



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**ANÁLISIS DEL SISTEMA DE COMISIONES EN LA CÁMARA DE
DIPUTADOS DURANTE LA LXII LEGISLATURA.**

T E S I S

Para obtener el título de

**LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
(CIENCIA POLÍTICA)**

Presenta:

Carlos Zúñiga Trejo

Director de tesis:

Khemvirg Puente Martínez



Ciudad Universitaria, CDMX., 2018



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.

Investigación realizada gracias a los Programas UNAM-DGAPA-PAPIIT:

“La Participación Social en la Construcción de la Agenda Legislativa del Congreso Mexicano” (IN305315).

“Tendencias Recientes y Nuevos Abordajes Metodológicos en Investigación Social” (IA300915).

“La calidad de la representación política en Congresos locales de México” (IN305618)

Contenido

Introducción	5
1. Marco teórico para explicar la organización legislativa y el funcionamiento del sistema de comisiones	10
1.1. Tres teorías para el estudio de la organización legislativa	11
1.1.1. <i>Los conceptos de comisión y sistema de comisiones</i>	11
1.1.2. <i>La teoría distribucional</i>	17
1.1.3. <i>La teoría informacional</i>	18
1.1.4. <i>La teoría del partido cartel o teoría partidista</i>	19
1.2. Arreglo institucional y desempeño institucional del sistema de comisiones	23
1.2.1. <i>Aportes del nuevo institucionalismo y sus principales enfoques</i>	23
1.2.2. <i>Instituciones políticas, características e importancia analítica</i>	28
1.2.3. <i>La institución legislativa: organización, funciones e influencia de las comisiones</i>	35
1.3. Nota metodológica	52
2. Origen y evolución del sistema de comisiones de la Cámara de Diputados	56
2.1. Origen y evolución jurídica del sistema de comisiones	57
2.1.1. <i>El sistema de comisiones en el México Independiente</i>	57
2.1.2. <i>El Poder Legislativo en la construcción del México constitucionalista</i>	59
2.1.3. <i>La estabilización del marco jurídico en el interior del Congreso</i>	62
2.1.4. <i>La autodeterminación del gobierno y funcionamiento interno del Congreso</i>	65
2.2. Desarrollo del entorno político del sistema de comisiones	75
2.2.1. <i>El sistema de comisiones del presidencialismo al gobierno dividido</i>	75
2.2.2. <i>Disciplina, especialización y élites parlamentarias</i>	86
2.2.3. <i>El sistema de comisiones en la actualidad</i>	93
2.2.4. <i>Constantes comunes. Morfología y rol de las comisiones en la Cámara</i>	99
2.2.5. <i>La LXII Legislatura de la Cámara de Diputados. Delimitación del estudio.</i>	105
3. Los efectos de la organización partidista en el desempeño institucional de las comisiones	111
3.1. Breviario de indicadores y advertencia metodológica	113
3.1.1. <i>Organización legislativa: diseño del sistema de comisiones</i>	115
3.1.2. <i>Desempeño institucional de las comisiones</i>	141

3.2. Hallazgos y resultados	155
Conclusión	167
Anexo 1	172
Referencias	173

Introducción

En la década de 1970 tuvo lugar la “era dorada” de los estudios legislativos. Fue entonces que surgió la preocupación por estudiar a profundidad al Poder Legislativo como una institución central dentro de un sistema político. Fue en esta etapa donde autores como Fenno (1978), Mayhew (1974), Mezey (1990 [1979]), Packerham (1990 [1970]), Polsby (1968), Rosenthal (1973) y Shaw (1990 [1979]), hicieron sus aportaciones más importantes y fenómenos propios de la representación política comenzaron a tener sentido analítico. Estos trabajos sentaron la base de los estudios modernos y aún hoy siguen siendo una referencia obligada al plantear explicaciones sobre la materia.

Para los estudios de América Latina representó un reto importante adaptarse a la literatura clásica. Especialmente por estar enfocada, en su mayoría, en el Congreso Estadounidense (el trabajo de Packerham (1990 [1970]) sobre el Congreso Brasileño es una notable excepción). No obstante, a lo largo de los años se ha logrado construir un acervo importante de conocimiento legislativo (ver: Ajenjo, 2004; Béjar, 2007; Casar, Marván y Puente, 2010; Dworak, 2003; García Montero y Sánchez López, 2002; Lujambio, 1995, 2010 [1994, 2000, 2001]; Micozzi, 2013; Nacif, 2004; Puente, 2015), que evidencia la aplicabilidad de las teorías clásicas en los casos latinoamericanos, los cuales, aún con sus particularidades, guardas suficientes similitudes con sistemas occidentales como el norteamericano.

Toda esta literatura introdujo un elemento básico para el estudio de cualquier institución legislativa: el sistema de comisiones. Es imprescindible, en cualquier legislatura democrática, contar con una organización interna que considere unidades básicas de trabajo colectivo, ya que es condición necesaria, más no suficiente, la existencia de al menos una comisión, para el funcionamiento eficaz de un parlamento. Sin ello, cualquier congreso puede considerarse incapaz para ejercer sus funciones como órgano representativo. Este trabajo se centra precisamente en este elemento fundamental de

toda institución parlamentaria. Se examina la historia, la forma de organización del caso estudiado y se propone un modelo de análisis para evaluar su desempeño institucional. Para cumplir con estos objetivos es necesaria una revisión profunda de la teoría, obteniendo, de cada enfoque, un argumento que pueda explicar y dar sentido a la complejidad del fenómeno observado.

Este escrito se constituye de tres grandes capítulos que integran un solo argumento. El primer capítulo aborda la literatura sobre organización legislativa y funcionamiento institucional. Establece el marco conceptual del trabajo, definiendo qué se entiende por sistema de comisiones y cómo se diferencia del concepto de comisión legislativa, advirtiendo cómo su mal uso puede llevar no sólo a interpretaciones erróneas de la teoría, sino también a malentendidos prácticos sobre el funcionamiento de la institución. Asimismo, se dedica un apartado a cada una de las tres principales teorías sobre la organización legislativa, identificando sus premisas fundamentales y vinculándolas con uno de los enfoques existentes de la teoría neoinstitucional. Aunque más adelante se especificarán sus parentescos, es posible observar la existencia de proposiciones equivalentes entre ambos conjuntos teóricos, así como expectativas distintas sobre el rol e influencia de las comisiones por parte de cada enfoque. En la segunda parte de ese capítulo se hace una revisión sobre distintos elementos de la teoría neoinstitucionalista y sobre su aplicación al estudio de instituciones parlamentarias. Se presentan y articulan distintos elementos del funcionamiento de una institución y su relación hipotética según las teorías sobre organización legislativa. Al finalizar el capítulo se encuentra una nota metodológica que delimita el marco teórico-conceptual del estudio y establece la forma en que se articula con los instrumentos que dan forma al modelo de análisis sobre el desempeño institucional.

El segundo capítulo responde a una necesidad metodológica que surge de la propia literatura. El apartado se concentra en contextualizar temporalmente la institución legislativa, y particularmente su organización interna, es decir, el sistema de comisiones

del Congreso (específicamente se observa la evolución histórica de la Cámara de Diputados). La primera parte del capítulo analiza los cambios en la estructura normativa, enfatizando en qué momentos el diseño jurídico giro hacia distintos tipos de organización legislativa, y explicando por qué ninguno de estos diseños ni perduro, ni predomino en su forma ideal. Esta parte requirió de un trabajo exhaustivo por revisar a profundidad los distintos reglamentos parlamentarios, desde el primer antecedente jurídico del Congreso Mexicano hasta la normativa vigente. Sin embargo, la división temporal que se hace de la evolución jurídica no debe considerarse definitiva, únicamente es una separación pedagógica que resulta útil para identificar los cortes y coyunturas históricas relevantes que llevaron a que el Congreso se organizase de la forma en que actualmente lo hace. La principal debilidad de este apartado es ser una simplificación histórica hecha a partir del entramado jurídico del Poder Legislativo. Lamentablemente, las limitantes mismas del objeto de estudio impiden que se observe de manera detallada la dinámica política en cada etapa histórica.

El segundo apartado del capítulo intenta zanjar la debilidad antes mencionada y se centra, no ya en las instituciones formales o normatividad del Congreso y de la Cámara, sino en la práctica política actual. Se analizan los principales elementos que condicionan y estructural las relaciones en el interior y exterior del Poder Legislativo en México. En otras palabras, se exhiben las instituciones informales que interactúan y dan forma a la organización legislativa. A sabiendas de que se trata de un objetivo que supera al trabajo aquí presentado, tanto los datos como hallazgos de este apartado se basan en el análisis y revisión de distintos estudios realizados por especialistas sobre la materia, de esta forma, se integra los resultados de investigaciones llevadas a cabo bajo distintas perspectivas, cuyo valor principal para este estudio es la de poner a disposición un enorme conjunto de información sistematizada sobre diversas temáticas. Consecuentemente, este trabajó no sólo contempló el proceso de institucionalización y desinstitucionalización del Congreso, sino también factores como la disciplina legislativa, las relaciones con el Ejecutivo, la dinámica bajo gobierno dividido, la especialización, profesionalización y experiencia

parlamentaria, y el rol de las élites legislativas en el Congreso Mexicano. Finalmente, el capítulo concluye enmarcando la evolución y dinámica del sistema de comisiones de la Cámara de Diputados y delimitando el caso de estudio, la LXII Legislatura.

En el tercer capítulo se presenta y aplica el modelo de análisis para evaluar el desempeño institucional del sistema de comisiones de la Cámara de Diputados. Al inicio del capítulo se presenta un breviarío conceptual y operativo de las observaciones realizadas para la investigación. El objetivo es justificar metodológicamente la selección de indicadores, así como presentar detalladamente la forma en que cada uno opera. El grueso del capítulo se centra en exponer los resultados de la medición a partir de datos empíricos de la Cámara. La información se divide en dos secciones, mismas que organizan los indicadores en dos conjuntos diferenciados: las características organizacionales medibles en las comisiones, y sus acciones operativas a lo largo de la legislatura. Cada observación se acompaña de un análisis crítico, mismo que expone tanto su alcance como el hallazgo que representa. El capítulo finaliza con la presentación de las principales conclusiones de la investigación a partir de una medición integrada de cada indicador.

Este proyecto defiende el argumento de que el entramado institucional define la organización legislativa, la cual afecta directamente el desempeño institucional del sistema de comisiones. Las capacidades y autonomía de las comisiones dependen del subtipo de organización adquirida por un parlamento, ya que cada diseño organizacional tiene implícitamente un conjunto de objetivos diferentes que delinear su funcionamiento. Tanto los datos como los hallazgos de la investigación se articulan sobre este discurso, matizándose según el enfoque teórico que se adecua de mejor forma al caso de estudio. El análisis realizado en los primeros capítulos devela que la teoría de la organización partidista es, sin duda alguna, la que más se adapta al caso mexicano. Con la importante diferencia de que esta teoría está diseñada para sistemas bipartidistas, por lo cual se hace necesaria una readaptación que permita hacer comprensivas sus premisas para un contexto multipartidista. No obstante, como se verá más adelante, el argumento principal

del enfoque partidista mantiene su fuerza explicativa en un contexto donde los partidos conservan la última palabra en las decisiones y procesos políticos. Especialmente si el entramado institucional potencia la posición de los partidos mayoritarios al tiempo que limita la influencia de los partidos minoritarios.

Los principales resultados de la investigación se pueden resumir en tres puntos principales. Primero, existe una evidente dependencia histórica que se materializa en la tendencia del diseño institucional del sistema de comisiones del Congreso, evidenciado principalmente por su inclinación a mantener la estructura de incentivos y recompensas del sistema construido durante la etapa del partido hegemónico. Segundo, hay una relación entre dos fenómenos que indiscutiblemente se encuentran presentes, la organización partidista del Congreso y la debilidad institucional del sistema de comisiones, la cual se refleja en el bajo desempeño institucional de las comisiones ordinarias de la Cámara. Tercero, existen comisiones con mucho mejor desempeño que otras, mismas que pueden ser fácilmente calificadas como *comisiones clave* por ser espacios de enorme y constante interés político para todas las fuerzas del Pleno. Consecuentemente, el desempeño institucional de las comisiones depende de la agenda partidista y del nivel de tolerancia de los partidos para permitir a comisiones específicas aumentar sus capacidades para mejorar su desempeño.

Este trabajo constituye un esfuerzo por evaluar el desempeño institucional de las comisiones, en respuesta a las numerosas críticas que señalan el mal funcionamiento de las instituciones políticas, la captura de la democracia por parte de los partidos políticos y la falta de credibilidad y confianza de la actividades legislativa entre la población. Antes bien de constituirse como un trabajo crítico, se presenta como una reflexión puntual sobre las actividades y dinámicas del Poder Legislativo mexicano. La crítica al funcionamiento y disposición institucional del Congreso es un resultado secundario del análisis escrupuloso del objeto de estudio, que intenta observar no sólo la actualidad del sistema de comisiones, sino también su razón histórica.

1. Marco teórico para explicar la organización legislativa y el funcionamiento del sistema de comisiones

La investigación social requiere de una fuerte estructura teórica y metodológica para sostener sus afirmaciones. A diferencia de las ciencias “exactas”, en las ciencias sociales es necesaria la construcción y debate continuo de los conceptos elementales. Sin embargo, la “construcción” de los fenómenos sociales es una fortaleza, que no una debilidad. Permite hacer frente al constante cambio y heterogeneidad de los acontecimientos sociales y da flexibilidad a los conceptos y teorías sin por ello hacerlos insubstanciales, asimismo, se fomenta la confrontación entre distintas corrientes de pensamiento, promoviendo la demostración empírica de sus tesis centrales. El resultado es un abundante abanico de conceptos esencialmente controvertidos¹. Todos igualmente válidos. Consecuentemente se facilita e incentiva el desarrollo de múltiples hipótesis, que cobran relevancia únicamente al ser puestas a prueba en investigaciones empíricas.

El estudio legislativo no es la excepción en la investigación social. Requiere de la construcción de premisas concretas y métodos confiables para ofrecer explicaciones susceptibles de ser validadas empíricamente. Sin el ejercicio reflexivo pertinente que permita la elaboración de conceptos analíticos, cualquier evidencia resulta injustificada, es decir, carece de sustento lógico. Este elemento resulta inexcusable si se desea proponer explicaciones satisfactorias² a los fenómenos políticos, ya que obliga a cuestionar los mecanismos (Elster, 1990: 13-20) mediante los cuales el argumento central cobra relevancia social y académica.

¹ Gallie describe un “concepto esencialmente controvertido” como aquel sobre el cual no es posible llegar a un único consenso sobre lo que significa, debido a que existen disensos epistémicos entre varios enfoques. De esta forma, dichos conceptos “no son resueltos por argumentos de ningún tipo, sin embargo, se sustentan por medio de argumentos y evidencia perfectamente respetables” (Gallie, 1956: 169).

² Popper entiende por *explicación satisfactoria* al “conjunto de enunciados mediante los cuales se describe el estado de la cuestión a explicar (el *explicandum*) sirviéndose para ello de otros, los enunciados explicativos, que constituyen la “explicación” en sentido estricto (el *explicans* del *explicandum*) (Popper, 1992 [1957], 180).

De lo anterior se desprende la importancia de esta sección, misma que sienta las bases teóricas y conceptuales de la investigación respondiendo a dos preguntas ¿Qué se está estudiando? Y ¿Cómo se está estudiando? El capítulo, dividido en tres, introduce y analiza las implicaciones de la teoría y exhibe la construcción metodológica de la investigación. La primera parte, *“Tres teorías para el estudio de la organización legislativa”*, construye la unidad analítica e introduce las tres teorías principales para entender los sistemas de comisiones. El segundo apartado *“Arreglo institucional y desempeño institucional del sistema de comisiones”*, revisa la influencia del nuevo institucionalismo en la construcción de las tres teorías previas, distingue los conceptos más relevantes y presenta los postulados centrales que ayudan a entender el desempeño institucional. En el último apartado, *“Nota metodológica”*, se define el problema de investigación, se justifica su relevancia, se explicita la hipótesis principal, sus mecanismos lógicos, y se delimita el caso de estudio y sus alcances.

1.1. Tres teorías para el estudio de la organización legislativa

1.1.1. Los conceptos de comisión y sistema de comisiones

La representación política en las sociedades democráticas se ejerce por medio de los cuerpos legislativos. La aprobación de decisiones colectivamente vinculantes³ es su tarea tradicional, sin embargo, no es ni su labor más importante ni la más recurrente. Las funciones del parlamento van más allá de la legislación y la representación. También desempeñan labores de legitimación, control, jurisdicción, opinión, investigación, especialización, organización política y estructuración de intereses, entre otras. Estas múltiples funciones requieren que los cuerpos legislativos complejicen su organización

³ Lhumann es quien describe la toma de decisiones colectivamente vinculantes: “significa que en el sistema político hay procesos selectivos de elaboración de información que están en curso y cuyos resultados son siempre aceptados por el entorno social del sistema, sea cual sea el motivo. Las razones de esta aceptación no pertenecen al concepto de sistema político. No obstante, hay ciertamente razones para la obediencia de las que ningún sistema político duradero puede prescindir” (2014 [2010]: 39).

interna, de lo contrario serían incapaces de influir eficazmente en el proceso político. Las comisiones que “constituyen el principal recurso organizacional con el que cuentan las asambleas legislativas” son “paneles especializados para la discusión y el análisis de las iniciativas” (Nacif, 2000: 1), por tanto, pueden ser consideradas la unidad mínima que da cauce al trabajo legislativo, ya que en ellas se desarrolla buena parte de las funciones institucionales del Poder Legislativo.

No hay una legislatura democrática sin al menos una comisión. Es necesario, aunque no suficiente, la existencia de un sistema de comisiones para la eficaz operación de una legislatura. Sin una estructura interna cualquier parlamento puede considerarse incapaz de alterar el proceso político, verse impedido en la vigilancia del Ejecutivo y, en esencia, imposibilitado para cumplir como órgano garante de la representación política en una sociedad. Esta premisa permite deducir lo que en su momento afirmó Woodrow Wilson, “el Congreso en sesión es el Congreso en exhibición pública, mientras que el Congreso en sus salas de comité es el Congreso trabajando” (2002 [1885]: 46). Implícitamente, Wilson distinguió entre las acciones del Pleno y de las comisiones de una legislatura. Pese a que ambos escenarios son parte del mismo procedimiento, reclaman diferentes características a considerar, por ello, ambos casos son susceptibles de ser estudiados por separado, mas no significa que sean indiferentes uno del otro.

La comisión es un organismo orientado a cumplir varios objetivos asignados por otro órgano mayor al cual pertenece. En principio, es pertinente asumir que se encuentran en una situación de subordinación ante el Pleno, en consecuencia, varias funciones de la institución recaen en las comisiones. Éstas existen, sin embargo, como una herramienta de apoyo y extensión del parlamento y no como sustitución de éste (como se cita en Rivera Sánchez, 1998: 536). Es posible, con lo anterior, identificar dos criterios básicos sobre qué es una comisión: primero, es la unidad mínima de trabajo legislativo, en principio subordinada al Pleno; y, segundo, es un espacio de especialización con fronteras definidas que le permiten una dinámica interna que, de otro modo, sería imposible. Esta

situación les concede privilegios directos e indirectos en la toma de decisiones, razón por la cual los roles directivos de las comisiones son fuertemente competidos por los partidos políticos. En consecuencia, las comisiones son capaces de promover el dominio de las mayorías u otorgar protección a las minorías parlamentarias, según cómo se distribuyan entre las fuerzas que integran el Pleno.

Decir que una comisión es un subgrupo de individuos resulta en extremo general, y no aporta nada sustancial al análisis. Sucede lo mismo si se afirma que es un subsistema que interactúa con un sistema aún más complejo. Aunque esta segunda definición es más específica sobre lo que es una comisión, ya que permite proposiciones más profundas, no termina por englobar la totalidad de la unidad analítica, pues impide observaciones independientes a menor escala, debido a que, en este sentido, la comisión solamente cobra relevancia frente al Pleno, cosa que no es necesariamente cierta. Aun así, ambas definiciones son superiores a la propuesta jurídica tradicional, la cual suele definir a la comisión tal cual se expresa en la normatividad en cuestión. La descripción jurídica puede llevar a omitir una enorme cantidad de fenómenos debido a su corto alcance conceptual, no obstante, es necesaria en tanto la enmarca en un procedimiento jurídico más amplio.

Hasta este punto se ha resaltado la importancia de conceptualizar qué es una comisión. Aunque en apariencia parece un concepto superfluo, trazar sus límites analíticos requiere de un ejercicio teórico minucioso si se desea evitar el estiramiento conceptual (Sartori, 1970) o su excesiva simplificación. El presente ejercicio, no sólo puntualiza la unidad analítica de la investigación, sino que permite no confundir el concepto de comisión con el de sistema de comisiones, dos elementos comúnmente mal empleados. Los profesores Heinz Eulau y Vera McCluggage, pioneros en el campo de la investigación legislativa, construyen una definición multidimensional de qué es una comisión. Su conceptualización es una de las más amplias y, tal como ellos defienden, adecuada para estudiar a las instituciones legislativas. Ellos las definen como:

Unidades de acción colectivas institucionalizadas, especializadas, interactivas, intersticiales y estructuralmente más o menos similares que intervienen entre el miembro individual, el legislador en comisión, y la legislatura en su conjunto, de la cual tanto el miembro individual como la comisión forman parte (Eulau y McCluggage, 1984: 196).

Una ventaja de esta definición es la posibilidad de ascender y descender de nivel analítico según las necesidades del estudio, sin por ello depender de su relación con el Pleno de la legislatura. Permite examinar la acción individual de quienes componen la comisión, a la comisión y su actuar particular, y a la legislatura en interacción con sus comisiones. Distinguir las propiedades de cada nivel ayuda a diferenciar tres unidades de análisis que se comprenden pero que cuentan con una dinámica singular. En síntesis, se debe reconocer que la comisión se comporta en muchos aspectos como un microcosmos del Pleno (Mattson y Strøm, 1995: 249), sin embargo, tal como advierten Eulau y McCluggage, cada unidad de análisis se diferencia en sus condicionantes y funcionamiento.

El rasgo intersticial sugiere que las comisiones intercambian, filtran información e interactúan unas con otras como parte de un todo, en palabras más simples, que existe un espacio entre ellas, mediante el cual se interrelacionan y que vale la pena observar. Este entramado de relaciones es lo que precisamente da sentido al sistema de comisiones como un concepto analítico, mas no como unidad de acción legislativa. No debe malinterpretarse, el sistema de comisiones no es una unidad observable entre la comisión y el Pleno, ya que su existencia conceptual se justifica únicamente por el acomodo y funcionamiento conjunto de las comisiones. Por ello es conceptualmente inexacto atribuirle al sistema de comisiones acciones propias de las cuales se puede abstraer observaciones. Únicamente los individuos, las comisiones o el Pleno en su conjunto, son capaces de operar y, por tanto, de dejar evidencia empírica. Como Eulau y McCluggage señalan:

La existencia de otras comisiones da lugar al “sistema de comisiones”, pero al no ser una unidad directamente observable, sus propiedades no se pueden atribuir a la comisión... [El] “Sistema de comisiones” sale fácilmente de la lengua analítica, a menudo inadvertidamente o sin pensar. Es mayormente utilizado como un término para referirse a la suma de las comisiones de una legislatura que, como resultado de su localización en ésta, se asume comparten ciertas características, propiedades o cualidades. De hecho, las comisiones comparten sólo una propiedad: el entorno común de la legislatura. Pero incluso esta condición hace sospechosa la clasificación: su entorno colectivo puede y usualmente incide en las comisiones de diferentes maneras, en parte porque el ambiente no es en sí mismo una unidad indiferenciada y en parte porque las diferentes comisiones son diferencialmente receptivas a los mismos factores ambientales (Eulau y McCluggage, 1984: 198).

El entorno colectivo afecta de formas indeterminadas a cada comisión y éstas, a su vez, reaccionan de muy distintas maneras a las afecciones del ambiente. Por un lado se tiene que el medio no es homogéneo ni diferenciable, antes bien es complejo y dinámico, y obliga respuestas casi particulares para cada estímulo. Por otro lado, las comisiones difieren en sus características y ubicación en el entorno, lo cual de hecho les presenta condiciones exclusivas. Ambas dimensiones obligan a preguntar qué factores ambientales son más influyentes y por qué, éstos entendidos como: las otras comisiones, el Pleno de la legislatura, los partidos políticos, los grupos de presión, las agencias burocráticas, e incluso elementos no subjetivados como la cultura o la opinión pública. En virtud de su ubicación en diferentes entornos, las comisiones pueden definirse a partir de las cinco dimensiones propuestas por Eulau y McCluggage (unidades: institucionalizadas, especializadas, interactivas, intersticiales y estructuradas) (1984: 197), mismas que permiten entender sus particularidades, sin por ello olvidar que forman parte de un conjunto más amplio.

En síntesis, una comisión se define como una unidad que, en virtud de su ubicación en el ambiente, cuenta con pautas de conductas reiteradas, estables y apreciables (Huntington, 1972: 23); promueve la especialización y pericia en un área de decisión particular; mantiene una relación recíproca con su entorno; es el punto intermedio entre el legislador individual y la legislatura como un todo; y comparte un orden y organización similar con el resto de las comisiones. Es preciso advertir que aquí no se distingue entre comisiones permanentes y comisiones *ad hoc*⁴, tipificación que observa capacidades técnicas y objetivos políticos, y no tiene por objetivo delimitar un concepto analítico, sino distinguir unidades operativas.

Definido el concepto de comisión es preciso presentar las principales teorías que explican su dinámica. Éstas son: la teoría del partido cartel, la teoría informacional y la teoría distribucional⁵, todas ellas desarrolladas entre las décadas de 1970 y 1990, que es considerada como la “era dorada” de la investigación en comisiones legislativas. Se puede objetar, al mirar el origen del marco teórico, que fue pensado y diseñado para explicar el Congreso Estadunidense. No obstante, es posible adaptarlo y aplicarlo a otros contextos políticos, tal como el mexicano, aunque el acomodo debe hacerse con cautela, tomando en cuenta el sistema de partidos y el sistema electoral, que son los dos principales factores endógenos a considerar al adecuar teorías para el estudio de sistemas políticos distintos al americano. Los siguientes apartados se dedican a analizar las premisas de cada enfoque teórico, resaltando, en cada uno, las expectativas que tienen de las comisiones y de la dinámica legislativa en general.

⁴ “Se puede afirmar que, atendiendo a las funciones que realizan e independientemente del nombre que los distintos reglamentos y normas de los países dan a sus comisiones, como mínimo, en todos los países existen dos tipos básicos de comisiones: las permanentes y las comisiones especiales o *ad hoc*” (García Montero y Sánchez López 2002: 10).

⁵ Una cuarta teoría surge del enfoque de elección racional: la teoría de la rivalidad bicameral. Sugiere que los legisladores buscan obtener la máxima recompensa de parte de cabilderos y grupos de presión (*lobbyists*). Donde las comisiones funcionan como mecanismos para extraer el máximo pago. Como resultado los sistemas bicamerales suponen una fuerte competencia entre comisiones de una y otra cámara. Esta teoría se omite del análisis debido a que solamente se estudia una cámara, y dicho enfoque sólo es aplicable a sistemas bicamerales donde se observen ambas cámaras simultáneamente. Para una discusión más amplia se puede consultar: Diermeier, D. y Myerson, R. B. (1999); y Gailmard, S. y Hammond, T. (2011).

1.1.2. La teoría distribucional

La teoría distribucional sugiere que las comisiones permiten a sus miembros obtener beneficios particulares para su *constituents* (Martin, 2014: 353-355). El supuesto básico es que los legisladores están incentivados a asegurar y conseguir nuevos apoyos de parte del electorado para mantener su posición política. Este enfoque sugiere que existe una fuerte relación entre el legislador (agente) y el electorado (principal), en donde el primero se esfuerza por conseguir beneficios para el segundo y éste a su vez le otorga el voto para mantener y aumentar lo obtenido (Eisenhardt, 1989). Los privilegios que consigue el legislador son particularistas y están focalizados hacia su distrito electoral. Varios supuestos permiten entender el funcionamiento de las comisiones en esta teoría, entre ellos están: un interés personal del representante por mantener su carrera política; la posibilidad de que se reelija; la existencia de una relación directa entre representante y representados; la búsqueda, del legislador, de políticas alineadas a los problemas de los votantes; y el interés de los congresistas por construirse una reputación personal (Fenno, 1977 y 1978; Mayhew, 1974).

Las comisiones en este enfoque juegan un papel estabilizador. Al permitir el intercambio entre los legisladores y los actores de su entorno, corrigen el “mercado” dirigiendo la información de entrada hacia aquellos interesados en procesarla en forma de políticas públicas, evitando la descomposición de la cooperación entre los actores políticos (Weingast y Marshall, 1988). En este enfoque las comisiones se organizan de tal forma que se acoplan a las necesidades electorales de sus miembros, promoviendo que éstos tengan un mayor control sobre las áreas políticas de su preferencia, de modo, se reduce el número de actores participantes en la negociación a sólo los más interesados o afectados. Se infiere de estas premisas la necesidad de un diseño del sistema de comisiones que dé a la comisión “la habilidad de controlar la agenda y el resultado en la política jurisdiccional” (Martin, 2014: 355) y privilegie a los legisladores más experimentados con los puestos más importantes en el interior del comité. Sin incentivos institucionales que empoderen a la comisión, ésta será incapaz de crear mercados de política pública, y por tanto, de

beneficiar al legislador y a su electorado. En síntesis, el sistema constituye comisiones con jurisdicción exclusiva, siendo repositorios de especialización e incubadoras de políticas, con un desproporcionado control sobre la agenda que dominan y estando siempre bien diferenciadas unas de otras (Shepsle y Weingast, 1987: 85). De donde resultan comisiones que no representan al conjunto de la legislatura, sino que están a disposición de los intereses y preferencias de legisladores altamente especializados. Consecuentemente se esperaría de ellas un alto desempeño institucional y una fuerte influencia política, ya que serían espacios cruciales en el proceso político.

1.1.3. *La teoría informacional*

La teoría informacional (Krehbiel, 1992) sugiere que las comisiones corrigen la entrada de información. Supone que la información disponible es imperfecta y que la comisión reduce la incertidumbre de los resultados políticos al gestionar su entrada y salida. La teoría distribucional, en comparación, afirma que una legislatura organizada en disposición de las necesidades electorales de sus miembros resulta en políticas con beneficios particularizados, en consecuencia, existe un sesgo en la producción de políticas públicas. En otras palabras, la información se distribuye a partir de preferencias particularizadas (*preference outliers*) que impiden beneficios colectivos. En contraste, en el enfoque informacional, la comisión ofrece información confiable para el Pleno de la legislatura, quien puede elegir entre distintos posibles *outputs* en virtud del beneficio colectivo que represente (Krehbiel, 2004 y 1990). Esta literatura es consciente de la complejidad que significa la formulación de políticas (*policy-making*) y presenta a las comisiones como unidades que facilitan y agilizan el trabajo legislativo en estrecha relación con los intereses de la legislatura.

Gilligan y Krehbiel (1990 y 1987) argumentan que las comisiones se estructuran de forma que maximizan la adquisición y compartición de información relevante para la obtención de beneficios colectivos. La comisión es, en esta teoría, el mecanismo especializado que provee a la legislatura de información confiable. Ello requiere que la

comisión se encuentra envuelta en un entorno institucional que privilegie las necesidades y preferencias del Pleno. Mientras que en la teoría distribucional la especialización se logra por medio de la elección racional de los miembros, en la teoría informacional se garantiza mediante mecanismos de selección y asignación de directivos especializados. Este enfoque sugiere que la “asignación de los miembros a la comisión no debe facilitar los intereses particulares del electorado, sino más bien la experiencia y el conocimiento de los legisladores” (Martin, 2014: 356-357). Impedir la membrecía por preferencias y privilegiar la integración meritosa y proporcional, es un requerimiento contrapuesto con la teoría distribucional, en donde se quiere precisamente facilitar políticas particularizadas.

Es necesario que el Pleno delegue parte de su autoridad para la eficiente adquisición y procesamiento de información. Deben existir normas que impidan la intromisión del Pleno en las labores de la comisión, pero al mismo tiempo éste debe ser capaz de vetar sus propuestas de ley, garantizando el beneficio colectivo. Impedir que el Pleno intervenga en la comisión promueve una especialización independiente de él, misma que permite ofrecer mejores proyectos. Asimismo, que el Pleno mantenga la decisión final sobre los productos legislativos asegura que estos beneficiaran a la legislatura, en lugar de únicamente a sus miembros y a su electorado particular. En síntesis, las comisiones son nodos de información subordinados a la legislatura y no focos de decisión política. Por ello, es de esperarse que las comisiones tengan un buen desempeño institucional, aunque una influencia política moderada.

1.1.4. La teoría del partido cartel o teoría partidista

Cox y McCubbins reevaluaron el papel de los partidos políticos y su influencia en el comportamiento legislativo. Los autores sugieren que son “poderosas coaliciones en el Pleno capaces de disciplinar a sus miembros y aprobar su propio programa, y serían coaliciones poderosas en el procedimiento dominando efectivamente la agenda de la legislatura y tomando responsabilidad [y crédito] por el producto final” (1993: 5). Existe

un factor exógeno en esta teoría al afirmar que los partidos políticos son organismos receptores de demandas y necesidades del entorno, capaces, como resultado, de elaborar políticas omnicomprendivas con contenidos ideológicos. Sugiere que los partidos articulan las demandas del ambiente en dimensiones ideológicas y las transmiten a la legislatura (Sinclair, 1998). Otro supuesto, endógeno, asume que los partidos consiguen un alto nivel de predictibilidad en el comportamiento de sus miembros, por medio de reglas que incentivan la cohesión y la disciplina de los legisladores. En consecuencia, el control de la agenda legislativa lo ejercen los partidos mayoritarios (Carey, 2009). Aunque el concepto de *partido mayoritario* aplica usualmente para agrupaciones políticas que mantienen la mayor parte de los asientos en una legislatura, ya sea como partido único en un sistema bipartidista, o como coalición política en un sistema parlamentario, los mecanismos y consecuencias que plantea la teoría permiten pluralizar el concepto. Es por ello que se puede afirmar que son los partidos de mayor tamaño quienes se ven beneficiados por el diseño institucional. Por lo anterior, al hablar aquí de *partidos mayoritarios* se hace referencia a una idea central en la teoría partidista, y es que, a mayor tamaño, mayores son los beneficios obtenidos.

Las comisiones legislativas, en el enfoque partidista, protegen el principio de mayoría. Como resultado los partidos controlan áreas de política específicas. Se infiere que las normas legislativas aseguran el control de la agenda legislativa y reducen la incertidumbre del comportamiento individual (Cox, 2000 y Aldrich y Rohde, 1997). Como efecto, las comisiones funcionan como extensiones del control partidista. Aprueban iniciativas patrocinadas por la mayoría parlamentaria y bloquean aquellas que les son desfavorables. En este enfoque la construcción de lealtades hacia los liderazgos del partido es fundamental. Los miembros más leales son recompensados con roles importantes dentro de la comisión, éstos a su vez responden manteniendo el orden y la obediencia en las comisiones. En resumen, los partidos controlan la integración de las comisiones, capturando la agenda política al estar encabezadas por miembros leales al partido.

