategias conductuales que produzcan los resultados deseados. Los políticos motivados por el cargo preferirán aquellas combinaciones de repertorios que mejoren sus posibilidades de éxito con sus electores. El electorado se define como el jefe colectivo que escoge a un político para que actúe como su agente. El electorado es susceptible a dos clases de *problemas de agencia*. El primero tiene que ver con la información personal que el electorado desconoce sobre el agente y que puede causar problemas una vez establecida la relación entre ambos. El segundo problema se asocia con las acciones ocultas del agente que no pueden ser supervisadas por el electorado. La pregunta fundamental en este caso es si el agente respeta las preferencias del electorado aún en situaciones en que este no puede vigilar su comportamiento

1.5.2 El nuevo institucionalismo de la elección racional en el estudio de los sistemas de comisiones

En este apartado revisaremos algunos de los conceptos básicos de esta escuela sobre las comisiones legislativas. Veamos. Los legisladores, como políticos profesionales, intentarán proseguir su carrera, ya sea dentro o fuera de la legislatura. En un estudio sobre el poder legislativo norteamericano, David Mayhew (citado por Morgenstern, 1998) concluye que los legisladores buscan la reelección motivados por los altos salarios que disfrutan los legisladores, los beneficios y ventajas extras del cargo, el impacto que pueden alcanzar en las políticas públicas y el prestigio asociado a ser un representante de la nación. Ahora bien, la carrera legislativa de un político depende de dos factores: los electores y los líderes de su partido. Ya sea que su carrera dependa de los líderes partidarios o de los votantes, las legislaturas ofrecen a los legisladores diversas opciones que pueden poner en marcha para conseguir su objetivo.

Los parlamentarios deben valerse de estrategias que les permitan ganarse de nueva cuenta el voto de los ciudadanos. La especialización en comisiones es una opción que los legisladores pueden seguir para asegurar su permanencia en el cargo (Dworak, 2003). Las comisiones son instrumentos fundamentales para los legisladores. En las comisiones legislativas no sólo es decidido el destino de la mayor parte de las iniciativas legislativas, también el destino de los legisladores es decidido en gran medida ahí.

Mayhew observó que los políticos se valen de diversas estrategias para cumplir sus deseos de reelección. Estas incluyen la publicidad, la fijación de posturas y el reclamo de crédito o reconocimiento. Dado que las comisiones legislativas permiten a los legisladores participar más activamente en el proceso legislativo e influir de manera más directa la toma de decisiones, son especialmente importantes para ellos al momento de fijar su postura y reclamar crédito por la creación de una nueva ley o la modificación de las políticas públicas.

Además, participado en las discusiones y en las votaciones que se desarrollan en las comisiones, los legisladores exteriorizan su postura y permiten a los electores distinguir sus opiniones. De igual manera, los legisladores elaboran y presentan ante las comisiones proyectos de ley que favorecen a sus distritos o a grupos y por los cuales posteriormente pueden reclamar crédito ante sus electores. Estos, a su vez, pueden recompensar el esfuerzo del legislador reeligiéndolo para que continúe ejerciendo el cargo por un periodo más. Mientras que los sistemas de comisiones fuertes deben ampliar la capacidad de los legisladores para desarrollar estas dos estrategias, sistemas de comisiones poco institucionalizados y con facultades limitadas pueden dificultar la habilidad de los legisladores para obtener ventajas de su cargo y conseguir la reelección.

Comisiones permanentes con un nivel de influencia substancial en el proceso legislativo ofrecen a los legisladores la posibilidad de demostrar que están tomando posición a favor de los intereses de sus votantes. De esta manera, las comisiones se convierten en un mecanismo muy eficaz para que los legisladores envíen mensajes a aquéllos que los eligen, ya sea que sus electores primarios sean los ciudadanos por medio de su voto o los líderes del partido que deciden el orden de los candidatos de las listas electorales.

Para que los legisladores produzcan iniciativas que impacten positivamente sobre la vida de los votantes necesitan reunir conocimientos e información técnica detallada. Las comisiones permanentes son las instancias por excelencia para realizar esta tarea pues, como señalé anteriormente, incentivan la especialización y la acumulación de experiencia entre los legisladores que las componen al permitirles concentrar sus esfuerzos en obtener información y datos sobre las áreas de política relacionadas con la jurisdicción de sus comisiones.

Cuando las comisiones disfrutan de facultades importantes, como la autoridad para iniciar leyes o reescribir los proyectos, los legisladores refuerzan sus oportunidades para exponer sus opiniones, reclamar crédito por las acciones tomadas y explotar áreas de conocimiento especializado. Además, la

correspondencia entre las jurisdicciones de las comisiones y las jurisdicciones de los departamentos administrativos, mejora la conexión de las comisiones con el proceso político y aumenta las interacciones de los legisladores con las agencias administrativas claves y grupos de interés.

Así, a búsqueda de la especialización en comisiones es una conducta que los legisladores juzgan beneficiosa pues les puede significar la confirmación en su puesto y el desarrollo de una carrera parlamentaria (Dworak, 2003).

Por último, es importante aclarar los alcances de un modelo que es empleado principalmente para explicar el caso norteamericano. Mattson y Strom (1995) lo utilizan para analizar los sistemas de comisiones en algunos países de Europa, es decir, lo aplican a un contexto político e institucional muy diferente al caso de Estados Unidos. Esto es posible, según los autores, porque esta versión del nuevo institucionalismo está basada en la teoría de la elección racional, la cual ofrece la posibilidad de elaborar explicaciones universales. Además, la teoría de la elección racional no fue concebida con el propósito de explicar algún conjunto de instituciones o problemas políticos particulares. El reto consiste entonces en aprovechar las herramientas de esta versión del nuevo institucionalismo para aplicarlo en otras regiones.

1.6 Variables a considerar en el estudio de los sistemas de comisiones

Es ampliamente aceptado que un sistema de comisiones fuerte es una condición necesaria para que el parlamento funcione efectivamente, sin embargo, es necesario hacer hincapié en que la simple división del trabajo parlamentario en comisiones no garantiza altos niveles de especialización, un proceso legislativo ágil y eficiente o una mejor vigilancia del poder ejecutivo. Las ventajas que en teoría las comisiones ofrecen sólo se pueden alcanzar si existe una estructura institucional que las incentivan y facilitan. Es decir, existe una serie de variables

que modifican el comportamiento de las comisiones y definen su papel dentro del proceso legislativo. Las variables que impactan el desempeño de las comisiones legislativas se pueden agrupar como sigue:

Cuadro 3
Variables en el análisis de los sistemas de comisiones

| Estructura | Procedimientos | Facultades |
|---|---|--|
| Permanencia y duración | Nombramiento de los integrantes | Revisión de proyectos de ley |
| Número | Elección y distribución de presidencias | Modificación de proyectos de ley |
| Delimitación de jurisdicciones | Reportes minoritarios | Iniciativa de ley |
| Jurisdicciones exclusivas | Etapa en el proceso legislativo | Adquisición de información |
| Correspondencia de las jurisdicciones con los departamentos administrativos | | Audiencias con los miembros del gobierno |
| Tamaño de las comisiones | | Programación del horario |
| Restricciones a la pertenencia a múltiples comisiones | | |
| Subcomisiones | | |

Fuente: Elaboración propia con información de Casar(1998), Mattson y Strom (1995) y Norton (2003).

1.6.1 Variables estructurales

1.6.1.1 Permanencia y duración

Los incentivos de los miembros para especializarse disminuyen considerablemente si saben que prestarán sus servicios en una comisión de forma temporal y por un periodo muy corto de tiempo. En cambio, los legisladores considerarán de mayor utilidad obtener información y conocimientos para servir en una comisión en la que permanecerán de forma definitiva por largo tiempo. Por esta razón, es preferible que las legislaturas establezcan sistemas de comisiones

permanentes con ejercicios largos en vez de comisiones ad hoc (Mattson y Strom, 1995).

Al mismo tiempo, conservar la estructura jurisdiccional de las comisiones sin cambios por varias legislaturas confiere coherencia y continuidad al trabajo legislativo. Esta práctica también favorece estabilidad de la labor legislativa, la cual es un elemento indispensable para la generación de patrones de especialización (Martínez Gallardo, 1996).

1.6.1.2 Número de Comisiones

El número de comisiones más conveniente para los parlamentos es un tema polémico sobre el que los estudiosos del tema no se ponen de acuerdo. Un argumento a favor de numerosas comisiones afirma que éstas dificultan el control del gobierno sobre la legislatura pues una gran cantidad de grupos pequeños es menos susceptible de control por parte del ejecutivo que un solo grupo de gran tamaño (Mattson y Strom, 1995: 260).

Sin embargo, los argumentos en contra de un número elevado de comisiones parecen ser mejores y más contundentes. En primer lugar, en un sistema amplio las jurisdicciones de las comisiones pueden ser arbitrarias, con algunas comisiones teniendo un área de competencia muy grande y otras un área muy pequeña. Los proyectos de ley pueden ser referidos a varias comisiones ocasionando retrasos en el proceso legislativo y generando conflictos entre ellas. La ventaja principal de un sistema de comisiones pequeño es que incentiva la especialización y profesionalización al permitir la concentración de las energías de los legisladores en un solo aspecto de la política pública.

1.6.1.3 Delimitación de jurisdicciones

Un complemento a la correspondencia entre comisiones y oficinas de gobierno es la delimitación de jurisdicciones. Si la ley define y especifica con anticipación las áreas de la política pública que le corresponden a cada comisión, los conflictos entre las comisiones por la asignación de proyectos de ley disminuyen, pues ésta se realiza siguiendo lineamientos preestablecidos. Este mecanismo protege la jurisdicción de las comisiones y reduce el poder de la autoridad encargada de remitir los proyectos a comisiones (Casar, 1998: 12).

1.6.1.4 Jurisdicciones exclusivas y correspondencia con los departamentos administrativos

El control parlamento sobre el Ejecutivo se realiza de forma más eficaz si las jurisdicciones de cada una de las comisiones son exclusivas y se relacionan directamente con las jurisdicciones de los departamentos gubernamentales. Las comisiones con jurisdicciones exclusivas y paralelas a las estructuras de gobierno reducen el potencial de conflicto jurisdiccional y de obviar la vigilancia de los ministerios; sí dos o más comisiones pueden reclamar derechos sobre un área o en particular, entonces se puede alegar una jurisdicción sobre el tema o el tema no es tratado por que cada comisión deja la otra lo cubra (Norton, 1993, p. 10). De esta forma, las comisiones mantienen derechos propios sobre la legislación propuesta en un área particular de la política y se evitan confusiones y omisiones por parte de comisiones que pueden tener un área de responsabilidad semejante o compartida.

1.6.1.5 Tamaño de las comisiones

Las comisiones con un número excesivo de miembros pueden anular las ventajas que en principio ofrece la división de las tareas parlamentarias en grupos más

pequeños. Es decir, pueden reproducir los conflictos que son propios del pleno de las Cámaras como la dificultad para alcanzar acuerdos y la lentitud en el trabajo legislativo. Por otro lado, los beneficios de comisiones con pocos miembros son varias. La posibilidad de monopolizar conocimientos aumenta cuando el tamaño de las comisiones disminuye (Mattson y Strom, 1995: 268). De igual manera, es de esperarse que en las comisiones pequeñas la construcción de acuerdos sea más fácil. El tamaño recomendable para una comisión es materia de discusión. Por ejemplo, para Philip Norton (1993: 10) el tamaño óptimo es de entre 10 y 20 miembros, mientras que para otros autores como David M. Olson y William E. Crowther las comisiones en las legislaturas institucionalizadas deben tener entre 10 y 30 miembros.⁶

1.6.1.6 Restricciones a la pertenencia a múltiples comisiones

La pertenencia a múltiples comisiones divide el esfuerzo de los legisladores y obstaculiza la especialización. Esta práctica debilita la cohesión interna de las comisiones pues multiplica las áreas de interés de sus miembros y disminuye su interés en proteger la jurisdicción y la autoridad de las comisiones (Nacif, 2000). Si los legisladores actúan en una, y sólo en una comisión, podrán concentrar sus energías en obtener información acerca de la jurisdicción de la comisión a la que pertenecen y, por lo tanto, la especialización se reforzará. (Casar, 1998, Mattson y Strom, 1995: 271).

1.6.1.7 Subcomisiones

La división del trabajo dentro de las comisiones refuerza la efectividad del sistema de comisiones. A través de las subcomisiones, las comisiones favorecen la

⁶ Crowthe, William E. y Olson David M., *Committees in New and Established Democratic Parliaments: Indicators of Institutionalization* (en línea). Disponible en <http://www.uncg.edu/psc/pdc/wps.html>

especialización y delegan trabajo. Las subcomisiones pueden ser especialmente útiles para la revisión de un proyecto o un problema controversial o complejo que puede requerir una la inversión de una gran cantidad de tiempo para su revisión. El establecimiento de subcomisiones requiere se establezcan con claridad sus responsabilidades y jurisdicciones y los plazos límite para la entrega de sus reportes.

1.6.2 Variables procedimentales

1.6.2.1 Nombramiento de los integrantes

La concentración del poder de nombrar a los miembros de las comisiones en el presidente puede tener el efecto perverso de favorecer a un sólo partido. El del pleno conlleva la dificultad de ponerse de acuerdo en una cámara fraccionada. Sin embargo en ambos casos existe o puede existir la atenuante de una segunda regla que modifique tanto el poder del presidente como el del pleno: la exigencia o recomendación de la representación proporcional de los partidos políticos en la integración de las comisiones (Casar, 1998). En tanto que el reparto de comisiones en cámaras plurales tiende a ser una cuestión que se zanja por negociación entre los partidos, y ésta tiende a reflejar a fuerza de cada partido, se sugiere que, siempre y cuando los órganos de la cámara sean plurales, sean ellos los que tengan el poder de integrar las comisiones.

1.6.2.2 Elección y distribución de presidencias

El mismo criterio aplica para la designación de los funcionarios de las comisiones. En caso de que la integración de las comisiones se rija bajo el principio de proporcionalidad, conviene que sean los propios integrantes de las comisiones los encargados de elegir al legislador que presidirá sus trabajos.

1.6.2.3 Reportes minoritarios

Los reportes o dictámenes minoritarios son una herramienta muy importante para proteger los derechos políticos de las minorías. Constituyen el espacio político de las minorías parlamentarias. A través de ellos, el pleno puede ganar varias opciones de políticas o una garantía de que el informe representa un consenso entre todos los partidos políticos (Mattson y Strom, 1995: 283). Mediante los reportes minoritarios, los miembros del pleno conocen otro punto de vista y pueden aprovechar mejor la información que reciben de las comisiones. Como consecuencia, los legisladores pueden reducir la incertidumbre acerca de los resultados de las políticas. Al mismo tiempo, los reportes minoritarios incentivan la especialización de todos los integrantes de las comisiones al otorgarle a la minoría la posibilidad de elaborar un dictamen alternativo que puede ser votado el pleno.

1.6.2.4 Etapa en el trámite legislativo

La capacidad de las comisiones para influir en los resultados del proceso de elaboración de leyes se incrementa notablemente cuando su participación en el mismo se da en las primeras etapas. Por el contrario, es probable que sea más difícil para las comisiones afectar un proyecto de ley cuando este ya ha sido debatido por el pleno de la cámara. María Amparo Casar (1998, p. 27) señala que las legislaturas que admiten ya sea la primera lectura o el primer debate en el pleno están asociadas con sistemas de comisiones menos institucionalizados y que asignan menos valor a la especialización.

1.6.3 Facultades de las comisiones

1.6.3.1 Revisión de los proyectos de ley

Las comisiones que solo reciben algunos de los proyectos de ley que debe tratar una legislatura tienen un margen de acción muy limitado. En cambio, cuando absolutamente todas las iniciativas deben pasar a comisiones para ser revisadas, la influencia de estos órganos se incrementa notablemente pues tienen posibilidades de actuar sobre una gran variedad de ámbitos políticos y administrativos.

1.6.3.2 Modificación de los proyectos de ley

Las comisiones que poseen la autoridad de modificar o reescribir los proyectos de ley tienen ventajas mayores sobre el establecimiento de la agenda. Reescribiendo los proyectos se apoderan de los poderes de agenda del iniciador original. Si por el contrario, las comisiones no pueden reescribir los proyectos de ley del gobierno, la legislatura se sitúa en una posición comparativamente más débil frente al ejecutivo (Mattson y Strom, 1995, p 286).

1.6.3.3 Iniciativa de ley

El poder de introducir proyectos de ley otorga a las comisiones un fuerte poder para confeccionar la agenda política y legislativa independientemente del poder ejecutivo. Ahora bien, esta facultad adquiere mayor importancia si el pleno de la cámara enfrenta fuertes restricciones para modificar los dictámenes que le son enviados por las comisiones

1.6.3.4 Adquisición de información

Las comisiones se desempeñan mejor en el proceso de elaboración de proyectos de ley y deliberación cuando tienen la facultad de recabar información de forma autónoma. La solicitud de documentos y las reuniones con expertos aportan información valiosa que permite a las comisiones asumir un rol participativo y no depender del ejecutivo para obtención de los datos necesarios para desempeñar su trabajo.

1.6.3.5 Audiencias con miembros del gobierno

Las audiencias se convierten en un eficaz mecanismo de control si las comisiones tienen la facultad de obligar a los miembros del gobierno a asistir a sus reuniones y presentar informes ante ellas. En las audiencias, los miembros de las comisiones pueden cuestionar a los ministros o secretarios sobre la aplicación de los programas de gobierno y sus resultados.

1.6.3.6 Control del horario de las comisiones

Entre menos actores externos controlen los horarios/programas de las comisiones, más será la autonomía de las comisiones. Las comisiones que controlan sus propios horarios pueden decidir cuándo introducir el informe de la comisión al pleno.