Aceptar que “el control de la agenda da al partido mayoritario influencia independientemente de las preferencias del legislador” (Cox, Kousser y McCubbins, 2010: 800) implica, en primer lugar, que la comisión es una herramienta de aprobación burocrática; segundo, que se nulifica la especialización legislativa en favor de las élites partidistas; y, en tercer lugar, que se limita el comportamiento del legislador en comisiones. La libertad de actuar, por lo tanto, está condicionada por la lealtad partidista. El enfoque partidista enfatiza los factores que permite a los partidos influenciar en el comportamiento de sus miembros. Los procedimientos de asignación son especialmente relevantes como sistema de castigos y recompensas, a su vez, los atributos y capacidades de los liderazgos partidistas extienden el control y coordinación del partido. Consecuentemente, se espera que las comisiones tengan un bajo desempeño institucional, ya que se constituyen como herramientas burocráticas de los partidos, beneficiando principalmente a los de mayor tamaño. Asimismo, su influencia en el proceso político es poca o nula, dependiendo de cuanta libertad el partido otorgue a partir de valorar la lealtad de sus miembros en comisiones.

Las tres teorías surgen de la literatura neo-institucional, sin embargo, infieren sistemas de comisiones organizados con objetivos, funciones, capacidades, influencia y resultados políticos distintos. El orden en el cual aquí se presentan no es casualidad, resulta de preguntarse cuál enfoque atribuye un mayor desempeño institucional a las comisiones (cuadro 1). En principio parece sugerirse que cada enfoque es irreconciliable. Aparentemente cada premisa está en conflicto con alguna otra de los enfoques restantes. Y aunque en parte esto es cierto, no hay que olvidar que, como sugieren Mattson y Strøm, hay tres formas de abordar este problema teórico:

Podemos considerar las perspectivas como explicaciones rivales e intentar idear una prueba crítica. Sin embargo, esto suele ser difícil de lograr en la ciencia política; una segunda posibilidad es que cada perspectiva contenga una explicación contingente. La aplicabilidad de cada perspectiva dependería entonces de las

condiciones contextuales y cada perspectiva podría contribuir en parte a nuestro entendimiento de las comisiones parlamentarias... el reto adicional sería entonces especificar las condiciones de alcance en las que cada perspectiva es particularmente iluminadora; [o] en tercer lugar, las perspectivas pueden contribuir a una explicación compuesta. Pueden ser explicaciones complementarias, de modo que, por ejemplo, una perspectiva explica fenómenos que no han sido registrados por las demás. La relación entre la diferente lógica explicativa no puede ser resuelta a priori. (1995: 256).

Al no existir experiencias perfectas que validen indiscutiblemente alguno de los modelos propuestos, se opta por el tercer modo de proceder. El resto del trabajo sostiene que los sistemas de comisiones se alejan o acercan a cada enfoque según sus características institucionales. Mismas que ayudan a explicar el funcionamiento y desempeño institucional de las comisiones en un parlamento.

Cuadro 1. Principales premisas de las tres teorías sobre organización legislativa

	Teoría Distributiva	Teoría Informativa	Teoría Partidista
Comisión	Espacios que aseguran el monopolio en un área de política pública. Crean mercados bien definidos.	Organismos que maximizan la adquisición y compartición de información relevante.	Herramientas que extienden el control partidista.
Asignación de miembros en comités	Se privilegian intereses y preferencias individuales.	Se antepone la proporción del Pleno y especialización temática de los individuos.	Se privilegian los intereses partidistas. Recompensando la lealtad de sus miembros.
Especialización	Coherente con las áreas de interés individuales (congruentes con las preocupaciones del electorado).	Se deriva de la búsqueda del beneficio colectivo.	Es nula. Sólo es posible si el control ejercido es alto y no pone en riesgo la línea del partido.
Influencia política y autonomía de la comisión	La comisión determina su propia agenda política. Es capaz de impulsar <i>outputs</i> legislativos.	El Pleno tiene el control de la agenda y la última palabra en la decisión. Pero delega autoridad reduciendo la incertidumbre en el resultado.	El partido domina la agenda. La comisión se limita a aprobar o rechazar propuestas según los intereses del partido.
Sistema de comisiones	Cada comisión tiene una dinámica particular ajena al resto.	La relación entre comisiones es estrecha. Aprobar proyectos depende de la compartición de información confiable.	La interacción entre comisiones es irrelevante. La relación puede ser conflictiva si dos partidos controlan comisiones distintas.
Partidos políticos	Influyen poco en el comportamiento del legislador y en las labores de la comisión.	Su injerencia es limitada. Se fomenta el conflicto individual y se obliga a la cooperación.	Ejercen el control sobre miembros y resultados legislativos. Capaces de frenar o aprobar legislación.
Relación con el Pleno de la legislatura.	El Pleno se limita a aprobar los productos de la comisión.	El Pleno legisla a partir de la información compartida por la comisión.	La negociación ocurre entre liderazgos, fuera de la arena legislativa.

Elaboración propia.

1.2. *Arreglo institucional y desempeño institucional del sistema de comisiones*

1.2.1. *Aportes del nuevo institucionalismo y sus principales enfoques*

Explicar cómo funciona y qué tan eficiente es un sistema de comisiones requiere entender la estructura institucional del Poder Legislativo. No es suficiente conocer las normas escritas, también es necesario comprender las normas informales que rigen el

comportamiento de los actores políticos. Con el fin de enmarcar el análisis legislativo en una teoría más amplia, este apartado resume los aportes de la teoría neo-institucional, mostrando que las tres teorías anteriores no se contraponen a este extenso cuadro teórico, de hecho, se inscriben en uno o más de sus enfoques.

Primero debe recordarse que la teoría institucional, el conductismo y la elección racional se han desarrollado como los enfoques con mayor aceptación dentro de la ciencia política. Los dos último construidos bajo suposiciones individualistas ya que observan las acciones del individuo como producto de sus características psicosociales, en el caso del conductismo, o como resultado de un cálculo racional tendiente a mejorar su utilidad en virtud de sus preferencias, como es el caso de la elección racional. En estricto sentido, tanto las preferencias, valores, actitudes y opiniones son factores ajenos a los procesos políticos, entendidos como interacción y seguimiento institucional (Peters, 2005). El institucionalismo se distingue al sugerir que el entorno normativo puede, y de hecho lo hace, modificar las acciones del individuo. Esta estructura, sin embargo, no se encuentra intrínsecamente, es el producto de las interacciones colectivas y de las confrontaciones políticas orientadas a favorecer un conjunto de intereses. Como bien lo sintetiza Peters, “la naturaleza volátil de la conducta individual, y la necesidad de dirigir ese comportamiento hacia fines colectivos, requirió la formación de instituciones políticas” (2005: 3). Por consiguiente, el comportamiento individual se explica mejor por factores ambientales o externos al individuo, tal como defiende el institucionalismo.

El análisis institucional, que a primera vista parece contravenir las premisas de la elección racional o del conductismo, se presenta como un enfoque conciliador, aunque está lejos de ser una propuesta unificadora. La diversidad de posturas en su interior es evidencia de su estado multidimensional. Incluso a lo largo del tiempo se encuentran diferencias substanciales en este marco teórico, “mientras [que] para la versión antigua del institucionalismo era suficiente una aproximación descriptiva, la versión más reciente busca explicar las instituciones en tanto ‘variable dependiente’ y, lo que es más

importante explicar otros fenómenos utilizando las instituciones como ‘variables independientes’ que condicionan las políticas y el comportamiento de la administración” (Peters, 2001: 306). En suma el nuevo institucionalismo afirma tajantemente que las normas del ambiente social rigen y dirigen el comportamiento de los individuos.

El institucionalismo histórico y el institucionalismo de elección racional

En el nuevo institucionalismo convergen varios enfoques. Cada uno responde de manera distinta a tres interrogantes fundamentales: ¿Cómo las instituciones interactúan con el comportamiento individual? ¿Cómo surgen las instituciones? Y ¿Cómo evolucionan? Las respuestas que se otorguen diferencian a cada perspectiva. Esta distinción sin embargo no es inflexible, por lo que es posible su convivencia analítica. Las tres perspectivas más importantes son el institucionalismo histórico, el de elección racional y el sociológico, por lo que cada una de las teorías sobre organización legislativa se inscribe en una o más de estos enfoques generales. En consecuencia, es posible hallar semejanzas entre los marcos teóricos de organización legislativa y las múltiples perspectivas del nuevo institucionalismo. Ejemplo de lo anterior son las similitudes entre la teoría distribucional y el enfoque institucional de elección racional. En este apartado se resumen particularmente los postulados del institucionalismo histórico y de elección racional por ser los más recurrentes en el presente trabajo.

El institucionalismo histórico enfatiza tres elementos: la perdurabilidad de la estructura normativa, el papel de las organizaciones como reproductoras de los patrones preestablecidos y la desigual distribución de poder entre actores políticos, producto de la interacción entre los sujetos y las instituciones. Asimismo, sugiere que las instituciones inducen un comportamiento estratégico, que tiende a valorizarse con el paso del tiempo gracias a las organizaciones formales que brindan homogeneidad a las preferencias estratégicas de los actores. Esta estabilización ambiental va ligada a una desigual distribución de poder político, como resultado, algunos actores se encuentran en posiciones más ventajosas para acceder al proceso de toma de decisiones que otros,

estado que se refuerza a lo largo del tiempo. El razonamiento histórico apunta a que es posible predecir el desarrollo de cualquier fenómeno, ya que está a disposición de una serie de fuerzas operativas heredadas del pasado (Hall y Taylor, 1999: 16-23). La *ruta dependiente* (*path dependency*) es el aporte conceptual más importante del institucionalismo histórico en este sentido, además, permite englobar todo lo antes mencionado. Aunque este concepto se abordará más adelante a detalle, se puede advertir que nace como un intento por dar sentido y predecir el camino de ciertos fenómenos políticos.

Explicar en qué consiste la teoría distribucional fue un primer acercamiento al enfoque institucional de elección racional. No es de sorprenderse que varios postulados de la teoría de la elección racional provengan precisamente de estudios legislativos (son los casos ya citados de Shepsle, 1987 y Weingast y Marshall, 1988). En un inicio esta perspectiva encontró dificultades en su aplicación *pura*, especialmente en sus esfuerzos por entender al Congreso Estadounidense. Estos inconvenientes fueron resueltos en gran medida gracias a su acercamiento al nuevo institucionalismo, que le ofreció novedosas respuestas de por qué los legisladores no siempre actuaban como se esperaba, es decir, racionalmente. Hoy en día existe un consenso entre quienes abanderan el enfoque de elección racional al afirmar que “las instituciones resuelven muchos de los problemas de acción colectiva que las legislaturas enfrentan habitualmente” (Hall y Taylor, 1999: 24). En suma, la perspectiva institucional de elección racional sugiere que las instituciones reorientan y limitan las preferencias y opciones de los legisladores, obligándolos a recalcular sus decisiones en un marco limitado de posibilidades.

El institucionalismo de elección racional explica cómo las reglas afectan el comportamiento con base en cinco supuestos generales: los actores tienen gustos y preferencias constantes y actúan estratégicamente para alcanzarlos; la política es una secuencia de dilemas de acción colectiva más que una lucha por el poder; advierte sobre la interacción estratégica, es decir, que las estrategias de los actores están influenciadas

por las expectativas que tienen sobre el posible comportamiento de los otros; los actores crean y transforman instituciones según cuáles maximizan sus ganancias; y las instituciones adquieren valor al facilitar el alcance de preferencias y dar certidumbre al comportamiento ajeno (Hall y Taylor, 1999: 23-27). Los últimos puntos entran particularmente en conflicto con el enfoque histórico. Mientras la perspectiva historicista afirma que las instituciones responden a una etapa previa y se modifican mediante la lucha de poder entre distintos grupos (en otras palabras, los actores no tienen control directo sobre la forma final de las instituciones), el enfoque de elección racional sugiere que los actores son jugadores y diseñadores de las reglas del juego. Debido a que éstos acuerdan su conveniencia según qué tanto maximice las ganancias.

Desde este marco teórico se puede afirmar que las instituciones rigen todos los aspectos de la vida social, por ello se hace necesario distinguir a las instituciones políticas del resto de instituciones sociales, para poder explicar fenómenos propiamente políticos a cabalidad. Sin haber definido qué es o no es una institución, un paso en la dirección correcta es precisar el adjetivo que le acompaña: *política*. En este trabajo, la política es acerca del poder, comprende las fuerzas que influyen y reflejan su uso y distribución, siempre, en constante dinamismo. Es sobre los agentes e instituciones sociales, sobre sus capacidades *transformadoras* y de *agenciameinto (agencement)* (Deleuze y Guattari, 2010 [1988]). No se limita únicamente a la formación de gobierno y su funcionamiento (como se cita en Lowndes y Roberts, 2013: 4). En consecuencia, una institución como forma de organización social es política en tanto se inserte a esta lógica. Observar el funcionamiento de la institución legislativa supone que juega un papel importante en la distribución de fuerzas, y que las comisiones y su desempeño son un reflejo de esta situación. Aunque parezca obvio es preciso recordarlo en la medida en que se reconozca que la organización interna de un cuerpo político no obedece únicamente a una necesidad administrativa, sino que se engloba en un discurso más amplio de dominación.

1.2.2. Instituciones políticas, características e importancia analítica

El profesor Douglass North, a quien se puede asociar con el institucionalismo de elección racional, por afirmar que el problema teórico más importante es la cooperación (un dilema de acción colectiva), define las instituciones como “las reglas del juego en una sociedad...las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana... [Que] estructuran incentivos en el intercambio humano” (1995: 13). Una descripción más amplia, aunque muy similar, es ofrecida por March y Olsen:

Una institución es una colección relativamente duradera de reglas y prácticas organizadas, embebidas en estructuras de significado y recursos que son relativamente invariables frente a la rotación de individuos y relativamente resistente a las preferencias idiosincráticas y expectativas de los individuos y a las cambiantes circunstancias externas...Las instituciones empoderan y limitan a los actores de diversas maneras y los hacen más o menos capaces de actuar de acuerdo con las reglas prescriptivas de adecuación...no son simplemente contratos de equilibrio entre actores calculadores e individuales o arenas para las fuerzas sociales contendientes. Son una colección de estructuras, reglas y procedimientos operativos estandarizados que tienen un rol parcialmente autónomo en la vida política. (2006: 3-4).

Ya sea que se entiendan a las instituciones como reglas del juego que resuelven problemas de cooperación, o como prácticas que empoderan a unos actores sobre otros, ambas descripciones coinciden en que las reglas estructuran el comportamiento y la interacción entre individuos políticos. Los autores concuerdan en que una institución es inexistente sin una relativa estabilidad en el tiempo y sin una valorización por parte de los actores relevantes del sistema. Asimismo, ambos sobrentienden que una institución no existe por medio de una única regla o práctica, siempre se define a partir de un conjunto de éstas. Como resultado se sugiere que la desviación del comportamiento individual con respecto a una sola norma no disuelve la institución política en la que ésta se sostiene.

Esta última característica blindada y fortalece a las instituciones políticas pues indica que éstas no dictan una conducta inquebrantable, sino un patrón comúnmente aceptado. En palabras más simples, no significa que las instituciones sean conjuntos perennes de reglas y procedimientos, solamente se advierte de su persistencia al cambio y se resalta que el objetivo de otorgar certidumbre requiere de estabilidad en el horizonte temporal inmediato.

Al admitir que las instituciones son marcos duraderos que limitan y forman el comportamiento político, se debe reconocer también que benefician a ciertos intereses sobre otros, “de hecho introducen y refuerzan tendencias que favorecen a determinados agentes e interacciones y que perjudican a otros. [Lo cual no] debería resultar sorprendente. Después de todo, las instituciones sólo son, en esencia, prácticas del pasado fosilizadas que preservan los desequilibrios de poder y las asimetrías en la negociación incorporadas originalmente” (Goodin, 2003 [1996]: 24). De esto último se infiere que una institución política de hecho se valoriza por medio de la reproducción de prácticas por parte de los actores beneficiados, lo que obliga a considerar que éstas, de una u otra forma, gestionan la certidumbre (o incertidumbre) a lo largo del tiempo, creando entramados de distribución desigual del poder, mismas que se refuerzan en cada etapa. Es decir que ahí donde los actores formales validan ciertos comportamientos y castigan otros tantos se está llevando a cabo una valorización de una institución, y por tanto, una distribución inequitativa del poder. En este mismo sentido, una institución política valiosa es más difícil de disolver o modificar, precisamente gracias a esta distribución desigual, ya que los actores que más se benefician del estado actual son aquellos más favorecidos por el entramado institucional, por lo que cuentan con más medios para mantener intactas las instituciones. Finalmente se puede deducir que el valor de una institución crece en la medida que incluya más actores políticos, sin embargo, la cantidad de actores inscritos a la dinámica institucional no es lo único que concede valor a las instituciones, también es importante, evidentemente, considerar la relevancia de éstos en el sistema.

En el análisis institucional histórico existen dos conceptos que ayudan a entender el peso y la relación entre la valorización y la estabilidad institucional: el *path dependency* o trayectoria dependiente y el *increasing returns* o rendimientos crecientes. Ambos conceptos son un esfuerzo por explicar el desarrollo de las instituciones. El primero, la trayectoria dependiente, enfatiza la inercia persistente del cambio institucional y supone un camino estable y una trayectoria predefinida de su evolución (Mahoney, 2000). En este marco se sugiere que las instituciones condicionan el cambio en dos sentidos: primero, potencian y empoderan a los beneficiarios del arreglo establecido, creando así obstáculos insalvables para aquellos actores que buscan una modificación y, segundo, restringen su propia transformación al establecer reglas en distintos niveles de profundidad⁶ y complejidad, obstaculizando los cambios substanciales del juego político (Weyland, 2008: 281-282). El concepto de trayectoria dependiente no está exento de crítica, especialmente de los partidarios del institucionalismo de elección racional, quienes objetan su incapacidad de explicar cambios abruptos en el orden institucional.

El concepto de rendimiento creciente, por otro lado, surge del acercamiento entre la perspectiva histórica y de elección racional. Es un esfuerzo por resolver los problemas planteados por la trayectoria dependiente, que en un principio explica cambios en lapsos largos de tiempo, pero no cambios importantes en corto o mediano plazo. El *rendimiento creciente* hace énfasis en la secuencia temporal del proceso político y en su repetición. Argumenta que cada etapa a lo largo de un proceso genera resultados que hacen más atractiva la siguiente etapa para los actores implicados. Sugiere que los saldos de cada fase son acumulativos, resultando en un ciclo distributivo desigual (Pierson, 2000: 253), en

⁶ Elinor Ostrom, ganadora del premio Nobel, explica a detalle la idea de múltiples niveles de análisis: “Todas las reglas se anidan en otro conjunto de reglas que definen cómo puede modificarse el primero. El anidamiento de unas reglas en otras en diversos niveles es similar al anidamiento en los lenguajes de programación informáticos en varias capas. Lo que se puede efectuar a un nivel más elevado dependerá de las capacidades y límites de las reglas existentes en ese nivel y en el nivel más profundo. Siempre que se trata la cuestión del *cambio institucional* [...], es preciso reconocer que: 1. Los cambios en las reglas que se usan para organizar las acciones en determinado nivel tienen lugar dentro de un conjunto de acciones “fijado” efectivamente en un nivel más profundo. 2. Los cambios en las reglas de nivel más profundo son más difíciles y más costosos de acometer, lo que incrementa la estabilidad de las expectativas mutuas entre los individuos que interactúan según las reglas de nivel más profundo” (2015 [2005]: 101-102).

consecuencia, la institución se valoriza al incentivar a los actores a seguir participando. En este sentido, salir del ciclo significaría perder una posición predefinida de relevancia política, así como los beneficios acumulados que ésta significa. En otras palabras, retirarse tiene un muy alto costo. Ambos conceptos, la trayectoria dependiente y el rendimiento creciente, dan simultáneamente un mejor entendimiento sobre la estabilidad de las instituciones, la distribución desigual del poder y su tendencia evolutiva. El rendimiento creciente, como se puede observar, ayuda a explicar cambios a corto plazo, especialmente aquellos que tienen que ver con la distribución de los beneficios institucionales. No obstante, aún sigue siendo insuficiente por sí solo para dar sentido a cambios coyunturales.

Dos nuevos aportes del institucionalismo histórico que ayudan a analizar la transformación institucional son los conceptos de *drift* y *conversion*, ambos ayudan a explicar cambios súbitos que no requieren la modificación formal de las normas (que por definición toman tiempo en procesarse). El primero, *Drift* o desvío institucional, se define como el fracaso de los tomadores de decisiones para actualizar las reglas formales cuando las circunstancias cambian los efectos sociales de éstas. Supone que las contingencias modifican los resultados de una institución; que éstos son reconocibles, pero pueden aminorarse mediante normas alternativas; y que cualquier intento por actualizar las reglas está de una u otra forma bloqueado. En consecuencia, las reglas formales no se modifican, aunque sus efectos sí lo hacen, pero por razones no intencionadas (Hacker, Pierson, Thelen, 2015: 184). En contraste, *conversión* o conversión institucional, se entiende como “la transformación de una institución ya existente mediante su autorizada redirección, reinterpretación o apropiación” (Hacker, Pierson, Thelen, 2015: 185). Ocurre cuando las instituciones pueden funcionar para múltiples fines y son suficientemente flexibles para ser reinterpretadas, sin por ello modificar sus normas formales. En otras palabras, hay un cambio intencional de objetivos sin un cambio normativo. En ambos casos existe un amplio espacio de confrontación política entre los agentes del cambio. En el primero, el conflicto puede restringir el reajuste institucional y, en el segundo, los actores con mayor

poder imponen su discurso sobre el funcionamiento de una institución, ya que son estos los que pueden reorientarla.

Se puede deducir de los conceptos anteriores que los participantes o actores son un elemento indispensable dentro del análisis institucional, pues son éstos los únicos capaces de tomar decisiones dentro de un conjunto limitado de alternativas disponibles. Aunque, obviamente, dichas opciones son limitadas por las mismas instituciones. Los organismos o actores políticos pueden ser individuales o colectivos, las organizaciones, por ejemplo, son actores colectivos enlazados por una identidad común, orientada hacia ciertos objetivos, no obstante, en cierto contexto analítico funcionan como un único actor.

Aunque a veces se confundan los términos en el lenguaje cotidiano, existe una clara diferencia entre actores e instituciones. El análisis institucional obliga a considerar, en ciertos contextos, a los actores colectivos como individuos, sin embargo, no se puede obviar que las organizaciones cuentan con una serie de situaciones decisivas adicionales internas en su propio arreglo (Ostrom, 2015 [2005]: 79-80). En suma, ya sean cuerpos políticos, económicos o sociales, los organismos cuentan con un conjunto de valores, objetivos y estrategias distintas según su posición y relevancia en el ambiente. Finalmente, se debe recordar que pese a las restricciones institucionales, los actores siempre poseen suficiente libertad para interactuar entre ellos y con las instituciones, en consecuencia se puede afirmar que las acciones de los organismos de hecho hacen que éstos mismos funcionen como agentes de cambio institucional (North, 1995: 16). Aunque debe tenerse siempre en claro que son las instituciones las que envuelven a los actores y no viceversa.

Si las instituciones políticas otorgan beneficios desiguales que perduran en el tiempo, es lógico suponer que los actores participantes estarán preocupados por moldearlas para maximizar sus beneficios y hacerse de una posición relevante en cualquier decisión. No obstante, diseñar instituciones no es una ciencia exacta ni unidireccional. El diseño y rediseño institucional son actividades intencionales para “promover resultados valiosos en un contexto particular” (Bobrow y Dryzek, 1987: 201),

sin embargo “las instituciones son a menudo el resultado de actividades intencionales que se descaminan: subproductos imprevistos, derivados de ciertas acciones intencionales que se superponen entre sí” (Goodin, 2003 [1996]: 45). Esta “intencionalidad desencaminada” refuerza el argumento de la desviación o conversión institucional, que observan cambios en el funcionamiento, que no en la forma necesariamente. Como consecuencia, el diseño institucional nunca está en manos de un solo diseñador, el entramado formal institucional deriva de los varios intentos focalizados por moldear un ambiente en favor de cierto conjunto de intereses particulares. Lo anterior indica que no es suficiente describir las fuerzas vectoriales para dar luz al entramado institucional, pues existen muchos otros factores que forman este arreglo y que no siempre están a la vista. Las normas informales, por ejemplo, son un elemento fuerte que permite explicar el entorno normativo y su funcionamiento.

Instituciones informales y dualidad institucional

Ambos tipos de instituciones, informales y formales, cuentan con valores discursivos⁷, objetivos intrínsecos y lógicas de funcionamiento particulares, pero nunca independientes. Las normas informales conviven en todos los niveles con las reglas escritas y es su interacción la que permite o restringe el comportamiento político. Las instituciones informales moldean los resultados creando y afianzando incentivos para acatar las normas formales (Helmke y Levitsky, 2004: 726), sin embargo, también pueden funcionar en sentido opuesto, debilitando las normas formales y facilitando su sustitución. Las instituciones informales deben distinguirse de otros fenómenos como: la debilidad institucional, que no es necesariamente un indicador de normas informales; comportamientos informales regulares (es decir que no todas las conductas regulares representan instituciones informales, es necesario la existencia de sanciones);

⁷ John S. Dryzek entiende los procesos políticos y los intentos por diseñarlos y rediseñarlos como esfuerzos por reforzar, remodelar o socavar discursos específicos. Para este profesor de ciencia política las instituciones son fenómenos discursivos. “Un discurso es un marco para la comprensión del mundo enraizado en el lenguaje, que permite a sus partidarios reconstruir diversos fragmentos de información sensorial hasta lograr un todo coherente” (2003 [1996]: 135).

organizaciones informales, que representan “actores paralelos” que de hecho están envueltos en varias capas institucionales; y fenómenos culturales, que están más relacionados con la interpretación de la conducta humana que con su normalización.

Helmke y Levitsky definen “las instituciones informales como reglas sociales compartidas, usualmente no escritas, que son creadas, comunicadas, y aplicadas fuera de los canales oficiales de sanción. El término de “canales oficiales” tiene que ver, principalmente, con mecanismos de control gubernamental. En contraste con las instituciones informales, las instituciones formales son reglas y procedimientos creadas, comunicadas y aplicadas a través de canales ampliamente aceptados como oficiales” (2006: 5). Al igual que su homólogo, las instituciones políticas informales también distribuyen las capacidades transformadoras de los actores políticos de forma desigual y poseen una propia lógica discursiva, que no siempre converge con la de instituciones formales, por ello, obviar a las instituciones informales significa olvidar una parte importante de cómo se distribuye el poder y cómo funcionan los escenarios de decisión colectiva. En consecuencia, estudiar la institución legislativa es más enriquecedor si se entiende cómo se acoplan las reglas formales e informales.

Una última dimensión a considerar es la dualidad intrínseca al funcionamiento institucional. Consiste en estar conscientes y observar dos fases simultáneas de una institución política: la lógica discursiva y su funcionalidad. Claus Offe lo denomina: la socialización congruente y el adecuado funcionamiento institucional (2003 [1996]). Por un lado, está el sentido de existencia y, por el otro, la instrumentalización. La primera concede los objetivos y funciones de una institución y la segunda observa su adecuada implementación para el alcance de las expectativas colectivas. Consecuentemente la eficiencia, y por ello la fuerza de una institución, existe cuando ambos elementos son coherentes. El profesor Offe afirma que:

ambas dimensiones resultan conceptualmente necesarias como criterios de existencia y viabilidad de las instituciones; de socialización interna y eficacia

externa; o de la consolidación de creencias, por una parte, y la implementación de objetivos o el control sobre los recursos, por la otra...Para emplear un lenguaje más sencillo, podemos decir que una institución, en el sentido estricto del concepto (por oposición a las ruinas institucionales o a una versión degenerada o deficiente) sobrevive, efectivamente, la doble prueba de “tener sentido” y de “resultar adecuada” para su objetivo (2003 [1996]: 253-254).

El marco hasta aquí expuesto se refiere en general a las instituciones políticas, por lo que puede aplicarse a cualquier sistema de gobierno en muy diversos contextos. Sobre todo este último aporte de Offe, pues divide a las instituciones en dos partes, su sentido discursivo y su aplicación pragmática. Asimismo, todo lo anterior, puede usarse de una u otra forma para analizar la institución legislativa, pues ésta no está exenta de una narrativa particular, de actores organizacionales, de una dualidad intrínseca o de una evolución compleja a lo largo de la historia. No obstante, hace falta puntualizar sobre aquella literatura que se ha centrado específicamente en el estudio de los parlamentos, de ello se ocupará el siguiente apartado. Sin embargo, y como conclusión al marco general antes expuesto, debe recordarse que el argumento central del trabajo, que el arreglo institucional y organización legislativa asignan los objetivos perseguidos por una legislatura y explican a su vez su poder político, cruza tanto las directrices de la teoría general como aquellas que son específicas al Poder Legislativo, tal como se verá a continuación.

1.2.3. La institución legislativa: organización, funciones e influencia de las comisiones

En muchos aspectos las comisiones se comportan como un microcosmos de la legislatura (Strøm, 1995: 65), por ello si ésta delega capacidades y obligaciones a la comisión significa que las funciones de esta última son a su vez funciones de la legislatura. A su vez, se infiere que el desarrollo de la institución legislativa va de la mano del de su sistema de comisiones, es decir, que la institucionalización o desinstitucionalización legislativa se

manifiesta en el desempeño e influencia de sus comisiones. No obstante, asumir, por ejemplo, que la legislatura explica el comportamiento de la comisión o viceversa, es una simplificación absurda de la teoría. El fenómeno estudiado no es unidireccional. Hay que considerar la interrelación entre ambos objetos sin confundir su papel dentro del fenómeno. Por tato, se afirma que el sistema de comisiones, el Pleno de la legislatura, y sus miembros individualmente se afecta mutuamente y de forma constante. Por lo anterior es importante considerar la propiedad interactiva e intersticial que los profesores Eulau y McCluggage (1984) le atribuyen a la comisión, pues, aunque en ciertas características son un microcosmos del Pleno, no funcionan bajo una lógica fractal.

Institucionalización legislativa

Nelson Polsby es una referencia obligada en el estudio del desarrollo legislativo (1968). Él afirmaba que el Congreso, como organización política, está institucionalizado si cumple con tres características. Uno, está relativamente bien diferenciado de su entorno, lo que implica: que sus miembros puedan ser fácilmente identificados, que exista un proceso de admisión extensamente aceptado y que sus puestos más importantes sean ocupados por miembros de la propia organización. Es preciso advertir que una diferenciación absoluta del ambiente no sólo es imposible sino también indeseable, pues una organización política debe ser capaz, necesariamente, de interactuar con su entorno para ser funcional y, en nuestro caso, representativa. Dos, la organización interna es compleja y responsiva, es decir: que existe una división del trabajo clara y en su mayor parte no intercambiable, es decir que cada parte desempeña un rol y cumple con las expectativas del ambiente al mismo tiempo que eleva la calidad de sus acciones. Tres, utiliza criterios universales y automáticos en la conducción de sus tareas, lo cual significa: que descarta juicios particularistas en favor de criterios preestablecidos, que los procedimientos y reglas se siguen indiscriminadamente, y que estos mismos se activan de manera automática sin depender de los individuos participantes.

Además de la definición de Polsby existen otras conceptualizaciones, entre las que destaca la hecha por Copeland y Patterson, quienes sugieren que la institucionalización legislativa “implica establecer y mantener estructuras organizativas, y vincular a la organización con su entorno”. Para estos autores, una alta institucionalización exhibe: autonomía: es decir que la organización se mantiene por sí misma, independientemente de otras estructuras u organizaciones; formalidad: esto es que las obligaciones son bien entendidas y las reglas y procedimientos son desarrollados adecuadamente; uniformidad: lo cual significa que se exhiben características genéricas que claramente distinguen a la organización de otras organizaciones políticas; complejidad organizacional: es decir que la forma de cumplir con su compromiso (representar) se da de forma especializada y; legitimidad: esto es, que responde a la necesidad de construir un ambiente de apoyo (1994: 4-6). Esta conceptualización es aún más exhaustiva que la de Polsby especialmente por distinguir la uniformidad y la legitimidad como dimensiones funcionales de una legislatura. Finalmente se puede notar que todas las aristas mencionadas son, en mayor o menor medida, susceptibles de ser observadas en el cuerpo de comisiones de un Parlamento, por lo que no debería haber problema en ascender o descender de nivel de análisis.

A sabiendas de que es la *institucionalización*, se puede afirmar que dicho concepto es aplicable a cualquier organización, ya que enfatiza el funcionamiento interrelacionado de las organizaciones e instituciones políticas a lo largo del tiempo. En otras palabras, no se centra ni en las reglas ni en la administración interna de un colectivo, sino precisamente en su interrelación. Sobre ello Hibbing sostiene que “La idea general es que a medida que las instituciones se mueven a través del tiempo tienden a adoptar ciertas cualidades y perder otras. Específicamente, se piensa que la institución típica se vuelve más compleja, autónoma, coherente, adaptativa y universalista, y menos simple, subordinada, desunificada, rígida y particularista” (1988).

Hay que decir que aunque Polsby ideó el concepto pensando en el estudio del Congreso norteamericano, no sin provocar debate a su alrededor (Cooper y Brady, 1981 y Polsby, 1981), es plausible retomarlo para estudiar tanto otros países como otros sistemas de comisiones a lo largo del tiempo. Ocurre gracias a que las comisiones son suborganismos políticos, en donde es posible observar el establecimiento de fronteras, la complejidad interna, la universalidad procedimental, la uniformidad y la vinculación con su entorno, todos ellos elementos en constante cambio y necesarios para valorar el desempeño de una institución. En este punto se comprende cómo la observación temporal ayuda a poner en perspectiva el desempeño institucional de las de comisiones. Consecuentemente, las mediciones de cualquier investigación no deben obedecer a un único contexto, es preciso considerar la tendencia, pues supone por sí mismo un refuerzo o debilitamiento de las labores en comisiones.

Este marco teórico no es indiscutible y ha promovido el debate y escrutinio académico en varios puntos, resaltando la institucionalización en el desarrollo de liderazgos (Canon, 1989) y en la profesionalización de los miembros (Squire, 1992 y 1992a). Tanto Canon como Squire hacen referencia a cambios en características y atributos personales que distinguen a los legisladores, ambos, elementos difícilmente institucionalizables, especialmente si consideramos que la dependencia en los individuos debilita a una institución. Debido a lo anterior, crear mecanismos que desarrollen liderazgos políticos y provean la pericia entre los legisladores supone un reforzamiento institucional, ya que despersionaliza la política. Por supuesto, esta es una labor doblemente difícil, pues requiere el enriquecimiento individual de los legisladores, aun así, la despersionalización de la especialización y de la selección de liderazgos se sostiene en tanto los cambios puedan ser atributos al funcionamiento mismo de una institución y no a una iniciativa o prerrogativa individual. En suma, se puede afirmar que la teoría aún no llega a su máxima exposición, pues permite ser repensada, profundizando en aquellos puntos en donde en un principio no se enfocó. Todo lo anterior justifica cuestionar el ordenamiento normativo del sistema de comisiones y evaluar si permite la

despersonalización de la política o la sostiene. Es precisamente este último punto fundamental para definir cómo está organizada una legislatura y qué tan institucionalizada se encuentra.

Funciones del Poder Legislativo

De acuerdo con el profesor Philip Norton una legislatura es la “institución constitucionalmente designada para otorgar respaldo a las normas vinculantes de la política pública, facultad que se concede en nombre de una comunidad política que se extiende más allá de la élite gobernante responsable de formular estas medidas” (1990: 1). Esta definición responde qué es una legislatura y es aplicable tanto a sistemas democráticos como no democráticos, sin embargo, no responde satisfactoriamente a la pregunta de qué es lo que hacen las legislaturas o cómo lo hacen. Legislar, como se sugirió al inicio del capítulo, es la función tradicional de los Congresos, sin embargo, no es ni su principal función ni su quehacer más frecuente. Las legislaturas son instituciones multifuncionales, significa que cumplen múltiples tareas, unas más importantes que otras, además, a ello se suma que interactúan con una enorme variedad de otras instituciones y organizaciones políticas, siendo el Ejecutivo el más importante. Dichas relaciones son multidireccionales y pueden fluir de adentro hacia afuera, como en la relación Legislativo→Ejecutivo, cuando el primero funge como vigilante; o de afuera hacia adentro, como en la relación Legislativo←“*Lobbyists*” donde el primero actúa como receptor de demandas.

En su estudio sobre el Congreso Brasileño el profesor R. Packenham (1990 [1970]) sugiere otros roles de una legislatura además de legislar. Su aporte ayuda a responder qué hacen los congresos y qué sus comisiones. Él identifica once funciones en tres grandes esferas: la esfera-legitimadora: donde se encuentra lo que él denomina la legitimación latente, la legitimación manifiesta, y la *válvula de escape*; la esfera-socialización selectiva de personal: que implica el reclutamiento de actores políticos, la socialización de estos mismos, y su profesionalización y; la esfera-decisional: donde se hace referencia a la

función hacedora de leyes, de salida, a la articulación de intereses, la resolución de conflictos, y al control y vigilancia administrativa. Las tres esferas funcionales pueden ser ordenadas según la importancia conferida por cada legislatura, lo cual significa que cada parlamento prioriza una serie de funciones sobre otras. La propuesta de R. Packenham no es única, por lo que el número total de funciones difiere de un autor a otro. Aunque no existe un modelo predeterminado para estudiar las funciones del Poder Legislativo, el cuadro 2 muestra tres visiones distintas y cómo coinciden.

Cuadro 2. Tres visiones sobre las funciones de un parlamento.

	Packenham	Leston-Bandeiras y Norton	Copeland y Patterson
Función legislativa-legitimadora	<i>Función legitimadora:</i> Latente. Manifiesta. Válvula de escape.	<i>Función legislativa:</i> Responsabilidades y competencias formalmente atribuidas. Procesos de consideración de una legislación. Poder efectivo.	<i>Función de legitimación:</i> Consenso que justifica la existencia de la institución por ser valiosa y popular.
Función enlace-representativa	<i>Función de socialización selectiva del personal:</i> Reclutamiento. Socialización. Profesionalización.	<i>Función representativa:</i> Influencia del sistema electoral. Responsabilidades en el tipo de mandato. Instrumentos representativos.	<i>Función de enlace:</i> Relación representativa existente con una comunidad política más amplia.
Función decisional-extensiva	<i>Función decisional:</i> Hacedora de leyes. De salida. Articulación de intereses. Resolución de conflicto. Control y vigilancia administrativa.	<i>Función de supervisión:</i> Instrumentos de escrutinio existentes. Apertura al público. Escrutinio efectivo o aplicado.	<i>Función de toma de decisiones:</i> Capacidades y atributos transformadores del entorno.

Elaboración propia con base en Packenham (1990) [1970], Leston-Bandeiras y Norton (2005)⁸ y Copeland y Patterson (1994)⁹.

⁸ "Parliamentary Institutions Basic Concepts". (2005) United Nations Development Programme (UNDP) y Office of The National Assembly of Viet Nam (ONA).

⁹ D. Judge y D. Earnshaw (2008) denominan a la triada de Copeland y Patterson (*policy influence, linkage y legitimation*) como las funciones "universales" de un parlamento.

Es posible agrupar las funciones de los congresos en tres grupos generales (señalados en la primera columna del cuadro 2). Copeland y Patterson, por ejemplo, desarrollaron sus funciones universales con base en la propuesta de Packerham, la diferencia es que asumen que el incumplimiento de cualquier función supone un reto para la existencia misma del Congreso (1994: 154). En contraste, en las observaciones del Congreso Brasileño, Packerham sugieren que unas funciones están intrínsecamente más presentes que otras, sin por ello amenazar la existencia misma de la institución. Pese a las diferencias académicas, se pueden identificar tres grandes esferas que tiene que cumplir un parlamento, en donde cada una de sus acciones aportar al cumplimiento de una o varias de sus funciones.

Las propuestas que integran el cuadro 2 no son todas las existentes, pero permiten identificar las esferas generales del funcionamiento legislativo: la función legislativa-legitimadora, orientada a obtener apoyos que validen el procedimiento de elaboración de decisiones colectivas; la función enlace-representativo, que observa a la legislatura como un nodo de información enlazado a una red compuesta por múltiples actores políticos, sobre este segundo punto vale la pena detenerse un momento. La escancia de esta segunda esfera surge de considerar que el órgano legislativo funciona externa e internamente, externa, al conectar al cuerpo legislativo con una comunidad política más amplia en una relación de representatividad, e interna al permitir nexos entre legisladores y su entorno que posibilitan la socialización, la especialización, el reclutamiento y el acomodo de intereses. En otras palabras, este segundo punto hace énfasis sobre el factor comunicativo de la institución. Finalmente, la tercer esfera es la función decisional-extensiva, reflejada en todas las actividades transformadoras que le permiten influir políticamente y activamente en el ambiente social. Unificar las propuestas permite formular un marco adaptado a las nuevas actividades que lleva a cabo una legislatura, por ejemplo aquellas orientadas a aumentar la transparencia, el acceso a la información y la rendición de cuentas, que, como se argumentará en el más adelante, refuerzan el enlace, la representatividad y la legitimidad del Congreso.

Influencia política del legislativo

Una legislatura es más influyente en tanto cumpla con las funciones que le han sido asignadas, ya que implica afectar de forma más substancial su entorno político. Cuando se habla de clasificar el impacto político o sobre las capacidades de influir en el resultado (*policy-making power*) existen dos tipologías dominantes. La primera propuesta por M. Mezey (1990 [1979]) y la segunda, una reelaboración del modelo de Mezey, es la propuesta del profesor P. Norton (1990 [1984]). Ambos sistematizan el poder político de una legislatura a partir de sus capacidades, sus apoyos y sus resultados, la diferencia, es que mientras Mezey considera a la legislatura como un actor intermedio en el proceso, cuya máxima capacidad se encuentra en rechazar o modificar propuestas gubernamentales, Norton la observa como un actor proactivo preparado para substituir o formular políticas propias.

El modelo de Mezey funciona considerando dos dimensiones: apoyo y poder político¹⁰. En donde el apoyo es el “conjunto de actitudes que miran a la legislatura como una institución política valiosa y popular” (1990 [1979]: 156). Por otro lado, la segunda dimensión, poder político (*policy-making strength*), es blanco principal en la reelaboración de Norton. Antes de presentar una definición es importante subrayar que Mezey no fue el primero en conceptualizar el poder hacedor de políticas de un parlamento, N. Polsby y J. Blondel hicieron aportes conceptuales previamente, aunque centrándose en la relación Ejecutivo-Legislativo¹¹. Sobre esta línea, M. Mezey describe el poder político como “la

¹⁰ Con base en estas dos dimensiones Mezey construye una tipología para ubicar a las legislaturas de acuerdo a su incidencia política y nivel de apoyo. Él afirma que las dos categorías en las que puede caer una legislatura son, según la primera dimensión: *con apoyo* o *sin apoyo*. Mientras que en la segunda dimensión se ubicarán en: *fuerte*, *moderado* o *débil* poder político. Al cruzar estas dos dimensiones se obtienen cinco clasificaciones: *vulnerable (sin apoyo/fuerte)*, *marginal (sin apoyo/moderado)*, *activa (con apoyo/ fuerte)*, *reactiva (con apoyo/moderado)* y *mínima (con apoyo/débil)* (1990 [1979]). La categoría *sin apoyo/débil* resulta en una imposibilidad lógica, ya que no puede existir una legislatura como tal con esas características.

¹¹ “Blondel introduce el concepto de “viscosidad” como un indicador del papel de la legislatura en el proceso legislativo. La viscosidad refleja el grado en que las legislaturas son “libres” o “complacientes”: “cuando la legislatura es muy complaciente las iniciativas (del gobierno) no solo pasan, ellas pasan muy fácilmente y...el tiempo empleado o el número de oradores involucrados es muy pequeño. A medida que la legislatura se hace más libre, el tiempo empleado aumenta y las enmiendas son discutidas y luego aprobadas...Nelson Polsby escribe en términos similares cuando distingue entre las legislaturas “transformadoras” y “arena”,

prominencia del papel de la legislatura, ya sea que se evalúe positivo o negativo, se basa en su capacidad de restringir el proceso, porque esa capacidad es lo que obliga a otras instituciones a convenir con la legislatura cuando busca hacerse política” (1990 [1979]: 154). Esta definición separa a Mezey de Polsby y Blondel al considera no sólo cuan restringida está la legislatura, sino también cuanto puede restringir su medio ambiente, en otras palabras, cuanto constriñe al gobierno.

Norton, por su parte, avanza y afina el modelo de Mezey al introducir el concepto de “influencia política” (*policy-influencing*). Él sugiere que la capacidad hacedora de política (*policy making power*) es la más elevada posición para una legislatura, ya que le permite empezar el proceso legislativo y controlar el resultado de las propuestas ajenas. Mientras que en la posición de actor influyente la legislatura no puede iniciar el proceso político, sólo se limita a ser un filtro intermedio de selección. Por último, la posición de poco o nulo impacto político significa que la legislatura esta nulificada en cada una de las etapas del proceso decisional, es decir, la legislatura está incapacitada para rechazar, modificar, formular y substituir políticas (Norton, 1990 [1984]: 178). Las categorías de Mezey y Norton quedan contrastadas en el cuadro 3.

Cuadro 3. “Policy making” vs “policy influencing”

	Mezey	Norton
+	Fuerte poder político Una legislatura puede: <ul style="list-style-type: none"> • Modificar o rechazar propuestas del Ejecutivo 	Hacedor de política Una legislatura es capaz de: <ul style="list-style-type: none"> • Modificar y rechazar medidas propuestas por el gobierno • Formular y substituir políticas propuestas por el gobierno
↑	Modesto poder político Una legislatura puede: <ul style="list-style-type: none"> • Modificar, pero no rechazar propuestas políticas 	Influencia política Una legislatura es capaz de: <ul style="list-style-type: none"> • Modificar y rechazar propuestas del gobierno, pero no puede substituir o formular políticas propias
	Poco o nulo poder político	Poco o nulo impacto político

mientras que las primeras poseen “la capacidad independiente, frecuentemente ejercida, de moldear y transformar propuestas de cualquier origen en leyes”, estas últimas sirven principalmente como “escenarios formalizadores (*sic*) para la interacción de fuerzas políticas significativas en la vida de un sistema político” (Mezey, 1990 [1979]: 152-153).

-	Una legislatura no puede: <ul style="list-style-type: none"> • Modificar o rechazar propuestas políticas 	Una legislatura no puede: <ul style="list-style-type: none"> • Modificar o rechazar medidas • substituir ni generar políticas propias
---	---	---

Tomado de Judge, D. y Earnshaw D., (2008: 14).

Organización legislativa y sistema de comisiones

Las legislaturas son de las instituciones políticas más importantes en las democracias modernas (Loewenberg, 1971). Toman decisiones en prácticamente todas las cuestiones fundamentales de la sociedad (cuestiones presupuestales, medioambientales, socioeconómicas, etcétera). Es difícil imaginar algún ámbito en el cual no intervengan. Consecuentemente, las expectativas de una sociedad con respecto a su órgano representativo son variadas y de gran interés político. La forma en la que cumplen con éstas exige una organización muy compleja. J. M. Carey, por ejemplo, sugiere que las labores más importantes de un congreso son: representar la diversidad; deliberar; cultivar información y pericia; decidir entre varias opciones legislativas; y vigilar a la mayoría parlamentaria y al poder Ejecutivo (2008: 431), mismas que pueden incluirse en una o más de las funciones “universales” de los congresos. Igual que A. Lijphart plantea que existen diferentes modelos democráticos (2012), el profesor Carey asume que un parlamento puede organizarse de maneras muy diversas para atender sus tareas. Sobre ello, el profesor K. Krehbiel conceptualiza la organización legislativa como:

El derecho a proponer legislación, los derechos de enmendar la legislación propuesta por otros y el derecho de emplear personal para ayudar a estudiar y redactar legislación y enmiendas. La importancia de cómo los legisladores eligen organizarse (o lo que es equivalente, la importancia de sus decisiones colectivas sobre la asignación de recursos y la asignación de los derechos parlamentarios) es evidente tanto a nivel micro como macro (1992: 2).

Identificar las características organizacionales de una legislatura ayuda a explicar su desempeño. Varios autores han sugerido que el medio ambiente, personal, tecnología, estructura y división de trabajo afectan las operaciones de una legislatura,

específicamente, la forma en que se toman las decisiones y, por ello, el producto final (Hedlund y Freeman, 1981 y Hedlund, 1984). La organización legislativa es especialmente compleja por dos motivos. Primero, porque en ésta convergen una cantidad enorme de temáticas. Segundo, debido a que los parlamentos son regulados como organizaciones colegiadas, ello implica que existe una igualdad normativa en dos niveles: a nivel individual, en donde un legislador se encuentra en paridad ante sus compañeros; y a nivel de comisiones, en dónde una comisión está en una posición de equidad frente al resto de comisiones con la misma clasificación. No obstante, hay dos diferencias factuales a considerar al integrar los aportes de la teoría organizacional: una es jerárquica y la otra es una diferencia en la especialización (Aparicio y Langston, 2009), ambas existen tanto entre individuos como entre comisiones, en palabras más simples, siempre se valorizará a un conjunto de comisiones y legisladores sobre todos los demás, así como siempre habrá comisiones y legisladores más especializados que el resto.

La organización de una legislatura se expresa a través de su sistema de comisiones, es ahí donde una gran parte de las acciones políticas tienen lugar. Las comisiones, como subgrupos de legisladores encargados de tareas organizacionales específicas (Mattson y Strøm, 1995: 249), se integran promoviendo la regla de mayoría y protegiendo los derechos de la minoría, asimismo permiten la división del trabajo legislativo y reducen la complejidad de la negociación al reducir el número de agentes intervinientes. El sistema de comisiones funciona como área de alta exigencia temática, como un eficiente modo de gestionar información y como extensión de la coordinación partidista, aunque, según cómo esté organizado, se le otorgará mayor prioridad a una de estos elementos. La diferencia jerárquica y de especialización, como producto de la organización adoptada, obliga a prestar más atención a las comisiones permanentes (*standing committees*) que a las comisiones *ad hoc*¹², pues estas últimas se caracterizan por estar diseñadas para

¹² "Schellknecht identifica los siguientes tipos [de comisiones]: 1) Comisiones *ad hoc* para considerar piezas de legislación específicas. 2) Comisiones *ad hoc* para abordar asuntos específicos no legislativos. 3) Comisiones permanentes para tratar con la legislación de un área de política en particular. 4) Comisiones permanentes para considerar toda la legislación de la misma clase. 5) Comisiones permanentes para tratar

contingencias específicas, por lo tanto, no debe haber duda de que, al hablar de funciones y desempeño, son las comisiones permanentes las que se encuentran mejor posicionadas para incidir en el proceso político. En suma, puede afirmarse que las funciones de las comisiones permanentes son substantivamente más relevantes para una legislatura, es por ello que su buen desempeño afecta directamente la influencia política de la organización en su conjunto.

Mattson y Strøm señalan cuatro objetivos de un sistema de comisiones: economizar tareas (*economies of operation*); promover las ganancias del agente (*gains from trade*); adquirir información (*information acquisition*); y Facilitar el control y coordinación partidista (*partisan coordination*) (Mattson y Strøm, 1995: 250-255). El primero hace referencia a las características que permiten la productividad legislativa dado el escaso tiempo y recursos con los que se cuentan, mientras que los otros tres puntos son resultado de las premisas propuestas en las tres teorías revisadas sobre organización legislativa. Las *ganancias del agente*, supone que el sistema de comisiones crea mercados de política pública y permite el intercambio entre los legisladores y su entorno; “adquirir información” sugiere que las comisiones resaltan las confrontaciones individuales procurando beneficiar al Pleno, promoviendo la recopilación de información relevante para reducir la incertidumbre del resultado político; mientras que *control partidista* presenta a las comisiones como organizaciones que coadyuvan a la coordinación y control partidista. Todo sistema de comisiones cumple en mayor o menor medida con economizar labores y se acerca a una de las tres funciones restantes mientras

todos los asuntos no legislativos dentro de un área de política particular. 6) Comisiones permanentes para estudiar asuntos de un área en particular, incluyendo posiblemente legislación. 7) Comisiones permanentes para lidiar con la legislación y todos los demás asuntos de un área de política en particular. 8) Comisiones permanentes o *ad hoc* que realicen funciones que no correspondan con el área de competencia de algún ministerio, tales como privilegios, inmunidades, procedimientos o juicios políticos. 9) Comisiones permanentes para atender peticiones. 10) Comisiones mixtas de ambas cámaras en legislaturas bicamerales”. Mattson y Strøm simplifican esta tipologización, he identifican cuatro tipos de comisiones: *ad hoc*, que se distinguen de las permanentes; mientras que éstas últimas se diferencian en tres: hacedoras de leyes, similares a la cuarta categoría de Schellknecht; especializadas, similares a las categorías 3, 6 y 7; y no hacedoras de leyes, que incluyen las categorías 5 y 8, para permanentes y 9. (Mattson y Strøm, 1995: 259).

se alejan de las otras dos, según cómo se organice es que se deciden sus prioridades sistémicas.

Determinar de qué forma el sistema de comisiones aporta al poder político y al desempeño institucional de una legislatura requiere observar dos elementos concretos: la organización interna y el funcionamiento conjunto de sus comisiones. La organización entendida como las capacidades y características organizacionales del sistema de comisiones, las cuales le atribuyen una serie de expectativas en forma de objetivos y funciones concretas. Por el otro lado, el funcionamiento, hace referencia a las acciones concretas de las comisiones. Los procedimientos y normas que rodean a la comisión, así como su estructura y disposición interna, son observados, por ejemplo, dentro de la organización legislativa; mientras que los resultados de sus acciones son parte de su funcionamiento observable y, por tanto, medible. La literatura ha propuesto observar varios indicadores, entre los que se pueden nombrar (Rivera Sánchez, 1998: 546-564 y Mattson y Strøm, 1995: 257-295):

- Organización legislativa¹³
 - Número de comisiones
 - Tamaño de la comisión
 - Jurisdicción exclusiva
 - Simetría burocrática
 - Restricciones a la membresía múltiple
 - Subcomisiones
 - Procedimiento de asignaciones
 - Selección de los directivos de la comisión
 - Reuniones y su accesibilidad
 - Rol de la etapa de dictamen
 - Autocontrol del tiempo de escudriño de los asuntos turnados

¹³ Tanto esta lista como la siguiente, no son exhaustivas y sólo refleja algunas variables clásicamente observadas.

- o Métodos disponibles de recolección de información
- o Poderes extensivos o de comparecencia
- o Especialización
- o Permanencia
- o Presupuesto asignado
- o Tamaño de *staff*
- o Derecho de iniciar, reescribir o vetar una legislación

Estos indicadores ayudan a definir la importancia de las comisiones, entendida como “la capacidad...para influir o determinar los resultados y la política de la legislatura” (Shaw, 1990: 238), además, otorga indicios sobre la posición de la comisión respecto a lo que Krehbiel denomina: poderes negativos y positivos. El primero hace referencia a “la capacidad de una comisión para cambiar la política consistente con sus preferencias, pero contraria a las preferencias del Pleno”; el segundo, a la “capacidad de una comisión para mantener una política a pesar de las preferencias de la mayoría en el Pleno para cambiarla” (1988: 280). Estos *poderes* de la comisión son el perfeccionamiento de la dimensión proactiva que propone Norton en su rediseño de la influencia política de Mezey. Aunque hay que decir que no es común que las estructuras normativas otorguen estas prerrogativas, es importante considerarlas para dimensionar las posibilidades de un sistema de comisiones, es decir, no se puede escalar el poder de un sistema si no se plantea cuál es precisamente su máximo y su mínimo. En suma, el cómo está diseñada la normativa delinea las expectativas de la legislatura y de sus integrantes respecto al sistema de comisiones, mientras que las acciones puntuales son las capacidades hechas acciones.

Con el apoyo de este marco teórico, se sugiere que la organización legislativa y el arreglo institucional no sólo definen las funciones y objetivos del sistema de comisiones, sino que también explican el desempeño institucional de cada comisión. Alan Rosenthal, quien afirmó que las dos principales tareas de una legislatura eran decidir legislación y vigilar a la administración, define la eficacia (*committee system effectiveness*) como “el

grado en que los sistemas de comisiones desempeñan las funciones que se espera de ellos como organismos legislativos” (1973: 252). En este trabajo la eficacia se entiende precisamente como la articulación entre estructura y accionar, que permiten medir el rendimiento institucional de una comisión.

Analizar el desempeño institucional requeriría no sólo considerar los indicadores antes presentados, sino también, como se ha insistido, implica considerar acciones concretas que enmarcan a la comisión. El desempeño institucional, por tanto, no sólo considera elementos estructurales, sino también la frecuencia con la cual una comisión ejerce las capacidades concedidas por el ordenamiento institucional formal. Solamente de esta forma es posible visualizar el panorama completo y evaluar el desempeño institucional de un sistema de comisiones. Si bien las mediciones sobre el funcionamiento legislativo suelen centrarse en las actividades propiamente legislativas y de vigilancia administrativa (1973: 253), es necesario reconocer la existencia de las otras diversas funciones que son delegadas a las comisiones por parte del Pleno. Las comisiones llevan a cabo una larga lista de tareas, no todas visibles, y que van más allá de las labores tradicionales. A modo de ilustración y propuesta, se enlistan una serie de indicadores que permitirían evaluar el desempeño de las comisiones de manera individual y conjunta.

- Funcionamiento del sistema de comisiones
 - Iniciativas turnadas a la comisión
 - Dictámenes generados por la comisión
 - Tasa de éxito de iniciativas y dictámenes propuestos
 - Tasa de éxito de iniciativas turnadas del gobierno
 - Tiempo promedio ocupado en la aprobación de dictámenes
 - Comparecencias convocadas por la comisión
 - Reuniones de trabajo con agentes gubernamentales y no gubernamentales
 - Reuniones de trabajo mixtas
 - Propositiones dictaminadas con respuesta del Ejecutivo

- o Manejo de un micro sitio en la red
- o Accesibilidad y presentación de informes de labores
- o Accesibilidad a las actas de reuniones
- o Accesibilidad a los programas de trabajo

La teoría distributiva, informacional y partidista no sólo suponen arreglos institucionales distintos, sino también diferentes niveles de desempeño institucional en sus sistemas de comisiones (cuadro 4). Lo cual sugiere que cada teoría atribuye distinto nivel de poder y autonomía a la figura de comisión permanente. En este punto se hace indispensable enfatizar en la relación entre comisiones y partidos, ya que los tres enfoques sostienen sus premisas en los hallazgos hechos previamente por el profesor M. Shaw, quien dedico parte de su labor académica a observar dicho vínculo. Su trabajo mostró que el poder partidista en un Congreso es inversamente proporcional al de sus comisiones, por lo tanto, los partidos políticos, afirma Shaw, son uno de los factores más importantes en el comportamiento en comisiones (1990: 241). Esta afirmación se sostiene en varios estudios alrededor del mundo (E. Damgaard, 1995; E. M. Uslaner y T. Zittel, 2006 y; C. Kam, 2014) y obliga a tomar en cuenta el factor partidista y sus efectos sobre las comisiones. Damgaard, observa en este sentido que:

Los partidos como actores colectivos suelen querer formar gobiernos...y por lo general quieren determinar o al menos influir en las decisiones políticas oficiales...podemos suponer que los partidos, y especialmente los líderes de los partidos, están normalmente muy interesados en el comportamiento de un grupo parlamentario unitario y cohesionado para que el partido sea efectivo (1995: 309).

Precisar cuál es el papel de los partidos obliga a observar las características tanto del sistema de gobierno como del sistema de partidos, Shaw, por ejemplo, sugiere que modelos del tipo *Westminster*, con un partido dominante, resultan en sistemas de comisiones débiles, debido a que el poder está centralizado en los líderes partidistas, quienes castigan a los miembros por desobedecer la línea del partido; mientras que los

sistemas congresionales (sic) “tienen partidos débiles y comités fuertes y los líderes carecen del poder para disciplinar a los legisladores que responden más a sus electores [o a otros intereses] que a sus partidos” (Uslaner y Zittel, 2006: 456). La cohesión (“el grado en que los miembros de un partido trabajan juntos en cumplimiento de los objetivos del partido”) y la disciplina partidista (“cohesión que es generada y sostenida por las acciones de los líderes del partido”) (Kam, 2014: 399) son factores que ayudan a explicar el peso del partido sobre las comisiones. Consecuentemente, se deduce que cada observación propuesta sobre este tema oscila entre el fortalecimiento de los partidos o el empoderamiento de las comisiones, lo cual implica un mayor o menor desempeño institucional de estas últimas (cuadro 4).

Cuadro 4. Resumen teórico: Esquema hipotético deductivo

	Teoría neo-institucional			
	Teoría distribucional	Teoría informacional	Teoría partidista	
Organización legislativa	<ul style="list-style-type: none"> Impulsa la autonomía y capacidades de la comisión 	<ul style="list-style-type: none"> Impulsa la autonomía, pero limita las capacidades 	<ul style="list-style-type: none"> Cancela la autonomía y capacidades de la comisión (a) 	Congruencia institucional
Sentido del sistema de comisiones	<ul style="list-style-type: none"> Crea mercados de política pública que permiten el intercambio 	<ul style="list-style-type: none"> Gestionar y adquirir información relevante, reduciendo la incertidumbre 	<ul style="list-style-type: none"> Extender el control partidista y permitir una mejor coordinación 	
Desempeño institucional de las comisiones	<ul style="list-style-type: none"> Comisiones eficientes, con poder político. Predominan acciones transformadoras 	<ul style="list-style-type: none"> Comisiones moderadamente eficientes, con influencia política. Dominan acciones de vinculación 	<ul style="list-style-type: none"> Comisiones débiles, con poca o nula influencia política. Imperan acciones burocráticas 	Eficiencia institucional
Fortalece a las comisiones		↔	Fortalece a los partidos	

Elaboración propia. (a) Excepto en situaciones donde el poder esté concentrado en un partido con alta cohesión y disciplina interna. Entonces los liderazgos pueden permitir ciertas prerrogativas a la comisión pues no dudan que actuará en favor de los intereses del partido.

1.3. *Nota metodológica*

La literatura sobre organización legislativa es extensa, profunda y está en constante crecimiento. En gran parte debido a la revalorización de los parlamentos. En consecuencia, se han reevaluado desde la academia el impacto de los sistemas de comisiones. La corriente neoinstitucional ha proporcionado una serie de enfoques innovadores que intentan explicar por qué los parlamentos se organizan de la forma en que lo hacen y cómo funcionan. Estas perspectivas presentan nuevas inquietudes por estudiar la dinámica interna del Congreso Mexicano, especialmente por su creciente influencia desde el fin del presidencialismo y el declive del parito hegemónico. La no competencia electoral y la presencia de un Presidente que excedía sus competencias resultaba en un Poder Legislativo irrelevante, y el sistema de comisiones era un reflejo de ello, por lo que era natural obviar su estudio. El eventual fortalecimiento de la democracia exige nuevas explicaciones al comportamiento legislativo (Salazar Ugarte, 2004 y Woldenberg, 2010) y al de sus estructuras centrales. Al reconocer lo anterior se presenta un problema de estudio: el desarrollo y desempeño institucional del sistema de comisiones en la toma de decisiones colectivas.

La progresiva apertura del congreso revela problemas antes no considerados. Primero que nada, permite repensar qué legislativo se desea y cuál es posible construir a partir del presente, lo cual resulta relevante ante la persistente crítica popular del excesivo dominio que ejercen los partidos políticos en el legislativo (Dworak, 2012 y Bartra, 2014), ¿En realidad tienen tanto dominio como se argumenta? ¿Es especialmente negativa esta situación? Y de ser así ¿Se puede hacer algo sin perder los beneficios democráticos que otorga un sistema de partidos? Estas preguntas justifican observar los sistemas de comisiones, ya que son parte fundamental de la toma de decisiones y foco de interés de muchos grupos de presión. Consecuentemente la pregunta central de esta investigación es: ¿De qué forma afecta la organización legislativa el desempeño institucional del sistema de comisiones? Esta pregunta resulta un tanto insuficiente a la

luz de la literatura presentada, ya que el término de organización legislativa, como se ha mostrado, requiere necesariamente de subtipos conceptuales que carezcan de al menos uno de los atributos definitorios del concepto inicial (Collier y Levitsky, 1998) y permitan profundizar en el análisis sin perder cobertura. Lo anterior permite pulir la pregunta de investigación, ¿De qué forma influyen los distintos tipos de organización legislativa en el desempeño institucional de sus sistemas de comisiones?

Es imposible aislar el fenómeno legislativo a la observación de sus reglamentos e instituciones formales. Como se advirtió anteriormente, también están en juego normas informales, factores distributivos intrínsecos a la organización y, por supuesto, influencias ambientales que resultan incontrolables y que pueden responder a una coyuntura particular. Por ello el estudio considera tres grandes elementos: ambientales, estructurales y organizacionales. Los dos últimos influyen directamente en nuestro objeto de estudio y son fácilmente diferenciables, mientras que el primero tiene efectos mucho menos predecibles, precisamente por su carácter indiferenciado. Como resultado, explicar el fenómeno legislativo es un ejercicio multivariado¹⁴, y debe de serlo para englobar una respuesta satisfactoria.

La hipótesis central de la investigación sostiene que las características organizacionales y el arreglo institucional del sistema de comisiones se relacionan, no sólo con sus funciones y objetivos, sino también con su desempeño institucional; éste entendido como el conjunto de acciones dirigidas a mantener un constante e influyente funcionamiento del Poder Legislativo. El análisis se sostiene de dos observaciones

¹⁴ El profesor R. R. Alford afirma que deben distinguirse las explicaciones multivariadas de las explicaciones "causales". "Debido a la legitimidad de la "normal" ciencia unitaria, el lenguaje de la causalidad subyace a las prácticas de investigación del análisis multivariante (sic). Los modelos de correlación lineal, los análisis de regresión, el análisis de trayectoria y los otros instrumentos estadísticos del paradigma multivariado están cubiertos con la metáfora de la "causa". Las correlaciones de dos o más variables son frecuentemente descritas con las palabras "efecto de", "influencia de", "determinante de", "factor en" o "explicado por", como si los datos implicaran casualidad, a pesar de las "advertencias" persistentes por los estadistas y metodólogos. No se puede enfatizar con demasiada fuerza que la casualidad es siempre una inferencia teórica de una asociación empírica. Siempre hay otra posible explicación además de la que parece tener sentido de la relación observada...Pero, independientemente del paradigma que se usa, la causalidad no puede deducirse directamente de la evidencia" (1998: 33-34).

generales, por un lado, de valorar los factores de tipo ambiental, como lo son las características constitucionales, las capacidades de los partidos políticos, la evolución histórica del Congreso y, en esencia, el entramado institucional; y, por el otro lado, de los factores factuales concretos, es decir, la evidencia que dejan las comisiones resultado de sus acciones, mismas que pueden ubicarse en una o más de las esferas funcionales del Poder Legislativo.

La investigación se centra en hechos observables concretos, más allá del análisis normativo y estructural, se hace énfasis en las acciones que dejan un registro, en otras palabras, en la evidencia susceptible de ser organizada sistemáticamente. El universo de observación es el comportamiento del sistema de comisiones de la Cámara de Diputados, aunque la muestra, no obstante, se limita a la LXII Legislatura y a aquellas acciones accesibles, es decir, que no requieren una búsqueda en extremo minuciosa o la presencia de uno para la obtención del dato. El fenómeno se mide gracias al registro de actividades llevadas a cabo por las comisiones, mismas que se plasman en actas, informes, dictámenes e información estadística legislativa.

Al tratarse este trabajo de un primer esfuerzo de medición, sólo se observa la última legislatura concluida para el momento de escribir estas páginas, misma que abarca del periodo del 1 de septiembre de 2012 al 31 de agosto de 2015. Las razones por las cuales se eligió esta última, además de ser la más reciente, lo que hace de las observaciones las más actualizadas posibles, son principalmente que se trata de la Legislatura con la composición más plural, donde un gran número de partidos políticos tuvieron voz y voto, lo que configura criterios únicos a considerar sobre la aplicabilidad de la teoría especializada; además, y ligado a lo anterior, se requirió la negociación y formación de acuerdos como nunca antes, ejemplo de ello es el Pacto por México, lo cual exhibe un panorama idealmente novedoso en el Congreso, sumado al hecho de que dicho pacto fue producto de un paquete de reformas muy ambiciosas por parte del Ejecutivo. Consecuentemente, se pudo recolectar evidencia clave que confirma la afirmación del

dominio partidista sobre el Legislativo, no sin puntualizar ciertos puntos innovadores. Finalmente se debe advertir que se estudia únicamente una Cámara por los retos inherentes a un análisis simultáneo, además de que esto hubiese significado contemplar una cuarta teoría, complicando más allá de lo necesario la investigación. Aunque definitivamente hubiese sido más rico el análisis.

Aún con todas las limitantes prácticas, la LXII Legislatura se presenta como un caso de estudio interesante por su relevancia coyuntural y por aquellas características que permiten generalizar conclusiones y contrastarlas con estudios derivados o parecidos a este. Especialmente, como ya se mencionó, por la construcción del Pacto por México, por los cambios propuestos en las Reformas Estructurales (Casar, 2012) y la construcción de nuevas fuerzas políticas que prometen reestructurar la política en el Congreso Mexicano. Todo lo anterior justifica la selección del caso al tiempo que reconoce sus limitantes y las presenta como posibilidades a considerar en estudios más amplios sobre el fenómeno estudiado.

2. Origen y evolución del sistema de comisiones de la Cámara de Diputados

Los parlamentos han evolucionado de ser una institución fundamentalmente oligárquica a una representativa y democrática. De órganos conservadores a herramientas de transformación. Sus cambios se deben a múltiples factores. El resultado es una institución política susceptible, como ninguna otra, a los eventos históricos que modifican cómo se interpreta la representación política¹⁵. La historia y la filosofía política quedan impresas en la memoria institucional, expresadas en forma de estructuras jurídicas y comportamientos políticos estables, por ello, para entender una institución es fundamental comprender su entorno y observarlo a sabiendas de que es el resultado de un camino propio más o menos bien diferenciado. Es importante, no obstante, navegar con cautela cuando se voltea al pasado, pues lo último que se desea es ahogarse entre especificaciones innecesarias y tratados históricos. Antes bien, la historia debe fungir como marco contextual y asistir a las explicaciones de los acontecimientos presentes.

El enfoque institucional histórico justifica, y obliga, observar el origen y desarrollo del sistema de comisiones, mismo que asiste a identificar la tendencia de la institución legislativa, así como a reconocer sus momentos coyunturales. En México, como en cualquier otro país, la historia pesa, y las leyes y reglamentos son la evidencia residual del ejercicio del poder. El presente capítulo hace caso a estas observaciones e identifica dos dimensiones del desarrollo temporal del sistema de comisiones: uno jurídico y otro político. El primer apartado, dedicado a la revisión jurídica, no sólo recupera la evolución de la normativa en el interior de la Cámara de Diputados, intenta además hacer uso de las premisas, tanto del institucionalismo histórico como el de elección racional, para dar sentido a cómo se han modificado las expectativas, funciones, estructuras de intereses, capacidades, complejidad y autonomía de las comisiones. El segundo apartado observa la

¹⁵ El concepto de “representación política” es fundamental en la ciencia política y piedra angular de los estudios legislativos. Es imposible darle un tratamiento justo aquí. Para profundizar en el tema se recomienda: Burke, 1774; Pitkin, [1967] 1985; Eulau y Karps, 1977; Mansbridge, 2003; Rehfeld, 2006; y Dovi, 2013.

evolución del comportamiento político en la Cámara de Diputados, exhibiendo el flujo de fuerzas políticas y el funcionamiento de la Cámara a lo largo de los años, intentando siempre evitar el extravío analítico. En ambos apartados se intenta hacer un resumen, tomando siempre como base el trabajo previamente realizado por diversos estudiosos del Congreso Mexicano.