CAPÍTULO SEGUNDO

EL PAPEL DEL CONGRESO DE LA UNIÓN EN EL SISTEMA POLÍTICO MEXICANO

2.1 Introducción

En el presente apartado, las herramientas teóricas revisadas anteriormente serán utilizadas para tratar de comprender el caso mexicano. El desempeño del Congreso será analizado tomando como referencia las variables que en el capítulo anterior denominamos como externas: separación de poderes, facultades constitucionales, sistema de partidos y sistema electoral. El análisis de las variables externas se complementa con la descripción del desempeño del Congreso en el cumplimiento de las tres funciones que tiene encomendadas. Esta descripción aporta datos empíricos que nos permiten hablar de la existencia de dos etapas muy diferentes en la trayectoria política del Congreso en el siglo XX. Nuestro objetivo es comprobar la hipótesis que sostiene que las causas de esta situación se localizan en la configuración particular que adquirió el sistema de partidos al nacer, así como en su posterior evolución y transformación. Por esta razón, pondremos especial interés en describir el proceso de construcción y evolución del sistema electoral y del sistema de partidos. De esta manera, podremos comprender su influencia sobre el comportamiento de los legisladores mexicanos.

2.2 La separación de poderes en México

La separación de poderes es un principio que la Constitución de 1917 plasmó claramente:

Art. 49: El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29.

De acuerdo con esta disposición, los constituyentes dispusieron que los ciudadanos eligieran de forma directa al presidente de la República a través de un sistema de mayoría a una sola vuelta. Es decir, la legislatura y el Presidente deberían ser nombrados en elecciones separadas e independientes y sus encargos deberían realizarse en periodos fijos y diferentes. En otras palabras, el régimen que se estableció en México tras la promulgación de la Constitución de 1917 es un sistema presidencial puro. Las consecuencias de esta disposición se manifestaron durante los años siguientes a la promulgación de la Constitución, el Congreso gozó de un amplio poder de decisión y operaba la mayoría de las veces como un contrapeso del Ejecutivo. Sin embargo, como veremos más adelante, estas condiciones no perduraron por mucho tiempo porque la división de poderes sería anulada por la combinación de algunos de los factores políticos descritos en el capítulo anterior.

2.3 Facultades constitucionales del Presidente

Las facultades que el constituyente de 1917 otorgó al jefe del ejecutivo para establecer su agenda legislativa y defender el status quo en contra de los intentos del Congreso por cambiarlo, pueden ser consideradas como limitadas. De acuerdo a la Constitución, el Presidente de la República posee el derecho de presentar iniciativas de ley ante el Congreso de la Unión. También está facultado para

presentar, de manera exclusiva, el presupuesto de egresos ante la Cámara de Diputados y la ley de ingresos ante el Congreso de la Unión. Sin embargo, las iniciativas del Presidente no estén protegidas de ninguna forma y pueden sufrir las modificaciones que el Congreso considere pertinentes, este es el caso también de la ley de ingresos y el presupuesto de ingresos.

El marco normativo también niega al Ejecutivo otros instrumentos jurídicos importantes como el derecho a participar en la elaboración de la agenda parlamentaria, legislar por decreto, establecer plazos a las actividades de los legisladores, obligarlos a proceder por urgencia, fijar precedencia para la discusión y aprobación de sus proyectos sobre otros, o para conseguir su aprobación automática luego de transcurrido un tiempo determinado (Béjar, 2001b).

Al ejecutivo únicamente le fue conferido el veto total y se le negó el veto parcial pues, aunque la Constitución permite al ejecutivo hacer observaciones “en todo o en parte” a los proyectos aprobados por los legisladores, no lo autoriza a promulgar parcialmente una iniciativa (Nacif, 2003).⁷ Además, el veto no puede ser aplicado en temas que son facultades exclusivas de alguna de las Cámaras o de la Comisión Permanente, tampoco cuando el Congreso ejerce funciones de cuerpo electoral o de jurado, ni cuando declara la procedencia de acusación en contra de funcionarios públicos. La convocatoria a celebrar un periodo extraordinario de sesiones tampoco puede ser vetada (Carbonell y Salazar, 2006).

2.4 Sistema de partidos y sistema electoral

En el capítulo anterior indicamos la posibilidad de que un partido ejerza el dominio político por mucho tiempo bajo contextos competitivos. Es decir, el dominio

⁷El artículo 72 de al CPEUM en su inciso C establece:

El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, será devuelto, con sus observaciones, a la Cámara de su origen. Deberá ser discutido de nuevo por ésta, y si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará otra vez a la Cámara revisora. Si por esta fuese sancionado por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación.

prolongado de un partido en el escenario político de un país no es incompatible con la democracia. El problema en México consistió en que la hegemonía del PRI se consiguió por medio del establecimiento de reglas electorales inequitativas y la manipulación de los comicios. Los procesos electorales se constituyeron en la principal herramienta que garantizó que el Senado y la Cámara de Diputados se integrarían, legislatura tras legislatura, con mayorías provenientes del partido del Presidente, al mismo tiempo que impidieron que las elecciones fueran verdaderos espacios para la disputa por el poder político.

El predominio del PRI en México se alcanzó manipulando la competitividad de las elecciones en cuatro niveles. A nivel jurídico, las reglas del juego eran desiguales y favorecían a uno de los competidores: el PRI. A nivel institucional, el partido oficial contó con la parcialidad de los funcionarios electorales y recursos económicos provenientes del gobierno debido a su vinculación orgánica con el Estado. A nivel operativo, la práctica del fraude y otras trampas dificultaron la llegada de la oposición a los puestos de elección popular. Por último, la posición privilegiada del PRI en el nivel decisional era empleada cuando los triunfos del partido oficial que eran cuestionados por la oposición eran impuestos por la fuerza (Crespo, 1999).

De la desigualdad de las reglas el PRI obtuvo por lo menos tres beneficios: ventajas organizativas, legales y logísticas; minimizar la representación de la oposición y reducir su expresión organizada y, finalmente, garantizar que los disidentes de la coalición no encontraran reciclamiento político (pues no existían alternativas competitivas): la única carrera política podía desarrollarse dentro del PRI (Becerra, 2000: 21). En combinación, todas estas irregularidades produjeron que la predictibilidad se convirtiera en la característica más importante de los comicios durante la etapa del partido hegemónico (Valdés, 1999). Revisemos ahora brevemente el proceso de construcción y consolidación del sistema de partidos en México.

En la Constitución de 1917 las referencias hacia los partidos políticos y sus formas de organización e interacción fueron mínimas. Un primer intento de regular

la vida partidaria fue la Ley para la Elección de los Poderes Federales, que fue aprobada en 1918. Esta ley exigía cien miembros para constituir un partido político, aprobar un programa político y de gobierno; contar con un órgano de difusión; no emplear algún título religioso, ni representar intereses exclusivos de una raza o religión. En cuanto a la organización de las elecciones, la ley cedió mucho poder a las autoridades municipales al encargarles la construcción de las listas municipales de candidatos, la demarcación de los distritos electorales y la ubicación de las casillas. A los ayuntamientos también les fue impuesta la obligación de registrar a los candidatos independientes o de los partidos políticos (Marván, 2001, Medina, 1995).

Así, el decenio de los veinte se caracterizó por la abundancia de partidos políticos de toda clase y por la ausencia de un sistema de partidos que permitiera una vida política estable (Medina, 1995). La mayoría de los partidos tenían una vida efímera y su influencia política se limitaba al ámbito regional pues se constituían bajo el auspicio de los caudillos y jefes políticos locales. Entre los partidos políticos más importantes se encontraban: el Liberal Constitucionalista (1916), el Comunista (1919), el Laborista Mexicano (1920), el Nacional Agrarista (1919) y el Nacional Cooperativista (1917).

En el Congreso, esta situación se tradujo en la presencia de números grupos y “partidos” que dificultaban la formación de mayorías legislativas sólidas y la construcción de acuerdos. Los presidentes del periodo en algunas ocasiones contaban con mayorías legislativas, pero estas no eran estables. Además, a pesar de que en la integración del Congreso era empleado el sistema de mayoría relativa en distritos uninominales, los legisladores estaban más comprometidos con las fuerzas políticas locales que los habían apoyado para llegar al cargo que con los votantes. En un contexto de elecciones controladas por los poderes locales y regionales, y en donde además se podía cometer fraude, el futuro de los legisladores no dependía del electorado sino de los caudillos, caciques y organizaciones políticas locales. La reunión de todos estos factores originó la

separación de poderes propia del sistema presidencial operara de la manera esperada.

Sin embargo, la excesiva dispersión de fuerzas políticas generaba constantes disputas y conflictos armados. Por eso, entre la fracción triunfante de la Revolución (la constitucionalista) surgió la idea de fundar un gran partido que fuera capaz de aglutinar a una enorme cantidad de organizaciones políticas y organizar de manera pacífica y ordenada la sucesión presidencial. Tras la muerte de Álvaro Obregón en 1928, Plutarco Elías Calles, quien ya para entonces era reconocido como el Jefe Máximo de la Revolución, se convirtió en el principal impulsor del proyecto. Los trabajos para la creación del Partido Nacional Revolucionario (PNR) comenzaron en diciembre de 1928 y culminaron en marzo de 1929. El PNR logró superar la enorme atomización partidaria y reunir en su interior a cientos de organizaciones y partidos locales para encauzar la lucha política por la vía institucional y electoral.

La gran alianza de partidos que significó el PNR le permitió acaparar rápidamente la mayoría de los puestos de elección popular del país. Al nacer, el PNR se convirtió en una coalición electoralmente hegemónica que operó bajo una lógica que implicaba la reducción de los demás partidos políticos a la categoría de partidos “contrarrevolucionarios” o “reaccionarios” que podían ser fácilmente declarados ilegales, dejando de hecho al PNR como el único partido legítimo (Garrido, 1991: 100). El PNR proporcionó estabilidad e institucionalidad al sistema político. Sin embargo, la pretensión de aglomerar a todas las fuerzas revolucionarias creó un partido que se concebía a sí mismo como representante casi exclusivo de la nación, como heredero de la gesta armada y como el único capaz de llevar hasta sus últimas consecuencias los compromisos revolucionarios. Cualquier intento de organización por fuera de sus filas sería contemplado simple y llanamente como una expresión de las fuerzas contrarrevolucionarias (Woldenberg, 1993).

Este fue el principio bajo el cual nació y operó en sus primeros años de existencia el partido hegemónico. Sin embargo, el ostentarse como el único

representante legítimo de las demandas de la Revolución no le permitiría al PRI mantener su posición dominante y la cohesión interna de manera indefinida. Así, se volvió indispensable buscar mecanismos más eficaces y seguros que permitieran al partido conservar y extender su hegemonía. La respuesta se encontró, como señalamos anteriormente, en las reglas electorales y los comicios.

La Ley Federal Electoral de 1946 vino a consolidar el sistema de partido hegemónico. Una de las novedades más importantes de esta ley fue la introducción de nominación partidaria a los puestos de elección popular federales. También implantó fuertes requisitos para el registro de partidos políticos nacionales: contar con 30,000 afiliados en todo el país, en por lo menos las dos terceras partes de los estados de la República y un mínimo de 1,000 afiliados por entidad federativa.

Con esta ley, el poder con el que anteriormente contaban las autoridades y fuerzas políticas locales para organizar y controlar las elecciones disminuyó drásticamente. La vigilancia y operación de los comicios quedaron en manos del Poder Ejecutivo por medio de la creación de la Comisión Federal de Vigilancia Electoral compuesta por el Secretario de Gobernación y otro miembro del gabinete como comisionados del Poder Ejecutivo; dos miembros del Poder Legislativo y dos comisionados de los partidos políticos nacionales. De igual forma, el empadronamiento también se convirtió en responsabilidad del gobierno federal a través del Consejo del Padrón Electoral. Estas dos últimas medidas reforzaron el centralismo político al dejar en manos del Ejecutivo el control y la organización de las elecciones.

La centralización que se inicia entonces comienza a construir las nuevas condiciones para la formación de partidos políticos de alcance nacional. Hasta antes, el hecho de que los comicios se resolvieran en los espacios municipales y estatales, había dado origen a un fuerte fraccionamiento político que se expresaba en la multiplicación de los partidos políticos locales, que se disputaban las gubernaturas, las presidencias municipales y los puestos de representación en el Congreso (Sirvent, 2002 : 66).

Uno de los propósitos fundamentales de esta ley fue el establecimiento de un sistema nacional de partidos para evitar los movimientos electoreros (Medina, 1995). Se esperaba que la nominación partidaria obligatoria fortaleciera la capacidad de los partidos de oposición para reclutar candidatos a la Cámara de Diputados. Sin embargo, la presencia de candidatos de oposición no aumentó sustancialmente. Según Molinar (citado por Nacif, 2002), el PAN experimentó un aumento muy modesto en su cobertura de distritos al pasar del 46.9% de distritos en 1946 al 55.1% en 1961. En las elecciones de 1955 y 1961 para elegir a la Cámara de Diputados el 20% de los distritos no tenía candidatos de la oposición. La nominación partidista tampoco redujo el monopolio del PRI en el Congreso. En el Cuadro 1 puede observarse como desde las elecciones de 1949 (año en que entró en vigor por primera vez la ley de 1946) hasta 1964 la oposición sólo colocó a 39 legisladores en la Cámara de Diputados mientras que el PRI ocupó más del 90% de las curules. Los elevados requisitos para el registro de partidos políticos a nivel nacional cerraron la posibilidad de que los partidos locales participaran en las elecciones federales.

Durante el sexenio de Adolfo Ruiz Cortines las trabas para la participación partidaria se extendieron. La Ley Electoral de 1954 fijó la cantidad necesaria para obtener el registro nacional en 75,000 afiliados repartidos en por lo menos las dos terceras partes de los estados, con más de 2500 afiliados en cada uno de ellos. El endurecimiento de los requisitos fue una medida adoptada como respuesta a la gran fuerza electoral que la candidatura de Miguel Henríquez Guzmán había mostrado en las elecciones presidenciales de 1952 postulado por la Federación de partidos del Pueblo. Los requerimientos se elevaron tanto que la oposición se enfrentó a obstáculos prácticamente insalvables, por lo que durante las décadas siguientes sólo existieron tres partidos de oposición que competían en una clara

situación de desventaja: el Partido Acción Nacional, el Partido Popular –fundado en 1948 y transformado en Partido Popular Socialista en 1960– y el PARM.⁸

Según Nacif (2002) la escasa relevancia de la oposición también se explica por la no reelección consecutiva. Esta medida puede considerarse como la causa estructural de la debilidad de los partidos de oposición. La no reelección consecutiva en el Congreso eliminó los incentivos que los partidos de oposición podían ofrecer a los políticos para reclutarlos y postularlos como candidatos. La razón es que para los políticos locales no era atractivo hacer una fuerte inversión de recursos para competir por un cargo que difícilmente alcanzarían o en el que permanecerían poco tiempo ante la imposibilidad de realizar en él una carrera política.

Además, continúa Nacif, la oposición tampoco estaba en posición de asegurar a sus candidatos una recompensa posterior en otro puesto de elección popular o dentro de la administración pública. Sólo el PRI podía garantizar permanencia en el ámbito político debido a su control centralizado sobre la nominación de candidatos y a su capacidad para postular candidatos a todos los puestos de elección popular en el ámbito municipal, estatal y federal. De esta forma, y en combinación con el sistema de mayoría simple, la no reelección consecutiva contribuyó a salvaguardar el dominio del PRI dificultando a los partidos de oposición existentes la presentación de candidatos en el cien por ciento de los distritos y desalentando, por la misma razón, la formación de nuevas organizaciones políticas.

La primera reforma importante que busco equilibrar la desigualdad de la competencia partidaria se puso en marcha en 1963. La reforma de 1963 mezcló el sistema mayoritario simple y en distritos uninominales con una figura cuyo propósito era amortiguar los efectos de dicho sistema: los diputados de partido. Los partidos minoritarios tendrían derecho a cinco de estos diputados, en caso de obtener al menos 2.5% de la votación total y uno más, hasta un total, de 20, por

⁸ El PARM obtuvo su registro en 1957 y, al igual que el PPS, es considerado un partido “satélite” pues nació con el objetivo de legitimar las victorias del PRI y atraer a la arena electoral a los disidentes del partido. En sus inicios estuvo conformado principalmente por militares.

cada 0.5% que obtuviesen de más. Los partidos de oposición encontraron en el cambio incentivos para postular un mayor número de candidatos y realizar campañas.

Sin embargo, la asignación de curules bajo el sistema de diputados de partido implicó la asignación diferenciada de espacios de representación para los partidos minoritarios, con lo cual se veían beneficiados, pero congelados en dicha posición. Con esta fórmula, el PRI podía ganar todo sin reservas y sin que pareciera un monopolio porque ya estaba fijada una pista de representación segura y propia de las minorías (Peschard, 1993).

La debilidad del PARM y del PPS era evidente para 1972. Para evitar la desaparición de estos partidos de “oposición” y conservar el sistema de partidos que se había formado desde la década de los cincuenta, el Ejecutivo planteó ante el Congreso una reforma para reducir de 2.5 a 1.5 el mínimo de votación necesario para la asignación de los diputados de partido y aumentar de 20 a 25 el número tope de curules a repartir mediante este sistema. Con la Ley Federal Electoral aprobada en 1973 también disminuyó de 75 000 a 65 000 el número de afiliados solicitado para registrar un nuevo partido. La participación de los partidos en los órganos electorales también se facilitó al establecerse que todos los partidos con registro estarían representados tanto en la Comisión Federal Electoral como en todas las demás instancias electorales estatales y distritales con derecho a voz y voto. Los resultados de estas reformas fueron positivos para los partidos de oposición puesto que en las elecciones de 1973 su votación registró un pequeño aumento.

Sin embargo, para 1976, la situación del sistema de partidos era muy complicada. Los partidos de oposición disminuyeron su votación y se vieron imposibilitados para presentar candidatos presidenciales propios. Además, un conjunto de organizaciones políticas como el Partido Mexicano de los Trabajadores, el Partido Socialista de los Trabajadores y el Partido Demócrata Mexicano intentaban integrarse al sistema pero no lo conseguían debido a las trabas impuestas por las leyes electorales.