El recorrido temporal aquí expuesto pretende responder: ¿Cómo ha sido el desempeño general del Poder Legislativo y de su sistema de comisiones?; ¿Se ha institucionalizado o desinstitucionalizado?; y concluye precisando las características contextuales del caso estudiado. Se debe advertir que el análisis no versa específicamente sobre el sistema de comisiones, dadas las circunstancias políticas de la historia mexicana, los estudios sobre éste no fueron relevantes sino hasta hace relativamente muy poco tiempo, como resultado, las conclusiones del capítulo son deducciones hechas a partir de estudios más amplios sobre el sistema político y sobre las relaciones entre el Poder Legislativo y su medio.

2.1. Origen y evolución jurídica del sistema de comisiones

2.1.1. El sistema de comisiones en el México Independiente

La creación del legislativo mexicano encuentra su primer antecedente en la Constitución de Cádiz de 1812. Concebida bajo los principios del constitucionalismo e influenciada fuertemente por las experiencias de Francia e Inglaterra (Muro Ruiz, 2008 y Valero Flores, 2010), contempló a las comisiones como cuerpos colegiados en el interior de las Cortes. En su Artículo 134 permitía la creación de comisiones para auxiliar las labores de discusión y formación de leyes, sólo si las Cortes así lo juzgaban necesario, no obstante, es hasta el Reglamento para el Gobierno Interior de las Cortes de 1813 que se precisan las características de las comisiones. En su capítulo VII exigía el nombramiento de ocho

comisiones fijas¹⁶, además, permitía la subdivisión de éstas si así lo exigiesen los negocios. Cada una se integraba por mínimo cinco y máximo nueve miembros, que tenían la obligación de dictaminar una vez resueltas sus labores. El presidente y secretarios de las Cortes eran los encargados de nombrar a los integrantes de cada comisión, mismos que podían ser renovados hasta por la mitad cada dos meses, asimismo, era mediante una petición a los secretarios de la Asamblea que las comisiones podían hacerse de información de los Despachos de Gobierno.

El contexto independentista hizo imposible que cualquier normativa fuese aplicable, evidencia de ello fue la emisión del Reglamento para la Instalación, Funcionamiento y Atribuciones del Congreso de Chilpancingo, publicado por José Ma. Morelos y Pavón, el mismo mes de la proclamación de la Constitución de Cádiz, ambos, normativas de facciones encontradas. Dadas las circunstancias es ingenuo suponer la existencia de un trabajo legislativo serio y organizado, debido a que, durante mucho tiempo, la aplicación de la normativa estuvo condicionada al triunfo militar de una de las facciones en conflicto. No es hasta casi diez años más tarde, con el triunfo de Iturbide, que se volvió a instituir el Poder Legislativo, y con él la creación del Reglamento para el Gobierno Interior de las Cortes de la Soberana Junta Provisional Gubernativa del Imperio Mexicano de 1821. En su capítulo séptimo, consideraba cinco comisiones permanentes¹⁷, con entre tres y cinco integrantes nombrados por el presidente de la Junta y renovados por la mitad cada dos meses. Exigía, asimismo, que sus resoluciones estuviesen firmadas por todos los integrantes, incluso si estos estaban inconformes con el resultado. Aunque Iturbide disolvería el Congreso al año siguiente, en esta etapa se construyeron dos

¹⁶ Artículo LXXX. Se nombrarán las comisiones siguientes: de Poderes: de Legislación de Hacienda: de Examen de casos en que haya lugar a la responsabilidad de los empleados públicos por denuncia hecha a las Cortes e infracción de la Constitución: de Comercio: de Agricultura, Industria y Artes: de Instrucción pública: de Examen de cuentas, y asuntos relativos a las diputaciones provinciales: y una comisión especial encargada del orden y gobierno interior del edificio de las Cortes. Estas comisiones se podrán subdividir si la multitud y gravedad de los negocios lo exigiese. Se nombrarán asimismo comisiones especiales cuando lo exija la calidad o urgencia de los negocios que ocurran.

¹⁷ Artículo 2. La designación de comisiones fijas y permanentes de la Junta, serán las siguientes: primera, de Relaciones interiores: segunda, de Relaciones exteriores: tercera, de Justicia y negocios Eclesiásticos: cuarta, de Hacienda: y quinta, de Guerra, conforme a lo resuelto en el acuerdo preliminar de Tacubaya.

herramientas importantes para las labores legislativas: primero, el 16 de abril de 1822 se ordenó la creación del Reglamento para la Impresión de Actas y Dictámenes de las Comisiones del Soberano Congreso; y, segundo, el 17 de septiembre de 1822 se emitió el Reglamento para la Redacción del Periódico del Congreso, o Diario de las Sesiones del Congreso Constituyente. Ambos son reflejo del interés por difundir información entre legisladores, aspecto indispensable para un correcto desempeño de las labores legislativas. (Muro Ruiz, 2008: 58-60).

2.1.2. El Poder Legislativo en la construcción del México constitucionalista

El Constituyente de 1823, encargado de elaborar la primera constitución, emitió el 25 de abril el Reglamento del Soberano Congreso Constituyente, que en su capítulo VI, *De las comisiones*, estipulaba que existirían de manera fija 17 comisiones permanentes¹⁸, aunque podían aumentar si así lo ameritaban los negocios. Se integraban por mínimo cinco y máximo nueve miembros, nombrados por el Presidente y sus Secretarios, pudiendo renovarse por la mitad cada dos meses. Este reglamento introdujo la restricción a la membresía múltiple, al limitar a dos el número de comisiones permanentes a las que un congresista podía pertenecer durante la legislatura. Asimismo concedía a la comisión autonomía en la repartición interna de sus labores.

Los Artículos 83 y 84 del reglamento de 1823 representaron una innovación en las labores de las comisiones, ya que obligaban el nombramiento, de entre los miembros de la legislatura, de un secretario para administrar los diversos documentos y expedientes propios de los trabajos parlamentarios; asimismo, se concedió los utensilios necesarios para atender las labores administrativas de las comisiones. Esa fue la primera vez que se manifestaron las necesidades burocráticas de las comisiones, representando un avance

¹⁸ Artículo 69. Para el despacho ordinario se nombrarán comisiones permanentes y especiales. Las primeras serán: de constitución, de legislación, de gobernación, de justicia, de relaciones exteriores, de guerra y marina, de negocios eclesiásticos, de instrucción pública, de hacienda, de agricultura, de minería, de artes e industria, de comercio, de infracciones de constitución, de libertad de imprenta, de policía y gobierno interior, y de peticiones. La segunda serán las de poderes, de patronato y concordato, de moneda, de colonización o población, y de manifiesto.

normativo importante hacia la especialización y la construcción de una memoria institucional, especialmente considerando que los anteriores reglamentos obligaban a las comisiones a entregar toda su documentación al finalizar sus labores, evitando la acumulación de información. Finalmente, es importante destacar que en el capítulo X de dicho reglamento se defendía por vez primera la simetría burocrática al establecer que las comisiones debían atender los negocios de su denominación. Aunque insuficiente, este último aporte fue el inicio de una organización legislativa integra, orientada a interactuar con el Poder Ejecutivo.

El nuevo proyecto de nación representado por la Constitución de 1824 estableció un Congreso bicameral, mismo que emitió ese mismo año el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso. En él se establecen 12 comisiones permanentes¹⁹, con posibilidad de aumentar o disminuir a discreción de la Cámara. Una novedad en este reglamento es la instauración de la Gran Comisión, compuesta por el diputado más antiguo de cada Estado. Entre sus atribuciones más importantes estaban la de presentar para su aprobación la lista de comisiones permanentes y nombrar a sus presidentes, secretarios y miembros. Cada comisión se componía de tres integrantes con posibilidad de expandirse hasta cinco, mismos que por primera vez duraban en su cargo los dos años de la legislatura, de igual forma, se mantuvo la restricción a la membresía múltiple en dos comisiones permanentes por legislador.

Las innovaciones en el procedimiento dentro del reglamento de 1824 fueron, puntualmente, la exigencia de un dictamen por escrito firmado por la mayoría de sus miembros, y la inserción del voto particular para aquellos legisladores que disintieren del dictamen, en otras palabras, por vez primera la inconformidad dejaba un registro administrativo, mismo que se conserva hasta la actualidad por su importancia simbólica y política. Otra innovación consistió en que por primera vez el Presidente de la comisión era

¹⁹ Artículo 54. Las permanentes serán: de puntos constitucionales, de gobernación, de relaciones exteriores, de hacienda, de crédito público, de justicia, de negocios eclesiásticos, de guerra y marina, de industria agrícola y fabril, de libertad de imprenta, de policía interior y de peticiones.

el encargado de pedir información, atribución que podía practicar sin necesidad de consultar al Pleno de la legislatura. En contraste con lo anterior, una comisión no podía interrumpir por sí misma el proceso legislativo, ya que requería de la aprobación del Pleno, por lo que se puede afirmar que, al menos normativamente, la última palabra la tenía el Pleno en su conjunto o, para efectos políticos, el partido que detentase la mayoría parlamentaria. Por último, vale la pena mencionar que se reforzó la memoria institucional en los Artículos 75 y 76, que obligaban a la comisión a presentar un informe sobre los asuntos pendientes del año previo para su continuación, tanto cuando se renovase la legislatura como cuando no.

El federalismo, y con ello la Constitución de 1824, fue interrumpido con la llegada de Antonio López de Santa Anna a la presidencia, con él inició una etapa de inestabilidad política, la desaparición del Senado y eventual disolución del Congreso, el intento independentista de Yucatán, las intervenciones francesas y estadounidenses, así como la pérdida de gran parte del territorio nacional son justa evidencia de ello. El régimen de Santa Anna inició un proceso de centralización, mismo que condujo a la elaboración de las Siete Leyes. La Tercera Ley, *Del Poder Legislativo, de sus miembros y de cuanto dice con relación a la formación de leyes*, representó un gran retroceso en materia legislativa, dejaba vulnerables a los Diputados frente al Supremo Poder Ejecutivo y prácticamente nulificaba la organización interna del Congreso. Únicamente se consideraron dos tipos de comisiones: transitorias para la comunicación entre ambas Cámaras (Art. 51, fracción 2) e inspectora de la Contaduría Mayor (Art. 52, fracción 1). Durante los Congresos centralistas hubo cuatro reglamentos: el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de 1837; el Reglamento para el Gobierno Interior del Soberano Congreso Constituyente de 1842; el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de 1845; y el Reglamento Interior del Congreso Constituyente de 1847 (Muro Ruiz, 2008: 72-85). Cuatro reglamentos para cuatro legislativos distintos en diez años, es justo decir que es imposible hablar de organización legislativa o estabilidad institucional bajo este contexto.

2.1.3. La estabilización del marco jurídico en el interior del Congreso

El régimen centralista llegó a su fin con el triunfo de la Revolución de Ayutla y la restauración del federalismo en la Constitución de 1857, esto trajo consigo la reinstauración del Congreso y con ello la expedición del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso de la Unión el 4 de diciembre de 1857. Este documento es uno de los más complejos, extensos y detallados que se haya visto en la historia del Poder Legislativo en México, se dividió en siete secciones, 29 capítulos y 258 artículos, mismos que son prueba de la minuciosidad con la que fue redactado. En la primera sección, capítulo V, se estipulaban 28 comisiones permanentes²⁰, integradas de tres a cinco miembros que no podían ser renovados por los dos años que duraba la legislatura. El reglamento mantuvo la restricción a la membrecía múltiple y el predominio de las comisiones sobre los negocios de su denominación, igualmente, conservó la figura de la Gran Comisión, aunque modificó la forma de su integración (un diputado de cada Estado sin considerar su antigüedad). Entre las atribuciones de la Gran Comisión destacan: presentar para su aprobación la lista de comisiones permanentes, nombrar a sus integrantes y designar a sus Presidentes, estos últimos, de entre los miembros de la Gran Comisión, una vez que cada integrante hubiese manifestado cuál o cuáles comisiones creía idóneo presidir. Una innovación de este reglamento fue otorgarle un capítulo completo a la formación de dictámenes (sección tercera, capítulo II), donde se conservó el requisito de mayoría para su aprobación, la opción del voto particular, la imposibilidad de las comisiones de suspender propuestas por sí mismas, la posibilidad de pedir información por medio de sus Presidentes y la obligación de presentar un informe con las labores pendientes al final de cada año legislativo, asimismo, hizo obligatorio la publicación de los

²⁰ Artículo 29. Las permanentes serán de puntos constitucionales, de relaciones exteriores, de examen de las disposiciones legislativas de los Estados, de gobernación, de libertad de imprenta y propiedad literaria, de justicia, de negocios eclesiásticos, de instrucción pública, de guerra, de guardia nacional, de marina, de fomento, de arreglo del sistema general de pesos y medidas, de colonización, de industria fabril, de agricultura, de comercio extranjero, de comercio interior, de legislación mercantil, de minería, de establecimientos de beneficencia, de hacienda, de crédito público exterior, de crédito público interior, de peticiones y de corrección de estilo. Habrá además una comisión de policía interior de la Cámara y otra que se llamará inspectora.

dictámenes para su divulgación y formalizó la primera y segunda lectura en el procedimiento legislativo. Esta voluminosa reglamentación buscó eficiencia y calidad en el trabajo de las comisiones, es por esto mismo que se le considera un ejemplo jurídico de organización legislativa hasta el día de hoy.

El reglamento de 1857 estuvo vigente por cuarenta años, no fue sino hasta la llegada de Porfirio Díaz que se sustituyó con el Reglamento para el Gobierno interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, vigente de 1898 hasta 1934, mismo que constó de 199 artículos (59 menos que el anterior) y eliminaba el apartado sobre la formulación de dictámenes, por lo que se puede deducir que era una normativa simplificada con respecto a su predecesora. Consecuentemente reflejó un empobrecimiento del trabajo legislativo. La norma de 1898 presentaba 18 comisiones permanentes²¹, con posibilidad de aumentar o disminuir a juicio de cada Cámara; permaneció la Gran Comisión, excepto que las presidencias de las comisiones ya no se integraban por sus miembros, sino por el primero en la lista propuesta de integrantes. En general este reglamento se basó en el anterior, mantenía, por ejemplo, el tamaño mínimo de una comisión en tres integrantes, sin embargo, ya no se establecía un límite máximo, quedando a juicio de la Cámara. Una innovación fue la posibilidad de llevar a cabo conferencias con los Secretarios de Estado, Comisiones del Senado y otras Comisiones de Diputados, lo cual permitía un enriquecimiento informativo por parte del Congreso, no obstante, esta novedad contrasta con el retroceso que significó el Art. 93, que obligaba a las comisiones a entregar todos sus expedientes a la Comisión Permanente al finalizar la legislatura. Finalmente, aunque se consideraba una Comisión de Cuenta Pública, ésta era

²¹ Artículo 68. Las permanentes serán: La Gran Comisión, las de Puntos constitucionales, de Relaciones Exteriores, Gobernación, Justicia, Instrucción Pública, Hacienda, Crédito Público, Guerra, Marina, Fomento, Comunicaciones y Obras Públicas; la de Peticiones, la Inspectoría y las Secciones del Gran Jurado. La Comisión de poderes nombrada en la Junta preparatoria de cada Cámara, será permanente durante el periodo del Congreso.

Artículo 69. Serán también permanentes: la de Administración, la de Corrección de Estilo, la de Redacción del Diario de los Debates y la de Biblioteca y Archivo.

transitoria, reflejando una seria debilidad en el escrudiño del ejercicio presupuestal del gobierno.

Poco más de treinta años después del reglamento de 1898 se expidió el último Reglamento del Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (1934), mismo que recuperó casi en su totalidad la reglamentación previa. Esta normativa sigue vigente en todo aquello que no se oponga a la Ley Orgánica del Congreso (1979, 1994 y 1999), aunque es prudente afirmar que prácticamente ha sido derogada por desuso, ya que actualmente ambas Cámaras se rigen tanto por la Ley Orgánica como por sus reglamentos internos. Originalmente, el reglamento de 1934 contempló 43 comisiones permanentes, mismas que ascendieron a 51 después de una modificación en 1975²². Aunque en un origen contempló a la Gran Comisión sin modificación alguna, en 1937 derogó su capacidad para designar a los miembros, Presidentes y Secretarios de las comisiones (Art. 74), siendo esta la última vez que el Congreso de hecho tuvo pleno control sobre las designaciones de sus propios sistemas de comisiones, a partir de entonces la normativa empezó a favorecer a los coordinadores de partido y, en consecuencia, a los partidos que integraban el Pleno. Quizá el aporte procedimental más importante del reglamento de 1934 se encuentra en su Artículo 60, que tras una adición publicada el 27 de noviembre de 1981, permitió a las comisiones formular un dictamen para resolver varias solicitudes al mismo tiempo, es decir, que un mismo proyecto de ley podía contener más de una iniciativa, resultando en la agilización del proceso de dictamen, ya que no se tenía que dar resolución de manera individual a cada propuesta que le fuese turnada a una comisión.

²² Artículo 66.- Las Comisiones Permanentes, serán: Agricultura y Fomento; Asistencia Pública; Aranceles y Comercio Exterior; Asuntos Agrarios; Asuntos Indígenas; Bienes y Recursos Nacionales; Colonización; Comercio Exterior e Interior; Corrección de Estilo; Correos y Telégrafos; Crédito Moneda e Instituciones de Crédito; Defensa Nacional; Departamento del Distrito Federal; Economía y Estadística; Educación Pública; Ejidal; Ferrocarriles; Fomento Agrícola; Fomento Cooperativo; Gobernación; Gran Comisión; Hacienda; Impuestos; Industria Eléctrica; Industrias; Primera de Insaculación de Jurados; Segunda de Insaculación de Jurados; Justicia; Justicia Militar; Marina; Materiales de Guerra; Migración; Minas; Obras Públicas; Pesca; Petróleo; Planeación del Desarrollo Económico y Social; Previsión Social; Puntos Constitucionales; Reglamentos; Recursos Hidráulicos; Relaciones Exteriores; Salubridad; Sanidad Militar; Seguros; Servicio Consular y Diplomático; Tierras Nacionales; Trabajo; Turismo; y Vías Generales de Comunicación.

2.1.4. La autodeterminación del gobierno y funcionamiento interno del Congreso

La Ley Orgánica de los Estados Unidos Mexicanos de 1979 se constituyó bajo el principio de autonomía entre los Poderes del Estado, pues es el resultado directo de la reforma de 1977 al Artículo 70 constitucional que estipula que el Congreso expedirá su propia ley, la cual no podrá ser vetada ni necesitará promulgación del Ejecutivo para entrar en vigor. La Ley Orgánica también introdujo dos organismos nuevos en la estructura y funcionamiento del Congreso: la Mesa Directiva y los grupos parlamentarios, estos últimos entendidos como agrupaciones de diputados de un mismo partido que incentivan la homologación de criterios entre sus miembros. Sobre esta línea, la designación de los liderazgos partidistas de cada grupo parlamentario quedó a discreción de cada partido y de sus estatutos, dichos líderes partidistas eran a su vez quienes conformaban la Gran Comisión, encargada de presentar para su aprobación a los miembros, Presidentes y Secretarios de las comisiones, por lo que se puede suponer que la normativa tendía a favorecer a los partidos mayoritarios.

Los cambios en la normativa interior del Congreso, particularmente los referidos a los grupos parlamentarios, obedecieron a un fenómeno nacional de centralización política, y aunque es apresurado juzgar esto como única evidencia de un pleno dominio partidista, en su momento se justificó la centralización bajo el argumento de los efectos secundarios negativos de la Revolución Mexicana, que hicieron casi imposible consolidar acuerdos sólidos sin oponerse a las maquinarias políticas locales (Weldon, 2003). En palabras más simples, la creación de la figura de grupos parlamentarios se constituyó como una opción para mantener el orden y facilitar la negociación y acuerdos entre las distintas facciones que componían el Congreso, y, hasta cierto punto, esta innovación tuvo éxito.

Una innegable novedad de la Ley Orgánica fue la clasificación de comisiones, misma que distinguía cuatro tipos: a) De dictamen legislativo, b) De vigilancia, c) De investigación y d) jurisdiccionales, siendo permanentes las primeras y la de Vigilancia de la

Contaduría Mayor de Hacienda. Sobre las comisiones, aunque originalmente consideró 22 comisiones ordinarias²³, eventualmente fue incrementando su número, ello producto de diversas razones, mismas que se trataran en su momento, ya que el control sobre el número de comisiones resulta ser uno de los mecanismos principales de control legislativo y un elemento crucial para evaluar el desempeño institucional del Congreso. Finalmente debe apuntarse que en un principio la Ley Orgánica establecía que las comisiones estarían integradas por 17 miembros, siempre respetando la proporción del Pleno, asimismo se mantuvieron las competencias señaladas por la propia denominación de cada comisión y en correspondencia con la Administración Pública Federal.

Para 1992 se consideró que la ley debía ser reformulada, por lo que fue derogada para dar paso a una nueva normativa. Quince años después de la Ley Orgánica de 1979, la elaboración y publicación de la Ley Orgánica del Congreso General de 1994 confirmaba la prerrogativa constitucional de la autodeterminación del Congreso. Esta reglamentación sigue la tendencia de la anterior y refuerza la posición del partido mayoritario. La Gran Comisión, por ejemplo, se conformó por diputados pertenecientes a la mayoría partidista de cada Estado, por los coordinadores de cada bancada y por legisladores de la mayoría parlamentaria, en palabras más simples, existía un claro sesgo por beneficiar al partido oficial, quien dominaba en los tres criterios. En la nueva normativa la Gran Comisión designaba a la Mesa Directiva y a los diputados, miembros de la mayoría, que formarían la recién creada Comisión de Régimen Interno y Concertación Política. Ésta era una comisión ordinaria y permanente, se integraba por los miembros de la mayoría y los coordinadores de cada grupo parlamentario; le correspondía proponer a los Presidentes, Secretarios y

²³ Artículo 54.- Las Comisiones ordinarias serán las siguientes: Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, Comisión de Marina, Comisión de Patrimonio y Fomento Industrial, Comisión de Agricultura y Recursos Hidráulicos, Comisión de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, Comisión de Salubridad y Asistencia, Comisión de Reforma Agraria, Comisión de Pesca, Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública, Comisión de Hacienda y Crédito Público, Comisión de Comercio, Comisión de Comunicaciones y Transportes, Comisión de Educación Pública, Comisión de Trabajo y Previsión Social, Comisión de Turismo, Comisión de Relaciones Exteriores, Comisión de Justicia, Comisión de Defensa Nacional, Comisión del Distrito Federal, Comisión de Energéticos, Comisión de Seguridad Social, Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias.

miembros del resto de comisiones, proponer el proyecto de presupuesto de la Cámara, proponer la designación del Oficial Mayor, presentar los nombramientos de Consejeros Propietarios del IFE, entre otras funciones. La C. de Régimen Interno y Concertación Política es sin duda el antecedente de lo que hoy en día es la Junta de Coordinación Política. Consecuentemente, se puede advertir que esta normatividad, favoreció desproporcionadamente al partido mayoritario y extendió los mecanismos para su eficaz control sobre la esfera política. Sobre las comisiones, la ley consideró inicialmente 41 comisiones ordinarias²⁴, mismas que duraban los tres años de la legislatura, integradas por no más de 30 miembros, cuidando la representación de cada grupo parlamentario, sin embargo, la propia dinámica del sistema político perjudicaba a los partidos de oposición.

Cinco años después se promulgó la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (1999), la cual sigue vigente hasta el día de hoy, en ella se elimina por completo a la Gran Comisión, dejando la integración de la Mesa Directiva a cargo del Pleno, mediante la votación de sus miembros. Según lo dispuesto por el Art. 70 Constitucional se mantuvo la figura de grupos parlamentarios y se les asignó un presupuesto según su proporción en el Pleno. Esta ley introdujo la Junta de Coordinación Política, integrada por los coordinadores parlamentarios, quienes designan presidente a aquel que cuente con la mayoría legislativa. La Junta de Coordinación Política propone al Pleno la integración de las comisiones, así como la conformación de sus Mesas Directivas; aprueba el anteproyecto de presupuesto anual de la Cámara; asigna los recursos de los grupos parlamentarios y coordina la agenda legislativa, asimismo, puede proponer la remoción de miembros de la legislatura de sus correspondientes comisiones.

²⁴ Artículo 43.- Las Comisiones Ordinarias serán las siguientes: I. Régimen Interno y Concertación Política; II. Agricultura; Artesanías; Asentamientos Humanos y Obras Públicas; Asuntos Fronterizos; Asuntos Hidráulicos; Asuntos Indígenas; Bosques y Selvas; Ciencia y Tecnología; Comercio; Comunicaciones y Transportes; Corrección de Estilo; Cultura; Defensa Nacional; Deporte; Derechos Humanos; Distribución y Manejo de Bienes de Consumo y Servicios; Distrito Federal; Ecología y Medio Ambiente; Educación; Energéticos; Comento Cooperativo; Ganadería; Gobernación y Puntos Constitucionales; Hacienda y Crédito Público; Información, Gestoría y Quejas; Justicia; Marina; Patrimonio y Fomento Industrial; Pesca; Población y Desarrollo; Programación, Presupuesto y Cuenta Pública; Radio, Televisión y Cinematografía; Reforma Agraria; Relaciones Exteriores; Salud; Seguridad Social; Trabajo y Previsión Social; Turismo y Vivienda; III. Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda; y IV. Reglamento y Prácticas Parlamentarias.

En su capítulo sexto, sobre las comisiones, se establece la existencia de 53 ordinarias²⁵ que atienden los negocios de su denominación. Cada una se integra por hasta 30 miembros, excepto por la C. de Hacienda y Crédito Público y la C. de Presupuesto y Cuenta Pública, que deben estar integradas por tantos miembros como sea necesario, de tal forma que estén representadas todas las fuerzas del Pleno. Una innovación de esta ley es la obligación de los titulares de las dependencias de gobierno a proporcionar la información que las comisiones soliciten, asimismo, exige a las comisiones el estudio de los informes de gobierno, dando así la oportunidad de citar a comparecer a titulares del gobierno. Otra novedad de importancia se encuentra en su Artículo 45, mismo que señala las tareas de las comisiones, resaltando la elaboración de un programa anual de trabajo, la rendición de informes semestrales, la obligación de sesionar cuando menos una vez al mes y la resolución de los asuntos turnados por la Mesa Directiva.

²⁵ Artículo 39 (...) Las comisiones ordinarias serán: I. Agricultura y Sistemas de Riego; II. Agua Potable y Saneamiento; III. Asuntos Frontera Norte; IV. Asuntos Frontera Sur-Sureste; V. Asuntos Indígenas; VI. Asuntos Migratorios; VII. Atención a Grupos Vulnerables; VIII. Cambio Climático; IX. Ciencia y Tecnología; X. Ciudad de México; XI. Competitividad; XII. Comunicaciones; XIII. Cultura y Cinematografía; XIV. Defensa Nacional; XV. Deporte; XVI. Derechos de la Niñez; XVII. Derechos Humanos; XVIII. Desarrollo Metropolitano; XIX. Desarrollo Municipal; XX. Desarrollo Rural; XXI. Desarrollo Social; XXII. Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial; XXIII. Economía; XXIV. Educación Pública y Servicios Educativos; XXV. Energía; XXVI. Fomento Cooperativo y Economía Social; XXVII. Fortalecimiento al Federalismo; XXVIII. Ganadería; XXIX. Gobernación; XXX. Hacienda y Crédito Público; XXXI. Igualdad de Género; XXXII. Infraestructura; XXXIII. Justicia; XXXIV. Juventud; XXXV. Marina; XXXVI. Medio Ambiente y Recursos Naturales; XXXVII. Pesca; XXXVIII. Población; XXXIX. Presupuesto y Cuenta Pública; XL. Protección Civil; XLI. Puntos Constitucionales; XLII. Radio y Televisión; XLIII. Recursos Hidráulicos; XLIV. Reforma Agraria; XLV. Relaciones Exteriores; XLVI. Salud; XLVII. Seguridad Pública; XLVIII. Seguridad Social; XLIX. Trabajo y Previsión Social; L. Transparencia y Anticorrupción; LI. Transportes; LII. Turismo, y LIII. Vivienda.

Cuadro 5. Evolución normativa y características de la legislación interna sobre el sistema de comisiones.

Legislación	N° C. ordinarias	N° Miembros	Asignación de sus miembros	Restricción a la membrecía	Exigencia de dictamen	Forma de adquisición de información
Reglamento para el Gobierno de las Cortes 1813	Art. LXXX.- siete	Art. LXXXI.- de cinco a nueve	Art. LXXXII.- el presidente y secretarios	n/a	n/a	n/a
Reglamento para el Gobierno de las Cortes 1821	Capítulo 7°, Art. 2.- Cinco	Art. 5.- de tres a cinco	Art. 9.- el presidente	n/a	n/a	n/a
Reglamento del Soberano Congreso Constituyente 1823	Art. 69.- 17	Art. 72.- de cinco a nueve	Art. 73.- el presidente y Secretarios	Art. 74.- dos máximos	n/a	n/a
Reglamento para el Gobierno del Congreso General 1824	Art. 54.- 11	Art. 60.- de tres a cinco	Art. 58.- la Gran Comisión	Art. 61.- dos máximos	Art. 52.- Primero pasa a comisiones	Art. 67.- pedir archivos por medio de su presidente
Reglamento para el Gobierno del Congreso Constituyente 1842	Art. 35.- cinco	Art. 37.- tres	n/a	n/a	n/a	n/a
Reglamento para el Gobierno del Congreso de la Unión 1857	Art. 29.- 28	Art. 35.- de tres a cinco	Art. 32.- la Gran Comisión (de ésta surgen los presidentes)	Art. 36.- dos comisiones	Sección Tercera, Capítulo II.- Proceso de dictamen	Art. 106.- pedir archivos por medio de su presidente
Reglamento para el Gobierno del Congreso 1897	Art. 68.- 14	Art. 78.- tres integrantes (un suplente)	Art. 74.- la Gran Comisión	n/a	Art. 62.- se exige paso por comisiones	Art. 89.- pueden tener conferencias con Secretarios
Reglamento del Gobierno del Congreso 1934	Art. 66.- 43 (51)	Art. 79.- tres integrantes (un suplente)	Art. 74.- la Gran Comisión	n/a	Art. 60.- se exige paso por comisiones	Art.- 89 y 90.- conferencias con Secretarios
Ley Orgánica del Congreso 1979	Art. 54.- 22	Art. 55.- 17	Art. 55.- la Gran Comisión (coordinadores de partido)	Art. 55.- máximo tres comisiones	n/a	n/a
Ley Orgánica del Congreso 1994	Art. 43.- 41	Art. 47.- no más de 30	Art. 45.- la C. de Régimen Interno y Concertación política (coordinadores)	Art. 45.- máximo de tres comisiones	n/a	n/a
Ley Orgánica del Congreso 1999 (Vigente)	Artículo 39.- 53	Art. 43.- 30	Art. 34 y 43.- la Junta de Coordinación Política	Art. 43.- hasta tres comisiones	Art. 39 y 45.- tarea de dictamen de las comisiones	Art. 45.- Obligación de informar y comparecer

Elaboración propia.

Como queda resumido en el cuadro anterior, el análisis de la evolución jurídica del sistema de comisiones muestra una tendencia normativa heterogénea de la institución legislativa, ya que en distintas épocas se ha orientado a diferentes formas de organización, no obstante, en los últimos años ha predominado la organización de tipo partidista, asimismo, se puede observar y dar cuenta de las innovaciones jurídicas añadidas con el paso de los años. Si bien muchas de las reglamentaciones nunca llegaron a concretarse en realidad, son un buen antecedente para pensar y repensar la organización del sistema de comisiones y sobre todo para evaluar las intenciones de los diseñadores de la época. El cuadro, en síntesis, observa seis características, no estrictas, que debe contener una legislación de calidad. Aunque es posible añadir más observaciones, se considera que las presentadas son suficientes para inferir el desarrollo normativo. En sus primeras dos columnas se ven reflejada la tradición constitucionalista, en la tercera se observa la paulatina evolución hacia privilegiar a los liderazgos partidistas y en las últimas tres columnas se pueden apreciar algunas innovaciones que facilitan la construcción de un Congreso profesional.

Un detalle a resaltar y a tomar en cuenta es que el número de comisiones ordinarias varía de una reglamentación a otra. La tendencia, se puede observar, es un aumento general, de siete comisiones a más de 50 para la Cámara de Diputados, no obstante, es preciso advertir que sólo se exponen las comisiones establecidas en la normatividad, en la práctica el número de comisiones suele ser mayor y queda a discreción de la legislatura. Hay dos explicaciones para este aumento en el número de comisiones, por un lado, puede ser producto de la necesidad del Congreso para afrontar cada vez más responsabilidades y exigencias ambientales (Mattson y Strøm, 1995: 259) o, por otro lado, puede ser el reflejo de un mecanismo de recompensa política (Rivera Sánchez, 2004: 265). Lo más probable para es que ambos argumentos actúen al mismo tiempo, ya que en algunos casos el crecimiento obedeció a las necesidades ambientales y en otros tantos a los intereses políticos de actores muy puntuales. La normatividad, sin embargo, por sí misma no es evidencia suficiente para afirmar uno u otro argumento,

aunque si es reflejo de la necesidad creciente de organismos permanentes que auxilien en las labores legislativas, sea para uno u otro fin. Un buen ejemplo de lo anterior es la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, en los primeros reglamentos se trataba de una comisión transitoria que se instalaba para el cumplimiento de una tarea específica, pero, con el tiempo, se hizo evidente su importancia y se instaló como una comisión ordinaria y permanente.

El número de integrantes y la restricción a la membrecía múltiple son también reflejo de la evolución jurídica del sistema de comisiones. El aumento de integrantes se debe en parte al crecimiento del Congreso mexicano y a al aumento de la oposición en este órgano. Más allá de la realidad política, definir el número de integrantes introduce un debate que ha sido recuperado por la ciencia política (ejemplo de esto son los trabajos de J. Buchanan, G. Tullock y G. Sartori (como se cita en Mattson y Strøm, 1995: 268) ¿Cuál es el número óptimo de integrantes para la toma de decisiones colectivas? ¿Cómo reducimos el costo de los resultados políticos? O reformulando ¿Cómo satisfacemos la representación sin reducir la especialización? La restricción a la membrecía múltiple responde a esta preocupación, intentando equilibrar la representación política y la necesidad de profesionalización, limitando el número de áreas en que un legislador adquiere conocimiento, esto a sabiendas de que existe una larga curva de aprendizaje y un límite humano para la especialización simultánea en múltiples áreas. Que casi la mitad de los reglamentos revisados no contengan una restricción a la membrecía múltiple es señal de un régimen en donde predomina el interés político y no la especialización.

En las dos últimas observaciones del cuadro, la comisión en el proceso legislativo y la forma en que adquiere información, se muestra el rol que ésta juega en la toma de decisiones. Teóricamente, la reglamentación fortalece a la comisión si hace del dictamen una etapa ineludible dentro del proceso, aspecto ausente durante los primeros reglamentos y leyes del Congreso, al mismo tiempo, la forma de adquirir información es un buen indicio de sus capacidades para influir políticamente, ya que en la medida en que

la información sea más accesible, la comisión contará con mejores herramientas para impulsar o detener políticas. Este último elemento estuvo prácticamente ausente hasta la ley de 1999 cuando por primera vez se obliga a la Administración Pública Federal a presentar información, e inclusive en dicha ley se puede obligar a comparecer a los Secretarios de Estado y jefes de departamento. Sin una prerrogativa similar es muy difícil que la comisión pueda hacerse de información confiable, y por lo tanto se dificulta la especialización de la legislatura. Incluso aceptando que la comisión encontraría vías informales de adquirir información, la ausencia de un camino formal siempre pondrá en duda la información que se logre adquirir. La adquisición informal de información suele hacer énfasis en el personalismo, ya que requiere que el legislador consiga a sus propios informantes fuera de la comisión, lastimando al legislativo como institución política, pues haría de ciertos individuos hombres clave para el buen funcionamiento de la comisión, algo que va contra la idea misma de institucionalismo.

La tercera columna del cuadro muestra cómo ha evolucionado la forma en que se designan directivos e integrantes de las comisiones. Siendo uno de los principales criterios para determinar qué tipo de organización tiene una legislatura, se pueden ver distintos diseños normativos, incluso algunos orientados a fortalecer al sistema de comisiones sobre los partidos políticos. Los primeros tres reglamentos atribuyen al Presidente y Secretarios de la Cámara esta prerrogativa, éstos, debe recordarse, eran elegidos por mayoría simple por los miembros del Pleno, y muestra la simplicidad de los primeros reglamentos. No es hasta el reglamento de 1824 que se introduce la Gran Comisión, misma que aparecería por última vez en el reglamento de 1994. En sus inicios, la Gran Comisión, intentaba garantizar la autonomía del Congreso, la representación territorial y la primacía de la antigüedad legislativa (*seniority*). Lamentablemente es imposible saber que efectos pudo haber tenido debido a la inestabilidad nacional de aquel entonces. Poco a poco su figura se fue diluyendo, en 1979 estaba compuesta por los coordinadores de partido, en la ley de 1994 sólo proponía a los integrantes de la Mesa Directiva (ya que la integración de las comisiones quedaba a cargo de la C. de Régimen Interno y Concertación

política, formada por los coordinadores de partido y miembros de la mayoría), hasta que en 1999 desapareció definitivamente. Su lugar fue ocupado por la Junta de Coordinación Política, clausurando el principio de autodeterminación interna en favor de los partidos políticos y sus liderazgos.

El mismo año en el que la Gran Comisión desapareció de forma definitiva, con la LOCG de 1999, también nació la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, integrado por el Presidente de la Mesa Directiva, mismo que la preside y vota en caso de empate, y los miembros de la Junta de Coordinación Política. Entre sus atribuciones están la calendarización de los temas de la agenda legislativa para su desahogo, determinar el orden del día y la forma en que se llevará a cabo la deliberación en el Pleno, dar seguimiento al trabajo de las comisiones y atender la prestación de servicios técnicos y administrativos en la Cámara, en otras palabras, controla los tiempos y formas del proceso legislativo. Tras su creación se ha vuelto uno de los principales órganos de la Cámara, ya que juega un rol indispensable que lo coloca como un actor con veto político, pues, por sí mismo, puede detener o promover ciertas propuestas sobre otras. Aunque constituido en 1999, tiene su origen en 1997, justo el año en el que el PRI perdió la mayoría absoluta de la Cámara, se constituyó como un mecanismo para reforzar la posición de los partidos de oposición en la Cámara, y vino a sumarse a otros tantos que, junto a la *conversión institucional*, empoderaron a los liderazgos partidistas sobre las comisiones. Dicho lo anterior, no cabe duda de que la LOCG de 1999 es la evidencia más fuerte para sostener que en el Congreso prima una organización partidista.

Retomando la figura de la Gran Comisión, es interesante lo bien que se acopla, en su origen, a los criterios de una organización de tipo informacional, debido a que limita el papel de los partidos en la selección de miembros y directivos de las comisiones y beneficia al Pleno al otorgarle un lugar privilegiado a aquellos miembros con mayor experiencia. Posteriormente, al establecerse que de este órgano surgirían los presidentes

de las comisiones (previo anunciaran sus integrantes cuáles comisiones estaban interesados en presidir) el diseño legislativo se orientó más a un modelo distribucional, pues se intentó beneficiar los intereses particulares de los miembros de la Gran Comisión. Finalmente, a partir de la ley de 1979 el diseño viró hacia una organización partidista y, con la desaparición de la Gran Comisión e invención de la Junta de Coordinación Política y la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, no ha hecho más que fortalecerse esta tendencia. Consecuentemente es preciso afirmar que los partidos políticos, por medio de sus liderazgos, gozan actualmente de más poder que en cualquier otra época de la institución legislativa. Qué tan benéfica o perjudicial es esta situación es un tema que debe debatirse seriamente. Esto último vale la pena resaltar, es la etapa histórica en donde los partidos políticos tienen más poder sobre el Congreso, que no la época con mayor predominio de un solo partido.

Si bien es un error mirar al pasado con los criterios contextuales del presente, no cabe duda de que es posible extraer reflexiones interesantes para el futuro. Al preguntarse qué legislativo se desea, estas consideraciones y antecedentes adquieren gran interés. Pensar qué tan factible sería el retorno de la Gran Comisión o cómo los partidos políticos afectan al Poder Legislativo, son algunas cuestiones que se desprenden del presente apartado y que no son atendidas en este trabajo debido a la profundidad que requieren, no obstante, aquí se señala estas problemáticas como temas a discutirse, tanto en términos sociales como académicos. El siguiente apartado se aleja de las observaciones meramente jurídicas para adentrarse en los elementos factuales y los resultados concretos del actuar legislativo en México. A partir de una lectura politológica se resume el desarrollo de la Cámara de Diputados y de su sistema de comisiones tomando como base los estudios realizados por diversos especialistas en la materia.

2.2. Desarrollo del entorno político del sistema de comisiones

2.2.1. El sistema de comisiones del presidencialismo al gobierno dividido

El presidencialismo es un fenómeno de gran interés en América Latina. Suele evaluarse calificando las características del Ejecutivo y midiendo qué tan poderoso es frente a los otros poderes del Estado. En México este fenómeno ha sido extensamente estudiado a sabiendas de las excesivas prerrogativas que ejerció el Presidente durante el periodo posrevolucionario (Carpizo, 2004 [1978]). Varios estudios coinciden en el éxito que tuvo el Presidente para controlar la política nacional por medio de extender su control más allá de sus límites formales (Molinar y Weldon, 2009; Weldon, 1997; y Nava, Weldon y Yáñez, 2000). Sobre ello, las características metaconstitucionales, como se les ha denominado, son una variable explicativa ampliamente aceptada entre los estudiosos, ya que evidencia las herramientas informales con las que contó el Presidente para hacer valer su autoridad pese a la debilidad constitucional que lo acompañaba (Nacif, 2004). Aunque el Presidente ya no tiene la tutela definitiva de la política mexicana aún hoy se recientes las consecuencias tanto en el Congreso Mexicano como en sus sistemas de comisiones. Por esto último, es importante revisar la historia mexicana desde el enfoque institucionalista.

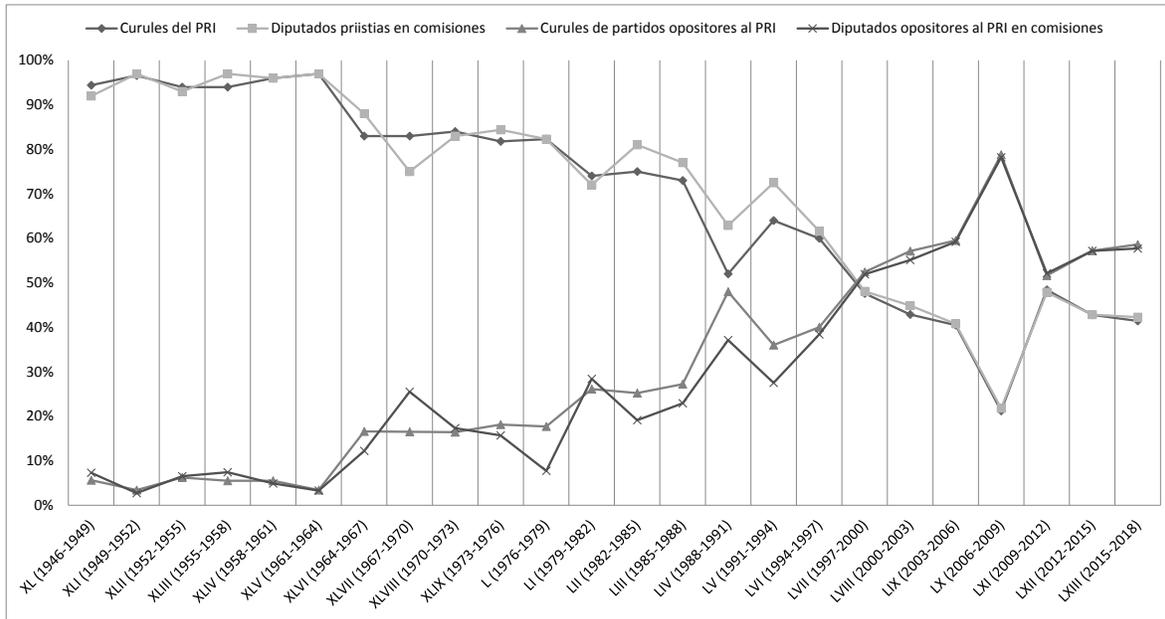
Las características del presidencialismo fuerte mexicano se lograron tiempo después promulgada la Constitución de 1917. Si bien existía una constitución presidencialista, se carecía de un gobierno unificado, de plena disciplina partidista o de un verdadero liderazgo presidencial, debido, en gran parte, a la alta volatilidad del sistema de partidos y a la fuerte presencia de poderes caciquiles que reclamaban para sí la lealtad política (Weldon, 1997: 138-141). Esto se modificó con el surgimiento del PNR-PRM-PRI, la aprobación de las reformas anti-reeleccionistas de 1933, la corporativización de la política, entre otras medidas que promovieron la sumisión legislativa y facilitaron el ejercicio del gobierno y el control presidencial. No obstante, el costo de estas reformas recayó en la profesionalización legislativa y en la autonomía y fuerza del Congreso (Dworak, 2003 y Lujambio, 2010 [1994]: 71-104).

La efectividad de las medidas presidencialistas resulta innegable, modificando consigo las relaciones Ejecutivo-Legislativo y haciendo del Presidente el principal actor legislativo. Los profesores Molinar y Weldon (2009) observaron este cambio de comportamiento a través del número de proyectos de ley que lograban aprobar el Presidente y el Congreso. Observaron que para antes de 1930 (XXXIII Legislatura) la Cámara de Diputados era el principal actor legislativo, pues llegó a tasas favorables de hasta 80% y difícilmente descendía del 60% de efectividad. En contraste con el Ejecutivo que no ascendía de 40%, con excepción de la XXX y XXXII Legislaturas en donde llegó a una tasa aprobatoria de 50%. Una vez aplicadas las reformas presidencialistas la situación se invirtió drásticamente. A partir de la XXXIV Legislatura el Presidente logró tasas aprobatorias de más de 90%, máximo, y mínimo de 60%; mientras que la Cámara difícilmente alcanzaría el 30%, e inclusive habría legislaturas en las cuales no superaría el 10% de efectividad legislativa. Aunque el estudio de Molinar y Weldon llega hasta 1964, es prudente afirmar que las posiciones de los actores siguen siendo similares hoy día, por tanto, puede asegurarse no sólo que las reformas presidenciales fueron exitosas, sino también que tienen hasta la fecha repercusión en el sistema político mexicano.

La subordinación legislativa tuvo un efecto particular en el comportamiento del sistema de comisiones. Hay que recordar que para 1934 se le había conferido a la comisión un papel importante dentro del proceso legislativo, gracias en parte a la necesidad del Ejecutivo para garantizar la aprobación de sus iniciativas. Debido a que durante el presidencialismo estaban integradas mayoritariamente por miembros del partido oficialista (gráfica 1) y a que tomaban sus decisiones por mayoría relativa, las comisiones, integradas proporcionalmente, aseguraban un dictamen veloz y sin modificaciones, protegiendo las negociaciones previas y manteniendo la estabilidad del régimen. Sin duda el liderazgo del Presidente se extendía por medio del partido mayoritario, que aseguraba resultados políticos favorables recompensando la obediencia de sus miembros con las posiciones de mayor relevancia dentro de las comisiones. Tal como lo sugiere la teoría partidista, mediante el control de las asignaciones en las

comisiones, el partido oficialista bloqueaba iniciativas nocivas y promovía sus intereses, que eran a su vez intereses del Presidente en turno.

Gráfica 1. Porcentaje de curules y Diputados en comisiones. Legislaturas XL-LVI.



Elaboración propia con datos extraídos de Bárcena Juárez, S. A. (2011), *Comisiones legislativas y receptividad en la nueva institucionalidad de la Cámara de Diputados. La comisión de desarrollo social, LX Legislatura*, (Tesis de maestría). UNAM, México, pp. 59-82 de la XL a LVI e INFOPAL y SIL de la LVII a LXIII. [Consultado el 19/01/2017].

Como se demostró al inicio del capítulo, la reglamentación interna del Congreso tendió a favorecer al partido mayoritario: La Gran Comisión estaba compuesta por miembros del partido oficialista que, se puede suponer, otorgaban a los miembros más leales las presidencias de las comisiones, quienes su vez mantenían el control de todos los expedientes y asuntos turnados, agilizando el paso de las propuestas del oficialismo. En suma, la asignación de presidencias fungió como un muy efectivo mecanismo de recompensa y control político, lo que explica el aumento del número de comisiones durante el presidencialismo (Bárcena, 2011: 64). Este contexto, y de acuerdo con la teoría partidista, resulto en un alto éxito legislativo para las iniciativas propuestas por las comisiones, llegando a tasas de 100% y muy difícilmente por debajo del 60% de

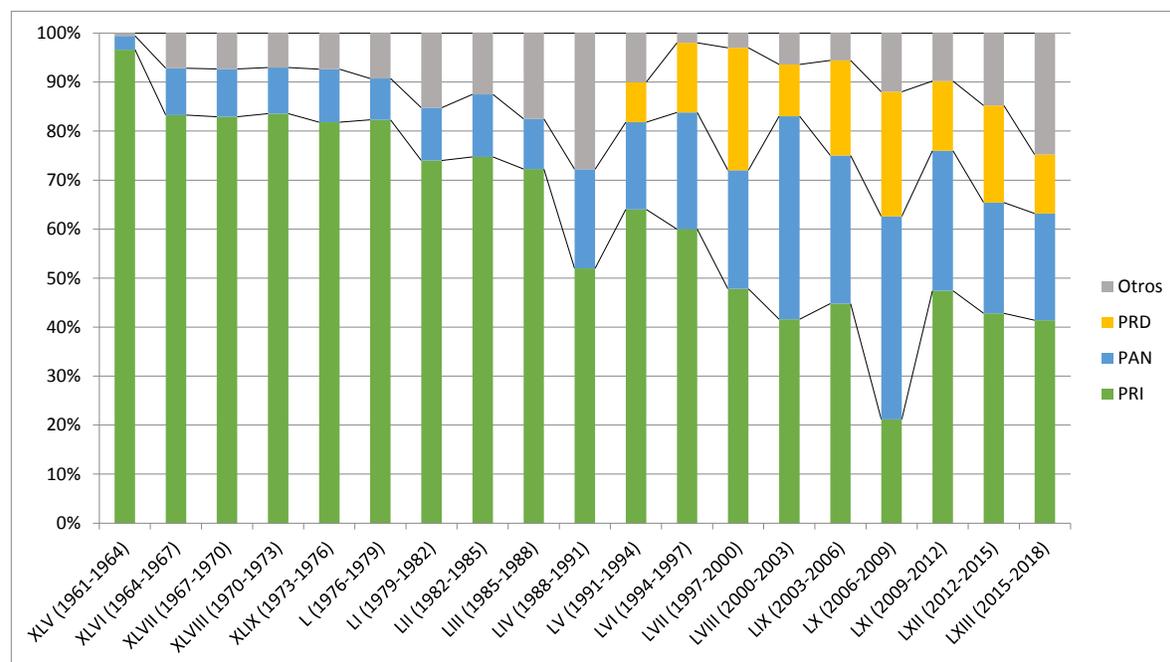
efectividad legislativa; en contraste con el limitado éxito de la Cámara en su conjunto (Molinar y Weldon, 2009).

Este escenario de gran éxito de las comisiones frente a poco éxito de la Cámara en su conjunto se puede explicar por tres motivos: primero, las comisiones no dictaminan sus propias iniciativas sino que proponen en forma de dictamen, lo que elimina una etapa de escrutinio; segundo, sus propuestas representaban el acuerdo de los liderazgos del partido oficialista, que en su momento incluía a líderes corporativos, lo cual; en tercer lugar, daba como resultado propuestas que mantenían el *statu quo* y no amenazaban la autoridad presidencial. En palabras más simples, la aprobación de las propuestas de las comisiones era sinónimo de estabilidad y fungía como un mecanismo indispensable del presidencialismo mexicano, ello demuestra que el presidente carecía de un control absoluto del sistema y que, más bien, dependía de un conjunto de herramientas políticas, técnicas y burocráticas, así como de otros actores (como lo eran los miembros más fuertes de la legislatura) para mantener su posición (Espíndola Mata, 2004). En conclusión, el sistema de comisiones era un instrumento necesario para el régimen presidencial y, como veremos más adelante, paso a ser un mecanismo central para el control partidista una vez ocurrida la transición democrática.

El presidencialismo estuvo presente durante casi cincuenta años, no obstante, las tensiones sociales y políticas empezaban a resentirse y el régimen se vio forzado finalmente a reestructurarse. En consecuencia, la dinámica legislativa se modificó. Una de las primeras respuestas del oficialismo a estas crecientes presiones fueron las enmiendas de 1963 a los artículos 54 y 63 Constitucional. Esta reforma electoral introdujo la figura de los diputados de partido, asegurando a los partidos que alcanzasen al menos el 2.5% de la votación nacional cinco curules en la Cámara de Diputados, incrementando un curul cada .5% hasta llegar a un máximo de 10%. Los efectos de esta reforma en la composición del legislativo se hicieron ver en la legislatura (XLVI) inmediata posterior, sin embargo, el PRI se resistió a perder sus poderes de mayoría al quitar el derecho a los “diputados de

partido” a cualquier grupo que obtuviese 20 curules por mayoría relativa. Asimismo, la reforma al artículo 63 se acompañó de sanciones jurídicas a los partidos que no desempeñasen el cargo obtenido (Béjar, 2004), obligando a la oposición a legitimar al gobierno. Pese a todo lo anterior, a partir de este punto la oposición ha incrementado su influencia tanto en el Pleno como en las comisiones (gráfica 1 y gráfica 2), haciendo de la Cámara baja el primer espacio de institucionalización del pluralismo político (Lujambio, 2010 [2000]: 105-118). La reforma electoral sentó el precedente para otros cambios políticos, como la reforma de 1977. Finalmente hay que decir que si bien la oposición sólo ejerció su posición mediante el reclamo en tribuna, debido a que la mayoría priista descalificaba cualquier esfuerzo legislativo, sí se puede afirmar que encontró un medio institucional para presentar su inconformidad.

Gráfica 2. Integración de la Cámara de Diputados (XLV-LXIII). Porcentajes.



Elaboración propia con datos de Béjar, L. (2004). El poder legislativo en México: Los diputados de partido: el primer eslabón del cambio. México. UNAM, Gernika; Puente; K. (2010). Poder Legislativo, proceso presupuestario y cambio institucional en México. México. UNAM, FCPyS; e INFOPAL, Cámara de Diputados [consultado el 19/01/2017].

Las gráficas 1 y 2 muestran la integración del Pleno y la integración de las comisiones desde la XL hasta la LXIII Legislatura. Exponen la evolución en la composición legislativa durante el presidencialismo y su recomposición tras el final de esta etapa. Se puede observar, en ambas gráficas, el efecto de la reforma de 1964, la pérdida del PRI de la mayoría simple en 1988, la pérdida de la mayoría absoluta en la Cámara en 1997, el periodo de transición en las legislaturas LVIII a LX y el retorno de la mayoría simple priista a partir de la LXI Legislatura hasta la fecha. El presidencialismo, sostenido por la hegemonía de un solo partido, el PRI, y por la centralización del poder en el Presidente (Nacif, 2004: 9), encontró su final en dos momentos, primero en las elecciones de 1997 y, segundo, en el cambio de gobierno en el 2000. Este periodo significó una recomposición de las relaciones entre poderes de Estado, presentando un panorama nunca antes experimentado en México: el gobierno dividido, donde el legislativo empezó a jugar un papel mucho más activo.

Las fuerzas en el interior del Congreso, dada la nueva competencia política que moldeaba un entorno de tres partidos dominantes (PAN, PRI y PRD), se veía obligada a negociar, a formar alianzas y a llegar a acuerdos políticos para impulsar sus propias agendas, lo cual inyectaba un dinamismo nunca antes visto en el Congreso. El nuevo modelo político contrasta con el anterior, mismo que se caracterizó por decisiones simplificadas y escasa o nula deliberación (Mirón Lince, 2010), y aunque sigue habiendo vicios importantes y el Presidente sigue siendo el principal actor legislativo, las condiciones son a todas luces distintas. No obstante, hay que decir que las nuevas fuerzas políticas aprovecharían la reglamentación interna y la estructura de incentivos previa para mantener la disciplina entre sus líneas, promoviendo a los coordinadores parlamentarios como los hombres fuertes del Congreso (Béjar, 2010 y 2012).

El Congreso, como producto de la desconcentración política, adquirió una nueva lógica, no solamente al redefinirse su integración, sino también al modificarse la forma de los intercambios entre grupos partidistas y al presentarse como un órgano capaz de influir

en la agenda política nacional. Obtuvo ciertos atributos que le permitieron ser una institución indispensable en la negociación política, debido principalmente a sus capacidades como *veto player*²⁶ (Tsebelis, 1995 y 2006) y a su revitalizada posición de vigilante del Ejecutivo (*accountability* horizontal²⁷) (Casar, Marván y Puente, 2010). Estos efectos, producto de la reafirmación del gobierno dividido, también equilibraron las capacidades de negociación de los partidos, promoviendo que estos funcionasen como *veto players* en ambas Cámaras. En esta misma línea argumentativa se puede observar que las comisiones empezaron a funcionar como áreas de negociación, intercambio, participación y decisión colectiva. Como bien lo afirma Mirón Lince, las Cámaras

“tuvieron la oportunidad de hacer de sus comisiones, mecanismos más propicios y activos para el intercambio y participación de las fuerzas partidistas. Al menos en el plano más formal e institucional, los trabajos de comisión se tradujeron en dispositivos de mayor confluencia entre los legisladores y las fuerzas que representan. Sin embargo, hay que resaltar que, al margen de la transformación institucional, es en la dinámica de interacción partidista, donde las rupturas más profundas son observables” (2010: 67)

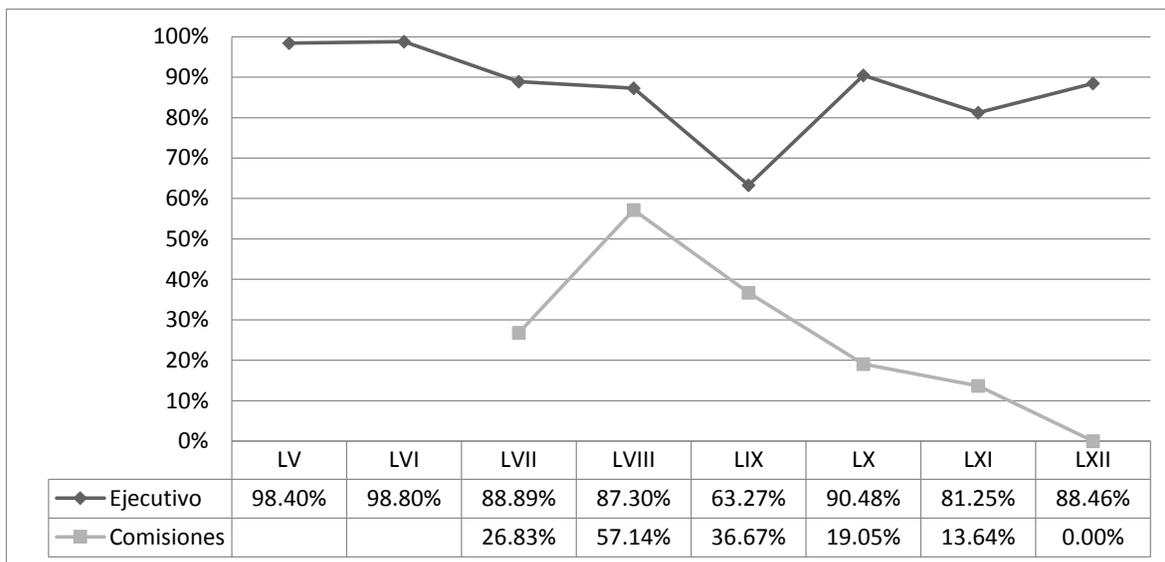
La cada vez más compleja construcción de acuerdos hizo de la negociación por el control de las comisiones una etapa indispensable para las fuerzas políticas, cuyo fin desde entonces es capturar los espacios de decisión más importantes (Báez Carlos, 2009: 164-167). Se debe subrayar que las normas internas juegan en favor de las dirigencias partidistas, ya que la asignación a comisiones es por medio de la Junta de Coordinación Política (Art. 43 LOCG). No obstante, presidir una comisión resulta insuficiente para controlar los resultados políticos, ya que las mismas disposiciones de la Cámara obligan a

²⁶ Tsebelis define a un *veto player* como “un actor individual o colectivo cuyo acuerdo (por regla de mayoría para actores colectivos) es requerido para un cambio de política” (Tsebelis, 1995: 301).

²⁷ O rendición de cuentas interinstitucional se refiere, según O’Donnell a la “existencia de instituciones estatales que tienen el derecho y poder legal de, y están fácticamente dispuestas y capacitadas para, emprender acciones que van desde el contralor rutinario hasta las sanciones legales o el *impeachment*, en relación con actuaciones u omisiones de otras instituciones del Estado que pueden, en principio o presumiblemente, ser calificadas como ilícitas” (como se cita en Casar, Marván y Puente, 2010: 338).

la negociación a nivel de comisiones, al forzar una composición proporcional del Pleno. Esto queda en evidencia al observar las tasas de éxito de las iniciativas de ley propuestas por comisiones durante las últimas legislaturas. Aunque lamentablemente los datos no facilitan actualizar los hallazgos de Weldon y Molinar (2009), es claro que las comisiones ya no tienen la misma contundencia al proponer iniciativas. Como se mencionó anteriormente, Weldon y Molinar (2009) deja ver el alto éxito de las comisiones, que no desciende del 50%, mientras que en el gráfico 3 se puede ver que este indicador difícilmente sube del 40%. Si bien la alta aprobación de las iniciativas en la etapa presidencial se debía al dominio del partido hegemónico en comisiones, la baja tasa de éxito de las últimas legislaturas puede ser atribuida a la nueva integración que presenta a los principales partidos como jugadores con capacidad de veto. Consecuentemente, y tal como lo afirma la literatura, entre mayor sea el número de jugadores con veto es menos probable la construcción de acuerdos que modifiquen significativamente el entorno (Tsebelis, 1995: 313). Debido a que desde 1997 ningún partido tiene mayoría legislativa en comisiones, es lógico suponer que las iniciativas originadas en ellas encuentren mayores dificultades para convertirse en ley. En resumen, la aprobación de propuestas se halla la doble dificultad de tener que acordar con las fuerzas partidistas en la comisión y, posteriormente, recibir el visto bueno del Pleno.

Gráfica 3. Tasa de éxito de iniciativas presentadas por el Ejecutivo y por Comisiones de Diputados.



Elaboración propia con datos de Béjar, Luisa, (2012). ¿Quién legisla en México? Descentralización y proceso legislativo. *Revista Mexicana de Sociología*, Vol 74, Num. 4: 628 para la LV y LVI legislaturas y del SIL para el resto de las legislaturas [consultado el 19/01/2017].

Las condiciones hasta aquí resumidas reflejan un fenómeno más amplio: la institucionalización del Poder Legislativo. No cabe duda que la institución legislativa mexicana se ha consolidado desde el fin del presidencialismo, y con ella su sistema de comisiones, en gran medida debido a la lógica que imprime la competencia electoral, la presencia de una oposición estable, la necesidad de negociación y concertación política, entre otros aspectos propios de un sistema democrático. Aunque aún existen puntos débiles en esta institución, no se pueden obviar los avances en la materia. Al inicio del capítulo se expuso lo que otros estudios han concluido ya: si hablamos de la estructura jurídica y su evolución, tanto la institución legislativa como su sistema de comisiones se ha ido consolidando con el tiempo (Béjar, 2001 y Muro Ruiz, 2008). Primero frente a los otros poderes del Estado y, segundo, ante el cambio de la dinámica parlamentaria. La consolidación no sólo ha sido en cuanto a la aplicación de la normatividad (recordemos que durante muchos años la reglamentación existía, pero no se manifestaba empíricamente), sino que también ha habido avances al considerar las dimensiones

institucionales propuestas tanto por Polsby (1968) como por Copeland y Patterson (1994) (capítulo 1). En otras palabras, los cambios experimentados con el fin del presidencialismo han significado una revalorización del Congreso y le han inyectado nueva vida a las comisiones legislativas.

Trabajos como los de Puente Martínez (2015: 141-156), Luisa Béjar (2001) y Rivera Sánchez (2004) sostienen la afirmación de que el Poder Legislativo ha ido evolucionando institucionalmente. El primero de estos autores hace uso del modelo de Mezey (10° nota al pie) para sugerir cinco etapas en el desarrollo legislativo mexicano. Como se concluye en el apartado previo, Puente distingue una etapa preliminar de 1810 a 1917, misma que se caracteriza por su convulsa vida política y su inestabilidad institucional. La primera etapa, con un legislativo constituido como tal, inicia con la consolidación del régimen constitucional. Él la ubica entre 1917 y 1934, misma que es reconocible por ser donde se diseñó el Poder Legislativo, pero también por su inestabilidad e ingobernabilidad. No es sino hasta 1928, con la creación del Bloque Nacional Revolucionario (después PNR), que inicia una tendencia favorable para el régimen centralizado del Presidente. En consecuencia, Puente categoriza a al Congreso en esta etapa como una asamblea reactiva. La segunda etapa, ubicada entre 1934-1963 coincide con el afianzamiento del presidencialismo corporativista que se describió más arriba, inaugurado por las reformas anti-reeleccionistas de 1933 y la fundación del PRM y terminado por la reforma electoral de 1964, que introduce la formula plurinominal. El análisis realizado hasta este punto sostiene la clasificación de asamblea mínima que Puente sugiere, debido a la complacencia tanto del legislativo como de sus comisiones (2015: 143-148).

Las gráficas 1 y 2 dan cuenta de la tercera y cuarta etapa que identifica el profesor Puente, 1964-1988 y 1988-1997, con asambleas mínima y reactiva respectivamente. Ambas etapas sintetizan el lento proceso de liberalización política y el paulatino aumento de la oposición. La gráfica 1 es particularmente reveladora al reafirmar lo sugerido por Puente. Se puede observar que durante la tercera etapa los escasos y poco influyentes

espacios que se le otorgaron a la oposición no vieron crecimiento, haciendo de ésta una fuerza política poco influyente, legitimadora, sí, pero incapaz de ir más allá de la protesta política. Asimismo, es justo después de 1988 que, tanto la curva de los escaños de la oposición como aquellos ocupados por el PRI, están más cerca que nunca antes ¡Por ello es asombroso notar que la LIV Legislatura sea la más desproporcional en cuanto a la asignación en comisiones de la cual se tenga registro! El PRI estaba sobrerrepresentado en comisiones un 10% más de lo que debería, mientras que la oposición estaba subrepresentada un 10% menos. Una desproporción de tal magnitud desato tensiones que culminaron con la pérdida de la mayoría simple priista en 1997 y que ratifican la cualidad de legislatura reactiva que le asigna Puente. La quinta y última etapa (1997-actualidad), que inaugura el gobierno dividido y el multipartidismo en el Congreso, obtiene la clasificación de asamblea activa (2015: 148-154). Por un lado, se reconfiguró la estrategia presidencial para proponer iniciativas, ya que las comisiones dejaron de ser un mecanismo efectivo para la aprobación exprés de propuestas presidenciales, debido a los espacios recién ocupados por la oposición al PRI y posteriormente al PAN, desde entonces la gestión de iniciativas presidenciales son gestionadas o por el Ejecutivo o por su partido. Por otro lado, existió una recomposición del sistema de comisiones, integrado en su mayoría por partidos opositores al PRI desde 1997 y al PAN durante su gobierno. Finalmente, desde 1994 se presenta una proporcionalidad casi perfecta entre los partidos en el Pleno y los partidos en comisiones, lo que apunta a una mayor representatividad legislativa en todas sus dimensiones.

En conclusión, la institucionalización legislativa ha traído consigo cambios importantes hacia el exterior e interior del Congreso, siendo una de las consecuencias más relevantes la revalorización de las capacidades políticas del Poder Legislativo y de sus comisiones. Los datos expuestos sugieren que la desconcentración del poder político hace de las comisiones herramientas codiciadas por los partidos políticos, ya sea por su cualidad de prebenda política para los miembros más leales del partido o como forma de capturar áreas relevantes de política. En cualquier caso, se puede afirmar que las

comisiones se han convertido en mecanismos de control político extensivo y restrictivo. Extensivo en la medida en que puede ampliar el control de quien dirija la comisión y restrictivo en tanto éste es capaz de marcar la frontera de las acciones posibles de sus miembros²⁸. Si bien durante el presidencialismo era el Presidente quien dominaba las comisiones, hoy en día la pregunta es quién o quiénes las controlan. Las posibles respuestas a esta interrogante, presentadas por el marco teórico introducido en el primer capítulo, oscilan desde “es el partido político” hasta “son sus miembros”, pasando por la propuesta informacional, “es el Pleno en su conjunto”. Responder esta pregunta es crucial, pues quien ocupe ese lugar domina gran parte del espectro político en la institución legislativa. La evidencia presentada hasta el momento se inclina por la primera respuesta más que por cualquier otra.

2.2.2. Disciplina, especialización y élites parlamentarias

La dinámica descrita hasta ahora obliga a analizar brevemente tres aspectos que ayudan a explicar el desempeño institucional de una legislatura: la disciplina partidista, la especialización legislativa y la formación de élites parlamentarias. Cada una de estas afecta no sólo el nivel de institucionalización legislativa, sino que también dibuja expectativas sobre el comportamiento de los legisladores en comisiones. Los estudios sobre cohesión y disciplina muestran cuán homogéneo es el actuar de los miembros de un partido, y da evidencia que ayuda a determinar cuanta coerción ejerce el partido sobre las acciones individuales de los legisladores. Por el otro lado, los estudios sobre la especialización y la formación de liderazgos observan qué tan particularizado o institucionalizado está la estructura normativa que rige el comportamiento. La teoría revisada en el primer capítulo afirma que un legislativo es más fuerte y eficiente cuanto menos coerción exista por parte de los partidos (M. Shaw, 1990; E. Dammgaard, 1995; E. M. Uslaner y T. Zittel, 2006), asimismo sugiere que será más institucional en la medida en que despersonalice la formación de liderazgos (Canon, 1989) y construya mecanismos de

²⁸ Esta idea puede ser mejor entendida como extrapolación de la propuesta de Isaiah Berlin sobre libertad negativa y positiva (Berlin, 2014 [1958]).

especialización colectivos. En otras palabras, que no se dependa de organismos externos para formar élites, ni se incentive una desigual profesionalización (Squire, 1992 y 1992^a).