Cuadro 4
Composición del sistema de partidos y representación, 1961 – 1976

| Años | Partido Político | | | | | | | |
|------|------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| | PRI | | PPS | | PAN | | PARM | |
| | Votos % | Escaños | Votos % | Escaños | Votos % | Escaños | Votos % | Escaños |
| 1961 | 90.3 | 172 | 1.0 | 1 | 7.6 | 5 | 0.5 | 0 |
| 1964 | 82.3 | 175 | 1.4 | 10 | 11.5 | 20 | 0.7 | 5 |
| 1967 | 83.9 | 174 | 2.2 | 10 | 12.4 | 20 | 1.4 | 6 |
| 1970 | 83.3 | 178 | 1.4 | 10 | 14.1 | 20 | 0.8 | 5 |
| 1973 | 70.5 | 188 | 3.5 | 10 | 14.4 | 25 | 1.8 | 7 |
| 1976 | 79.8 | 195 | 3.0 | 12 | 8.6 | 20 | 2.5 | 10 |

Fuente: Sirvent (2002).

Cuadro 5
La representación en la Cámara de Diputados
Número y porcentaje de escaños en poder del PRI y la oposición, 1946-1995

| Año | PRI | | Oposición | | Total |
|------|---------|------|-----------|------|-------|
| | Escaños | % | Escaños | % | |
| 1946 | 141 | 95.9 | 6 | 4.1 | 147 |
| 1949 | 142 | 96.6 | 5 | 3.4 | 147 |
| 1952 | 151 | 93.8 | 10 | 6.2 | 161 |
| 1955 | 153 | 94.4 | 9 | 5.6 | 162 |
| 1958 | 153 | 94.4 | 9 | 5.6 | 162 |
| 1961 | 172 | 96.6 | 6 | 3.4 | 178 |
| 1964 | 175 | 83.3 | 35 | 16.7 | 210 |
| 1967 | 177 | 83.5 | 35 | 16.5 | 212 |
| 1970 | 178 | 83.6 | 35 | 16.4 | 213 |
| 1973 | 189 | 81.8 | 42 | 18.2 | 231 |
| 1976 | 195 | 82.3 | 42 | 17.7 | 237 |
| 1979 | 296 | 74 | 104 | 26 | 400 |
| 1982 | 299 | 74.8 | 101 | 25.3 | 400 |
| 1985 | 289 | 73.3 | 111 | 27.8 | 400 |
| 1988 | 260 | 52 | 240 | 48 | 500 |
| 1991 | 320 | 64 | 180 | 36 | 500 |
| 1994 | 300 | 60 | 200 | 40 | 500 |

Fuente: Casar (1999).

La disciplina de los contingentes del PRI en el Congreso se fundamentó en los efectos que sobre las estrategias políticas de los legisladores tuvieron el sistema de partido hegemónico y la cláusula de la no reelección consecutiva

aprobada en 1933. Esta reforma prohibió la reelección inmediata de diputados federales, senadores, legisladores locales y presidentes municipales.

Anteriormente a esta reforma, los políticos que obtenían un puesto como legislador lo hacían gracias al apoyo de los partidos locales, por lo que al llegar al Congreso se interesaban más en atender los intereses de sus electorados y maquinarias políticas estatales que por pactar con el PNR y su dirigencia nacional. Por este motivo, y aunque el PNR nació como una coalición electoralmente hegemónica que ganaba prácticamente todos los distritos del país, eran los partidos locales quienes organizaban y controlaban el Congreso (Nacif, 2002).

La reforma que prohibió la reelección consecutiva fue concebida por Plutarco Elías Calles como una medida para evitar la inmovilidad de algunos líderes e incorporar al partido a políticos que hasta entonces habían estado excluidos, evitando así la formación de una oposición demasiado poderosa. Para discutir las reformas antireeleccionistas el PNR celebró en octubre de 1932 una Convención Nacional Extraordinaria en la ciudad de Aguascalientes a la que asistieron cerca de mil delegados. En la Convención la mayoría de las delegaciones estatales – excepto las de Veracruz, Nayarit y Tlaxcala – se manifestaron a favor de la no reelección y finalmente el proyecto de reformas expuesto por el Comité Ejecutivo Nacional del partido fue aprobado.

Posteriormente, en el mes de marzo del año siguiente, la Comisión Permanente del Congreso de la Unión convocó a un periodo extraordinario de sesiones para convertir en ley las resoluciones tomadas en la Convención. Las reformas constitucionales antireeleccionistas fueron publicadas por el Presidente Abelardo L. Rodríguez el 29 de marzo de 1933 (Lajous, 1979).

La prohibición de la reelección inmediata impidió el desarrollo de carreras políticas dentro de la legislatura. Con esta disposición, y una vez que la Segunda Convención Nacional del PNR aprobó la disolución de los partidos locales que lo integraban, la dirigencia del partido de la revolución se fortaleció enormemente pues tuvo a su disposición el control centralizado de la selección de sus candidatos a los diferentes puestos de elección popular. Así, los legisladores que

deseaban desempeñar otro cargo público de elección tenían que observar una estricta disciplina hacia los proyectos e instrucciones provenientes de la dirigencia del partido pues de ahora en adelante su futuro político quedaría en sus manos.

A pesar de que el sistema de mayoría relativa era el predominante, los legisladores no se sentían incentivados a trabajar por sus distritos, pues la no reelección y la centralización de la nominación de candidatos disminuían drásticamente la intervención de los electores en la definición del futuro político de los legisladores.

Ahora bien, en su calidad de máximo líder del partido de la revolución, el Presidente era quien efectivamente ejercía el control sobre elaboración de las listas de candidatos. En consecuencia, el comportamiento de los parlamentarios estaba dirigido especialmente a promover y resguardar los intereses del jefe del Ejecutivo.

La disciplina partidista descansa en la esencia misma del partido hegemónico. El PRI aseguraba a sus legisladores la obtención de puestos de elección y restringía severamente las opciones de éxito fuera del partido. De esta manera, los parlamentarios se disciplinaban porque de lo contrario podían ser expulsados del partido y alcanzar otro puesto de elección popular era un objetivo muy difícil de alcanzar.

En aquellos casos en que estos mecanismos no eran suficientes para disciplinar a los legisladores, el marco institucional interno del Poder Legislativo colaboró de manera eficaz para someterlos. El mecanismo utilizado para ello consistió en desalentar cualquier actuación independiente y limitar las opciones disponibles para los disidentes.

Bajo esta lógica, en 1934 el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso asignó al presidente de la Gran Comisión la facultad de proponer al pleno la integración de las comisiones permanentes y especiales, y la decisión en distintos rubros de orden administrativo tales como el nombramiento del Oficial Mayor. La posibilidad de participar en estos órganos o de contar con los apoyos

necesarios para el cumplimiento del compromiso representativo de cada legislador se vio sometida así a su control.

Para limitar la participación independiente de los legisladores del partido oficial en el proceso legislativo, la facultad de decidir que asuntos eran discutidos por el pleno quedó totalmente a discreción del Presidente de la Mesa Directiva de cada cámara, en tanto encargado de atender la formulación de la orden del día. Incluso la oportunidad de que las proposiciones fueran dictaminadas para después ser discutidas por la asamblea debió sujetarse a que quienes las suscribieran formaran “mayoría de diputación”, lo que incorporó una dificultad adicional a cualquier intervención autónoma del legislador en el proceso parlamentario (Béjar, 2003).

2.5 El cumplimiento de las funciones del Congreso durante la etapa del partido hegemónico

En este periodo el ejercicio de las tareas encargadas al Poder Legislativo fue delegado al Presidente de la República o abandonado voluntariamente por los legisladores. La función principal de la Cámara de Diputados y del Senado de la República mientras estuvieron controladas por el Revolucionario Institucional consistió en aprobar y legitimar las decisiones del Ejecutivo. El Congreso actuaba como “caja de resonancia” de los intereses del Presidente de la República. Esto no quiere decir que la Cámara de Diputados y el Senado no tuvieran ninguna trascendencia o que su presencia fuera inútil, significa que el Congreso se preocupaba más por preservar los intereses del Ejecutivo que por cumplir las funciones que le fueron encomendadas (Espinoza, 2003).

Aunque el texto constitucional estableció un sistema presidencial puro, la separación de poderes concebida por la Constitución no pudo ser llevada a la práctica y en lugar de un régimen presidencial surgió un fenómeno político

conocido como “presidencialismo”⁹. Enseguida revisaremos la evidencia que sustenta estas aseveraciones.

2.5.1 Función representativa

El control que el Presidente de la República pudo ejercer sobre el sistema electoral y el sistema de partidos le permitió durante varias décadas controlar la fase electoral de la representación. De esta manera, el jefe del Ejecutivo pudo penetrar en el Congreso y volver insignificante o de escaso valor político, en términos democráticos, su papel representativo (Casar, 2002).

Como consecuencia, legislatura tras legislatura la participación de la oposición en la integración del Congreso era mínima y, por lo tanto, la presencia de programas y proyectos distintos a los del PRI fue escasa. La ciudadanía no podía mostrar su descontento llevando al Congreso a otras fuerzas políticas.

La función de representación quedó entonces en manos de los legisladores de un solo partido, quienes en su escala de prioridades colocaban en primer lugar al Presidente y en segundo al electorado. El Congreso tardó mucho tiempo en consolidarse como el principal escenario donde se representan los intereses de los distintos grupos de la sociedad. La alianza entre el partido mayoritario y el gobierno disminuyó drásticamente el papel de la legislatura en la toma de decisiones e impidió la expresión en su seno de las diferentes inquietudes y presiones provenientes de la sociedad.

Por si fuera poco, el corporativismo surgido a partir del sexenio del general Lázaro Cárdenas debilitó seriamente la función representativa del Congreso. A partir de entonces, la representación de la ciudadanía y la satisfacción de sus demandas fue tarea principalmente del nuevo sistema

⁹ El presidencialismo constituye una aplicación deformada del régimen presidencial clásico por debilitamiento de los poderes del parlamento e hipertrofia de los poderes del presidente. Funciona sobretodo en los países latinoamericanos que han transportado las instituciones constitucionales de los Estados Unidos a una sociedad diferente caracterizada por el subdesarrollo técnico, el predominio agrario, las grandes propiedades agrícolas y la colonización por la vecina y superpoderosa economía de los Estados Unidos (Duverger, 1980: 152).

corporativo. Sujetas ambas cámaras del Congreso Federal a una ardua competencia, la representación política no pudo desarrollarse en su interior. Desde esta perspectiva su intervención en este renglón ha sido admitida sólo en contadas ocasiones, especialmente, en aquellas en que se precisa la introducción de correcciones destinadas a proteger las alianzas, o los mercados políticos del régimen, durante la etapa de certificación legislativa (Béjar, 1995).

2.5.2 Función legislativa

La función legislativa de la Cámara de Diputados sufrió graves limitaciones en esta etapa, tanto en lo que se refiere a su facultad para aprobar y rechazar leyes, como en lo concerniente a su actividad como impulsora de proyectos de ley en beneficio de los ciudadanos.

Dada la relación que los contingentes de legisladores pertenecientes al PRI establecieron con el Presidente de la República, éste no encontró por varias décadas ninguna dificultad para lograr que sus proyectos de ley fueran aprobados por la Cámara Baja. Pablo González Casanova (1965: 31-32) encontró, al analizar el periodo que va de 1935 a 1961, que en los años 1935, 1937 y 1941 el 100% de las iniciativas del Ejecutivo fue aprobado por unanimidad. A partir de 1943 son aprobados por unanimidad el 92% de los proyectos (1943), el 74% de los proyectos (1947), el 77% (1949); el 59% (1953), el 62% (1955), el 95% (1959), el 82% (1961). Además, de 1935 a 1964 el promedio de las iniciativas presidenciales aprobadas de la misma forma fue de 85.56%.

Otra información significativa indica que en los proyectos que son aprobados por mayoría, los votos en contra sólo representan el 4% de la votación total (1943), el 3% (1947), el 3% (1949), el 3% (1953), el 5% (1955), el 3% 1961. Esta evidencia conduce al autor a firmar que en México el equilibrio de poderes no opera y que el Poder Legislativo tiene una función simbólica.

La paulatina concentración de la función legislativa en manos del Ejecutivo puede apreciarse en los siguientes datos:

Cuadro 6
El proceso legislativo en la Cámara de Diputados, 1917-1934

| Periodo | Legislatura | Diputados | | Presidente | | Iniciativas aprobadas Presidente/ diputados |
|-----------|-------------|-------------|---------------|-------------|---------------|---|
| | | Iniciativas | Tasa de Éxito | Iniciativas | Tasa de Éxito | |
| 1917-1918 | XXVII | 157 | 36.3 | 85 | 37.6 | 0.56 |
| 1918-1920 | XXVIII | 234 | 20.1 | 72 | 33.3 | 0.51 |
| 1920-1922 | XXIX | 266 | 27.4 | 76 | 18.4 | 0.19 |
| 1922-1924 | XXX | 102 | 55.9 | 124 | 47.6 | 1.04 |
| 1924-1926 | XXXI | 123 | 75.6 | 66 | 59.1 | 0.42 |
| 1926-1928 | XXXII | 91 | 90.1 | 125 | 67.2 | 1.02 |
| 1928-1930 | XXXIII | 81 | 81.5 | 117 | 84.6 | 1.50 |
| 1930-1932 | XXXIV | 40 | 87.5 | 156 | 76.3 | 3.40 |
| 1932-1934 | XXXV | 24 | 83.3 | 140 | 92.9 | 6.50 |

Fuente: Nacif (2002).

Nacif hace notar que antes de la formación del PNR los legisladores de la Cámara de Diputados disputaban al Presidente la tasa de iniciativas aprobadas. Sin embargo, a partir de la XXXIV Legislatura, después de la fundación del PNR, se aprueban 3.4 veces más iniciativas del presidente de la República que de los diputados. La relación casi se duplica en la siguiente legislatura. El éxito legislativo de los Presidentes en los dos siguientes sexenios es notable.

En los sexenios de Lázaro Cárdenas y Manuel Ávila Camacho, se reporta que de las 1483 iniciativas que llegaron a la Cámara de Diputados, 1062 (71.6%) fueron presentadas por el Ejecutivo y sólo 335 (22.6%) por los diputados. Otro

dato revelador indica que de las 1268 iniciativas aprobadas, 1032 (81.4%) fueron introducidas por el Ejecutivo, mientras que la Cámara de Diputados sólo introdujo 190 (15%). Por último, el promedio de aprobación de las iniciativas presentadas por Lázaro Cárdenas fue de 97.1%, mientras que el del Presidente Ávila Camacho fue de 98.1% (Weldon, 1997).

Javier Santiago (1999) afirma que durante el periodo de auge del presidencialismo, 1952 a 1988, el Congreso funcionó como una instancia técnica que corregía las deficiencias en los proyectos de ley del Ejecutivo. Sin embargo, el Presidente no aceptaba ninguna intromisión de los legisladores en leyes fundamentales como el presupuesto y la ley de ingresos. A pesar de que los diputados tienen la facultad de introducir enmiendas al presupuesto antes de votarlo, los legisladores del PRI rara vez hicieron uso de esa facultad. El predominio del PRI debilitó el sistema de comisiones permanentes y lo relegó a un papel secundario de ratificación de los proyectos presidenciales.

2.5.3 Función de control

En México, por largo tiempo el Congreso no fue un contrapeso eficaz del poder Ejecutivo. Uno de los aspectos más preocupantes y negativos del largo dominio del PRI sobre el Congreso fue la ausencia de mecanismos de control, vigilancia y fiscalización del manejo de los recursos económicos y financieros de carácter público, lo que ha redundado en corrupción y malos manejos. Revisaremos a continuación uno de los elementos que caracterizamos como fundamental para el ejercicio del control: la aprobación del presupuesto de egresos.

James Wilkie (citado por Carpio, 2003) reporta que entre 1918 y 1928 hubo un solo cambio a los presupuesto propuestos por el Ejecutivo Federal, y apenas llegó al 0.1%. En la década de 1930, ocurrieron las últimas modificaciones de consideración: en 1932 y 1937, la iniciativa presidencial fue alterada alrededor de 1%, aunque en 1934, el cambio alcanzó el 6%. Entre 1939 y 1953, los

presupuestos tuvieron pequeñas modificaciones del 0.1 al 0.2%. La última modificación ocurrió en 1960 cuando el presupuesto fue aumentado 0.1%.

A partir de 1935, los gastos ejercidos exceden a los gastos proyectados, discrepancia que aumenta significativamente a partir de 1942 y se vuelve excesiva a partir de las administraciones de Adolfo Ruiz Cortines y de Adolfo López Mateos entre 1952 y 1960. La misma tendencia se observa en la contratación de empréstitos. En este caso, la diferencia entre los montos proyectados y los contratados entre 1960 y 1971, osciló entre 1000 y 2000 por ciento. Todo ello sin que el Congreso ejerciera acción alguna ante el desorden presupuestario del Ejecutivo.

Por su parte, Ugalde (2002) concluye que durante el periodo de 1970-1996, el presupuesto siempre se aprobó en la Cámara de Diputados fácilmente gracias a las mayorías del PRI. En promedio, el presupuesto fue aprobado por el 86% de los diputados durante esos 24 años, con una variación que va de una votación mínima de 60% en 1988, a la unanimidad de votos en siete años del mismo periodo. Entre 1970 y 1979 se observa un patrón de votación unánime, que coincide con una presencia mayoritaria del PRI en la Cámara.

En lo concerniente a la revisión de la cuenta pública, la situación era semejante. La Contaduría Mayor de Hacienda, órgano técnico de la Cámara de Diputados, tuvo por largo tiempo la responsabilidad de vigilar el gasto público y revisar la cuenta pública. A pesar de que contaba con poderes considerables, su desempeño puede catalogarse como pobre.

La Contaduría siempre aprobaba la cuenta pública aunque tuviera conocimiento de que el Ejecutivo se había excedido en el monto de los gastos aprobados. Un ejemplo se presentó 1976 cuando el Ejecutivo solicitó empréstitos contra el crédito de la nación por 48.4% más de lo autorizado por el Congreso, el cual, a pesar de lo inconstitucional de tal comportamiento, no emprendió ninguna acción en contra del Ejecutivo.

Otros datos de Ugalde confirman la ineficiencia de la Contaduría Mayor de Hacienda para supervisar el gasto público. Entre 1975 y 1988 se realizaron cerca

de 2800 auditorías a más de 4000 entidades del sector público. Cada auditoría dio lugar a varios resultados (seis en promedio) por el número total de resultados susceptibles de contener anomalías ascendió en ese periodo a casi 17, 000. De este total, la Contaduría promovió las siguientes acciones:

- En 92 casos hubo resarcimiento total o parcial de recursos faltantes.
- En 89 casos se turnaron los expedientes a la Secretaria de la Contraloría para que fincara responsabilidades,
- y en 76 casos hubo denuncia penal.

Esto quiere decir que hubo 257 sanciones ejecutadas en ese período, cifra que contrasta con las 2800 auditorías practicadas y los 17000 resultados obtenidos.

La debilidad de la fiscalización legislativa se refleja también en la atención que reciben las recomendaciones de la Contaduría. Cada año, emite cientos de ellas para mejorar el funcionamiento de las entidades públicas. Por ley deben atenderse en tiempo y forma, pero los indicadores muestran un bajo nivel de respuesta. Entre 1985 y 1992, por ejemplo, el nivel de atención fue de 57% en promedio, con años como 1986 donde sólo el 43% de las recomendaciones fueron atendidas (Ugalde, 2000).

2.6 Las reformas electorales que dieron paso al nuevo papel del Congreso

Los analistas del poder legislativo coinciden al señalar que la influencia del Poder Legislativo sobre la vida política nacional aumentó considerablemente con la aparición en 1997 de los gobiernos divididos. Ugalde (2003) considera que a partir de 1997 el Congreso ha adquirido una gran influencia sobre la vida política nacional. Según este investigador, el nuevo protagonismo del Poder Legislativo

tiene como causa fundamental la competitividad y el pluralismo que el sistema de partidos ha alcanzado debido a las reformas electorales aplicadas durante las últimas décadas.

La reforma electoral de 1977 contiene novedades que implican cambios estructurales del sistema electoral. Se concibió con el propósito fundamental de prolongar el sistema de partido hegemónico mediante la incorporación de nuevas fuerzas políticas a la lucha electoral. La Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procedimientos Electorales estableció dos caminos distintos para acceder al reconocimiento legal del partido: el registro definitivo y el registro condicionado. Para conseguir el registro definitivo era necesario, entre otras cosas contar con tres mil afiliados, cuando menos, en la mitad de las entidades federativas, o 300 afiliados cuando menos en la mitad de los distritos electorales. La vía del registro condicionado fue la puerta de entrada al sistema de los nuevos partidos y consistía en que, una vez otorgado el registro condicionado por la Comisión Federal Electoral, éste debía ser refrendado por los partidos obteniendo por lo menos el 1.5 % de los votos en alguna de las votaciones de la elección para la que se les otorgó registro condicionado. Una vez cubierto este requisito, los partidos obtenían el registro definitivo. La LOPPE también instituyó la figura de las asociaciones políticas y otorgó el derecho a los partidos y asociaciones de formar frentes y coaliciones.

La nueva ley también dispuso que la Cámara de Diputados se ampliara a 400 curules, 300 de mayoría simple y 100 de representación proporcional, con la particularidad de que estos últimos estaban reservados exclusivamente para los partidos de oposición porque el requisito para participar en la asignación era haber obtenido menos de sesenta triunfos de mayoría.

En términos de autoridades electorales, la LOPPE fortaleció a la Comisión Federal Electoral al otorgarle personalidad jurídica propia y facultades para decidir sobre el registro de los partidos; otorgar prerrogativas a los partidos, resolver sobre los convenios de fusión, frente y coalición; integrar las comisiones locales y distritales, entre otras.

Las consecuencias de estas modificaciones pudieron observarse en la composición del sistema de partidos en el periodo de 1979 a 1985. En 1979 alcanzaron el registro condicionado el Partido Demócrata Mexicano (PDM), el Partido Comunista Mexicano (PCM) y el Partido Socialista de los Trabajadores (PST), mismo que convirtieron en definitivo al lograr pasar la meta del 1.5%. En 1982 dos nuevos partidos lograron su registro condicionado: el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT) y el Partido Social Demócrata (PSD), pero solamente el primero lograría llegar al 1.5% en la elección de diputados de representación proporcional. Al mismo tiempo, el PARM, uno de los partidos de oposición ficticia, perdió el registro a pesar de su alianza con el PRI. Finalmente, en 1985 el Partido Mexicano de los Trabajadores (PMT) logró refrendar su registro al llegar a la barrera de 1.5%. Con esto, al finalizar la elección de 1985 los partidos con registro sumaban ya nueve. Es decir, el abanico de opciones políticas se amplió considerablemente.

Como consecuencia, todos los partidos que conformaban el sistema electoral previo a la reforma (PRI, PAN, PPS y PARM) pierden en su porcentaje de votación a favor de las nuevas opciones. De igual manera, el PRI sufre un reajuste en su votación de más de diez puntos porcentuales en el periodo 1976-1979. La presencia de siete grupos parlamentarios en la Cámara de Diputados anima la vida parlamentaria y las discusiones realizadas en su seno comienzan a tomar una mayor relevancia pública (Becerra, 2000).

En 1986-1987 se aumentó a 500 el número de integrantes de la Cámara de Diputados, al pasar de 100 a 200 los electos por medio de la representación proporcional; se dio así más espacio en la representación a los partidos minoritarios y se corrigió, en parte, la sobrerrepresentación que beneficiaba al PRI. Hasta antes de esta reforma la calificación de las elecciones se llevaba a cabo por colegios electorales, conformados por los presuntos diputados y senadores, en los casos de la elección de los integrantes de cada una de estas cámaras y, en el caso de la elección presidencial, por la Cámara de Diputados en pleno. Con la reforma se introdujo un sistema mixto de calificación al crearse el Tribunal de lo

Contencioso Electoral, como una instancia autónoma encargada de resolver las controversias suscitadas en los procesos electorales. No obstante, no tenía plena jurisdicción, ni sus resoluciones eran vinculatorias para los colegios electorales. Con relación al registro de los partidos se mantuvo el mismo mínimo de afiliados establecido en la ley de 1977, aunque se suprimió la figura del registro condicionado.

Más adelante, la entidad gubernamental encargada de organizar las elecciones, encabezada por el Ejecutivo por la vía del secretario de Gobernación y en la que, después de reformas varias, participaban los partidos en forma proporcional a su fuerza electoral, fue sustituida por un nuevo organismo denominado Instituto Federal Electoral, encargado integral y directamente de las actividades relativas a la capacitación y educación cívica, geografía electoral, derechos y prerrogativas de agrupaciones y partidos políticos; del padrón y lista de electores; de la impresión del material electoral; de la preparación de la jornada electoral; del cómputo electoral; de la declaración de validez y otorgamiento de constancias en las elecciones de diputados, senadores y presidente; de la observación electoral, y de las encuestas o sondeos de opinión con fines electorales. Es éste un organismo público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios; es independiente en sus decisiones y funcionamiento y profesional en su desempeño.

Otras disposiciones de la reforma de 1996, éstas en materia de representación política, merecen ser comentadas. La Cámara de Diputados mantuvo su número y su composición; 500 curules en total, 300 son de mayoría relativa, uninominales, y 200 de representación proporcional, mediante listas regionales. Se requiere que haya obtenido por lo menos 2% de la votación para que un partido adquiriera el derecho a participar de estos escaños de representación proporcional. Se fijó un límite para que ningún partido pudiera obtener más de 300 escaños por ambos principios, lo que significa que para reformar la Constitución se necesitan acuerdos intrapartidistas. Asimismo, ningún partido podrá contar con un número total de diputados electos, por ambos

principios, que signifiquen más de 8% respecto de su porcentaje de votación nacional. Se mantuvo en el Senado el número de escaños en 128, pero se modificó su elección, de tal forma que se eligen tres senadores por cada entidad federativa, dos de mayoría y uno de primera minoría, por una parte, y por otra, se eligen 32 senadores por el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas nacionales votadas en una sola circunscripción nacional.

Las numerosas reformas electorales emprendidas a partir de 1977 contribuyeron a equilibrar las condiciones de la competencia política, a fortalecer a los partidos de oposición y a transparentar los procesos electorales. Como consecuencia, el Presidente de la República perdió paulatinamente la capacidad de asegurar que las Cámaras del Congreso estuvieran formadas por grandes mayorías de diputados pertenecientes a su partido. El aumento de la competitividad entre los partidos políticos llevó al PRI a perder la mayoría calificada en la Cámara de Diputados en las elecciones de 1988. A pesar de esta pérdida, el gobierno unificado se mantuvo, pues el PRI conservó la mayoría absoluta de la Cámara hasta 1997.

En las elecciones federales intermedias de julio de 1997, el PRI perdió la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados pues obtuvo aproximadamente el 48% de los escaños. Por primera vez desde 1929, el partido del Presidente no obtuvo la mayoría en la Cámara de Diputados y los gobiernos divididos hicieron su aparición en el sistema político mexicano. Al iniciarse la LVII Legislatura (1997-2000), el PRI tenía 239 diputados, el PRD 125, el PAN 121, el Partido Verde Ecologista de México 8 y el PT 7.

En las siguientes elecciones, 2000 y 2003, el gobierno dividido se mantuvo pues ningún partido alcanzó las curules suficientes para formar una mayoría en la Cámara de Diputados

Cuadro 7
Composición de la Cámara de Diputados
1997-2003

| Partido | Legislatura | | | |
|---------|-------------|------|-------|------|
| | LVII | | LVIII | |
| | Núm. | % | Núm. | % |
| PRI | 239 | 47.8 | 211 | 42.2 |
| PAN | 121 | 24.2 | 206 | 41.2 |
| PRD | 125 | 25 | 50 | 10 |
| PT | 7 | 1.04 | 8 | 1.6 |
| PVEM | 8 | 1.6 | 17 | 3.4 |
| CONV | | | 3 | 0.6 |
| PSN | | | 3 | 0.6 |
| PAS | | | 2 | 0.4 |

Fuente: Béjar (2006) y Becerra, Salazar y Woldenberg (2000).

Para el año 2000, el gobierno dividido llegó también a la Cámara de Senadores. Tras las elecciones de ese año el Senado quedó compuesto de la siguiente manera:

Cuadro 8
Composición de la Cámara de Senadores 2000-2006

| Partido | Número de Diputados | % |
|---------|---------------------|------|
| PRI | 60 | 46.9 |
| PAN | 46 | 35.9 |
| PRD | 16 | 12.5 |
| PVEM | 5 | 3.9 |
| CONV | 1 | 0.8 |
| Total | 128 | 100 |

Fuente: Becerra, Salazar y Woldenberg (2000).

Las reformas sobre los mecanismos de integración del Senado también permitieron que la oposición se fortaleciera en este espacio de representación y que el PRI perdiera su control por primera vez desde 1929.

2.7 El cumplimiento de las funciones del Congreso bajo la etapa del pluralismo

2.7.1 Función Representativa

Gracias a las sucesivas reformas electorales que han sido descritas anteriormente, la integración de los cuerpos representativos se ha convertido en un proceso mucho más confiable. En este nuevo escenario, ningún actor o partido político puede manipular los procesos electorales para asegurarse el control de las Cámaras del Congreso. El aumento de la competitividad y la equidad también ha provocado que se agote el modelo en el cual un solo partido podía adjudicarse la representación de todos los grupos sociales. La representación en las Cámaras del Congreso paulatinamente dejó de ser monopolio de un solo partido político para convertirse en una tarea que tiene que ser compartida por varias fuerzas políticas.

El pluralismo ha fortalecido y redimensionado la función representativa de la legislatura. Los grupos sociales llevan sus quejas e inquietudes hasta los legisladores y no esperan soluciones sólo del gobierno. Las demandas de cambios en las leyes vigentes y la solicitud de gestión de problemáticas sociales llegan todos los días hasta las puertas de los recintos legislativos. Además, los sectores sociales que no se sentían representados por el PRI han encontrado nuevas alternativas y proyectos diferentes por los cuales votar para llevarlos al Congreso. La discusión, deliberación y toma de decisiones ya no es responsabilidad de un solo partido, bajo el nuevo contexto de pluralidad la participación de las diversas fuerzas políticas que integran la legislatura en la construcción de la representación política es fundamental.

Ante la ausencia de una mayoría legislativa de su partido, el Presidente de la República es incapaz de predominar sobre el Legislativo. Sin embargo, los diferentes grupos parlamentarios continúan exhibiendo elevados niveles de disciplina partidista. Esta disciplina es ahora dirigida hacia los líderes de los grupos parlamentarios y hacia los dirigentes externos de los partidos políticos. Si bien es cierto que la disciplina facilita la construcción de acuerdos, pues de otra manera cada legislador tendría una posición propia y la elaboración de consensos se tornaría caótica, el peligro de esta situación radica en que los diputados antepongan los intereses de sus partidos al de sus electores. Esta amenaza disminuye debido a la presencia de varias fuerzas equilibradas dentro de la Cámara. Debido a que ninguna puede prevalecer sobre la otra, la disciplina partidaria debe relajarse para conseguir acuerdos que favorezcan a los diversos grupos representados en la Cámara.

2.7.2 Función Legislativa

Aunque los diputados y senadores nunca renunciaron por completo a su función de legislar, su participación en esta actividad se vigorizó notablemente conforme el sistema de partidos se volvía más competitivo y a partir de la LIV legislatura los diputados han presentado más proyectos de ley que el Ejecutivo. Como lo muestra el cuadro, en comparación con la LVI Legislatura, última en la que el PRI tuvo mayoría en la Cámara de Diputados, las iniciativas presentadas por los diputados se incrementaron exponencialmente en las legislaturas correspondientes al gobierno dividido (LVII y LVIII).

Cuando el PRI perdió la mayoría, el Presidente Zedillo perdió seguridad sobre el destino de sus iniciativas en el Congreso. Su estrategia consistió entonces en disminuir drásticamente su agenda. Mientras que durante la primera mitad de su administración, cuando el PRI tenía mayoría, el presidente Zedillo

presentó 84 iniciativas, durante toda la segunda parte sólo presentó 32 y de éstas estaba obligado constitucionalmente a presentar al menos 12 (Nacif, 2003: 8).

Cuadro 9

Origen de las iniciativas presentadas en la Cámara de Diputados

| Legislatura | Ejecutivo | % | Diputados | % | Legisl. Locales | % | Senado | % | Total |
|--------------|-----------|----|-----------|----|-----------------|---|--------|---|-------|
| 54 (1988-91) | 72 | 23 | 244 | 77 | 0 | 0 | 1 | 0 | 317 |
| 55 (1991-94) | 135 | 42 | 178 | 56 | 3 | 1 | 3 | 1 | 319 |
| 56 (1994-97) | 91 | 34 | 164 | 62 | 11 | 4 | 0 | 0 | 266 |
| 57 (1997-00) | 69 | 10 | 566 | 80 | 32 | 5 | 38 | 5 | 705 |
| 58 (2000-03) | 53 | 4 | 1115 | 82 | 74 | 5 | 112 | 8 | 1354 |

Fuente: Béjar (2006).

De igual manera, el giro que el sistema de partidos tomó en los comicios de 1997, y que se manifestó en que ningún partido obtuviera la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, propició que por primera vez desde 1929 la mayoría de las leyes aprobadas por la Cámara de Diputados no tuviera como origen la Presidencia, sino los diputados de la LVII Legislatura.

Cuadro 10

Origen de las iniciativas aprobadas en la Cámara de Diputados

| Legislatura | Ejecutivo | % | Diputados | % | Legisl. Locales | % | Senado | % | Total |
|--------------|-----------|----|-----------|----|-----------------|---|--------|----|-------|
| 54 (1988-91) | 71 | 65 | 38 | 35 | 0 | 0 | 1 | 1 | 110 |
| 55 (1991-94) | 133 | 62 | 77 | 36 | 1 | 0 | 3 | 1 | 214 |
| 56 (1994-97) | 90 | 75 | 29 | 24 | 1 | 1 | 0 | 0 | 120 |
| 57 (1997-00) | 63 | 29 | 121 | 56 | 6 | 3 | 25 | 12 | 215 |
| 58 (2000-03) | 48 | 11 | 306 | 68 | 16 | 4 | 77 | 17 | 447 |

Fuente: Béjar (2006).

El Ejecutivo mantiene tasas de aprobación de más de del 90% en la LVII y LVIII Legislaturas. Sin embargo, como mencionamos arriba, los Presidentes han disminuido el número de iniciativas que presentan en la Cámara debido a la ausencia de una mayoría partidaria favorable que les asegure que sus iniciativas serán dictaminadas en comisiones y aprobadas en el Pleno. En contra parte, las fracciones parlamentarias de los partidos de oposición han experimentado un fuerte aumento en la aprobación de sus iniciativas. La capacidad para promover cambios legislativos ha dejado de ser facultad casi exclusiva del Presidente y se ha extendido a los partidos de oposición.

En lo que respecta al estudio y examen de las iniciativas del Ejecutivo los diputados también han modificado su comportamiento. Si anteriormente sólo realizaban pequeñas correcciones técnicas a las propuestas del Ejecutivo, ahora hasta se “atreven” a modificar las propuestas de ley de ingresos y de presupuesto.