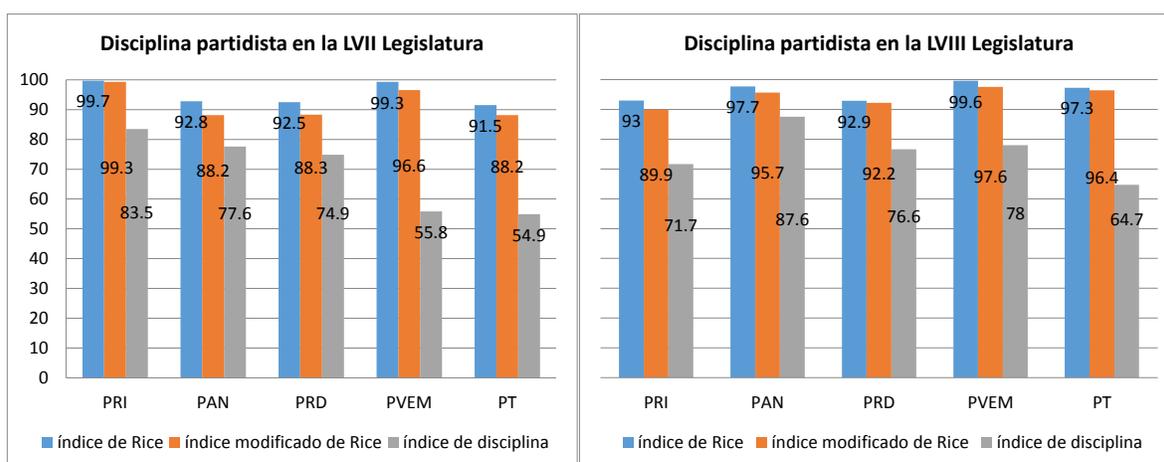
Disciplina partidista

Las bancadas parlamentarias han experimentado tensiones en su interior después de 1997. Las capacidades legislativas que se abrieron con el gobierno dividido supusieron un mayor grado de responsabilidad para ambas Cámaras, lo cual significó una mayor posibilidad de influir por parte de las comisiones y de sus legisladores. Esta condición adquirida reabrió el debate en los partidos políticos. Por parte de la oposición se discutía cómo usar su nueva posición dominante y por parte del PRI cómo no perder relevancia política. Esta situación fue expresada por un diputado panista de la LVII Legislatura a Alonso Lujambio: “Pese a que ya en Legislaturas recientes tuvimos algunas votaciones divididas, en ésta la situación ha sido aún más difícil. Ahora tenemos más poder. En una situación de responsabilidad, mantener la disciplina es más difícil” (2010 [2001]: 256). No obstante, esta afirmación contrasta con la evidencia arrojada al calcular el índice de Rice²⁹ para la LVII y LVIII legislatura (gráfica 4), donde se exhibe una alta y constante disciplina de partido. Y de hecho esta estabilidad se extiende durante la LIX, LX y LXI Legislatura (Flores Ortiz, 2011), lo cual hace surgir la siguiente interrogante: si las tensiones en el interior de las bancadas han aumentado desde la transición democrática ¿Por qué no se ve reflejada la libertad adquirida por los legisladores en cómo estos ejercen su voto? Las respuestas bajo esta condicionante ofrecen dos escenarios: 1) los legisladores comparten los

²⁹ El índice de Rice (*Ir*) se calcula a partir de la diferencia entre el porcentaje mayoritario (*V_{may}*) y el porcentaje minoritario (*V_{min}*) del voto de una fracción parlamentaria. Sus valores oscilan entre 0 y 100, donde 0 significa baja disciplina y 100 alta disciplina. ($Ir = V_{may} - V_{min}$). El *Ir* modificado contabiliza las abstenciones como votos en contra; y el índice de disciplina mide el máximo número de votos a favor, en contra y las abstenciones de cada partido, y lo divide entre el número total de integrantes de cada fracción al día de la votación. Es importante advertir que el cálculo de la disciplina partidista es un tema altamente debatido por tres razones: 1) suele castigar a los partidos con menos integrantes, ya que un “voto rebelde” significa un porcentaje importante de disidencia; 2) no importa cómo se opere el abstencionismo, sus causas pueden ser muchas y no siempre indican indisciplina, especialmente en casos donde el partido tenga un alto margen de tolerancia; y 3) es muy difícil discriminar entre votaciones y clasificarlas respecto a su importancia. Una mala selección puede sobreestimar o subestimar la disciplina de partido. La Gráfica 4 demuestra cómo diferentes formas de calcular la disciplina entregan distintas versiones de un mismo fenómeno.

intereses del partido de manera natural, tanto en el Pleno como en comisiones; o 2) el diseño institucional preestablecido ofrece a los grupos parlamentarios mecanismos súper efectivos para mantener la línea del partido. Ambos escenarios suponen que la disciplinada mostrada en el Pleno se replica en las comisiones, lamentablemente para comprobarlo habría que procesar información no disponible. Está de más decir que el segundo escenario es el más coherente.

Gráfica 4. Disciplina partidista en la LVII y LVIII Legislatura según el índice de Rice.



Elaboración propia con datos extraídos de: Mascott Sánchez, María de los Ángeles (2006). *Disciplina partidista en México: el voto dividido de las fracciones parlamentarias durante las LVII, LVIII y LIX Legislaturas*. México, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Documento de Trabajo número 1, junio, LIX Legislatura, Cámara de Diputados.

Élites parlamentarias y profesionalización

La creación de élites y la profesionalización legislativa son dos factores que ayudan a determinar el equilibrio de fuerzas entre legisladores en comisiones y partidos políticos. La primera pregunta que surge es ¿Son los miembros de la legislatura quienes eligen sus liderazgos, o son agentes externos quienes lo hacen? La segunda pregunta sería ¿Se acumula la experiencia parlamentaria con el pasar de los años o esta se reinicia cada nuevo periodo? Pese a que ambas preguntas pareciesen distantes la una de la otra, la realidad es que ambos fenómenos obedecen a una misma estructura y diseño institucional, por lo que están articulados a una misma lógica. La literatura revisada es

contundente, una organización que no puede elegir por si misma a sus liderazgos está en una situación de subordinación frente a quien la suplanta en esta tarea, asimismo, una organización incapaz de acumular información y experiencia no sólo está en desventaja ante otros organismos que sí lo hacen sino que también está obligada a depender de ellos para su buen desarrollo. El Congreso Mexicano es, y ha sido, particularmente endeble en ambos aspectos. De hecho, la reforma al Art. 59 constitucional publicada el 10 de febrero del 2014 en el DOF, es un intento por reforzar la “ambición estática”³⁰, fomentando la experiencia y creando un mecanismo meritario informal para automatizar la selección de liderazgos parlamentarios. Está por verse si este mecanismo será suficientemente fuerte para romper la costumbre, o las fuerzas conservadoras mantendrán la tendencia observada, cómo de hecho se argumenta en este trabajo.

La profesionalización del órgano legislativo puede ser entendida como los esfuerzos de adquisición individuales o como producto de un cuerpo de apoyo legislativo. El primero tiene que ver con la experiencia legislativa previa y el conocimiento que el representante tenga sobre los temas a discusión, mientras que el segundo enfatiza la disponibilidad del *staff* técnico provisto por el partido y por la organización legislativa. La Cámara de Diputados actualmente cuenta con cinco centros de estudios³¹, mismos que en su mayoría existen desde 1997 (Valencia Escamilla, 2009: 76). Esto no es coincidencia, la pluralidad obligó a la creación de cuerpos técnicos para una eficiente influencia política. Anteriormente la especialización del Congreso dependía del Ejecutivo y de su disposición a compartir información relevante. Las comisiones, por otro lado, no cuentan con un equipo

³⁰ El profesor Joseph Schlesinger clasifica las aspiraciones de carrera legislativa en tres categorías: *ambición estática*, donde el representante busca la reelección; *ambición progresiva*, donde el legislador busca un puesto superior; y *ambición discreta*, donde el representante se retira de la vida política una vez concluido su mandato (como se cita en Martínez Rosón, María del Mar, 2011: 240). Sólo la primera clasificación obedece a una lógica de acumulación de experiencia, las otras dos suponen una fuga de pericia legislativa. En México predomina la ambición progresiva y el salto frecuente ente la esfera política y la esfera pública y de un nivel de gobierno a otro. (Aparicio y Langstone, 2009 y Béjar, 2009).

³¹ Centro de Estudios de Finanzas Públicas, Centro de Estudios de Derecho e Investigación Parlamentarias, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Entro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género, y Centro de Estudios para Para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria.

de apoyo particular, los legisladores deben acudir a los centros de estudio o a su *staff* personal, o del partido, si desean obtener apoyo especializado. Este diseño sugiere que los representantes están mayormente a disposición del *staff* que el partido les asigne, lo cual remarca el modelo de partido centralizador. En el caso de la experiencia legislativa, la reforma centralizadora de 1933 ha representado un tortuoso obstáculo para su desarrollo y es prácticamente imposible que se constituya una legislatura con más de 30% de experiencia legislativa federal previa entre sus miembros (gráfica 5). Es prudente afirmar que los efectos anti-reeleccionistas y el diseño de partido centralizador desincentiva la profesionalización e incentivan la “ambición progresiva” y la disciplina de partido, esto último debido a que el partido tiene un excesivo control sobre la carrera política de sus miembros, tanto fuera como dentro de la Cámara (Béjar, 2009: 69). La más reciente reforma al Art. 59 es un intento probablemente insuficiente para revertir esta tendencia debido a que la redacción final del articulado reafirma el modelo de partido centralizador al condicionar que la candidatura del legislador se haga por el mismo partido por el que ingreso al Congreso en primer lugar.

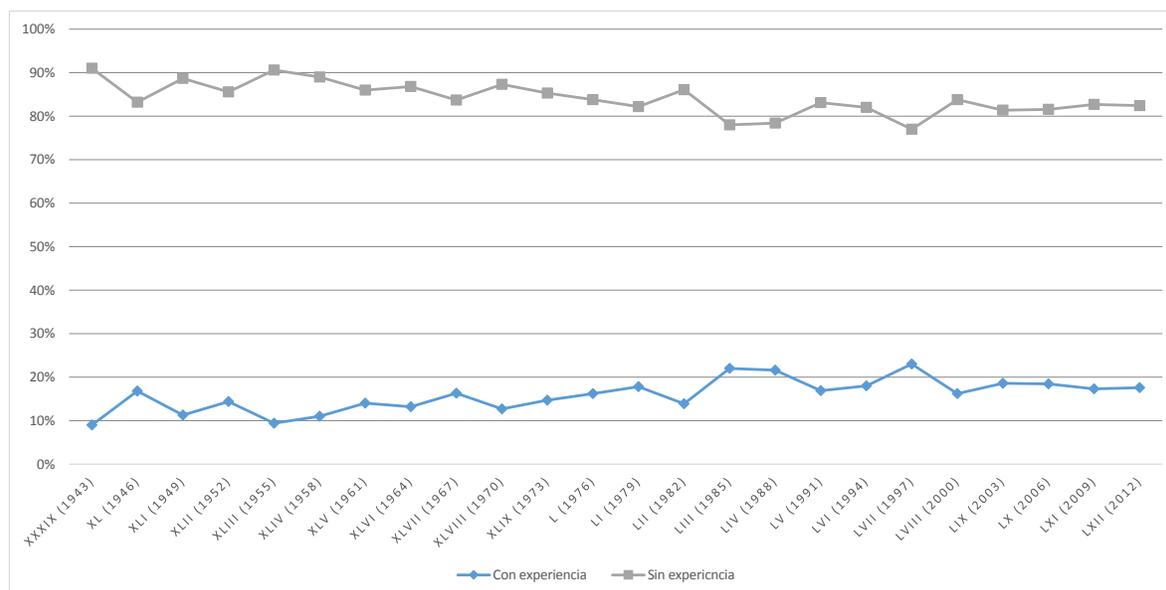
Como se sugirió en el primer capítulo, tanto las comisiones, como los legisladores se diferencian entre sí por dos dimensiones: su nivel de especialización y su posición en la jerarquía parlamentaria (Aparicio y Langstone, 2009). En términos generales la posición más alta dentro de la legislatura la ocupan los coordinadores parlamentarios, seguido de los integrantes de su cuerpo directivo, luego los presidentes y secretarios de las comisiones y por último están los miembros sin una posición asignada (Béjar, 2009: 67). Los coordinadores son nombrados por los partidos mediante procesos que resultan generalmente opacos, y son ellos los encargados de mantener el control sobre los integrantes de una misma bancada. Es preciso advertir que, si bien se desincentiva la especialización, hay ocasiones en que las decisiones demandan poseer conocimientos técnicos y políticos altamente especializados, por lo que los integrantes más profesionales, generalmente por causas extraparlamentarias, pueden aprovechar esta situación y forzar a su partido a tolerar su ensanchamiento de autonomía. No es

coincidencia que sea más probable la asignación a una presidencia de comisión a aquellos legisladores con mayor experiencia sobre el tema, ya sea por su nivel de estudios o por su experiencia burocrática (Aparicio y Langstone. 2009 y Béjar, 2009).

Se puede concluir que, el diseño institucional favorece un criterio de selección informal de liderazgos, la subordinación de los legisladores y la centralización partidista. Las reglas en la Cámara, como la posibilidad de la Junta de Coordinación Política de nombrar y remover integrantes de comisiones, se articulan con la normatividad electoral, como la centralización de las candidaturas y la imposibilidad de reelección consecutiva, y llevan a sugerir el predominio de un modelo de gobierno de partido centralizado. El profesor Benito Nacif hace una excelente síntesis de lo aquí expuesto:

“La característica definitoria del gobierno de partido centralizado es que los legisladores, por separado, tienen un margen de autonomía muy pequeño con respecto a la dirigencia del partido. En consecuencia, el grado de unidad partidista tiende a ser elevado y los líderes controlan los recursos y las oportunidades dentro de la legislatura... [Se puede inferir que] la dirigencia de partido radica fuera de la legislatura, en lo alto de la organización nacional partidista: el CEN. Los legisladores tienen poca injerencia en la elección del coordinador del grupo parlamentario de su partido [o en el de los presidentes de las comisiones que integran]... [En consecuencia] los legisladores actúan como agentes del partido político nacional que los designó... [Reduciendo drásticamente la] autoridad de las comisiones... [Es posible afirmar que] el desarrollo de un sistema de partidos más competitivo no ha cambiado la relación entre los legisladores y sus partidos. (Nacif, 2002: 36-37).

Gráfica 5. Experiencia Legislativa en la Cámara de Diputados XXXVIII-LXII



Elaboración propia con datos extraídos de: Campos Vargas, E. (2003), Un Congreso sin congresistas. La no reelección consecutiva en el poder legislativo mexicano, 1934-1997, en Dworak, F. (Coord.), *El legislador a examen*, México, FCE, para la XXXIX-LVI Legislaturas; y Valencia Escamilla, L. (2009). Élités parlamentarias y profesionalización legislativa en México. *El Cotidiano*, no. 55 (mayo-junio): 69-76., para la LVII-LIX Legislaturas; y SIL para el resto de las legislaturas [consultado el 19/01/2017].

Lo presentado en este apartado plantea de forma circunstancial una hipótesis tentativa ante una organización de tipo partidista. Dadas las características de este subtipo de organización, las comisiones se desempeñarían mejor o peor según el contexto y la coyuntura. Es decir, si el partido (o partidos) mayoritario quisiese, por presiones fuera de su control directo, afectar un área específica de política, tendría que reforzar, con sus miembros más profesionales, a aquella comisión que tratase dicha legislación. De esta forma podría impulsar un resultado político y técnico admisible para el resto de los actores. Facilitándole tomar el crédito por el *output*, en la medida en que construye un acuerdo de conformidad con los otros actores intervinientes. En otras palabras, las comisiones con mejor desempeño en una legislatura con organización partidista serán aquellas en las cuales recaigan los puntos de mayor relevancia de la agenda del partido mayoritario. En otras palabras, el partido gestiona el desempeño institucional de las

comisiones según le convenga. Así, por ejemplo, si el pilar de la agenda es la reforma energética, educativa y hacendaria, entonces las comisiones más activas serán aquellas encargadas de estos mismos temas. Esto significa que el desempeño de las comisiones bajo este formato de organización, variará bastante entre una y otra legislatura. Esta hipótesis encaja y no contraviene ninguna de las premisas de la teoría partidista (cuadro 4).

2.2.3. El sistema de comisiones en la actualidad

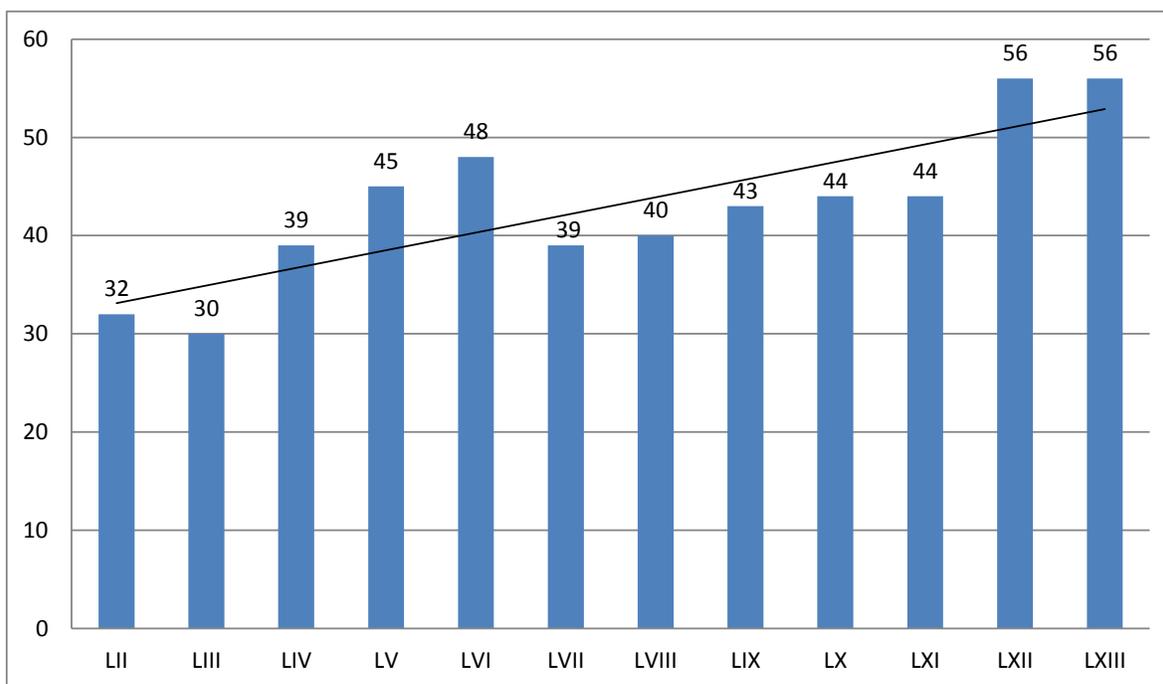
Los estudios sobre el comportamiento de comisiones han sido relevantes desde hace relativamente poco tiempo, debido principalmente a que no revelaban nada que no pudiese concluirse al analizar al Ejecutivo. La política y la investigación giraban alrededor de la figura presidencial. Aquí se ha intentado desmentir la aparente trivialidad del sistema de comisiones. El análisis reafirma el desarrollo y estabilización del modelo de partido centralizador, pero también revela a las comisiones como herramientas esenciales del presidencialismo y como espacios pioneros de encuentro político, durante y después de la transición democrática. Sin embargo, estas inferencias se hacen a partir de analizar la evolución política y jurídica del ambiente que rodea a las comisiones, debido a que antes del 2000 resultan casi imposible observar de forma precisa su desempeño individual. La alternativa es retomar lo ya estudiado y reinterpretarlo a partir de la teoría. Pese a lo anterior, el capítulo estaría incompleto sin una observación más delimitada sobre la evolución del sistema de comisiones de la Cámara de Diputados.

Actualmente, y gracias a los diversos estudios realizados, son posibles las observaciones más puntuales sobre el comportamiento de las comisiones (Rivera Sánchez, 1998 y 2004; Béjar, 2007; Béjar y Bárcena, 2016; Nacif, 2000; y Dávila y Caballero, 2005), por lo que es factible analizar casos concretos o dinámicas complejas entre comisiones. Sobre esta línea, existe un acuerdo académico implícito que toma a las comisiones como una variable interna indispensable para explicar el desempeño institucional del Poder Legislativo. Como se sugirió en el primer capítulo, las comisiones pueden ayudar a la

legislatura en tres dimensiones funcionales: la legislativa-legitimadora, la decisional-extensiva y la de enlace-representativa. Ya sea que faciliten la deliberación atemperando las confrontaciones (Elster, 1998), construyan redes de información o permitan el gobierno ordenado y disciplinado, no cabe duda de que un mal sistema de comisiones es preferible a no tener uno. A las preguntas ¿Qué sistema tiene la Cámara de Diputados? y ¿Funciona para lo que está diseñado? la respuesta, según lo expuesto hasta aquí, es tajante: en México existe un sistema de modelo de partido centralizado que mantiene la cohesión y disciplina indiscutible entre sus miembros, mismo que debilita sistemáticamente a sus comisiones. Sin embargo, es prudente reconocer las múltiples dimensiones que pueden adquirir las acciones de una comisión y no desechar tan abruptamente otras actividades resaltadas por el resto de teorías.

El desempeño institucional de la Cámara depende, como se ha señalado, de múltiples factores, internos y externos. Reflejados en su estructura, sus facultades y su organización. Es posible observar el desenvolvimiento temporal de algunos de ellos, lo cual da sentido y permite identificar que tan débil o fuerte ha sido el sistema en su conjunto. El número de comisiones que han integrado la Cámara a lo largo del tiempo es uno de ellos. Considerando que las comisiones son excelentes prebendas políticas, fueron, desde el comienzo, un buen mecanismo para integrar a la oposición y mantenerla controlada. Aún hoy son un excelente mecanismo de control parlamentario, aunque ya no necesariamente del partido oficialista sobre la oposición, sino, más bien, de los partidos mayoritarios sobre los minoritarios, y de todos los partidos sobre sus propios miembros. Aunque en diferentes momentos de la historia, este fenómeno puede resumirse en una frase: más comisiones significa más botín por repartir, y el tamaño de éste importa cuando de él depende la lealtad de los integrantes y, por tanto, el mantenimiento de las actuales relaciones de poder en la Cámara. Esta dinámica explica la volatilidad e irregularidad del número de comisiones (Lujambio 1995: p.186) y refleja una posición de flaqueza legislativa frente a los intereses de partido.

Gráfica 6. Número de comisiones en la Cámara de Diputados (LII-LXIII)



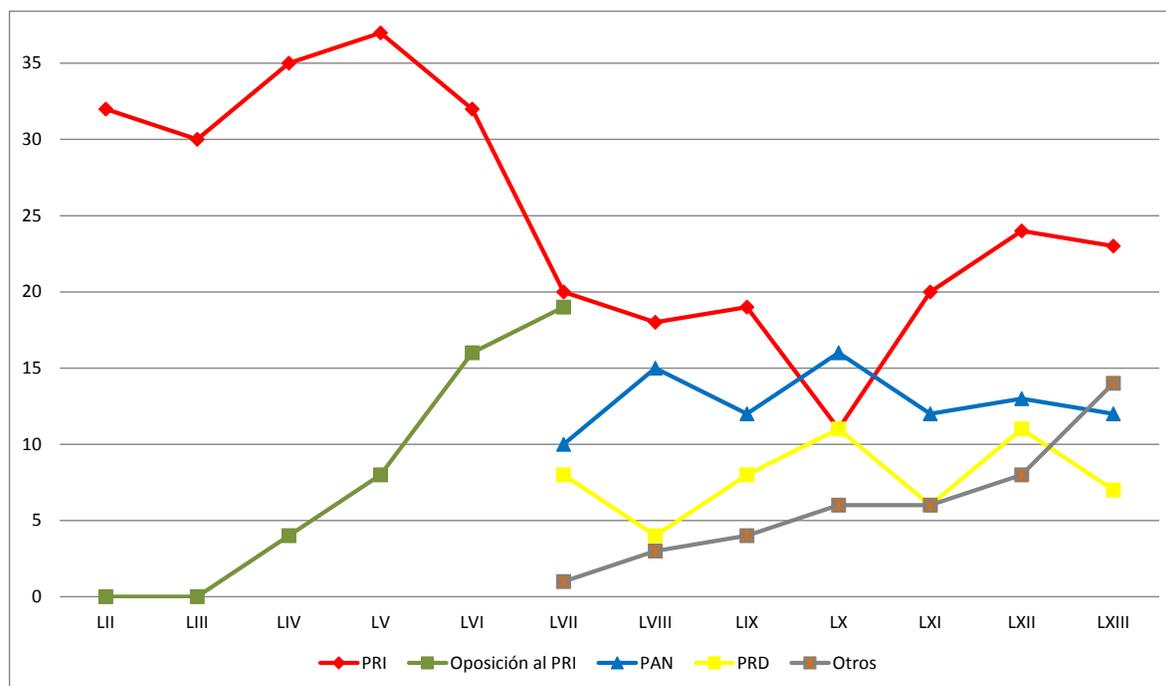
Elaboración propia con datos del SIL desde la LVII Legislatura [consultado el 19/01/2017]. Fuente desde la LII a la LVI: Rivera Sánchez, J. A. (2004). Cambio institucional y democratización: la evolución de las comisiones en la Cámara de Diputados de México. *Política y Gobierno*, Vol. XI, No. 2, pp. 265.

El creciente número de comisiones es también reflejo de la incapacidad del órgano Legislativo frente al Ejecutivo. La evidente falta de coincidencia jurisdiccional con las Secretarías de Estado y de más órganos de la Administración Pública pone en duda la capacidad de la Cámara para controlar al gobierno. El excesivo número de comisiones lacera las facultades fiscalizadoras debido a que la vigilancia de una Secretaría puede, o recaer en más de una comisión, impidiendo la evaluación directa del ejercicio de gobierno; o simplemente no estar siendo observada por ningún órgano de la Cámara, lo que resulta aún más preocupante, pues significa que dicha dependencia tiene prácticamente camino libre, sin responsabilidades ante el Congreso. Asimismo, de manera interna, contar con tantas comisiones puede entorpecer los procedimientos, dado que quien coordina la agenda legislativa tiene un excesivo poder sobre qué, cómo y a quién se turna cada asunto, pues, ante un número tan amplio de comisiones resulta complicado determinar

qué asuntos van a qué comisión. En otras palabras, el amplio número de comisiones hace más probable la discrecionalidad en los procedimientos internos.

El tamaño de la comisión y la membrecía múltiple son otros dos criterios que evidencian el desarrollo del sistema de comisiones de la Cámara. La literatura revisada sugiere que con pocos integrantes se corre el riesgo de perder legitimidad en los resultados, aunque se facilite la negociación. De igual forma, con muchos integrantes se reduce el costo externo, pero aumentan las probabilidades de no llegar a un acuerdo. El tamaño de las comisiones y el límite a la membrecía múltiple, pese a estar reglamentados, antes de la LVI Legislatura eran recurrentemente transgredidos. Al punto de que las comisiones durante la LV Legislatura son las de mayor tamaño que la Cámara haya tenido nunca, con un promedio de 49.5 integrantes por comisión (Trabajo y previsión social registraron el máximo con 78 y Jurisdiccional el mínimo con 13) (Rivera Sánchez, 2004: 269-271). Lo cual es equivalente a decir que el 10% del Pleno estaba presente en cada comisión. De estos datos se infiere que los diputados pertenecían a más comisiones de las que seguramente podían atender con verdadera dedicación. Como se mostró en el cuadro 5, la normatividad de 1994 limitó claramente este comportamiento, lo cual explica la estabilidad en la integración de las legislaturas siguientes.

Gráfica 7. Distribución de presidencias en la Cámara de Diputados

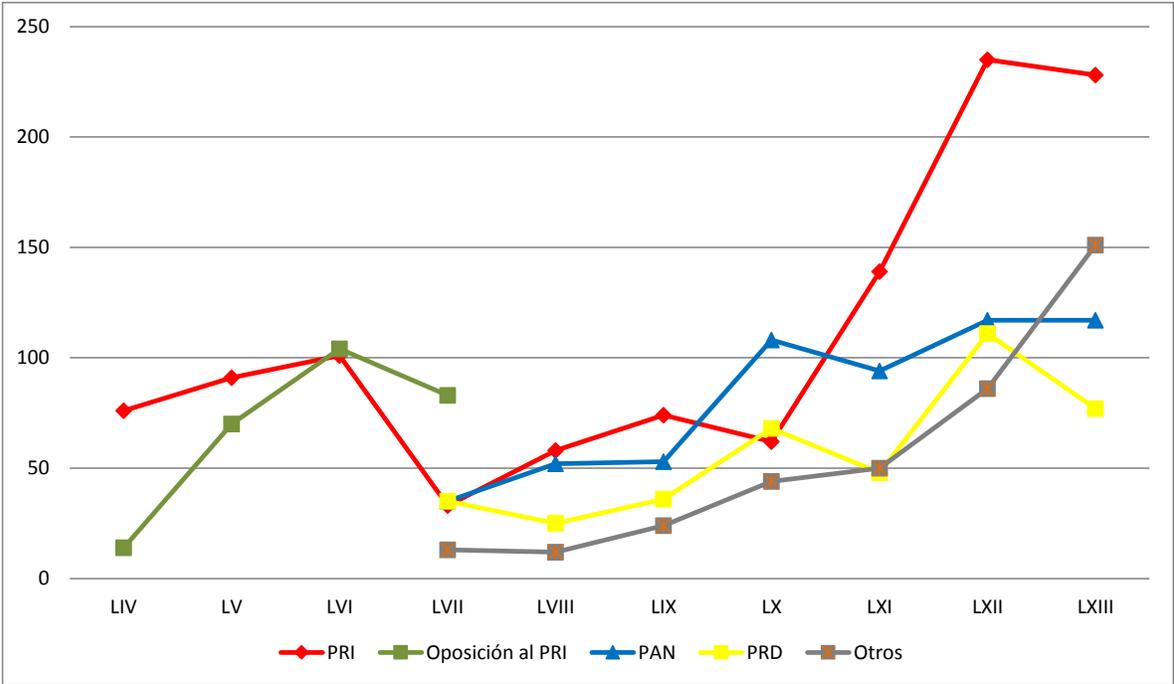


Elaboración propia con datos del SIL desde la LVII Legislatura [consultado el 19/01/2017]. Fuente desde la LII a la LVI: Rivera Sánchez, J. A. (2004). Cambio institucional y democratización: la evolución de las comisiones en la Cámara de Diputados de México. *Política y Gobierno*, Vol. XI, No. 2, pp. 267-268.

Con la pérdida de la mayoría calificada en la LIV Legislatura se inauguró el periodo de descentralización, no obstante, el PRI no cedió a las exigencias de la oposición, misma que exigía más lugares de relevancia en el interior de la Cámara. De hecho, no fue sino hasta cuatro legislaturas después que el número de presidencias ocupadas por la oposición al PRI superaron las que este partido ostentaba. Las gráficas 7 y 8 dejan ver un fenómeno que no es posible observar en las gráficas anteriores, especialmente en la gráfica 1. Tanto si se habla de la distribución de presidencias como de la distribución de secretarías en comisiones, llama la atención que el PRI sólo una vez en la historia de la Cámara no ha gozado de la mayoría de éstas (ello fue en la Legislatura LX, donde además fue tercera fuerza). Este hecho sugiere dos conclusiones importantes. Uno, el incremento del número de comisiones en la Cámara, así como en el número de presidencias y secretarías en posesión del PRI, sugieren que el aumento en el número de presidencias y

secretarías obtenidas por la oposición a este partido, fue “alcanzado mediante la creación de más comisiones, y no a costa del número de comisiones controladas por el PRI” (Rivera Sánchez, 2004: 267). Dos, reafirma que los partidos en el Congreso han aprovechado la estructura interna para mantener el control de sus miembros y aumentar su fuerza particular, en lugar de haber velado por una mejor desempeño e influencia de la institución legislativa en conjunto. Lo anterior es más evidente al observar el crecimiento en el número de secretarías, en donde prácticamente todos los partidos han aumentado su número, por ello es de suponer que si todos los partidos han ganado sobre este aspecto, son las comisiones las que se han visto desfavorecidas. De cierta forma todos los partidos aspiran a ser mayoría en algún momento, por lo que mantienen el rendimiento actual de las instituciones.

Gráfica 8. Distribución de secretarías en la Cámara de Diputados



Elaboración propia con datos del SIL desde la LVII Legislatura [consultado el 19/01/2017]. Fuente desde la LII a la LVI: Rivera Sánchez, J. A. (2004). Cambio institucional y democratización: la evolución de las comisiones en la Cámara de Diputados de México. *Política y Gobierno*, Vol. XI, No. 2, pp. 267-268.

2.2.4. Constantes comunes. Morfología y rol de las comisiones en la Cámara

Analizar las comisiones que componen una legislatura significa reconocer que comparten ciertas características comunes. Por ejemplo, si se observan las reglas que regulan la etapa de dictamen, o los poderes extensivos, se notará que éstas capacitan de igual forma a todas las comisiones que son parte de un mismo sistema. En otras palabras, cuando se habla de capacidades normativas en un sistema, es comprensible que sean compartidas de la misma forma por todas sus unidades, en este caso por todas las comisiones. Esto es cierto inclusive si se considera que en la práctica difieren en especialización y jerarquía. El método comparado, en contraste, permite hacer de las constantes normativas una variable medible en distintos contextos. Siguiendo el ejemplo anterior, si se observaran legislaturas locales, de diferentes países, o en distintos periodos en el tiempo, la normatividad diferiría, y, tanto las regulaciones sobre poderes extensivos como las exigencias normativas sobre el proceso de dictamen, constituirían variables de estudio. Esta expectativa metodológica ya ha sido discutida por quienes usan el método comparado (Sartori, 1970) y aunque aquí no se discute este tema, es importante esta breve reflexión para justificar tanto la elaboración del presente apartado como la selección de indicadores de análisis en el presente trabajo. Por ello, aquí se analizan puntualmente las constantes comunes a todas las comisiones, que de omitirlas crearía un sesgo importante en los hallazgos de la investigación.

En México hay escasa seguridad normativa para las comisiones, su número, y estabilidad, dependen de las negociaciones en la Cámara al inicio de cada Legislatura. Aunque hay comisiones que prácticamente tienen asegurado su papel en el sistema, como son los casos de la C. de Hacienda y Crédito Público o la C. de Gobernación. La Constitución sólo considera el papel de las comisiones en términos de apoyo legislativo, sin especificar su jurisdicción o labores de fiscalización. Se puede afirmar que México se encuentra, a nivel constitucional, entre la omisión y el claro señalamiento de la defensa del sistema de comisiones, inclinándose más al primero que al último. Por ello, el volumen

y jurisdicción de las comisiones varía de una a otra legislatura. A esto se le suma la complejidad misma de la Administración Pública Federal, la cual está en constante cambio e impide que las comisiones puedan adaptarse y corresponderse en su totalidad. Asimismo, en cuanto al procedimiento legislativo, aunque el dictamen es obligatorio, están presentes mecanismos que limitan el poder de la comisión sobre el proceso legislativo. La existencia de un límite de treinta días para dictaminar, o la posibilidad de obviar este trámite por mayoría calificada del Pleno, son ejemplo de normas que fortalecen al colectivo sobre la comisión. Sin embargo, siguen siendo insuficientes como para debilitar estructuralmente a los partidos, más bien, refuerza su posición al éstos tener control pleno en el comportamiento de sus miembros.