Por ejemplo, los diputados de la LVIII Legislatura aprobaron varias modificaciones importantes al presupuesto de egresos del 2002 presentado por el Ejecutivo. Algunos rubros que se modificaron fueron los siguientes:

Cuadro 11
Presupuesto de Egresos 2002
(Miles de millones de pesos)

| Rubro | Proyecto del Ejecutivo | Decreto Aprobado |
|--|-------------------------------|-------------------------|
| Legislativo | 5.0 | 4.9 |
| Judicial | 20.3 | 15.4 |
| Ejecutivo (ramos administrativos) | 304.1 | 332.5 |
| Ejecutivo (entidades) | 447.3 | 445.4 |
| IFE | 5.8 | 5.8 |
| Participaciones a estados y municipios | 207.1 | 218.7 |
| Total | 1,410.6 | 1,463.3 |

Fuente: Luis Carlos Ugalde (2002)

2.7.3 Función de control

La pluralidad y el incremento de la competencia entre los partidos han generado importantes cambios en la relación entre la Cámara de Diputados y el Ejecutivo. Para empezar, las acciones de supervisión se han multiplicado, principalmente desde la LVII Legislatura. A partir de ese momento el control de la cámara sobre el Ejecutivo se ha fortalecido como nunca antes. La Cámara de Diputados ha empezado a desempeñar un papel relevante en la denuncia pública de la corrupción y ha contribuido a que se castiguen los delitos de algunos administradores públicos de alto nivel.

En septiembre de 1999, diputados de los dos principales partidos de oposición, Revolución Democrática (PRD) y Acción Nacional (PAN), impusieron su mayoría en la Cámara con 219 votos a favor contra 177 para interponer ante la Suprema Corte de Justicia una controversia constitucional de poderes contra el gobierno del presidente Ernesto Zedillo por su negativa a entregar información sobre las operaciones fiduciarias del Banco Unión con motivo de las auditorías realizadas al FOBAPROA¹⁰. La resolución de la Suprema Corte de justicia fue favorable a la Cámara, sin embargo, más que el resultado del proceso, lo que importa subrayar es que la presencia de un número importante de legisladores de oposición ha modificado el comportamiento de la Cámara de Diputados.

Durante la LVIII Legislatura la Cámara también interpuso algunas controversias constitucionales en contra de Vicente Fox. Una de ellas surgió por el decreto que Vicente Fox publicó en el Diario Oficial de la Federación, con base en el cual, por unos meses, exentó del pago de un impuesto especial sobre producción y servicios de 20 por ciento a los refrescos que no utilicen azúcar, así como también a las aguas gasificadas y mineralizadas. La decisión de entablar la controversia fue tomada por el pleno de la Cámara de Diputados por 255 votos en

¹⁰ Ibarrán, María Esther y Pérez, Ciro. "Zedillo y 2 de sus secretarios, demandados ante la Corte" (en línea). *La Jornada Virtual*. 10 de septiembre de 1999. Disponible en <http://www.jornada.unam.mx/1999/09/10/presento.html>.

favor de las fracciones del PRI, PRD, PT y PVEM, contra 198 que emitió la bancada del PAN.¹¹

Otra controversia constitucional fue interpuesta por la Comisión Permanente del Congreso contra el Presidente, los secretarios de Energía, Gobernación y la Comisión Reguladora de Energía después de las modificaciones que el Presidente Fox hizo al Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica.¹² En ambos ejemplos, uno de los principales argumentos de los legisladores de oposición fue que el Presidente se había excedido en sus funciones o que había invadido facultades exclusivas del poder legislativo. En ambos casos, la Corte concedió la razón al Congreso.

La ampliación de la presencia de la oposición en la Cámara de Diputados fortaleció la función de vigilancia del Congreso. Así, después de dos años de gobierno dividido, en 1999 se creó la Auditoría Superior de la Federación encargada de fiscalizar no sólo al poder ejecutivo, sino a los tres poderes de la nación, los organismos públicos federales e incluso, en ciertas circunstancias, a las autoridades locales. La Auditoría es coordinada por la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados y elabora informes que son llevados al pleno de la Cámara para su discusión y análisis. En caso de encontrar una anomalía, el servidor público involucrado puede recibir sanciones administrativas o penales.

El trabajo de la ASF arrojó los primeros resultados al poner en entredicho en la revisión de la cuenta pública del 2001 el ejercicio presupuestal del primer año de gobierno foxista. En su informe de la cuenta pública del 2001, la ASF señala que se practicaron en total 355 auditorías, que tuvieron como cobertura revisiones en 134 entes fiscalizados. Éstas incluyeron dos dependencias del Poder Judicial y 17 del Ejecutivo; 52 entidades paraestatales coordinadas y dos no coordinadas; 23 órganos desconcentrados, tres autónomos y aportaciones

¹¹ Avilés Allende, Carlos. "Pierde presidencia juicio sobre impuesto a fructuosa" (en línea). *El Universal Online*. 12 de julio de 2002. Disponible en www.eluniversal.com.mx/notas/76729.html.

¹² Lelo de Larrea, Alejandro. "Hoy presenta Congreso controversia contra Fox" (en línea). *El Universal Online*. 4 de julio de 2001. Disponible en http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_nota=58521&tabla=nacion

federales transferidas a 31 entidades federativas. Como resultado surgieron tres mil 23 observaciones, de las cuales derivan cuatro mil 113 acciones promovidas: tres mil 118 preventivas (recomendaciones) y 995 de carácter correctivo.

El informe reveló que se detectaron, en el ejercicio presupuestal del primer año del gobierno foxista, posibles irregularidades en el gasto público por 339 mil 452 millones de pesos. La cifra, según el reporte del auditor Arturo González de Aragón, incluye observaciones por 120 mil millones de pesos correspondientes a incumplimientos de la normatividad presupuestal y por otros casi 219 mil millones relacionados con operaciones no registradas o registradas erróneamente en términos de normas contables gubernamentales.

La aprobación del presupuesto de egresos por parte de los diputados ha dejado de ser un proceso rutinario y las iniciativas presidenciales se han visto sometidas a un escrutinio muy intenso por parte de los legisladores a partir del arribo de los gobiernos divididos. Un ejemplo del nuevo proceder de la Cámara de Diputados se encuentra en las numerosas modificaciones que el “bloque opositor” (PAN, PRD, PVEM, y PT) hizo a los proyectos de gasto público del Ejecutivo en el periodo 1997-2000.

Cuadro 12

Enmienda a los proyectos de presupuesto de Egresos de la Federación para 1998 y 1999

| 1997 | | 1998 | |
|----------|------------------|----------|----------------------------------|
| Artículo | Modificación | Artículo | Modificación |
| 8 | Aumenta 2% | 5 | El gasto total neto disminuye 1% |
| 9 | Disminuye 12.3% | 6 | Disminuye 2.1% |
| 14 | Disminuye 11.9% | 7 | Disminuye 9.5% |
| 17 | Disminuye 0.1% | 8 | Disminuye 11% |
| 18 | Disminuye 31.12% | 9 | Disminuye 2% |
| 19 | Aumenta 13.2% | 10 | Aumenta 0.3% |
| 20 | Disminuye 5.6% | 11 | Disminuye 2.2% |
| 26 | Disminuye 77.1% | 13 | Disminuye 13.7% |

Fuente: Carpio (2006).

CAPÍTULO TERCERO

LA ESPECIALIZACIÓN EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS: EL CASO DE LA LVIII LEGISLATURA

3.1 Introducción

El análisis que presentamos en el capítulo anterior observamos como la transformación del sistema de partidos y el sistema electoral permitió que el papel que la legislatura desempeña en el proceso político nacional también se transforme. La evidencia empírica presentada confirma la aseveración de que el Congreso ha dejado de ser un actor poco participativo y sometido a la iniciativa presidencial para convertirse en un poder activo e independiente.

Desde el punto de vista de la clasificación de las legislaturas elaborada por Michael Mezey, el paso de un sistema de partido hegemónico a uno de pluralismo moderado, en el que ningún partido puede controlar por sí mismo el Congreso, ha significado también el paso de una legislatura reactiva a una legislatura activa. Sin embargo, aún no sabemos con claridad en qué categoría puede ser situado nuestro poder legislativo – débil, mediano o fuerte.

Para contestar a esta interrogante, en el presente capítulo revisaremos el marco institucional que rige la vida de las comisiones de la Cámara de Diputados. El objetivo es establecer si este marco institucional estimula a los diputados a trabajar en las comisiones para especializarse en algún ámbito de la política pública y trabajar en beneficio del electorado o, por el contrario, desincentiva la especialización legislativa y convierte a las comisiones en un recurso con escaso valor político para los legisladores.

3.2 Facultades de las Comisiones de la Cámara de Diputados

3.2.1 Revisión de proyectos de ley

El Reglamento interno del Congreso ordena que ninguna proposición o proyecto de ley podrá discutirse sin que primero pase a comisiones para su dictamen. La disposición permite dispensar de este trámite a los asuntos que la Cámara considere de urgente o de obvia resolución, sin embargo, esta situación parece difícil de alcanzar ante el requisito de que sean 2/3 de los diputados presentes quienes la decidan.¹³ Por si fuera poco, en la práctica las comisiones de la Cámara de Diputados pueden decidir cuales iniciativas serán dictaminadas y llegarán al pleno y cuales permanecerán sin dictaminar y serán enviadas a la “congeladora”.

3.2.2 Modificación de los proyectos de ley / Iniciativa de ley

La capacidad de las comisiones de la Cámara de Diputados para introducir reformas a los proyectos de ley que son sometidos a su consideración es ilimitada pues tienen la autoridad de modificarlos e incluso reescribirlos con toda libertad. Sin embargo, esta facultad disminuye su potencial por el hecho de que el Pleno de la Cámara también puede introducir las modificaciones que desee a los dictámenes que le son remitidos por las comisiones.

Las comisiones también tienen el poder de generar y dictaminar iniciativas para que sean aprobadas o rechazadas por el pleno. De esta manera, las comisiones cuentan con importantes herramientas para establecer y controlar la agenda legislativa de la Cámara de Diputados. Ahora bien, en la LVIII Legislatura las comisiones utilizaron escasamente esta facultad pues, según los datos presentados en la página electrónica de la Gaceta Parlamentaria, de un total de cuarenta comisiones, sólo 14 (35%) presentaron iniciativas de ley y éstas solo suman la mínima cantidad de 19.

¹³ Artículo 60 RGIC

3.2.3 Adquisición de información

La información que las comisiones necesitan para legislar y supervisar el trabajo del Presidente de la República adecuadamente la pueden obtener mediante reuniones con expertos y grupos de la sociedad civil, investigaciones y solicitando documentos a las oficinas gubernamentales. Éstas están obligadas a remitir a las comisiones la información solicitada en un plazo razonable y en caso de no hacerlo las comisiones están autorizadas para dirigir una queja al jefe del Ejecutivo.¹⁴

En este renglón, las comisiones de la LVIII Legislatura realizaron aproximadamente cerca de 600 reuniones con académicos, funcionarios y grupos de la sociedad civil para reunir información.¹⁵ En promedio, cada comisión celebró 15 reuniones informativas, cifra que parece muy corta si consideramos la obligación de los legisladores de escuchar y tomar en cuenta la opinión de los representados.

3.2.4 Audiencias con miembros del gobierno

A solicitud de las comisiones, los funcionarios del gobierno están obligados a comparecer ante ellas para rendir los informes necesarios y contestar las preguntas formuladas por los legisladores. Si el funcionario citado no asiste a la reunión con la comisión o comisiones, estas pueden, como en el caso anterior, presentar una queja al Ejecutivo.¹⁶ De esta manera, la negativa para proporcionar documentos o comparecer ante las comisiones sólo puede ser castigada ventilando el asunto ante la opinión pública pues no existe ninguna sanción de tipo administrativo para los funcionarios que incurran en tales comportamientos.

¹⁴ Artículo 45 LOCG

¹⁵ Datos del proyecto PAPIITT IN300407 (Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica) “Los partidos en el Congreso de la Unión. El trabajo en comisiones en dos gobiernos sin mayoría”.

¹⁶ Artículo 90 RGIC

En la práctica, esta disposición significó que en la LVIII Legislatura el número de comparecencias de secretarios de estado, jefes de dependencias paraestatales y otros funcionarios de alto nivel haya sido muy bajo. Según datos de la investigación citada, la cifra de comparecencias de funcionarios de la administración pública ante comisiones apenas alcanza la cifra de 85. Esto hecho puede ser interpretado desde dos puntos de vista. Sin duda, es necesario dotar a las comisiones con mayores poderes que les permitan obligar a los miembros del gobierno a presentarse a rendir informes ante ellas para que se desempeñen mejor en su papel de vigilante del Poder Ejecutivo. Por otra parte, las escasas comparecencias también pueden responder a la falta de interés de los diputados para supervisar a los miembros de la administración pública, ya sea porque no les retribuye en nada, o porque no cuentan con los conocimientos y experiencia necesarios para hacerlo.

3.2.5 Programación del horario

Las comisiones tienen la facultad de elaborar su programa o agenda anual de trabajo y son los presidentes de las comisiones los encargados de convocarlas a reunión cuando lo estime conveniente para desahogar los puntos pendientes de la agenda.¹⁷ Estas medidas ponen en manos del presidente el control efectivo de la agenda de la comisión por lo que se aprobó un acuerdo que estipula que cuando el presidente se niega a realizar la convocatoria, la mayoría de los integrantes de la mesa directiva podrá expedirla. Si a la reunión no concurre el Presidente, uno de los secretarios nombrado por los asistentes presidirá la reunión.¹⁸

¹⁷ Artículo 45 LOCG y 93 RICG

¹⁸ *Acuerdo Parlamentario Relativo a la organización y reuniones de las Comisiones y Comités de la Cámara de Diputados*, aprobado por el Pleno en la sesión del martes 2 de diciembre de 1997. Gaceta Parlamentaria, miércoles 3 de diciembre de 1997.

3.3 Procedimientos

3.3.1 Nombramiento de los integrantes y presidentes

La Ley Orgánica del Congreso General los Estados Unidos Mexicanos que entró en vigor en septiembre de 1999 constituyó una respuesta al nuevo escenario al que se enfrentó este órgano representativo durante la LVII Legislatura. El pluralismo que por varias décadas había venido ganando terreno en la Cámara de Diputados por fin logró consolidarse durante LVII legislatura y la nueva Ley Orgánica fue un reflejo de esta situación. Los cambios más importantes que el nuevo ordenamiento introdujo se refieren a la reorganización de la mayor parte de los órganos de la Cámara de Diputados. Entre ellos destaca a la creación de la Junta de Coordinación Política. La Junta de Coordinación es la expresión de la pluralidad de la Cámara, un órgano colegiado integrado por los coordinadores de cada grupo parlamentario en el que se impulsan entendimientos y convergencias políticas con las instancias y órganos que resulten necesarios a fin de alcanzar acuerdos para que el Pleno esté en condiciones de adoptar las decisiones que constitucional y legalmente le corresponden.¹⁹

En lo que se refiere a nuestro tema de estudio, la nueva ley también instituyó importantes cambios referentes a la integración de las comisiones. La LOGC dispuso que para la integración de las comisiones la Junta de Coordinación Política debe tomar en cuenta la pluralidad representada en la Cámara y formular las propuestas correspondientes, con base en el criterio de proporcionalidad entre la integración del pleno y la conformación de las comisiones. El mismo criterio rige también para la designación de los legisladores que deben fungir como presidentes y secretarios de las comisiones.²⁰

En el mismo artículo, la LOCG señala que en la conformación de las comisiones la Junta de Coordinación Política tomará en cuenta los antecedentes y la experiencia legislativa de los representantes.

¹⁹ Artículo 33 LOCG

²⁰ Artículo 43 LOCG

Bajo esta nueva modalidad las comisiones de la LVIII Legislatura se integraron como lo describen los siguientes cuadros:

Cuadro 13

Distribución de las presidencias de las comisiones en comparación con el tamaño de los grupos parlamentarios

| Grupo Parlamentario | Tamaño del grupo | | Presidencias | |
|---------------------|---------------------|------|------------------------|-----|
| | Numero de diputados | % | Numero de presidencias | % |
| PAN | 206 | 41.2 | 14 | 36 |
| PRI | 211 | 42.2 | 19 | 48 |
| PRD | 50 | 10 | 3 | 8 |
| PVEM | 17 | 3.4 | 2 | 5 |
| PT | 8 | 1.6 | 1 | 3 |
| Total | 500 | 100 | 39 | 100 |

Fuente: Elaboración propia con datos de Béjar (2006) y de la Gaceta parlamentaria de la Cámara de Diputados (<http://gaceta.diputados.gob.mx/>)

Cuadro 14

Distribución de las secretarías de las comisiones en comparación con el tamaño de los grupos parlamentarios

| Grupo Parlamentario | Tamaño del grupo | | Secretarías | |
|---------------------|---------------------|------|-----------------------|-----|
| | Numero de diputados | % | Numero de secretarías | % |
| PAN | 206 | 41.2 | 48 | 33 |
| PRI | 2 | 42.2 | 75 | 52 |
| PRD | 50 | 10 | 11 | 8 |
| PVEM | 17 | 3.4 | 7 | 5 |
| PT | 8 | 1.6 | 3 | 2 |
| Total | 500 | 100 | 144 | 100 |

Fuente: Elaboración propia con datos de Béjar (2006) y de la Gaceta parlamentaria de la Cámara de Diputados (<http://gaceta.diputados.gob.mx/>)

En la LVIII Legislatura la distribución de presidencias y secretarías se realizó por primera vez siguiendo lo establecido en el artículo 43 de la LOCG. Aunque la correspondencia entre el tamaño de cada fuerza política y el número de comisiones recibidas no fue completamente exacta, la medida impide que un solo partido se haga del control del sistema de comisiones y limite la participación de los partidos minoritarios.

El criterio de proporcionalidad facilita la negociación entre los partidos para resolver cuántas comisiones les corresponde a cada uno. Sin embargo, la negociación para decidir qué comisiones presidirá cada partido es una tarea mucho más larga y complicada.

El reparto de presidencias significó en la LVIII Legislatura una gran batalla entre los dos partidos mayoritarios, el PRI y el PAN. Ya sin el arbitraje del Presidente de la República y entre forcejeos de sus grupos internos, el PRI llegó a la negociación con el objetivo de controlar comisiones clave para intervenir en el gobierno de Vicente Fox y mantener las comisiones tradicionalmente importantes para el partido (Gobernación, Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público, Educación Pública y Servicios Educativos, Puntos Constitucionales, Defensa).

Por su parte, el PAN también tenía bien claras sus preferencias. En una reunión previa a la integración de las comisiones, los legisladores panistas ya habían definido las temáticas centrales de su agenda legislativa: orientación del gasto, impulso al desarrollo y a la igualdad social, apoyo al federalismo, política energética y seguridad pública. De acuerdo con esto, los panistas consideraron prioritarias cinco comisiones: Presupuesto y Cuenta Pública, Gobernación y Seguridad Pública, Salud, Energía y Fortalecimiento al Federalismo.

La priísta Beatriz Paredes solicitó la presidencia de la comisión de Gobernación, sin embargo, renunció a ella porque el coordinador panista Felipe Calderón quería intercambiarla por las demás comisiones relevantes para el PRI. Paredes tampoco pudo conseguir la comisión de Presupuesto y cuenta pública, con lo que su partido perdió la posibilidad de manejar la comisión que anualmente debe estudiar el presupuesto enviado por el Presidente.

La coordinadora del grupo parlamentario del PRI también encontró problemas al interior de su grupo y de su partido. Paredes estuvo sometida a la presión de los gobernadores priístas que deseaban colocar a sus diputados en comisiones relevantes para ellos. Los gobernadores René Juárez (Guerrero) y Víctor Cervera (Yucatán) se disputaron la comisión de Turismo, mientras que los diputados oaxaqueños, unos encabezados por el gobernador José Murat y otros por el ex gobernador Diódoro Carrasco, también se enfrentaron por el control de algunas comisiones, entre ellas la de Población, fronteras y asuntos migratorios.²¹

Al final de la negociación, el control de las presidencias de algunas de las comisiones más importantes de la LVIII Legislatura quedó como sigue:

²¹ Ver Torre, Wilbert. "Primera batalla por las comisiones" (en línea). *Reforma.com*. 19 de octubre de 2000.

Cuadro15

Comisiones presididas por el PRI en la LVIII Legislatura

| Comisión | Presidente | Perfil |
|------------------------------------|------------------------------|--|
| Hacienda y Crédito Público | Oscar Guillermo Levíb Coppel | <p>Ex Director General de Crédito en la Secretaría de Hacienda en el sexenio de José López Portillo</p> <p>Licenciando en Economía (UNAM)</p> <p>1972 - 1974 Conasupo 1974 - 1977 Nacional Financiera 1985 y 1986 Asesor financiero para los gobiernos de Perú, Bolivia y República Dominicana 1988 - 1989 Director de Radio, Televisión y Cinematografía de la SEGOB 1989 - 1992 y 1993-1994 Delegado político del DDF en Álvaro Obregón 1993 Secretario de información y propaganda del PRI</p> <p>Diputado federal. Presidente de la Comisión del DF en la LVI Legislatura</p> |
| Relaciones Exteriores | Gustavo Carvajal Moreno | <p>Ex presidente del PRI</p> <p>20 años en el servicio exterior 1981 - 1982 Secretario de la Reforma Agraria 1990 - 1991 Director de BANOBRAS 1998 - 2000 Director General de Caminos y Puentes Federales</p> |
| Puntos Constitucionales | Salvador Rocha Díaz | <p>1984 - 1985 Secretario general de gobierno de Guanajuato. 1985 - 1988 Director general de asuntos jurídicos de la SEGOB. 1988 - 1993 Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 1991 - 1993 Secretario general del gobierno de Guanajuato.</p> |
| Justicia y Derechos Humanos | José Elías Romero Apis | <p>Abogado con prestigio en la academia</p> <p>Licenciado y profesor de Derecho (UNAM)</p> <p>Ex subprocurador de Averiguaciones Previas Subprocurador de justicia en el Distrito Federal. Subprocurador de justicia de la zona norte en la PGR. Subprocurador de averiguaciones previas</p> |

Cuadro 15 (continuación)

| Comisión | Presidente | Perfil |
|--|--------------------------|---|
| Defensa Nacional | Alfredo Ochoa Toledo | 1972 -1973 Subdirector del Colegio Militar 1975 – 1976 Subdirector de la Escuela Superior de Guerra 1977 -1979 Director General de Artillería 1983 – 1984 Rector general de la Universidad del Ejército y Fuerza Área 1985 - 1986 Agregado militar y aéreo en las embajadas mexicanas en Alemania, Bélgica, Francia y Holanda 1987 -1988 Jefe del departamento de la Industria Militar 1985 - 1986 Subsecretario de la Defensa Nacional |
| Reglamento y Prácticas Parlamentarias | Augusto Gómez Villanueva | Diputado federal en cuatro ocasiones y senador en una 1960- 1964 Secretario Particular del gobernador de Aguascalientes 1970 - 1974 Jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización 1977 - 1981 Embajador de México en Italia 1981 - 1982 Miembro de la Comisión Consultiva de la Política Exterior 1982 - 1986 Embajador de México en Nicaragua |
| Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda | Amador Rodríguez Lozano | Profesor de Derecho Constitucional en la UNAM Senador en la LVI y LVII Legislaturas 1978 - 1979 Asesor jurídico del director general y subjefe del departamento de servicios médicos foráneos 1983 - 1984 Jefe de la Unidad de control de gestión de la SEGOB 1986 – 1988 Director General de Asunto Jurídicos |
| Educación Pública y Servicios Académicos | Enrique Meléndez Pérez | Ex secretario de la Sección 30 del SNTE en Tamaulipas 1984 - 1987 Secretario de Cultura y Recreación en el gobierno de Tamaulipas Profesor de Educación Media por la Escuela Normal Superior Profesor de Educación Primaria y Secundaria |

Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema de Información Legislativa (<http://sil.gobernacion.gob.mx/>) y de la Gaceta parlamentaria de la Cámara de Diputados (<http://gaceta.diputados.gob.mx/>).

Cuadro16

Comisiones presididas por el PAN en la LVIII Legislatura

| Comisión | Presidente | Perfil |
|--|-------------------------------|--|
| Presupuesto y Cuenta Pública | Luis Pazos | Abogado por la Escuela Libre de Derecho Maestría y Doctorado en la Facultad de Derecho de la UNAM Candidato del PAN al gobierno de Veracruz Articulista y analista de temas económicos |
| Gobernación y Seguridad Pública | Armando Salinas Torres | Licenciado en Derecho por la UNAM 1994 - 1997 Diputado Federal a la LVI Legislatura. Pidió licencia al cargo para fungir durante un periodo como Secretario Particular del Procurador General de la República, Antonio Lozano Gracia 1997 – 2000 Diputado de la Asamblea Legislativa del DF. Presidente de la Comisión de Seguridad Pública |
| Energía | Camilo Mouriño Terrazo | Licenciado en Economía por la Universidad de Tampa Posgrado en Contaduría, y especialización en Finanzas por la Universidad Autónoma de Campeche Diputado Local del V Distrito Electoral de Campeche Secretario del Comité Directivo Municipal de Campeche Coordinador Regional de la Campaña Presidencial de Vicente Fox en el año 2000 por la Región Peninsular Campeche, Tabasco-Chiapas-Yucatán-Quintana Roo |
| Fortalecimiento del Federalismo | Enoch Araujo Sánchez | 1996 -1998 Presidente municipal de Tuxtla Gutiérrez, Chiapas. |
| Salud | María Eugenia Galván Antillón | - |

Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema de Información Legislativa (<http://sil.gobernacion.gob.mx/>) y de la Gaceta parlamentaria de la Cámara de Diputados (<http://gaceta.diputados.gob.mx/>).

En lo que se refiere a la consideración de los antecedentes de los legisladores para su designación en las comisiones, las dificultades para seguir la norma son evidentes. Como se puede observar el cuadro siguiente, durante la LVIII Legislatura sólo 7 comisiones (17.95%) presentaron un perfil en el que un número elevado de sus integrantes poseía experiencia profesional o laboral previa en los diferentes ámbitos de competencia de sus comisiones. Un total de 18

comisiones (46.15%) mostró un perfil de especialización mediano y el resto, 14 comisiones (35.90%) un perfil bajo.

Las causas de esta situación son diversas. Sin duda, un sistema de comisiones demasiado amplio (demasiadas comisiones con demasiados miembros) vuelve una tarea difícil el encontrar legisladores con el perfil profesional y académico adecuado para ocupar todos los puestos posibles en el sistema. Otra posible explicación es que, dado la falta de incentivos para especializarse en una sola comisión, a los diputados no les importa formar parte de comisiones que manejan temáticas con las cuales no están familiarizados. Al contrario, en un contexto de no reelección consecutiva, los legisladores se ven incentivados a pertenecer a varias comisiones para incrementar el número de recursos y privilegios que su membresía en estos órganos les aporta.

El diseño institucional de la Cámara de Diputados otorga a la Junta de Coordinación Política (integrada por los líderes de todos los grupos parlamentarios) la facultad de proponer al Pleno la integración de las comisiones.²² De igual manera, concede a los líderes de los partidos la facultad de sustituir en comisiones a los legisladores que se separen del grupo parlamentario.²³ Un arreglo de esta naturaleza, otorga mucho poder a los líderes de los grupos parlamentarios para decidir el destino de sus legisladores en comisiones, y los coloca en condiciones de pasar por alto la recomendación de atender a los antecedentes de los legisladores en la conformación del sistema de comisiones si es que consideran que el cumplimiento de esta disposición puede ir en contra de sus intereses o afectar la disciplina del grupo. De esta manera, la asignación de legisladores a comisiones responde más a criterios de orden político que al deseo de alcanzar un sistema de comisiones fuerte.

Como ya mencioné, en el caso de la LVIII Legislatura este proceso implicó un arduo proceso de negociación entre los partidos políticos, pero también entre las diferentes corrientes y grupos al interior de los partidos. La disputa por las

²² Artículo 34 LOCG.

²³ Artículo 43 LOCG.

comisiones incluyó a legisladores, corrientes, presidentes nacionales de los partidos, gobernadores e incluso sindicatos. La distribución de las posiciones en San Lázaro partió de dos criterios diferentes: el PRI dio prioridad a la trayectoria política de sus diputados, aún en contra de las inconformidades de quienes ven en las filas del tricolor a "los mismos de siempre". El PAN, con un cuadro compuesto en 90% por panistas que son legisladores por primera vez, basó sus decisiones en perfiles académicos y sociales.

Cuadro 17

Asignación de los integrantes de las comisiones de acuerdo a su perfil profesional y laboral

| Nivel de Especialización | Frecuencia | % |
|--------------------------|------------|-------|
| Bajo | 14 | 35.90 |
| Medio | 18 | 46.15 |
| Alto | 7 | 17.95 |
| Total | 39 | 100 |

Cuadro 18

Asignación de los integrantes de las comisiones de acuerdo su perfil profesional y laboral por partido

| Partido | Nivel de Especialización | | |
|---------|--------------------------|-------|------|
| | Bajo | Medio | Alto |
| PAN | 5 | 7 | 2 |
| PRI | 7 | 7 | 5 |
| PRD | 1 | 2 | |
| PVEM | 1 | 1 | |
| PT | | 1 | |

Bajo: De 1 a 10 miembros con experiencia y formación profesional en el campo de la comisión.

Medio: De 11 a 20 miembros con experiencia y formación profesional en el campo de la comisión.

Alto: De 21 a 30 miembros con experiencia y formación profesional en el campo de la comisión.

Fuente: Béjar (2006).

Cuadro 19
Nivel de especialización por comisión

| Bajo | Medio | Alto |
|---|--|--|
| Asuntos Indígenas | Ciencia y Tecnología | Agricultura y Ganadería |
| Atención a Grupos Vulnerables | Comercio y Fomento Industrial | Educación Pública y Servicios Educativos |
| Comunicaciones | Desarrollo Rural | Gobernación y Seguridad Pública |
| Cultura | Desarrollo Social | Hacienda y Crédito Público |
| Defensa Nacional | Energía | Puntos Constitucionales |
| Distrito Federal | Equidad y Género | Comisión de Salud |
| Fomento Cooperativo y Economía Social | Juventud y Deporte | Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación |
| Fortalecimiento del Federalismo | Participación Ciudadana | |
| Justicia y Derechos Humanos | Presupuesto y Cuenta Pública | |
| Marina | Radio, Televisión y Cinematografía | |
| Medio Ambiente y Recursos Naturales | Reforma Agraria | |
| Pesca | Reglamentos y Prácticas Parlamentarias | |
| Población Fronteras y Asuntos Migratorios | Relaciones Exteriores | |
| Recursos Hidráulicos | Seguridad Social | |
| | Trabajo y Previsión Social | |
| | Transportes | |
| | Turismo | |
| | Vivienda | |

Fuente: Béjar (2006).

3.3.2 Reportes minoritarios

El Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso contempla la posibilidad de que los legisladores que no estén de acuerdo con el dictamen aprobado por la mayoría de una comisión presenten un voto particular.²⁴ Este será votado en el Pleno sólo en el caso en que el dictamen de la mayoría fuera rechazado.²⁵ La disposición tiene la intención de fomentar y proteger la participación de las minorías, sin embargo, dado el carácter disciplinado de los partidos políticos en el

²⁴ RGIC Art. 88

²⁵ RGIC Art. 119

la Cámara de Diputados, es muy difícil que un dictamen minoritario pueda romper la disciplina de los grupos parlamentarios mayoritarios.

3.3.3 Etapa en el proceso legislativo

Las comisiones en México tienen grandes posibilidades de influir en la elaboración de leyes y políticas públicas puesto que todo proyecto que ingresa a la Cámara de Diputados o es generado en ella es turnado a la comisión pertinente antes de ser discutida y votada por el Pleno.

3.4 Estructura

3.4.1 Permanencia y duración

La LOCG establece que las comisiones se constituyen durante el primer mes de ejercicio de la legislatura y que el encargo de sus integrantes será por el término de la misma.²⁶ Sin embargo, a pesar de que el nuestro es un sistema de comisiones permanentes con encargos de tres años, la especialización y la continuidad en el trabajo legislativo se ven seriamente afectadas porque las jurisdicciones de las comisiones cambian de manera constante de una legislatura a otra. Puesto que no reelección impide la continuidad en el trabajo legislativo, a los legisladores no les preocupa que se modifique la estructura del sistema de comisiones legislatura tras legislatura. La posibilidad de la reelección inmediata puede ser un incentivo para que los diputados se interesen en proteger la continuidad y la estabilidad de la estructura del sistema de comisiones. Un sistema con tales características puede ayudar a los legisladores a posicionarse mejor frente a sus electores y a incrementar sus posibilidades de hacer una carrera política en la Cámara de Diputados.

²⁶ Artículo 43 LOCG

El siguiente cuadro muestra la organización del sistema de comisiones en tres Legislaturas. Las comisiones se han agrupado por temas para ejemplificar de manera mejor los cambios que el sistema ha experimentado. Llama la atención el hecho de que son únicamente trece las comisiones (resaltadas con gris) que sobrevivieron con la misma denominación en las tres Legislaturas.

Cuadro 20

Estructura del sistema de comisiones de la Cámara de Diputados. Comparación de tres legislaturas

| LVI (47 comisiones) | LVII (27 comisiones) | LVIII (40 comisiones) |
|---|---|---|
| Agricultura Ganadería | Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural | Agricultura y Ganadería Desarrollo Rural |
| Artesanías Comercio Patrimonio y Fomento Industrial | Comercio y Fomento Industrial | Comercio y Fomento Industrial |
| Asentamientos Humanos y Obras Públicas Desarrollo social Vivienda | Desarrollo Social y Vivienda | Desarrollo Social Vivienda |
| Gobernación y Puntos Constitucionales | Gobernación, Población y Seguridad Pública | Gobernación y Seguridad Pública |
| Radio, Televisión y Cinematografía | Puntos constitucionales y sistema federal | Puntos Constitucionales Radio, Televisión y Cinematografía |
| Población y Desarrollo Asuntos Fronterizos | | Población Fronteras y Asuntos Migratorios |
| Fortalecimiento municipal | | Fortalecimiento del Federalismo |
| Asuntos Hidráulicos Bosques y Selvas Ecología y Medio Ambiente Pesca | Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca | Recursos Hidráulicos Medio Ambiente y Recursos Naturales Pesca |
| Asuntos Indígenas | Asuntos Indígenas | Asuntos Indígenas |
| Atención y apoyo a Discapacitados | Atención a Grupos Vulnerables | Atención a Grupos Vulnerables |
| Participación Ciudadana | Equidad y Género | Equidad y Género Participación Ciudadana |

Cuadro 20 (continuación)

| LVI (47 comisiones) | LVII (27 comisiones) | LVIII (40 comisiones) |
|--|--|---|
| Ciencia y Tecnología Educación Cultura Deportes | Educación Pública, Cultura y Ciencia y Tecnología | Ciencia y Tecnología Cultura Educación Pública y Servicios Educativos Juventud y Deporte |
| Comunicaciones y Transportes | Comunicaciones y Transportes | Comunicaciones Transportes |
| Corrección de Estilo Régimen, Regl. Y Pcas. Parl. Reconstrucción del palacio Ltvo. Información, Gestoría y Quejas | Reglamentos y Prácticas Parlamentarias | Reglamentos y Prácticas Parlamentarias |
| Defensa Nacional | Defensa Nacional | Defensa Nacional |
| Derechos Humanos Justicia | Justicia y Derechos Humanos | Justicia y Derechos Humanos |
| Distribución y Manejo de Bienes de Consumo y servicio Fomento cooperativo | Fomento Cooperativo y Economía Social | Fomento Cooperativo y Economía Social |
| Distrito Federal | Distrito Federal | Distrito Federal |
| Energéticos | Energía | Energía |
| Hacienda y Crédito Público | Hacienda y Crédito Público | Hacienda y Crédito Público |
| Marina | Marina | Marina |
| Programación, Presupuesto y Cuenta Pública | Presupuesto y Cuenta Pública | Presupuesto y Cuenta Pública |
| Relaciones Exteriores | Relaciones Exteriores | Relaciones Exteriores |
| Reforma Agraria | Reforma Agraria | Reforma Agraria |
| Salud Seguridad Social | Salud y Seguridad Social | Salud Seguridad Social |
| Trabajo y Previsión Social | Trabajo y Previsión Social | Trabajo y Previsión Social |
| Turismo | Turismo | Turismo |
| Vigilancia de la C. M. de Hacienda Jurisdiccional | Vigilancia de la C. M. de Hacienda | Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación Jurisdiccional |

Fuente: Elaboración propia con datos de la Lujambio (1995) y de la Gaceta parlamentaria de la Cámara de Diputados (<http://gaceta.diputados.gob.mx/>).