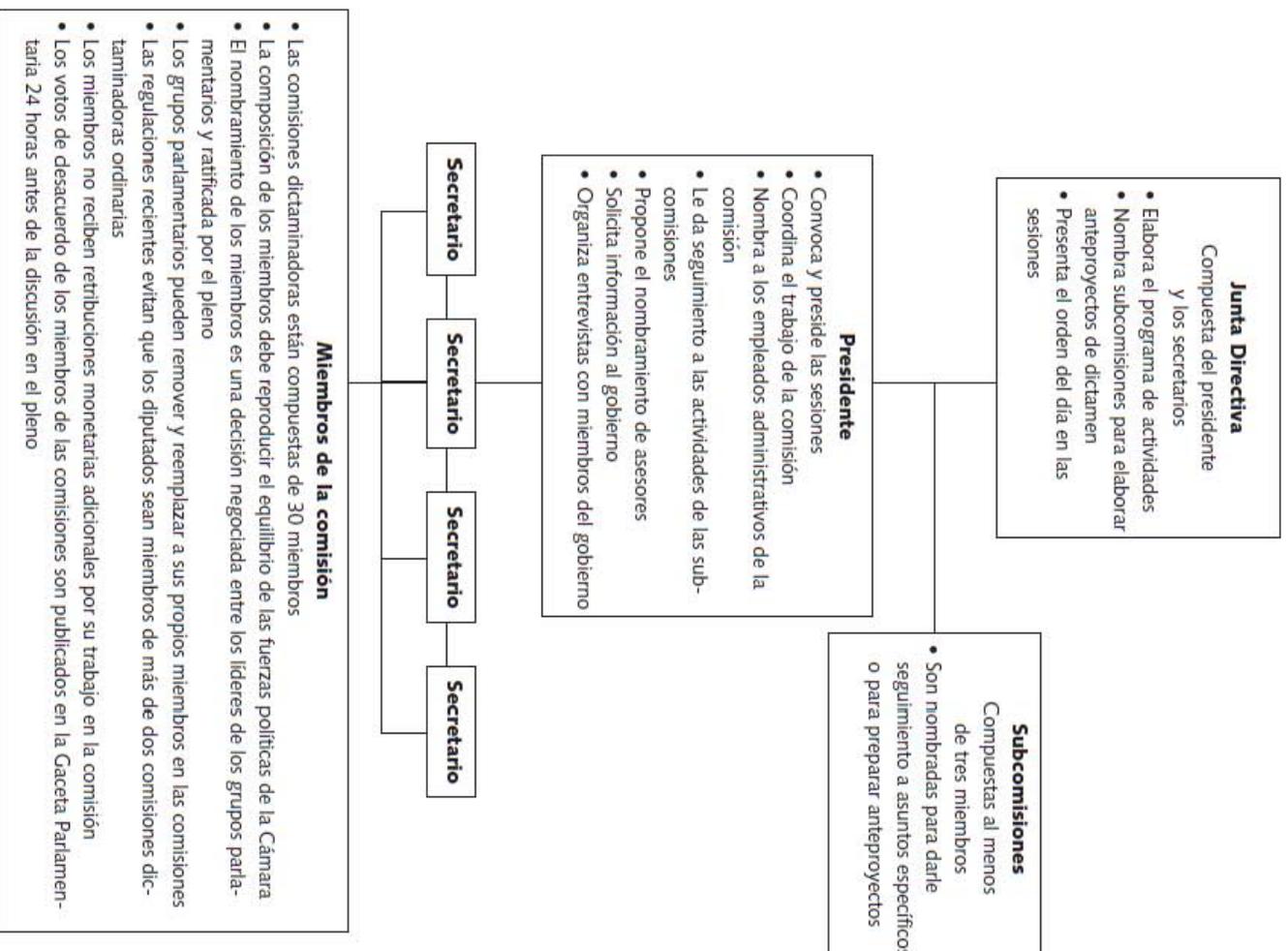
Las pautas que exhiben hacia qué modelo organizativo se inclina un sistema de comisiones son: el criterio con el que se distribuyen las membrecías de las comisiones; la autoridad que designa a sus mesas directivas (Presidentes y Secretarios); y la definición de quién mantiene el control de sus agendas políticas. En los dos últimos puntos no hay mucho campo para la discusión, la Cámara muestra un diseño de partido centralista, ya que estas atribuciones son parte de la Junta de Coordinación Política o de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos. En contraste, el primer punto admite por lo menos dos argumentos contrarios. Se debe recordar primero que la superioridad del partido en los primeros puntos existe gracias al diseño mismo de la normatividad interna, la cual dicta que es la Junta de Coordinación Política el órgano encargado de proponer a los Presidentes, Secretarios e integrantes de las comisiones; y es la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos la que determina la agenda legislativa. Ahora bien, si el criterio de distribución obliga una integración proporcional de las comisiones, es prudente afirmar que la organización distribucional simplemente no corresponde con este tipo de diseño; sin embargo, el verdadero debate se encuentra en definir si esto beneficia a los partidos mayoritarios o al Pleno. Si este diseño existiese en un sistema bipartidista favorecería la centralización partidista, no obstante, en un sistema multipartidista, como lo es el caso mexicano, donde

una de las principales victorias de la transición ha sido precisamente la pluralidad, el criterio proporcional puede esconder dos dinámicas. Por un lado, podría sugerirse que la disciplina se reproduce perfectamente en comisiones, tal como lo hace en el Pleno, de tal forma que la posición del partido se vea replicada en éstas. Por el otro lado, puede replicarse que la pluralidad fomenta la concentración de información relevante en comisiones, debido a que los partidos de oposición, o minoritarios, dan entrada a agentes antes excluidos en el proceso representativo, de esta forma el modelo revelaría un guiño informacional, ya que las normas de proporcionalidad terminan por beneficiar al Pleno en su conjunto (por lo menos en términos de quién está y quién no está en el proceso representativo). Ambos argumentos son susceptibles a ser comprobadas en otro tipo de investigaciones, aquí sólo es posible proponer las preguntas clave: ¿Hasta qué punto se replica la disciplina partidista en comisiones? Y ¿La pluralidad en comisiones trae consigo nuevos vínculos o las antiguas redes persisten pese al cambio en la distribución de fuerzas?

En rasgos generales, la organización interior, es otro elemento compartido entre comisiones, la única diferencia substantiva es el número de subcomisiones que cada una dispone. Si bien no todas las juntas directivas definen los mismos procedimientos en el interior de las comisiones, normativamente se establece una estructura general que debe ser respetada por todas las comisiones (figura 1). Sobre esta línea, es importante advertir que el capital político que se obtiene al estar en la junta directiva de una comisión es importante, tanto para el legislador como para su partido, pero este activo político se incrementa si se preside la comisión. Si el miembro de un partido preside una comisión, incrementa la posibilidad del partido de determinar el resultado de una política, además de aumentar la influencia del coordinador parlamentario de dicho partido. Asimismo, la posición de presidente de comisión le da la oportunidad a un legislador de construir una reputación personal, al estar más expuesto a los medios de comunicación (Lujambio, 1995: 191); además, le da derecho a manejar los recursos políticos, humanos y económicos que de esta posición se obtienen (Rivera Sánchez, 2004: 293-296). Esta

posición no es gratuita, depende de la lealtad hacia el partido y, por ello, hacia el coordinador parlamentario. El nexo *líder de bancada-presidente de comisión*, que funciona de igual forma que una relación *principal-agente*, fortalece la capacidad del partido para dar orden a los procedimientos, a través de ejercer la disciplina de partido. Reforzar el papel de las mesas directivas y reglamentar la forma en que éstas se relacionan con los actores externos a sus propias comisiones, sería un paso en la dirección correcta hacia el empoderamiento de las comisiones, ya que la ambigüedad normativa sobre su rol y posición es una de las mayores debilidades de la comisión.

Figura 1. Estructura interna de las comisiones



Fuente: Rivera Sánchez, J. A. (2004). Cambio institucional y democratización: la evolución de las comisiones en la Cámara de Diputados de México. *Política y Gobierno*, Vol. XI, No. 2, pp. 294.

En este capítulo se ha exhibió brevemente la evolución jurídica y política del sistema de comisiones, evidenciando que existen cambios tanto en la normatividad como en el comportamiento político, aunque ambos no necesariamente van de la mano. La institución legislativa ha evolucionado y ha respondido a los retos del ambiente político, principalmente al posicionarse como el órgano por excelencia de la pluralidad política. No obstante, también han ocurrido cambios que no necesariamente se reflejan en una modificación de las reglas formales, a veces, como es el caso de la designación de miembros y mesas directivas de las comisiones, el ambiente cambia más rápido que la norma, forzando a la institución a cumplir con otros objetivos que en su diseño original no estaban contemplados. En otras palabras, se sugiere que las normas alrededor de la designación han sido reinterpretadas por los nuevos liderazgos partidistas en el Congreso, tras los cambios coyunturales que les dieron entrada en las elecciones de 1988 y 1997. Los nuevos partidos en la Cámara básicamente se apropiaron de las normas preestablecidas, y les otorgaron un nuevo objetivo: mantener la pluralidad y la disciplina de sus miembros, forzando la negociación entre los liderazgos partidistas del Congreso; al contrario de su objetivo original, que era mantener la fuerza y poder del partido oficialista. Finalmente, debe reconocerse que esta fue una forma muy efectiva de reducir el número de actores involucrados a sólo los coordinadores de partido.

La transformación del discurso institucional, de sistema centralista a pluralista, no logró marcar un punto de separación con la estructura anterior. Debido a lo que la teoría de la trayectoria dependiente denomina el rendimiento creciente del juego institucional, en otras palabras, los nuevos actores no modificaron el sistema de recompensas, ya que tenían (y siguen teniendo) la aspiración de algún día ellos ser el partido mayoritario en el Congreso. Si bien se tuvo la oportunidad de una modificación sustantiva y de una “nueva” organización legislativa durante la transición democrática, el peso del pasado definió el rumbo y acciones de los actores políticos. Haciendo de la transformación institucional solo una “conversión” institucional, que reorientó los objetivos y prioridades de la institución

legislativa, sin cambiar los puntos clave de la normatividad interna previamente constituida.

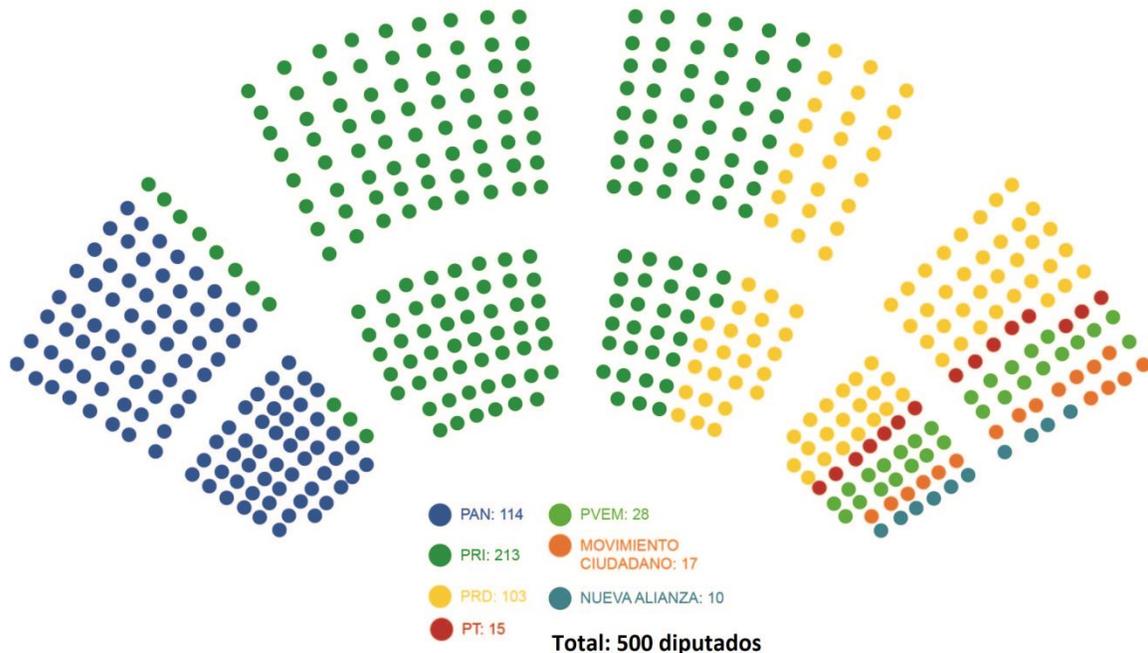
Para los nuevos partidos y liderazgos parlamentarios resultaba muy costoso rediseñar los mecanismos de control y disciplina en el Congreso para construir un sistema de comisiones institucionalizado, mismos que fuese el centro de la política legislativa. En su lugar optaron por ejercer su, hasta entonces, desconocida posición de poder, ya que antes de ellos sólo el PRI había gozado de los beneficios de ser la única e indiscutible mayoría en el Pleno y en sus comisiones. Es importante advertir que esta tendencia no fue ni es necesariamente negativa, hay que reconocer que mantener la negociación entre la élite partidista hizo posible el ejercicio del gobierno dividido, facilitando los acuerdos y bloqueando la indisciplina y desorden en las Cámaras. No obstante, también es necesario reconocer las consecuencias de estas acciones, siendo una de las principales el bajo desempeño institucional del sistema de comisiones frente al poder de los partidos y del Ejecutivo. Finalmente, todo esto trajo consigo un innegable desencanto hacia el Congreso, hacia los partidos y hacia la democracia, pues por más que la ciudadanía se acerque a la política, ésta parece estar reservada para los estratos más altos de la vida partidista.

2.2.5. La LXII Legislatura de la Cámara de Diputados. Delimitación del estudio.

El presente estudio observa el sistema de comisiones de la Cámara de Diputados de México durante la LXII Legislatura, por lo que es preciso puntualizar sus características particulares, delimitando la presentación de evidencia a un espacio y tiempo definidos. Aunque resulta imposible no asociar la actualidad con el pasado de la Cámara, pues éste constituye un factor explicativo muy fuerte para entender el comportamiento legislativo, es pertinente cerrar las observaciones y ganar con ello profundidad analítica. Este apartado “enfoca la lupa”, y mantiene la evolución histórica de la Cámara como un elemento secundario del estudio. A partir de este punto, la investigación se centra en las acciones concretas de las comisiones durante la LXII Legislatura. Se muestra la evidencia

contextual que sustenta las afirmaciones presentadas a lo largo del trabajo. No obstante, se mantienen latentes las conclusiones históricas del presente capítulo, ya que no se puede divorciar el estudio histórico del análisis institucional.

Gráfica 9. Integración de la LXII Legislatura



Fuente: INE [Consultado el 14/09/2017].

La LXII Legislatura inició sus funciones el 1 de septiembre de 2012 y concluyó el 31 de agosto de 2015. Los diputados que la integraron fueron electos para su cargo en la elección federal de 2012. El PRI obtuvo la mayoría y se hizo con el 42.6% de los escaños, le siguieron el PAN con 22.8% y el PRD con 20.6%, el resto de los partidos (PVEM, MC, PT y PANAL) acumularon 14% de los escaños (gráfica 9). Hay que advertir que MORENA no participó en las elecciones de 2012, por lo que en un principio no tenía asignado ningún escaño, sin embargo, una vez que obtuvo el registro como partido político el 9 de julio de 2014, varios diputados con una ideología afín saltaron a sus filas, otorgándole automáticamente a MORENA un lugar sustantivo en la Cámara (12 escaños). Así pues, la legislatura estuvo compuesta por ocho partidos políticos, distribuidos de tal forma que

hicieron de ésta la más plural de la historia, con un NEP³² de 3.59, que es casi una unidad más si consideramos que de la LVII a la LXI Legislaturas se promedió un NEP de 3.16 (este resultado solamente es superado por la LXIII Legislatura que obtiene un NEP de 4.01). Lo cual indica que no sólo se tiene un sistema multipartidista, sino que también es sumamente competitivo. Bajo estas circunstancias las alianzas en la Cámara no son opcionales, son necesarias para aprobar cualquier asunto político.

La sobrecarga de trabajo es una tendencia observable en la Cámara desde 1997. La LXII Legislatura es prueba de ello, de las 3487 iniciativas presentadas en la LXII Legislatura, sólo fue posible desahogar positivamente el 7,14%, en otras palabras, menos de una de cada diez iniciativas fueron dictaminadas y aprobadas. De hecho, la LXII Legislatura es la primera en no superar el 10% de productividad desde la LVII Legislatura. Este dato es coherente con el NEP, ya que los partidos minoritarios, suelen ser quienes más iniciativas proponen, dado que se considera un mecanismo mediante el cual expresan su oposición, y aunque no reditúe en algún producto concreto, es una forma de cultivar una imagen personal y colectiva por parte de los diputados de oposición. Estas conclusiones se sostienen también al observar el éxito legislativo por presentador. En la LXII Legislatura el Ejecutivo Federal fue el actor con la mayor tasa de éxito (98%); entre grupos parlamentarios fue el PRI, con 17.88% de iniciativas presentadas y aprobadas; le sigue el PAN con menos de 14%, siendo también el partido que más iniciativas presentó; el PRD, PVEM y MC con poco más del 10% de éxito; y el PT y el PANAL con menos de 8%. Lo que llama la atención, y confirma la necesidad de concertación política en la Cámara, es que las iniciativas presentadas de manera conjunta muestran una tasa de éxito del 37%, más que las tasas de éxito de cualquier partido individualmente.

Los trabajos legislativos recaen principalmente en las comisiones, ya que, aunque es posible, no es común que el Pleno dispense los trámites y ordene una inmediata

³² Número efectivo de partidos (NEP), $NEP = \frac{1}{\sum_{i=1}^n s_i^2}$ donde S es el porcentaje de escaños del partido. Laakso y Taagepera (1979).

discusión y votación de las iniciativas (sólo lo hizo una veintena de veces en la LXII Legislatura, de las cuales diecinueve se publicaron en el Diario Oficial de la Federación). Evidentemente esta cantidad de tareas no se reparte homogéneamente. Generalmente son las comisiones más importantes las que tienen que discriminar la mayor cantidad de iniciativas, y por lo mismo son éstas las que tienen mayor número de asuntos pendientes o desechados, debido a su incapacidad para procesar tal magnitud de iniciativas al mismo tiempo.

La LXII Legislatura se asistió de 56 comisiones, de las cuales 24 (42.9%) estuvieron presididas por el PRI, 13 (23.2%) por el PAN, 11 (19.6%) por el PRD, 3 (5.4%) por el PVEM, 2 (3.6%) por MC y 1 (1.8%) por el PT, PANAL y MORENA. Asimismo, el PRI tuvo 235 (42.8%) de las secretarías disponibles en comisiones, el PAN 117 (21.3%), el PRD 111 (20.2%), el PVEM 30 (5.5%), MORENA 18 (3.3%), MC 15 (2.7%), PANAL 13 (2.4%) y PT 9 (1.6%), de 549 secretarías en total. Con esta distribución se mantienen las proporciones respecto al Pleno, con ligeras variaciones no muy significativas. El PAN es el partido más subrepresentado tanto en presidencias como en secretarías, al mismo tiempo que MORENA tuvo la mayor sobrerrepresentación, sin embargo, se reitera que no fue de gran importancia y, en escancia, se respeta la proporcionalidad. Hay que recordar que, como se vio en las gráficas 7 y 8, el número de presidencias y secretarías en comisiones ha tendido a aumentar con el paso de los años, dando la posibilidad a cada partido de ofrecer mayores y mejores recompensas a sus legisladores. Siendo un mecanismo importante de control político, es de esperarse que los partidos respeten la proporcionalidad de la Legislatura. Asimismo, es en la composición de las mesas directivas que se puede observar el verdadero peso de los partidos políticos.

Finalmente, a la luz de que ningún partido contó con escaños suficientes para sacar adelante sus propias iniciativas, fue sin duda necesario construir mayorías parlamentarias por medio de la negociación. En este sentido el Pacto por México es un elemento interviniente que jugó un papel importante en la dinámica legislativa durante la

Legislatura observada. Este proyecto de gobierno contaba con el apoyo de las tres principales fuerzas políticas del Congreso, así como del equipo del Presidente Enrique Peña Nieto, mismo que comprendía una agenda de común acuerdo, aunque guiada por la presidencia, que impulsaba ciertas reformas consideradas urgentes por el Ejecutivo (Arrieta y Ramírez, 2016 y Zamitiz, 2016). Lo interesante de este programa político fue la nueva dinámica que estableció entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo para poder aprobar las reformas estructurales propuestas.

Fuera del éxito o fracaso del Pacto por México, éste constituyó una nueva arena para la negociación política, misma que no existía ni en el Congreso, ni en el Ejecutivo mismo, ni siquiera en los partidos políticos, más bien se construyó un punto intermedio de interacción, que buscaba impulsar la agenda presidencial. El objetivo, frente a unas elecciones muy cuestionadas, era mantener la comunicación con la oposición y legitimar las decisiones del gobierno. Pese a lo anterior, el acuerdo mostró sus debilidades de cara las elecciones de 2013 y a la creciente incertidumbre del posicionamiento de la oposición, especialmente frente a temas puntillosos como lo fueron la reforma educativa o la reforma en materia energética. Asimismo, representó un reto en el interior de los grupos parlamentarios, ya que las decisiones de las cúpulas partidistas no siempre empataban con los intereses de sus legisladores, lo cual tensó las relaciones, especialmente para los partidos de izquierda. Consecuentemente fue una labor de negociación intensa y complicada tanto entre partidos como a su interior. En resumen, si bien este trabajo no se dedica a analizar el Pacto por México, sí es importante señalar su existencia como un factor importante a considerar, especialmente por hacer de la LXII Legislatura una de la más activa política y mediáticamente hablando.

Las observaciones del siguiente capítulo versan sobre el desempeño institucional de las comisiones legislativas, e intentan ligarlo con la organización predominantemente partidista de la Cámara de Diputados, y del Congreso Mexicano en general. Los indicadores son perfectibles y se construyeron a partir de la información disponible en

plataformas digitales. Por ello se hace necesario apuntar lo poco ordenada y actualizada que es la información legislativa, y particularmente los datos sobre comisiones. Aunque existen amplias bases sobre las actividades parlamentarias (como lo son el Sistema de Información Legislativa, de la Secretaría de Gobernación; o INFOPAL, de la Cámara de Diputados), ellas se concentran especialmente en sistematizar información de las tareas legislativas del Congreso, siendo la información muy básica y poco amigable. Asimismo, no cabe duda que desde la academia se ha fallado en la recuperación, sistematización y visualización de datos, ya que la construcción de fenómenos requiere la consulta de diversas fuentes. Por otro lado, es lamentable que la información disponible sea básica y se concentre en las funciones formales del Congreso. La construcción de series, la concentración de datos, su análisis, así como la elaboración de índices complejos, son aún tareas pendientes. A ello se le suman problemas de accesibilidad, como la omisión de información o el formato de presentación. Esta investigación no tiene como objetivo evidenciar las fallas de la información legislativa, pero no se pueden dejar de mencionar las carencias en virtud de que limitan los alcances del estudio.

3. Los efectos de la organización partidista en el desempeño institucional de las comisiones

Los capítulos previos exhiben, en términos generales, una premisa fundamental: existen varios tipos de organización legislativa. Es decir que una asamblea, en comparación con otra, e inclusive consigo misma, pero en otro punto en el tiempo, puede estar diseñada de al menos tres subtipos básicos distintos (partidista, distribucional o informacional). Cada subtipo de configuración interna está orientado al cumplimiento de un conjunto de objetivos particulares, por lo tanto, es imposible medir homogéneamente la eficiencia de sus sistemas de comisiones. Por ejemplo, un sistema diseñado para privilegiar a los partidos es eficiente en la medida en que reduce el desempeño institucional de sus comisiones, al igual que un sistema distribucional lo es en tanto empodere a los legisladores individualmente, o una organización informacional si promueve el predominio del Pleno sobre cualquier otra organismo interno. No es, por ello, posible evaluar la eficiencia a partir de la organización, pues cada disposición mantiene criterios distintos sobre lo que es un buen funcionamiento. Lo anterior no debe confundirse con la eficiencia legislativa de las comisiones, la cual sí es posible medir sin importar el tipo de organización interna, ya que es el cociente de las iniciativas dictaminadas sobre las turnadas a la comisión, sin embargo, ahí se mide la capacidad de la comisión para procesar iniciativas, y no si la legislatura, como institución, desarrolla o no sus funciones.

Aunque cada organización se liga a una definición distinta de eficiencia, existen elementos comunes que permiten unificar el análisis. Es el caso del desempeño institucional y la influencia política (M. Mezey, 1990 [1979] y P. Norton, 1990 [1984]) (como se muestra en el cuadro 3 y 4) los cuales son elementos que permite señalar qué tipo de diseño legislativo tiene un parlamento y cómo funcionan sus comisiones respecto a éste. De esta forma, un alto o bajo desempeño institucional del sistema de comisiones se aparejaría a una forma de organización interna. Como se mencionó en el primer capítulo, y se desglosa en el segundo, evaluar el desempeño de las comisiones requiere de

más de una observación, debido a que las comisiones, como las legislaturas, cumplen con varias actividades, en principio, igualmente importantes, mismas que aquí se dividen en tres grandes esferas: función legislativa-legitimadora, función de enlace-representativo, y función decisional-extensiva (Packenham, 1990 [1970]; Leston-Bandeiras y Norton, 2005; y Copeland y Patterson, 1994). Sobre este punto se debe, por un lado, recalcar la importancia de la tendencia histórica del comportamiento legislativo, por ello, si bien aquí sólo se observa el caso de la LXII Legislatura, es menester reconocer la temporalidad y las transformaciones relevantes, más allá del caso estudiado. Por otro lado, es obligatorio exponer claramente cuáles son los indicadores observados y cómo se operacionalizan, de tal forma que se presente la conexión lógica dentro del argumento principal: la organización legislativa se relaciona con el desempeño institucional del sistema de comisiones.

El análisis siguiente se basa en un modelo de elaboración propia, con datos obtenidos del Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación, de los microsítios de cada comisión, y de la Gaceta parlamentaria, así como de los informes de Integralia y del Observatorio de Instituciones Representativas, del Instituto de Iberoamérica de la Universidad de Salamanca. Es importante advertir que ninguno de los indicadores es un reflejo único y perfecto del comportamiento legislativo, pero sí revelan un tipo de organización y funcionamiento particular. Cada indicador tiene un límite de representatividad con respecto a la realidad, mismo que será entendido como una frontera explicativa para el presente trabajo. En total se utilizan 11 indicadores ponderables, a los cuales se les suman cinco observaciones no medibles, ya sea por no tener sentido su medición o por no representar un aporte sustantivo dada la delimitación temporal y espacial.

Es importante leer los resultados y hallazgos conjuntamente con las observaciones del capítulo anterior, de tal forma que las afirmaciones puedan ser reafirmadas por el contexto histórico. El siguiente modelo del desempeño institucional de las comisiones es

un instrumento perfectible, al cual, con ajustes menores, se le puede usar para observar cambios en una misma institución legislativa o para aumentar el conocimiento a partir de la comparación entre varias instituciones de distintas latitudes. En suma, el modelo está abierto y se puede modificar, aunque para este trabajo se considera apropiado para los objetivos planteados del análisis.

3.1. *Breviario de indicadores y advertencia metodológica*³³

El primer conjunto de indicadores valoran el tipo de organización legislativa de la cámara, identificando sus características. Se concentran en observar las capacidades de las comisiones que componen la legislatura, así como sus factores organizativos, que por sí mismos pueden afectar el desarrollo de la legislatura mas no reflejan un ejercicio operativo de las comisiones. En otras palabras, ayudan a ubicar a las comisiones y posicionarlas en un espectro sistematizado según las facultades otorgadas por la estructura jurídica, administrativa y política de la legislatura. Como lo señala Mezey (1990 [1979]) los parlamentos con fuertes poderes políticos, tienen un sistema de comisiones altamente desarrollado, que permite a las comisiones un alto grado de pericia en su área respectiva de política pública. En este sentido, el alto desempeño institucional de las comisiones es una condición necesaria, más no suficiente, para tener un legislativo poderoso y eficiente en el proceso de toma de decisiones (Strøm, 1995).

Este primer conjunto, en principio, ayuda a definir la posición teórica de cada comisión a partir de once observaciones, de las cuales seis son indicadores ponderables y cinco son observaciones normativas u orgánicas: De éstas últimas se consideraron a) *Tipo de comisión*, b) *Número de comisiones*, c) *Rol en el procedimiento*, d) *Poderes extensivos y de recolección de información* y e) *Restricción a la membresía múltiple*. Sobre los

³³ Agradezco al Dr. Khemvirg Puente y al proyecto PAPIIT “La calidad de la representación política en Congresos locales de México” (IN305618) por su ayuda en la elaboración del modelo de evaluación del desempeño institucional. En el presente trabajo se usan algunas de las variables observadas en el proyecto del Dr. Puente, aunque con modificaciones, para estudiar a profundidad la Cámara de Diputados.

indicadores numéricos y su medición se seleccionaron: f) *Tamaño y pluralidad*, donde se obtiene la unidad si la comisión cumple con la normatividad en cuanto al número de integrantes y si tiene al menos un integrante de cada partido; g) *Permanencia*, donde la unidad se obtiene si se puede rastrear de forma consecutiva a la comisión desde la LVIII Legislatura; h) *Experiencia*, que resulta de dividir el número de integrantes con experiencia en un puesto de representación federal entre el total de integrantes de la comisión; i) *Simetría burocrática*, donde se obtiene la unidad si la comisión tiene un vínculo único con una secretaría de Estado, la mitad si se vincula con una entidad sin nivel de secretaría, y cero si tiene más de un vínculo o no tiene conexión alguna; j) *Jurisdicción exclusiva*, la cual se califica con la unidad si las funciones de la comisión están explicitadas en la norma; y k) *Subcomisiones*, donde la comisión obtiene la unidad si cuenta con subcomisiones.

El segundo conjunto de indicadores está asociado con el accionar del sistema de comisiones, intenta detectar las operaciones concretas de cada comisión, develando su desempeño respecto al conjunto. En otras palabras, exhibe las acciones efectivas que las comisiones ejercieron durante la Legislatura. Este segundo conjunto es insostenible sin el primero, ya que contrasta el marco institucional con las acciones efectivamente llevadas a cabo. Ambos son elementos del desempeño institucional legislativo. La premisa es simple: no basta con tener las capacidades aseguradas en la normatividad, también es necesario un constante ejercicio de estas herramientas para que una comisión pueda considerarse funcional y relevante. Para este estudio se observan cinco indicadores medibles que responden a las actividades primarias de una comisión: l) *Iniciativas turnadas*, que resulta de dividir el número de iniciativas turnadas a la comisión entre el total de iniciativas presentadas; m) *Eficiencia legislativa*, donde la comisión obtiene la unidad si iguala o supera el promedio de dictámenes, y si dictamina todo lo que se le turna; n) *Turnos en solitario*, donde se le asigna la unidad si se iguala o supera el promedio de iniciativas y si todo lo que se le turna a la comisión es en solitario; ñ) *Planes e informes*, donde se consigue la unidad si se presentan todos los planes de trabajo e informes semestrales que

pide la norma; y o) *Actas y reuniones*, que resulta de dividir el número de actas sobre el total de reuniones celebradas.

Todos los indicadores seleccionados son sin duda alguna debatibles y perfectibles, ya que no existe unanimidad sobre qué observaciones son pertinentes y cuales otras resultas prescindibles. La falta de consenso depende del diseño del caso estudiado, y de las claras discrepancias entre sistemas de comisiones fuertes y débiles, lo que impide una selección homogénea de indicadores. Ejemplo de lo anterior es la capacidad de las comisiones para aprobar leyes por sí mismas, esta medición pierde sentido en un estudio de caso, pues no hay punto de comparación o medición, especialmente si, como en México, las comisiones son incapaces de controlar su propia agenda. Por lo anterior, se exhibe la forma de medición de cada indicador y se agrega una breve revisión teórica para justificar cada uno de ellos. Asimismo, se menciona en qué momentos se tuvo que adecuar la medición al caso estudiado. Finalmente, se advierte que se intentó abarcar funciones tradicionales y modernas de una legislatura. Por lo que en más de una ocasión se presentaron dificultades teóricas, mismas que serán discutidas en su momento. Está de más decir que un indicador siempre representa a una o más de las esferas funcionales de un parlamento, por lo que su medición no debe ni puede ser interpretada como fracaso de ciertas funciones frente al éxito de otras tantas. Ese razonamiento sería inadecuado, ya que cada acción de un legislativo mantiene intrínsecamente valores para el conjunto total de sus funciones. Debido a que de una u otra forma están correlacionadas.

3.1.1. Organización legislativa: diseño del sistema de comisiones

Tipo de comisiones

Como ya se mencionó en el primer capítulo, los parlamentos crean comisiones por muchas razones, todas ellas relacionadas con por lo menos una de las funciones que realizan. La creación de comisiones en México no es muy diferente en este sentido. Se establecen comisiones con labores legislativas, presupuestales, de vigilancia

administrativa, de organización interna, de enlace con organismos o instituciones externas, de investigación, etcétera. Por ello no debe extrañar a nadie que algunas comisiones, dentro de un mismo sistema, sean más importantes que otras (Shaw, 1990 [1979]). En términos generales podemos dividir a las comisiones en dos grandes categorías: permanentes y *ad hoc* (12° nota al pie), esto permite, en términos generales, determinar qué comisiones son más influyentes que otras y ordenarlas en dos conjuntos: las que pueden intervenir en la elaboración de políticas y las que no. Aunque es claro que dentro del primer grupo se pueden hacer diferenciaciones en cuanto a su relevancia, tal como aquí se intenta demostrar, no cabe duda de que a partir de este fundamento básico de clasificación se justifica la selección de comisiones observadas.

En México, en la Cámara de Diputados, hay cinco clasificaciones de comisiones: ordinarias, especiales, bicamerales, de investigación y de enlace, éstas últimas, divididas en grupos de trabajo, grupos de amistad, y parlamentos internacionales. Estos dos últimos son comités establecidos por una legislatura para dar atención y seguimiento a los vínculos bilaterales con otros órganos de representación popular a nivel internacional³⁴. En otras palabras, se constituyen para impulsar y mantener relaciones diplomáticas. Los grupos de trabajo, por otro lado, son órganos constituidos dentro de una comisión para el estudio de asunto particulares o para la coordinación de actividades con otras dependencias. En ambos casos, tienen un periodo de tiempo determinado y no cuentan con facultades legislativas³⁵. Asimismo, las comisiones de investigación son grupos de trabajo creados con la intención de llevar a cabo indagaciones de interés público, estas comisiones son de carácter especial y transitorio, pues son disueltas una vez cumplidas sus labores. En la práctica, estas comisiones no tienen facultades legislativas y requieren ser sometidas a votación del Pleno para ser constituidas³⁶. Sobre estas últimas hace falta un debate integro, ya que sus capacidades podrían extenderse hasta hacer de sus resoluciones puntos coercitivos para modificar el comportamiento de los actores políticos,

³⁴ Art. 46 de la Ley Orgánica del Congreso General.

³⁵ Art. 153 y 154 del Reglamento de la Cámara de Diputados.