3.4.2 Número

Antes de la entrada en vigor de la nueva Ley Orgánica del Congreso de 1999, la ley establecía la existencia de 41 comisiones. Sin embargo, cada legislatura creaba nuevas y en la LVI el número de comisiones se elevó hasta 47 y en la LVII llegó hasta 55. La LOGC de 1999 redujo el tamaño del sistema de comisiones hasta 27. Para la LVIII legislatura el número de comisiones permanentes pasó de 27 a 40. Esta cantidad es demasiado elevada en comparación con el número de comisiones que hemos señalado como recomendable (10 a 20). Las diferencias entre la carga de trabajo de las comisiones son notables, con algunas recibiendo demasiadas iniciativas y otras muy pocas. El trabajo parlamentario se fragmenta, y como veremos más adelante, se producen coincidencias de materias y responsabilidades.

Cuadro 21

Carga de trabajo de las comisiones de la LVIII Legislatura

| Comisión | Iniciativas recibidas | Iniciativas Dictaminadas | |
|--|-----------------------|--------------------------|-----|
| | | Núm. | % |
| Agricultura y Ganadería | 26 | 14 | 54 |
| Asuntos Indígenas | 18 | 10 | 55 |
| Atención a Grupos Vulnerables | 12 | 9 | 75 |
| Ciencia y Tecnología | 10 | 5 | 50 |
| Comercio y Fomento Industrial | 47 | 32 | 68 |
| Comunicaciones | 24 | 7 | 29 |
| Cultura | 8 | 3 | 38 |
| Defensa Nacional | 4 | 3 | 75 |
| Desarrollo Rural | 11 | 4 | 36 |
| Desarrollo Social | 11 | 10 | 91 |
| Distrito Federal | 7 | 4 | 57 |
| Educación Pública y Servicios Educativos | 40 | 14 | 35 |
| Energía | 23 | 5 | 22 |
| Equidad y Género | 10 | 7 | 70 |
| Fomento Cooperativo y Economía Social | 3 | 3 | 100 |
| Fortalecimiento del Federalismo | 5 | 0 | 0 |
| Gobernación y Seguridad Pública | 157 | 59 | 37 |
| Hacienda y Crédito Público | 335 | 193 | 58 |
| Justicia y Derechos Humanos | 119 | 36 | 30 |

Cuadro 21 (Continuación)

| Comisión | Iniciativas recibidas | Iniciativas dictaminadas | |
|--|-----------------------|--------------------------|----|
| | | Núm. | % |
| Juventud y Deporte | 5 | 4 | 80 |
| Marina | 8 | 6 | 75 |
| Medio Ambiente y Recursos Naturales | 32 | 23 | 72 |
| Participación Ciudadana | 7 | 1 | 14 |
| Pesca | 7 | 2 | 28 |
| Población Fronteras y Asuntos Migratorios | 5 | 0 | 0 |
| Presupuesto y Cuenta Pública | 38 | 11 | 29 |
| Radio, Televisión y Cinematografía | 19 | 1 | 5 |
| Puntos Constitucionales | 321 | 50 | 16 |
| Recursos Hidráulicos | 5 | 3 | 60 |
| Reforma Agraria | 11 | 2 | 18 |
| Reglamentos y Prácticas Parlamentarias | 83 | 29 | 35 |
| Relaciones Exteriores | 15 | 7 | 46 |
| Salud | 60 | 40 | 66 |
| Seguridad Social | 39 | 20 | 51 |
| Trabajo y Previsión Social | 53 | 16 | 30 |
| Transportes | 14 | 5 | 36 |
| Turismo | 4 | 2 | 50 |
| Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación | 3 | 1 | 33 |
| Vivienda | 2 | 1 | 50 |

Fuente: Elaboración propia con datos de la Gaceta parlamentaria de la Cámara de Diputados (<http://gaceta.diputados.gob.mx/>).

3.4.3 Delimitación de Jurisdicciones

La Ley Orgánica del Congreso no define los tópicos y materias que corresponde a cada una de las comisiones permanentes por lo que concede absoluta libertad al Presidente de la Mesa directiva para decidir a qué comisiones serán turnadas las iniciativas.

3.4.4 Jurisdicciones exclusivas y correspondencia con los departamentos administrativos

El sistema de comisiones que operó durante la LVIII Legislatura no fue concebido tomando en cuenta que lo mejor para su funcionamiento es el establecimiento de jurisdicciones exclusivas.

Al inicio de la Legislatura se crearon varias comisiones como resultado de la división de algunas existentes.²⁷ El número de comisiones aumentó y la jurisdicción de algunas se dispersó. Las comisiones resultantes de la división recibieron y dictaminaron muy pocas iniciativas. Algunos casos son muy ilustrativos. La comisión de Vivienda, que se separó de la comisión de Seguridad Social, recibió únicamente dos iniciativas de las cuales sólo dictaminó una. La comisión de Fortalecimiento del federalismo, que se separó de la de Puntos constitucionales, recibió sólo cinco iniciativas y no dictaminó ninguna.

Por otra parte, las comisiones que se separaron terminaron dictaminando una gran cantidad de iniciativas de manera conjunta. En términos generales, de las 1208 iniciativas presentadas en la Cámara de Diputados, 246 (20.36%) fueron turnadas a comisiones unidas. El porcentaje de iniciativas dictaminadas por las comisiones cuando trabajan de manera individual fue de 41%, mientras que el de las comisiones unidas fue de 30%. Es inevitable, e incluso saludable, que algunos dictámenes sean revisados por varias comisiones. Sin embargo, esto puede ser un indicador de que las jurisdicciones de las comisiones no están bien definidas y se confunden. Como consecuencia, los diputados pierden incentivos para especializarse pues saben que no poseen el control exclusivo de la parte de la agenda política que se relaciona con sus comisiones y, por tanto, no podrán manejarla como deseen para hacerla lo más provechosa posible.

²⁷ *Propuesta de Punto de Acuerdo para la subdivisión y creación de comisiones ordinarias de la Cámara de Diputados.* Gaceta Parlamentaria, número 600-I, viernes 29 de septiembre de 2000.

Cuadro 22
Creación de nuevas comisiones durante la LVIII Legislatura

| Comisión de Origen | Comisiones resultantes |
|--|--|
| Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural | 1. Comisión de Agricultura y Ganadería 2. Comisión de Desarrollo Rural |
| Comunicaciones y Transportes | 1. Comisión de Comunicaciones 2. Comisión de Transportes |
| Desarrollo Social y Vivienda | 1. Comisión de Desarrollo Social 2. Comisión de Vivienda |
| Educación, Cultura y Ciencia y Tecnología | 1. Comisión de Educación y Servicios Educativos 2. Comisión de Cultura 3. Comisión de Ciencia y Tecnología |
| Gobernación, Población y Seguridad Pública | 1. Comisión de Gobernación y de Seguridad Pública 2. Comisión de Población, Fronteras y Asuntos Migratorios |
| Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca | 1. Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2. Comisión de Pesca |
| Puntos Constitucionales y Sistema Federal | 1. Comisión de Puntos Constitucionales 2. Comisión de Fortalecimiento del Federalismo |
| Salud y Seguridad Social | 1. Comisión de Salud 2. Comisión de Seguridad Social |

Fuente: Elaboración propia con datos de la Gaceta parlamentaria de la Cámara de Diputados (<http://gaceta.diputados.gob.mx/>).

Se puede corroborar que el aumento de comisiones tampoco obedeció a la intención de mejorar la estructura del sistema para asemejarla más a la estructura administrativa. De hecho, como se demuestra en el siguiente cuadro, la correspondencia entre ambas estructuras no es exacta y varias comisiones compartieron la responsabilidad de ser la sombra de algunas secretarías. Los partidos con menos representación de la LVIII legislatura expusieron en la tribuna de la Cámara de Diputados su inconformidad con el aumento de comisiones. Al argumento expuesto por el diputado José Antonio Calderón del partido Alianza Social no le falta razón:

"Nosotros creemos que con este tipo de cosas, estamos dando señales muy negativas para la opinión pública, porque más bien parece que la rebatinga era por aumentar el número de comisiones, para

satisfacer en todo caso el número de miembros que deseaban participar en ellas".²⁸

Cuadro 23
Correspondencia de las comisiones con las Secretarías de Estado

| Secretaría | Comisiones |
|--|---|
| Secretaría de Gobernación | 1. Gobernación y Seguridad Pública 2. Radio, televisión y cinematografía 3. Fortalecimiento del federalismo |
| Secretaría de Relaciones Exteriores | 1. Relaciones exteriores 2. Población Fronteras y asuntos migratorios |
| Secretaría de Hacienda y Crédito Público | 1. Hacienda y crédito público 2. Presupuesto y cuenta pública |
| Secretaría de la Defensa Nacional | 1. Defensa nacional |
| Secretaría de Marina | 1. Marina |
| Secretaría de Economía | 1. Comercio y Fomento Industrial 2. Fomento Cooperativo y economía social |
| Secretaría de Desarrollo Social | 1. Desarrollo social |
| Procuraduría General de la República | 1. Justicia y derechos humanos |
| Secretaría de Seguridad Pública | 1. Gobernación y seguridad pública |
| Secretaría de la Función Pública | |
| Secretaría de Comunicaciones y Transportes | 1. Comunicaciones 2. Transportes |
| Secretaría del Trabajo y Previsión Social | 1. Trabajo y previsión social 2. Seguridad social |
| Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales | 1. Medio ambiente y recursos naturales 2. Recursos hidráulicos 3. Pesca |
| Secretaría de Energía | 1. Energía |
| Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación | 1. Agricultura y ganadería 2. Desarrollo Rural 3. Pesca 4. Reforma agraria |
| Secretaría de Educación Pública | 1. Educación Pública y servicios educativos |
| Secretaría de Salud | 1. Salud |
| Secretaría de Turismo | 1. Turismo |
| Secretaría de la Reforma Agraria | 1. Reforma agraria |

Fuente: Elaboración propia

²⁸ Ver Mayolo López, Fernando. "Formalizan aumentar comisiones" (en línea). *Reforma.com*. 4 de octubre de 2000.

3.4.5 Restricción a la pertenencia a múltiples comisiones

Además de aumentar el número de comisiones, la Ley Orgánica del Congreso establece que los integrantes de la Cámara de Diputados pueden pertenecer hasta a tres comisiones ordinarias. Con esta disposición, la LOCG no incentiva la especialización legislativa pues autoriza que los legisladores sirvan en tres comisiones al mismo tiempo. Aunque queda abierta la posibilidad de que los líderes partidistas integren un sistema en el que a cada diputado le corresponda una sola comisión, los datos ponen de manifiesto que en la práctica esto no sucede así. La posibilidad de que los diputados pertenezcan a tres comisiones pone en manos de los coordinadores parlamentarios una gran cantidad recursos para repartir entre los legisladores y premiar su disciplina. Bajo el actual diseño institucional, para los legisladores es mucho más atractivo pertenecer a varias comisiones que especializarse sólo en una.

Durante la LVIII legislatura sólo 21 diputados (4%) sirvieron en una sola comisión. Un total de 274 legisladores (56%) se ocuparon de dos comisiones; 191 legisladores (39%) de tres comisiones y 3 diputados (1%) de cuatro comisiones

Cuadro 24
Participación de los legisladores en comisiones durante la
LVIII Legislatura

| Número de comisiones | Número de Diputados | Porcentaje |
|----------------------|---------------------|------------|
| 1 | 21 | 4 |
| 2 | 274 | 56 |
| 3 | 191 | 39 |
| 4 | 3 | 1 |
| Total | 489 | 100 |

Fuente: Elaboración propia con datos de los Cuadernos de Apoyo Parlamentario de la LVIII Legislatura.

Además, la necesidad de que los legisladores atiendan sólo una comisión cobra relevancia si se considera que también existen comisiones especiales,

comisiones de investigación y comités. Tomando en cuenta comisiones ordinarias, especiales, de investigación y comités encontramos que el 60% de los diputados sirvió durante la LVIII legislatura en tres o más de estos órganos.

3.4.6 Subcomisiones

El acuerdo parlamentario aprobado el 2 de diciembre de 1997²⁹ contempla la posibilidad de que las comisiones formen subcomisiones para la elaboración de anteproyectos y atención de estudios específicos. Los lineamientos que deben seguir las subcomisiones para su funcionamiento son los siguientes:

- a) Deben integrarse con al menos tres diputados
- b) Todos los partidos tiene derecho a participar y en su constitución debe buscarse reflejar la composición del Pleno.
- c) El presidente de la debe seguir y apoyar el trabajo de las subcomisiones.
- d) Las subcomisiones son integradas por la junta directiva de la comisión y no es necesario que la comisión se reúna para tal fin.

En la LVIII Legislatura la creación de subcomisiones fue una práctica muy extendida pues cerca del 80% de las comisiones utilizaron este recurso para enfrentar de forma más rápida y eficaz el trabajo legislativo.

²⁹ *Acuerdo Parlamentario Relativo a la organización y reuniones de las Comisiones y Comités de la Cámara de Diputados*, aprobado por el Pleno en la sesión del martes 2 de diciembre de 1997. Gaceta Parlamentaria, miércoles 3 de diciembre de 1997.

Cuadro 25
Subcomisiones creadas en la LVIII Legislatura

| Número de Subcomisiones | Comisiones | Porcentaje |
|--------------------------------|-------------------|-------------------|
| 0 | 8 | 20.51 |
| 1 | 0 | 0 |
| 2 | 4 | 10.25 |
| 3 | 10 | 25.64 |
| 4 | 6 | 15.38 |
| 5 | 6 | 15.38 |
| 6 | 2 | 5.12 |
| 7 | 1 | 2.56 |
| 8 | 1 | 2.56 |
| 9 | 1 | 2.56 |
| Total | 39 | 100 |

Fuente: Béjar (2006).

Cuadro 26
Subcomisiones creadas en la LVIII Legislatura
(Por comisión)

| Comisión | Núm. de Subcomisiones | Comisión | Núm. de Subcomisiones |
|-------------------------------|------------------------------|---|------------------------------|
| Agricultura y Ganadería | 6 | Marina | 3 |
| Asuntos Indígenas | 3 | Medio Ambiente y Recursos Naturales | 4 |
| Atención a Vulnerables | 3 | Participación Ciudadana | 2 |
| Ciencia y Tecnología | 5 | Pesca | 0 |
| Comercio y Fomento Industrial | 5 | Población Fronteras y Asuntos Migratorios | 0 |
| Comunicaciones | 0 | Presupuesto y Cuenta Pública | 4 |
| Cultura | 5 | Radio, Televisión y Cinematografía | 3 |
| Defensa Nacional | 3 | Puntos Constitucionales | 0 |
| Desarrollo Rural | 0 | Recursos Hidráulicos | 2 |
| Desarrollo Social | 4 | Reforma Agraria | 3 |

Cuadro 26 (continuación)

| Comisión | Núm. de Subcomisiones | Comisión | Núm. de Subcomisiones |
|--|------------------------------|--|------------------------------|
| Distrito Federal | 3 | Reglamentos y Prácticas Parlamentarias | 3 |
| Educación Pública y Servicios Educativos | 5 | Relaciones Exteriores | 0 |
| Energía | 7 | Salud | 3 |
| Equidad y Género | 4 | Seguridad Social | 0 |
| Fomento Cooperativo y Economía Social | 4 | Trabajo y Previsión Social | 4 |
| Fortalecimiento del Federalismo | 6 | Transportes | 3 |
| Gobernación y Seguridad Pública | 3 | Turismo | 8 |
| Hacienda y Crédito Público | 5 | Vigilancia de la Auditoría Superior de la Fed. | 2 |
| Justicia y Derechos Humanos | 5 | Vivienda | 9 |
| Juventud y Deporte | 0 | | |

Fuente: Elaboración propia con datos de la Gaceta parlamentaria de la Cámara de Diputados (<http://gaceta.diputados.gob.mx/>).

En total, fueron 128 subcomisiones las que funcionaron durante la LVIII Legislatura. Como mencionamos en el capítulo dos, se espera que un elevado número de subcomisiones incremente la efectividad del sistema en general, sin embargo, los datos presentados anteriormente sobre la eficiencia legislativa de las comisiones no apoyan esta hipótesis.

En promedio, las comisiones de la LVIII Legislatura dictaminaron el 45.5 % de las iniciativas que les fueron turnadas. Esto parece indicar, a reserva de que sea comparado con otras legislaturas, que la creación de subcomisiones no impactó positivamente el trabajo de las comisiones pues el promedio de dictaminación no pasó del 50%. Este promedio se incrementa en casi tres puntos porcentuales (48%) si no contabilizamos a las comisiones que no crearon subcomisiones. El promedio de eficacia de estas últimas es de 36%. Como puede

observarse, la diferencia porcentual de eficacia legislativa entre las comisiones que fueron subdivididas y las que no lo fueron es muy reducida (12%).

Veamos otros datos significativos. Las subcomisiones se reunieron en 347³⁰ ocasiones, esto equivale a un promedio de 2.7 reuniones por comisión durante la LVIII Legislatura. Por otro lado, a pesar del elevado número de comisiones que fueron subdivididas, llama la atención el hecho de que la comisión de puntos constitucionales no haya creado una sola subcomisión a pesar de ser la que recibió el mayor número de proyectos de ley (307 proyectos). Una posible explicación de esta situación es que, debido a la importancia de muchas de las iniciativas tratadas por esta comisión, los líderes partidistas prefieren no delegar el trabajo en subcomisiones para mantener el control de la discusión y de los dictámenes que serán aprobados y votados en el pleno

Como sucede con el sistema de comisiones en general, la evidencia empírica sugiere que a los legisladores el trabajo en subcomisiones no les atrae. De nueva cuenta, no estamos en condiciones de proporcionar una explicación definitiva, pero podemos suponer algunas. A pesar de que las subcomisiones son creadas en muchos casos para estudiar asuntos específicos, nada garantiza a sus integrantes que el pre-dictamen producto de su trabajo vaya a ser efectivamente considerado. Además, el pre-dictamen tiene pocas posibilidades de ver la luz si los líderes de los partidos políticos en la comisión no están de acuerdo con su contenido. Como puede observarse, bajo este arreglo, las subcomisiones se convierten en órganos que acarrearán pocos beneficios a los legisladores y por ello no son explotadas en todo su potencial.

³⁰ Datos del proyecto PAPIITT IN300407 (Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica) “Los partidos en el Congreso de la Unión. El trabajo en comisiones en dos gobiernos sin mayoría”.

CAPÍTULO CUARTO

CONCLUSIONES

Durante casi siete décadas el Congreso no fue un actor relevante en el cumplimiento de las tres funciones que le fueron encomendadas. La representación de la ciudadanía no era realizada en su seno, sino que era coordinada por el Presidente de la República a través del sistema corporativo que el mismo encabezaba. La mayoría de los cambios legislativos importantes del periodo fueron propuestos por el Ejecutivo y ratificados prácticamente sin modificaciones por ambas Cámaras del Congreso. La vigilancia fue una función que los legisladores decidieron no ejercer. En un contexto en el que el Congreso no tenía grandes responsabilidades pues sus funciones eran ejercidas por otro actor político, no era necesario que el grueso de los legisladores tuviera conocimiento sobre los diversos ramos de la administración pública o sobre los procedimientos internos del Poder Legislativo.

Como fuente principal de esta situación hemos ubicado al sistema de partido hegemónico que imperó por largo tiempo en México y a las reglas electorales que incentivaban (y aún lo continúan haciendo) la disciplina de los legisladores hacia los deseos de sus líderes en el Congreso y fuera de él.

Sin embargo, tal situación ha cambiado debido fundamentalmente a que también el sistema de partidos se transformó. Hoy el Congreso es el espacio donde los diferentes grupos de la sociedad expresan sus inconformidades y anhelos, los diputados se han vuelto verdaderos legisladores y las condiciones para la vigilancia del Ejecutivo están dadas.

Es cierto, la Cámara de Diputados comenzó a desempeñar las funciones que antes no realizaba. Sin embargo, para el cumplimiento eficaz de estos retos se requiere de legisladores que conozcan el área de la comisión a la que

pertenecen. Las comisiones legislativas que antes se encontraban relegadas a un papel de ratificadoras de las iniciativas del Ejecutivo, ahora son los principales instrumentos con los que cuenta la Cámara de Diputados para llevar cabo sus funciones. Por esto, es importante analizar el funcionamiento y organización de las comisiones del Congreso. Esto nos permitirá saber qué clase de representación, que clase de leyes y qué clase de vigilancia están llevando a cabo legisladores.

El sistema de comisiones permanentes de la Cámara de Diputados puede ser considerado como un sistema fuerte debido a que posee importantes facultades para participar en el proceso de elaboración de políticas. Las facultades que poseen las comisiones para dar forma a la agenda legislativa son considerables. Las comisiones consideran todos los proyectos de ley antes que pasan al Pleno y pueden modificarlo e incluso reescribirlos si desean. También están dotadas con el poder de presentar iniciativas de ley para que sean consideradas por el Pleno. Ahora bien, sus atribuciones para vigilar el comportamiento del Presidente de la República no son nada despreciables pero es necesario fortalecerlas. Un cambio importante al respecto es imponer castigos administrativos severos a los funcionarios públicos o dependencias que se nieguen a presentarse a rendir informes ante las comisiones.

Por su parte, las variables que llamamos procedimentales se ajustan a los patrones que teóricamente se consideran deseables. Sin embargo, las reglas de organización interna de la Cámara de Diputados siguen confirmando demasiada autoridad a los líderes de cada una de las fracciones parlamentarias para decidir sobre el destino de los diputados dentro de la Cámara y por tanto inhiben su independencia. En lo que se refiere a la estructura del sistema, es posible concluir que está de acuerdo con un marco institucional en el que la reelección legislativa consecutiva no está permitida. Es decir, en un marco en que las carreras legislativas enfrentan un obstáculo casi insalvable, los diputados buscan obtener las mayores ganancias de su paso por la legislatura. Una forma de hacerlo es formando parte de varias comisiones en detrimento de la especialización legislativa. El elevado número de integrantes de cada comisión, la amplitud del

sistema la incorrecta delimitación de jurisdicciones y la falta de correspondencia con la estructura administrativa son síntomas del mismo problema.

Así, es de suponerse que el potencial que formalmente posee el sistema de comisiones no puede ser desplegado completamente debido a su bajo nivel de especialización. Los diputados han comenzado a jugar un rol muy participativo en la vida política del país pero es muy probable que, a causa de la falta de especialización, los resultados que obtengan en el cumplimiento de sus funciones sean poco eficientes. Aún más grave, es el hecho de que, como lo demuestran algunos de los datos mostrados en el capítulo tres, los diputados no se sienten motivados a trabajar y a especializarse en comisiones.

Esta aseveración parece contradecir las conclusiones del capítulo dos que señalan que la Cámara de Diputados se ha convertido en un actor activo y participativo. Consideramos que una posible explicación reside en el hecho de que el pluralismo efectivamente ha fortalecido la posición de los diputados en el proceso político, es decir, les ha abierto la posibilidad de actuar, sin embargo, no es de interés para los diputados especializarse en comisiones. Los legisladores pueden utilizar las comisiones para presentar leyes, y tal vez reclamar crédito ante el electorado por ellas, pero la especialización no tiene cabida en sus preferencias porque no cuentan con el tiempo para alcanzarla y porque nadie les pedirá cuentas por una ley elaborada al vapor. Esto sería cierto aun considerando que los diputados intenten proseguir su carrera política en el Senado o en alguna gubernatura. El problema es que en ambos casos su futuro no depende del electorado sino de los líderes partidistas que definen las candidaturas.

La función de control en las mismas circunstancias parece débil. Los ejemplos mencionados en el capítulo dos son importantes pero parecen responder más a situaciones claramente controversiales que ser el producto de un verdadero esfuerzo de investigación por parte de los diputados. En esta materia, nuestras comisiones todavía están muy atrasadas. Desde nuestro punto de vista, la intención fundamental de los diputados al participar en comisiones es mantener una buena relación con los líderes de sus partidos y gozar de todas las ventajas

posibles que las comisiones les ofrecen. Además, con legisladores poco especializados la habilidad para controlar la administración es puesta en riesgo. Muchas de los aspectos trascendentales de la elaboración de políticas pueden ser dejados en manos del gobierno porque los diputados no ven afectadas las oportunidades de avanzar en su carrera política por esta delegación de autoridad. De igual manera, la falta de conocimientos de los legisladores les impide comprender con precisión los programas gubernamentales y les impide emitir recomendaciones acerca de lo que el gobierno debe hacer. Desde esta perspectiva, la Cámara de Diputados aparece como una instancia “activa” pero “débil”.

La situación actual no impulsa a los diputados a trabajar y a invertir energías para mejorar su visibilidad ante los ojos del electorado, ni a especializarse o realizar acciones que les permita reclamar crédito ante sus distritos. Como hemos visto, las barreras para la reelección generan desinterés en los diputados, por lo que actúan mostrando niveles bajos de esfuerzo para llegar a ser especialistas en algún tema de la política pública y en general en el trabajo legislativo. La reelección consecutiva de los diputados es una medida primordial si es que se quiere mejorar esta problemática. Bajo un modelo de reelección consecutiva, los incentivos de los legisladores para especializarse se activarían y muchas de las ventajas de la especialización muy probablemente se harían presentes en la Cámara baja. Sin embargo, los partidos políticos en México desconocen que el objetivo y la razón de ser de las comisiones es la división del trabajo y la especialización. Al mismo tiempo, se olvida que la mejor forma para fortalecer a la Cámara y servir mejor a la ciudadanía es robustecer el sistema de comisiones a través de la estimulación de la especialización. La relación entre los diputados y sus representados puede estrecharse como consecuencia de la promoción de la especialización legislativa.

BIBLIOGRAFÍA

Becerra, Ricardo, Salazar, Pedro y Woldenberg, José, *La mecánica del cambio político en México*, México, Cal y Arena, 2000.

Béjar Algazi, Luisa, “El papel de la legislatura en el sistema político mexicano”, en *Estudios Políticos*, Núm. 6, Nueva Época, enero-marzo, 1995.

— “La reinstitucionalización del Poder Legislativo en México”, en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 63, núm. 3, julio-septiembre, 2001 (a).

— “El impacto del nuevo sistema de partidos en el desempeño de los poderes de la Unión”, en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, núm. 181, 2001(b).

— “Disciplina partidista y representación parlamentaria: el caso de México”, en Béjar Algazi, Luisa y Mirón Lince (coords.), Rosa María, *El Congreso mexicano después de la alternancia*, México, México, IILSEN, 2003.

— , *Los partidos en el Congreso de la Unión: la representación parlamentaria después de la alternancia*, México, Ediciones Gernika, 2006.

Buchanan, William, Eulau, Heinz, Ferguson, Leroy C., y Wahlke, John C., “The legislator as specialist”, *Political Research Quarterly* (en línea). Disponible en <http://prq.sagepub.com>.

Caminal Badía, Miquel, “La representación y el parlamento”, en Caminal Badía Miquel (edit.), *Manual de Ciencia Política*, Madrid, Tecnos, 1996.

Carbonell, Miguel y Salazar, Pedro, *División de poderes y régimen presidencial en México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006.

Carpio Cervantes, Enrique, “El proceso legislativo del presupuesto en México”, en Reveles Vázquez, Francisco (coord.), *El nuevo sistema político mexicano: los Poderes de la Unión*, México, Gernika-FCP y S-UNAM, 2006.

Carpizo, Jorge, “México: ¿sistema presidencial o parlamentario?”, en *Cuestiones Constitucionales*, núm. 1, julio-diciembre, 1999.

Cotta, Mauricio, “Parlamentos y Representación”, en Bartolini, Stefano (et al.) *Manual de Ciencia Política*, Madrid, Alianza, 1986

Casar, María Amparo, “Las bases político-institucionales del poder presidencial en México”, en Elizondo Mayer-Serra, Carlos y Nacif Hernández, Benito (comps.), *Lecturas sobre el cambio político en México*, México, FCE-CIDE, 2002.

— “Las relaciones entre el poder ejecutivo y el poder legislativo: el caso de México”, *Política y Gobierno*, vol. VI, núm. 1, primer semestre, 1999.

— Casar, María Amparo, *Los sistemas de comisiones en los reglamentos parlamentarios de América Latina: un estudio comparado*, Documento de trabajo núm. 83, CIDE, 1998.

Duverger, Maurice, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, Barcelona, Ariel, 1970.

Dworak, Fernando F. (coord.), *El legislador a examen. El debate sobre la reelección legislativa en México*, México, FCE -Cámara de Diputados, 2003.

Espinoza Toledo, Ricardo, *Sistemas parlamentario, presidencial y semipresidencial*, México, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática Núm. 20, IFE, 2001.

— , "La necesaria revalorización del Congreso", en Béjar Algazi, Luisa y Mirón Lince, Rosa María (coords.), *El Congreso mexicano después de la alternancia*, México, IILSEN, 2003.

Hall, Peter A. y Taylor, Rosemary C. R., "La ciencia política y los tres nuevos institucionalismos", en *Revista Conmemorativa del Colegio*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1999.

Immergut, Ellen M., "El núcleo teórico del nuevo institucionalismo", en Alarcón Olguín, Víctor (coord.), *Metodologías para el análisis político. Enfoques procesos e instituciones*, México, UAM- Plaza y Valdés Editores, 2006.

Lajous, Alejandra, *Los orígenes del partido único en México*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Históricas, 1979.

Llanos, Mariana y Nolte, Detlef, "Los Congresos en América Latina: legislaturas reactivas, potencialmente activas", en Espinoza Toledo, Ricardo y Weldon, Jeffrey (coords.), *Para qué sirve el poder legislativo*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2007.

López Lara, Álvaro y Loza Sotero, Nicolás, "El Senado mexicano: cambio institucional y percepciones públicas de su desempeño", *Revista del Senado de la República*, Vol. 5, No. 14, México: Senado de la República, 1999.

Lujambio, Alonso, *Federalismo y Congreso en el cambio político de México*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1995.

Marván Laborde, Ignacio, "De instituciones y caudillos: las relaciones entre la Cámara de Diputados de la XXVIII Legislatura y el Presidente Carranza", en *Historia Mexicana*, octubre-diciembre, año/vol. LI, número 002, El Colegio de México, A.C., 2001.

Mattson, Ingvar y Strom, Kaare, "Parliamentary committees", en Herbert Döring (ed.), *Parliaments and Majority rules in Western Europe*, Nueva York, St. Martin's Press, 1995.

Medina Peña, Luis, *Hacia el Nuevo Estado. 1920-1994*, México, FCE, 1995.

Morgenstern, Scott, Nielson, Daniel y Swindle, *The Electoral Disconnection? A Comparative Examination of Political Incentives and Constraints and their Effects on Incumbency*, APSA 1998.

Nacif, Benito, "El sistema de comisiones permanentes en la Cámara de Diputados", en Martínez, Antonia y Pérez Fernández del castillo, Germán, *La Cámara de Diputados en México*, México, FLACSO-México: Cámara de Diputados, LVII Legislatura : Miguel Angel Porrúa, 2000.

— , "La rotación de cargos legislativos y la evolución del sistema de partidos en México", en Elizondo Mayer-Serra, Carlos y Nacif Hernández, Benito (comps.), *Lecturas sobre el cambio político en México*, México, FCE-CIDE, 2002.

— , *Instituciones políticas y transición a la democracia en México*, Documento de Trabajo Núm. 158, México, CIDE, 2003.

Nohlen, Dieter, *Sistemas electorales y partidos políticos*, México, FCE, 1995.

Norton, Philip, *Parlamentos y gobiernos en Europa Occidental*, México, Porrúa-El Colegio de Veracruz, 2003.

Norris, Pippa, *Ballot structures and legislative behavior*, 2002 (en línea). Disponible en <http://ksghome.harvard.edu/~PNorris/ Acrobat/Miami%20Norris.pdf>

Peschard, Jacqueline, “El fin del sistema de partido hegemónico”, *Revista Mexicana de Sociología*, Abril-Junio, Año 55, Núm. 2, 1993.

Rivera Sánchez, José Abel, “Las comisiones en la legislaturas: su papel en las políticas públicas”, en *Política y Gobierno*, vol. V, núm. 2, segundo semestre, 1998.

Sartori, Giovanni, *Elementos de teoría política*, Madrid, Alianza, 1999.

Sartori, Giovanni, *Partidos y sistemas de partidos. Marco para un análisis*, Madrid, Alianza Editorial, 1992.

Shaw, Malcolm, “Los comités en las legislaturas”, en *Crónica Legislativa*, año V, Nueva Época, núm. 9, junio-julio, 1996.

Shepsle, Kenneth A., “Rational Choice Institutionalism”, en Goodin, Robert E., (ed. gral.), *Handbook of political institutions*, New York, Oxford University Press, 2006.

Sirvent, Carlos, *Partidos políticos y procesos electorales en México*, México, UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Miguel Ángel Porrúa, 2002.

Ugalde, Luis Carlos, “Desempeño legislativo en México”, en Béjar Algazi, Luisa y Mirón Lince, Rosa María (coords.), *El Congreso mexicano después de la alternancia*, México, México, IILSEN, 2003.

— , “La supervisión legislativa de las finanzas públicas en México: de la aprobación del presupuesto a la revisión del gato público,” en Pérez, Germán y Martínez, Antonia (comps.), *La Cámara de Diputados en México*, México, Cámara de Diputados/FLACSO/Porrúa, 2000.

Weldon, Jeffrey, “Las fuentes políticas del presidencialismo en México”, en Mainwaring, Scott y Soberg Shugart, Matthew (comps.), *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Buenos Aires-México, Paidós, 2002.

— , “El crecimiento de los poderes metaconstitucionales de Cárdenas y Avila Camacho: su desempeño legislativo, 1934-1946.”, en *Diálogo y Debate*, Abril-Junio, Año 1, Núm. 1, 1997.

Nava Polina, María del Carmen, Yáñez López Jorge y Weldon, Jeffrey, “Cambio político, presidencialismo y producción legislativa en la Cámara de Diputados, 1988-1998,” en Pérez, Germán y Martínez, Antonia (comps.), *La Cámara de Diputados en México*, México, Cámara de Diputados/FLACSO/Porrúa, 2000.

Woldenberg, José, “Estado y partido: una periodización”, *Revista Mexicana de Sociología*, Núm. 2, 1993.