³⁶ Art. 41 de la Ley Orgánica del Congreso General.

no obstante, no son figura central de esta investigación. En el caso de las comisiones bicamerales, se trata de grupos de trabajo creados para atender asuntos de interés común para ambas cámaras³⁷. En contraste, las comisiones especiales nacen por acuerdo de la Junta de Coordinación Política, se les encomienda asuntos específicos, aunque, al igual que las de investigación, no están facultadas para emitir dictamen alguno³⁸. Finalmente, las comisiones ordinarias, son las únicas que tienen prerrogativas legislativas y están vinculadas, directa o indirectamente, con el área de política establecida por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal³⁹, o por lo menos esa es la intención de la reglamentación.

A la variable *tipo de comisión* se le puede adjudicar un valor numérico en estudios comparativos, pero en casos aislados, como el aquí expuesto, es más que suficiente señalar los grandes grupos en los que se pueden clasificar las comisiones de la Cámara, indicando cuales son evidentemente más poderosas. Con ello se justifica la muestra observada, ya que, buscando matizar el desempeño institucional de cada comisión, no cabe duda que las comisiones ordinarias o permanentes son, en principio, las que guardan más capacidades y, por ende, posibilidades de afectar el proceso político. En suma, las comisiones permanentes tienen, por definición, mayor impacto en el desempeño institucional colectivo que las comisiones *ad hoc*. Lo problemático es distinguir cuáles tienen un mayor o menor desempeño entre éstas primeras. Para ello es pertinente un modelo analítico que permita comparar sus actividades.

Número, Rol en el procedimiento, Poderes extensivo y de recolección de información y Restricción a la membresía múltiple

Las siguientes cuatro son consideraciones cualitativas sobre el entramado institucional del sistema de comisiones. Para el caso estudiado no se considera útil asignarles un indicador numérico, lo cual no significa que no se pueda hacer. Pero, una vez más, en estudios de

³⁷ Art. 88 de la Ley Orgánica del Congreso General.

³⁸ Art 42 de la Ley Orgánica del Congreso General.

³⁹ Art. 77 y 78 de la CPEUM y Art. 39, 40, 41 y 42 de la Ley Orgánica del Congreso General.

caso pierde todo el sentido dicha acción. Esto ocurre debido a que, para una misma institución las variables se mantienen constantes para cada comisión, pues se trata de normas pensadas para afectar homogéneamente a cada unidad. Sin embargo, no mencionarlas en el análisis sería un grave error, ya que son parte fundamental del ordenamiento institucional. Por lo anterior es importante analizar brevemente el número de comisiones que integran un sistema, el rol que juegan en el procedimiento, los poderes extensivos y de recolección de información que tienen y la restricción a la membresía múltiple.

Número. Los sistemas de comisiones varían mucho respecto a su número, sin embargo, cómo han sugerido Lees y Shaw (como se cita en Rivera Sánchez, 1998: 547), el número de comisiones se relaciona con la fuerza de la comisión. Lo anterior, sugiere Gordon Smith, significa que hay una relación inversa entre el número de comisiones y el poder del Ejecutivo (como se cita en Mattson y Strøm, 1995: 259-260). El argumento proveído por Smith es simple: entre mayor sea el número de grupos pequeños, estos serán menos susceptibles al control gubernamental que si fuesen un único gran grupo. No obstante lo anterior, el caso mexicano, como se ha visto, reta estas premisas en dos puntos. Primero, porque fue la estructura presidencial postrevolucionaria la que incentivo el aumento de comisiones mediante reformas al reglamento interior del Congreso. Misma normatividad que se conservó en beneficio de los liderazgos partidistas una vez concluida la transición, en otras palabras, hubo una *conversión institucional*, es decir, una reorientación de los objetivos perseguidos por la norma sin un cambio en ésta. Lo cual sugiere que la relación entre el aumento de comisiones y del Poder Ejecutivo es proporcional, y no al contrario. Segundo, la alta volatilidad a la que se ha hecho alusión a lo largo del trabajo, reflejada en el incremento substancial de comisiones desde la LII Legislatura hasta la actualidad, ha facilitado la duplicación de labores, es decir el empalme de labores entre dos o más comisiones. Esta reproducción innecesaria de tareas, entorpece el cumplimiento de las funciones parlamentarias: dificulta la legislación al fomentar la necesidad de una doble aprobación por parte de dos o más comisiones;

complica la vigilancia del Ejecutivo, haciendo confuso qué comisión debe observar a qué dependencia; interfiere en la especialización integral, subdividiendo innecesariamente las temáticas del gobierno; y dificulta la comunicación con el ambiente, debido a que no hay certidumbre sobre qué iniciativas se le turnaran a qué comisiones, haciendo más compleja la entrada de opiniones no gubernamentales. En resumen, no se puede afirmar, sin matizar, que más comisiones es mejor, de hecho, en el caso mexicano, no lo es.

Pese a no poder afirmar lo expuesto por Lees y Shaw y Gordon Smith, el argumento neo institucionalista de la economía operativa sigue conservando su validez teórica. Aunque con sus límites prácticos, principalmente en el reto de establecer un número óptimo de comisiones, no hay duda de que se requieren una o más comisiones para el cumplimiento oportuno de las funciones parlamentarias. Si bien, en el caso mexicano, más comisiones no significa mayor tasa de iniciativas procesadas, es posible reconfigurar el argumento y afirmar que una mejor estructuración temática, aparejada a un razonado y estable número de comisiones puede hacer más probable la obtención de saldos positivos en el procesamiento de propuestas legislativas. En otras palabras, la cantidad de comisiones puede llegar a ser irrelevante si existe una correcta relación entre temáticas, cantidad de trabajo y consistencia en el tiempo. Bajo estas premisas es posible juzgar nuevamente la gráfica 6 y concluir que la Cámara tiene un sistema volátil y excesivamente grande, lo cual puede ser una de las explicaciones más fuertes para entender el bajo desempeño institucional del sistema.

Rol en el procedimiento. Previo a ubicar el papel de las comisiones en el procedimiento legislativo, es pertinente reiterar tres consideraciones expuestas previamente: la asignación, el criterio de integración y la determinación de la agenda. En México es la Junta de Coordinación Política la encargada de asignar a los miembros y mesas directivas de las comisiones, esto respetando el criterio de proporcionalidad, que le asegura a la oposición un lugar dentro de las comisiones más importantes. Mientras que la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, integrada por el

Presidente de la Cámara y los miembros de la Junta de Coordinación Política, es quien detenta la agenda legislativa. Sumado al hecho de que es la Mesa Directiva la encargada de turnar las iniciativas propuestas, se puede afirmar que las comisiones no pueden manejar una agenda particular ni controlar su propia integración. En otras palabras, las normas formales indican una organización partidista, pues reducen el control de las comisiones a favor de los partidos. A sabiendas de esto, se debe reconocer que, inclusive en la historia misma del Congreso mexicano, existen otras formas de organización normativa que empoderan a las comisiones respecto a otros organismos dentro del Congreso, un ejemplo es el reglamento de 1857 y la figura de la Gran Comisión. En síntesis, si comparamos la organización legislativa actual con formatos previos o de otros países, es bastante posible que las comisiones de la Cámara sean particularmente débiles.

Hecho el apunte anterior, el rol de las comisiones en el procedimiento legislativo puede develarse observando cinco elementos: la apertura de las sesiones de comisión, la facultad de iniciar leyes, de reescribir iniciativas, de controlar tiempos propios, y la obligatoriedad de dictamen previo a la discusión en el Pleno. Sobre la naturaleza pública o privada de la deliberación en comisiones, un argumento tradicional sostiene que las reuniones públicas diluyen las ventajas de la comisión, ya que, aunque las reuniones permiten la difusión de información, también facilita el monitoreo más estricto por parte de los partidos políticos. En pocas palabras, incentiva la disciplina legislativa (Mattson y Strøm, 1995: 282). No obstante, es posible la construcción de un argumento heterodoxo que considere la rendición de cuentas y el uso de nuevas tecnologías como punto de partida de una interacción dinámica, democrática y en tiempo real con los representados. Esta idea trasciende el presente estudio, pero plantea un enfoque no observado por los estudios tradicionales, ya que considera que la presión pública en tiempo real disminuye los efectos previstos por Mattson y Strøm.

El segundo punto, facultad de iniciar leyes, responde a los poderes de una comisión para impulsar una agenda legislativa. El tercer aspecto, revisión de iniciativas,

considera que una comisión tiene mayores poderes de agenda si puede reescribir, modificar o substituir una iniciativa, sin importar su origen. El cuarto punto, control de tiempos, obedece al grado de autonomía de la comisión, es decir, a la no interferencia de actores externos en su gestión interna. Una comisión que controla sus tiempos puede decidir en qué momento presentar el dictamen de una iniciativa, sin importar su origen. Finalmente, el último aspecto, obligatoriedad del dictamen, sugiere que un sistema tiene un mejor desempeño cuando las comisiones discuten las iniciativas de ley antes del debate en el Pleno. Esto supone una capa de especialización previa a la votación en el Pleno, al mismo tiempo que establece una condición de orden y de necesidad, es decir, que indiscutiblemente debe pasar primero por la comisión, por un proceso burocrático y por un requerimiento normativo.

El artículo 45 de la Ley Orgánica establece que las comisiones deben sesionar cuando menos una vez al mes y no restringe las sesiones a un carácter privado, por lo que se asume que están abiertas a todo público. Esta característica, en principio presencial, empieza a cobrar una dimensión distinta con las nuevas tecnologías y con la capacidad de un seguimiento digital. Este trabajo no observa este detalle a minuciosidad, sin embargo, es pertinente recalcar su tendencia. Asimismo, el artículo 71 constitucional, da el derecho de iniciar leyes a diputados y senadores y, al no establecerse limitación alguna sobre la individualidad de dichas propuestas, se asume que las comisiones por sí mismas pueden iniciar leyes. Esta práctica, de ser común, sería un indicador interesante, no obstante, no es normal que una comisión proponga iniciativas de ley, y mucho menos que tengan éxito. En cuanto a la revisión de iniciativas y la obligatoriedad del dictamen, los artículos 71 y 72 constitucional, el 45 de la Ley Orgánica del Congreso y el Reglamento de la Cámara de Diputados, diferencian el proceso de presentación de una iniciativa del proceso de elaboración de un dictamen. Asimismo, los dictámenes, como opiniones técnicas calificadas previo su paso por el Pleno, pueden, según el Art. 81 del Reglamento, incluir una o varias iniciativas. En síntesis, el lugar de la comisión en el procedimiento legislativo esta resguardado por ley y le concede a la comisión la prerrogativa de modificar las

iniciativas tanto como lo desee, antes de su discusión en el Pleno. Finalmente, sobre el control de tiempos, con excepción de las iniciativas preferentes, que tienen un límite de treinta días para su aprobación, las comisiones controlan los tiempos en que una iniciativa es dictaminada. Sin embargo, se debe remarcar que generalmente el proceso de dictamen suele ser corto, aspecto que refuerza el argumento de la organización partidista, pues supone que la negociación sobre la elaboración de leyes sucede fuera de las comisiones, y éstas sólo aprueban o rechazan el trámite según los intereses pactados entre los actores partidistas más relevantes.

Poderes extensivos y de recolección de información. Una comisión se fortalece significativamente si existe un respaldo normativo que le permita convocar a comparecencia a actores relevantes y haga vinculante las solicitudes de documentación y registros. Esto constituye una fuente primaria de información y ayuda a llevar a cabo análisis especializados sobre asuntos concretos, ya que facilita la canalización tanto de recursos como de información (Rivera Sánchez, 1998: 563). Además de su dimensión informativa, también es una herramienta de control y vigilancia del Ejecutivo, ya que permite un seguimiento cercano del desempeño de dependencias y entidades públicas. Esta variable puede reflejarse en distintos niveles de intensidad, siendo el menor la no explicitación de estas capacidades en el diseño normativo y, la mayor, obligando, a nivel constitucional, la asistencia de los actores convocados y la presentación de información relevante, sin importar si estos son entidades públicas o privadas.

Además de la obligatoriedad, otro factor a considerar es si la comparecencia o solicitudes de información pueden ser llevadas a cabo por la comisión por sí misma, o deben procesarse sus peticiones mediante un agente intermedio. Está de más advertir que comisiones poderosas pueden llevar esta tarea sin intervención de ningún otro organismo. En México, esta prerrogativa se le concede al Congreso por medio del Art. 28, 69 y 93 constitucional, 45 de la Ley Orgánica y 79, 158, 198-200 del Reglamento de la Cámara. Las comparecencias de los funcionarios públicos son obligatorias al momento de

presentar los informes anuales de sus actividades, además, las comisiones pueden por sí mismas citar a comparecer a funcionarios públicos en cualquier momento. Lo mismo ocurre con las solicitudes de información. La limitante más importante sobre esta capacidad es que sólo alcanza al sector público, ya que, aunque se puede citar a actores del sector privado, éstos no están obligados a asistir ni a presentar información al Congreso.

Una advertencia técnica sobre las comparecencias es que las comisiones no suelen dar información detallada sobre los actores externos con los cuales se reúne. Aunque tanto para actores gubernamentales como no gubernamentales reina la opacidad, para los segundos predomina una situación crítica, ya que simplemente los cabilderos son inexistentes en los registros de las comisiones. Esta situación ocurre principalmente por no diferenciarse entre comparecencias y reuniones de trabajo, lo cual imposibilita saber cuántas reuniones se llevaron a cabo con actores externos y qué carácter asumieron dichas sesiones. Esto se hace evidente mediante una rápida revisión de las actas de reuniones, mismas que revelan que solamente hubo cuatro comparecencias en comisiones durante la LXII Legislatura: una por parte de la C. de Comunicaciones con el Secretario de Comunicaciones y Transportes, otra de la C. de Energía con el Secretario de Energía, y dos de la C. de Hacienda y Crédito Público con el Gobernador del Banco de México y el presidente de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores. Sin embargo, si uno revisa las actas e informes de las comisiones, puede notar que estas están plagadas de participaciones con todo tipo de actores, tanto gubernamentales como no gubernamentales, en todos sus niveles. No obstante, algunas se consideran comparecencias, aunque formalmente no lo sean, y otras solamente son llamadas reuniones de trabajo. Por esta razón, el indicador “comparecencias” se omitió en el análisis, a reserva de que hace falta un estudio más detallado sobre este asunto. Una hipótesis, a propósito del bajo número de comparecencias y el alto número de reuniones con actores externos, es que la figura de “comparecencia” resulta amenazante y contraproducente si lo que se desea es abrir un canal de información, por lo que los

legisladores prefieren convocar a la mayoría de los actores por medio de la figura de “reuniones de trabajo”, que resulta mucho más flexible y amigable para los llamamientos. Por supuesto, se requiere una investigación particular sobre este punto para comprobar o no la hipótesis. Sin embargo, aunque aquí no se presentan los datos para respaldar la anterior afirmación, durante la recogida de información se hizo evidente esta dinámica en la Cámara.

Restricción a la membresía múltiple. La profesionalización pierde significado cuando a los miembros de una legislatura se les permite formar parte de un número ilimitado de comisiones. Expresado de otra forma, cuando en la práctica, los legisladores toman lugar en múltiples comisiones hacen poco probable su plena especialización en un campo de política específico. Teóricamente, la pericia y profesionalización se refuerzan si los miembros de una legislatura concentran su trabajo en sólo una comisión, en otras palabras, cuando todos los miembros pertenecen a únicamente una comisión (Mattson y Strøm, 1995: 271). Sin embargo, y aun asumiendo que un individuo puede desenvolverse efectivamente en un número limitado de interconexiones, difícilmente puede existir un parlamento con las características propuestas por la teoría. Hay que recordar que la asamblea es, fundamentalmente, un espacio institucionalizado de confrontación política, en donde los actores involucrados continuamente quieren posicionarse sobre los otros. Por ello es difícil pensar en una institución que limite a sus integrantes, y que estos lo convengan, impidiéndoles influir en la mayor cantidad de áreas posibles. Esta dinámica iría contra la lógica primaria de un parlamento.

Es bajo las consideraciones previas que la restricción a la membresía múltiple cobra relevancia como mecanismo mediador entre el funcionamiento profesional y la lógica de poder primigenio del Congreso. Por un lado, restringir la membresía a una sola comisión se orientaría a la construcción de un órgano puramente técnico, mientras que, por el otro, permitir la membresía ilimitada nulificaría cualquier oportunidad de profesionalización, haciendo del Congreso un órgano demagógico y primordialmente

discursivo. Además, la membrecía ilimitada beneficia a los partidos mayoritarios, quienes podrían extender su influencia en tantas comisiones como ellos mismos, y la cantidad de sus curules, se puedan permitir. De ahí la importancia de consensar un límite aceptable a la membrecía, que admita un mínimo de especialización individual, pero al mismo tiempo reconozca la ambición política de las partes interesadas.

En México, para la Cámara de Diputados, la membrecía múltiple a comisiones ordinarias está restringida por el Art. 43 de la Ley Orgánica del Congreso. Regularmente esta norma se cumple, y aunque no por ello se tiene una Cámara especializada, es un elemento que obliga a ordenar los intereses de los congresistas. Como se puede imaginar, sin embargo, ninguna norma puede funcionar plenamente por sí misma, la restricción a la membrecía múltiple debe estar acompañada de otros mecanismos para funcionar en plenitud. A lo anterior debe añadirse que los diputados tienen, todavía, permitido formar parte de comisiones temporales, lo cual engrosa sus obligaciones en la Cámara, y dificulta aún más su profesionalización. En resumen, esta variable se considera un elemento articulador entre el individuo y la comisión; la restricción a la membrecía múltiple es un rasgo positivo del funcionamiento en comisiones; y en la medida en que se cumpla con la norma, es más probable que el trabajo legislativo sea más profesional.

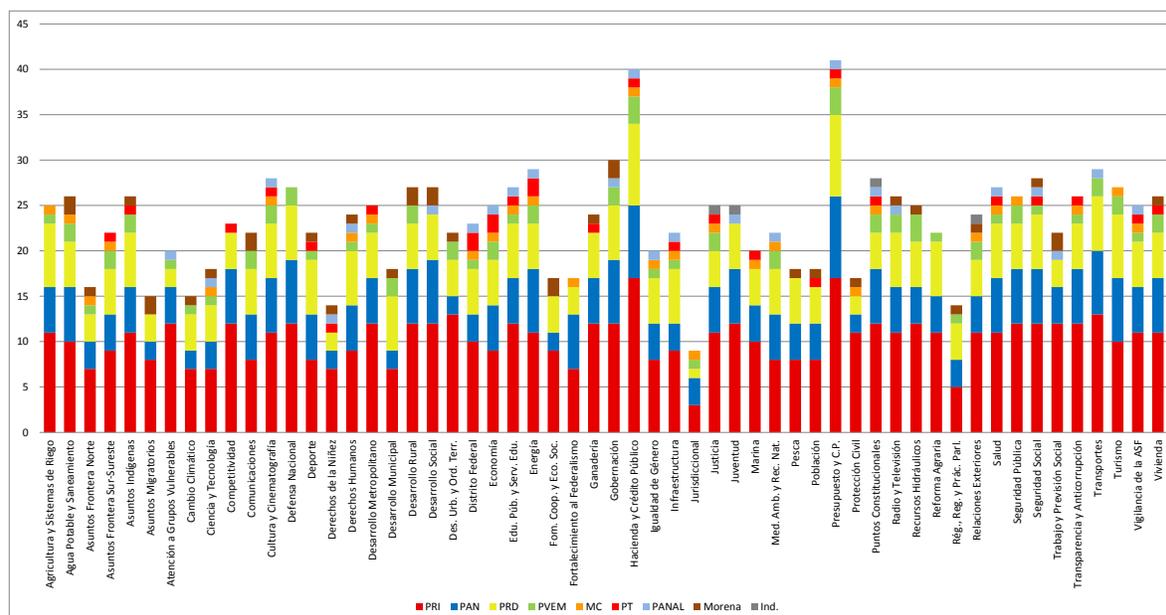
Tamaño y pluralidad

La observación *tamaño de la comisión*, es objeto de debate tanto académico como político, debido a que es muy difícil justificar convincentemente un tamaño determinado óptimo de operación. Tradicionalmente se sugiere que comisiones pequeñas incentivan la especialización y posibilitan la monopolización de la pericia legislativa en áreas particulares de política. En este sentido, y admitiendo que el tamaño de una comisión es un pendiente que debe resolverse democráticamente, se comparte el argumento propuesto por James Buchanan y Gordon Tullock (1962) y Sartori (1987): si bien resulta imposible acordar un número fijo de miembros, sí es posible pensar en un tamaño operativo óptimo, que responda al problema en términos de costos internos y externos en

la toma de decisiones. Así, las comisiones, son comprendidas como unidades de decisión que operan con una integración estable pero flexible, respondiendo a una recíproca compensación, adecuada al desigual posicionamiento de las preferencias involucradas, permitiendo elaborar decisiones discutidas y razonadas (Mattson y Strøm, 1995: 268). Lo anterior permite observar el fenómeno en términos de *outputs*, en tanto que los costos se reflejan una vez los productos salen de la comisión, y con ello, se elude la problemática de construir un “número ideal” de participantes.

En este estudio no se profundiza sobre los costos de las decisiones, lo cual requeriría un análisis puntual sobre procedimientos específicos, no obstante, y dados los antecedentes presentados en el capítulo anterior, sí se observa si las comisiones cumplen o no con la normativa en cuanto a la proporcionalidad y límite máximo de integrantes. Para ello se asume que la proporción y el número de integrantes es, cuando menos, un elemento consensuado entre las fuerzas del Pleno. Aunque en términos generales, el respeto a esta norma es una constante, es considerada aquí principalmente por ser un indicador individualizador, es decir, que puede ser medido en cada comisión. En síntesis, el respeto al Art. 43 de la Ley Orgánica del Congreso representa la estabilidad en el tamaño de la comisión y el respeto por la pluralidad política como criterio de integración. En este artículo se establece que las comisiones ordinarias tendrán hasta 30 miembros, con excepción de las comisiones de Hacienda y Crédito Público y Cuenta Pública, que podrán tener tantos hasta garantizar la representación proporcional de todas las fuerzas del Pleno. Sobre este indicador, se obtuvieron los siguientes resultados para la LXII Legislatura de la Cámara:

Gráfica 10. Tamaño e integración por comisión



Fuente: elaboración propia con datos del SIL.

Como se ve en la gráfica 10, todas las comisiones cumplen con la norma, ninguna supera los 30 miembros, con excepción de Hacienda y Crédito Público y Presupuesto y Cuenta Pública. En este sentido, 17 comisiones están por arriba de los 25 afiliados, mientras que el resto está por debajo. La principal ventaja de presentar los datos de esta forma es que evidencia no sólo el número de integrantes, sino también que ningún partido tiene mayoría en comisiones. No obstante y al considerar la pluralidad en comisiones, llama la atención que, sin considerar a Morena (ya que se constituyó como partido empezada la legislatura), solamente 11 comisiones tienen representación de todas las fuerzas políticas: Cultura y Cinematografía, Distrito Federal, Economía, Educación Pública y Servicios Educativos, Energía, Hacienda y Crédito Público, Infraestructura, Presupuesto y Cuenta Pública, Puntos Constitucionales, Salud, y Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación. Sólo estas 11 comisiones, de 56, cumplen con los dos criterios deseables: respeto a la norma en cuanto a integración y representación de todas las fuerzas políticas. El resto de comisiones, aunque acatan el número de miembros reglamentado, no logran la representación total. Esto se debe a que la plena representación significaría quebrantar la restricción a la membrecía múltiple, ya que los

partidos con menos legisladores se verían obligados a participar en más comisiones promedio por miembro, haciendo insostenible el trabajo de su bancada. Si bien los partidos suelen pedir curules según su agenda política, no cabe duda de que el alto número de comisiones viene también a afectar la posibilidad de una completa representación a este nivel. Asimismo, el número de comisiones, resulta ser, nuevamente, un excelente mecanismo para reducir la influencia de los partidos minoritarios, limitando su acceso mediante la excesiva subdivisión temática de comisiones.

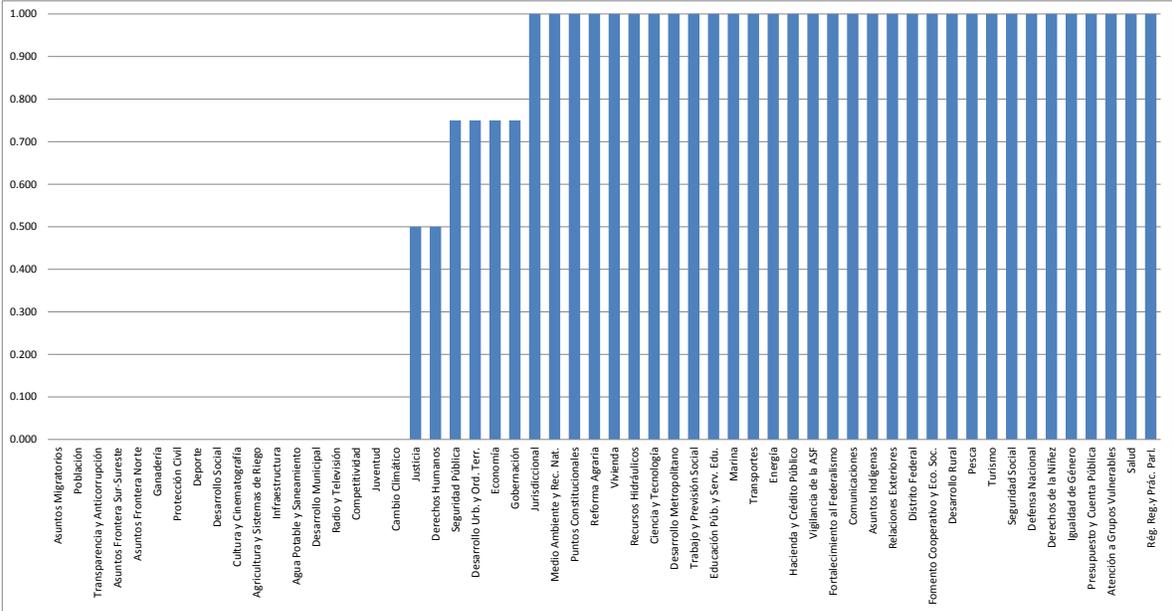
Permanencia

La permanencia en el tiempo o estabilidad, es una de las variables tradicionales para explicar la fortaleza de una legislatura. Esta misma lógica puede ser ocupada para explicar el desempeño institucional de cada comisión en un sistema. La permanencia no es otra cosa que la continuidad de una comisión de una legislatura a otra, esto implica no sólo su existencia explícita sino también una baja rotación de sus miembros y el mantenimiento de un área jurisdiccional exclusiva. En el polo opuesto, se encuentran las comisiones temporales, que son reformadas de una a otra legislatura, con una membrecía transitoria y una jurisdicción ambigua o cambiante. Este argumento se sostiene en tanto que la permanencia ofrece a los miembros la oportunidad de especializarse en un área específica, permitiendo, a la larga, un cierto grado de autonomía para las comisiones, debido al conocimiento y capacidades con el tiempo adquiridas. En este sentido, un sistema con alta permanencia se asocia a legislaturas activas y viceversa (Olson y Mezey. 1991: 15).

Se ha reafirmado a lo largo del presente trabajo que, en México, una de las principales carencias es la profesionalización legislativa (indicador de ello es la experiencia legislativa mostrada en la gráfica 5), esto, en gran parte, se debe a la falta de permanencia en el sistema de comisiones en sus tres dimensiones: su existencia es volátil, su membrecía rotatoria (debido a la prohibición a la reelección inmediata) y su jurisdicción ambigua y no garantizada. Aunque sí existen comisiones con alta estabilidad en el tiempo (Las comisiones de Hacienda, Defensa y Gobernación pueden rastrearse desde la I

Legislatura), su importancia y correspondencia burocrática están más relacionados con una dinámica informal que con un genuino empoderamiento del Congreso. Debido a que aquí el objetivo es la construcción de un indicador general y de fácil comparabilidad, se observan qué comisiones se han mantenido constantes al menos desde cuatro legislaturas atrás, es decir, desde la LVIII Legislatura, y sin interrupción. Para efectos prácticos, si las comisiones se mantienen desde la LVIII Legislatura, se les da una calificación de 1; si inician desde la LIX Legislatura, reciben .75; y si están presentes desde la LX Legislatura, reciben .5; no hubo casos de comisiones originadas desde la LXI, a las cuales les correspondería la calificación de .25; sin embargo, si hubo más de una comisión creada en la LXII Legislatura, en cuyos casos la calificación es 0, por no tener antigüedad alguna.

Gráfico 11. Permanencia



Fuente: elaboración propia con datos del SIL.

De las 56 comisiones de la LXII Legislatura, 36 tienen estabilidad desde la LVIII Legislatura, cuatro desde la LIX y dos desde la LX. Lo cual muestra que alrededor de una tercera parte del cuerpo de comisiones es de reciente creación. Si tomamos a las 24 comisiones con menos estabilidad y sumamos el número de años que han estado presentes en la institución, nos da un total de 48 años, lo cual significa un promedio de

dos años por comisión. Si bien el promedio es engañoso, ilustra lo preocupante que es la volatilidad del sistema de comisiones. Lo anterior sin considerar las seis comisiones que desaparecieron o se renombraron de la legislatura anterior, resultando, en más de un caso, en subdivisiones innecesarias de competencias. Es el caso de la comisión de Juventud y Deporte, que se convirtió en dos comisiones distintas; o la de Población, Fronteras y Asuntos migratorios que se dividió en cuatro. En efecto, se puede afirmar que la creación y desaparición de comisiones no es producto de un debate serio sobre la necesidad de adaptación de la Cámara, sino que responde a las necesidades de los líderes parlamentarios. Especialmente de aquellos que representan a los partidos mayoritarios.

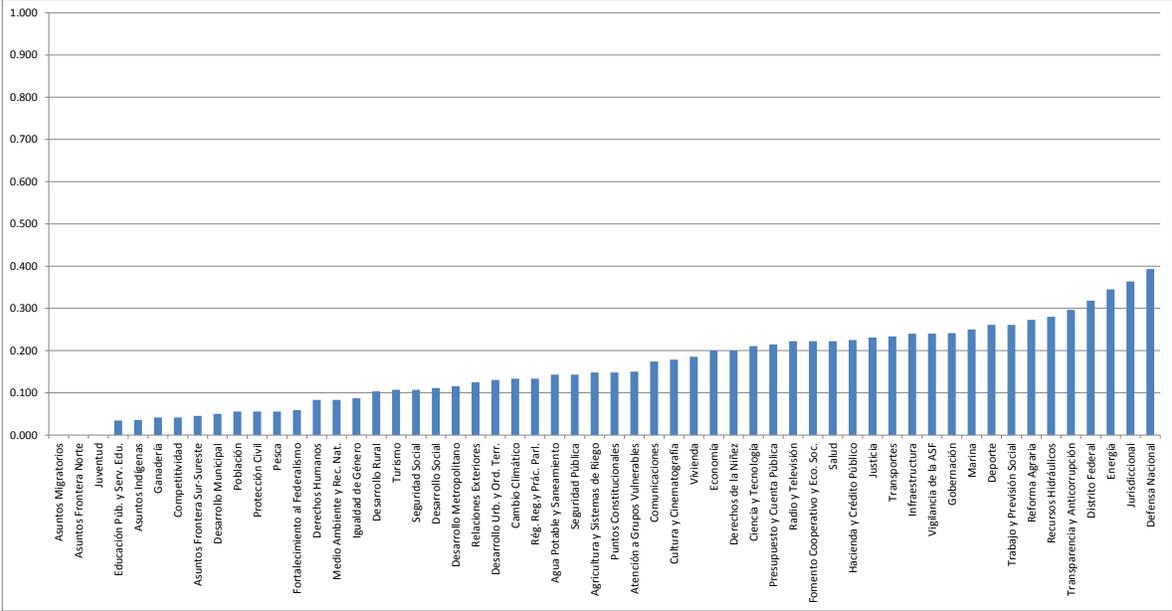
Experiencia

El imperativo de correspondencia con la burocracia del gobierno hace necesario la existencia de comisiones profesionales. Como ya se ha mencionado anteriormente, para un efectivo funcionamiento y una adecuada supervisión de las actividades del gobierno, es preciso que las comisiones no sólo sean fuentes de pericia legislativa, sino también que, desde su integración, se compongan de elementos con experiencia sobre el área de política que les compete. Este indicador, así como las instituciones que la afectan, son un elemento para explicar qué tipo de organización predomina en una legislatura, especialmente por ser uno de los de mayor atención en la literatura. Recordando el primer capítulo, una baja profesionalización se asocia a una organización partidista, mientras que una alta pericia se acerca a una organización distribucional o informacional. Lo anterior dependerá de qué tipo de comportamiento se incentive por parte de las instituciones legislativas. Si los mecanismos establecen un flujo de información guiado por “derechos de propiedad”, es más probable que se trate de una organización distributiva, pero si la información se regula en términos del beneficio común, entonces la organización se acerca al tipo informacional.

De todos los indicadores expuestos en este capítulo se pueden presentar trabajos profundos y más completos, especialmente si se hace referencia a la especialización. Este concepto puede ser entendido en varias dimensiones, las cuales se pueden resumir en dos

generales: experiencia legislativa y no legislativa. La primera hace referencia al conocimiento previamente adquirido en un puesto de representación política (el cual puede subdividirse en experiencia local o federal), mientras que la segunda dimensión advierte del conocimiento adquirido en la burocracia, en el partido político, en el sector privado, en la académica, o cualquier actividad individual que beneficie a la comisión. Lo ideal, según el institucionalismo, es que la pericia no dependa de la voluntad individual, sino que existan mecanismos institucionalizados que incentiven y resulten en profesionalización tanto individual como colectiva. En México, este elemento es difícilmente medible debido a la prohibición de la reelección inmediata, sin embargo, y gracias a la posibilidad de reelegirse de manera no consecutiva, es posible observar la especialización de las comisiones contabilizando cuantos de sus miembros han sido legisladores a nivel federal.

Gráfico 12. Experiencia



Fuente: elaboración propia con datos del SIL.

La baja experiencia y especialización del Congreso mexicano es uno de los pesos más importantes para esta institución, impidiéndole, no sólo una mejor evaluación legislativa, sino también un control a profundidad del Ejecutivo e, internamente,

impidiendo un sistema de *seniority*, en donde se privilegie la ambición estática. Esta problemática permea a las comisiones, las cuales, individualmente, no logran concentrar suficiente experiencia como para considerarlas órganos profesionales.

Ninguna de las comisiones de la LXII Legislatura supera el 40% de experiencia legislativa entre sus miembros. Sólo en tres comisiones, Derechos Humanos, Jurisdiccional y Energía, se logra el tercio de especialización entre sus miembros, el resto de las comisiones están por debajo de esta cifra. Más preocupante es que 33 comisiones ni siquiera superan el 20%, de las cuales, casi la mitad, no suman ni el 10% de experiencia. Otro punto es que la experiencia se distribuye heterogéneamente, en lugar de homogéneamente como es deseable. Lo anterior no resulta sorprendente si lo cotejamos con el análisis de la restricción a la membrecía múltiple, la baja especialización en general de la Cámara (Gráfica 5), y el elevado número de comisiones. Una explicación a esta marcada concentración de la experiencia en unas comisiones sobre otras puede encontrarse en la teoría partidista, ésta sugiere que los partidos colocan a sus miembros más leales y con más experiencia en aquellas comisiones en donde tengan un mayor interés de control político. En contraste, en una organización distribucional o informacional, la experiencia sería más homogénea, ya que respondería a las necesidades electorales del diputado o del Pleno en colectivo. Estos datos vuelven a traer a colación la hipótesis de que el desempeño institucional de las comisiones en una organización partidista es contextual y depende de los intereses del partido y de sus posibilidades por otorgarle a comisiones específicas autonomía, sin por ello perder su nivel de injerencia.

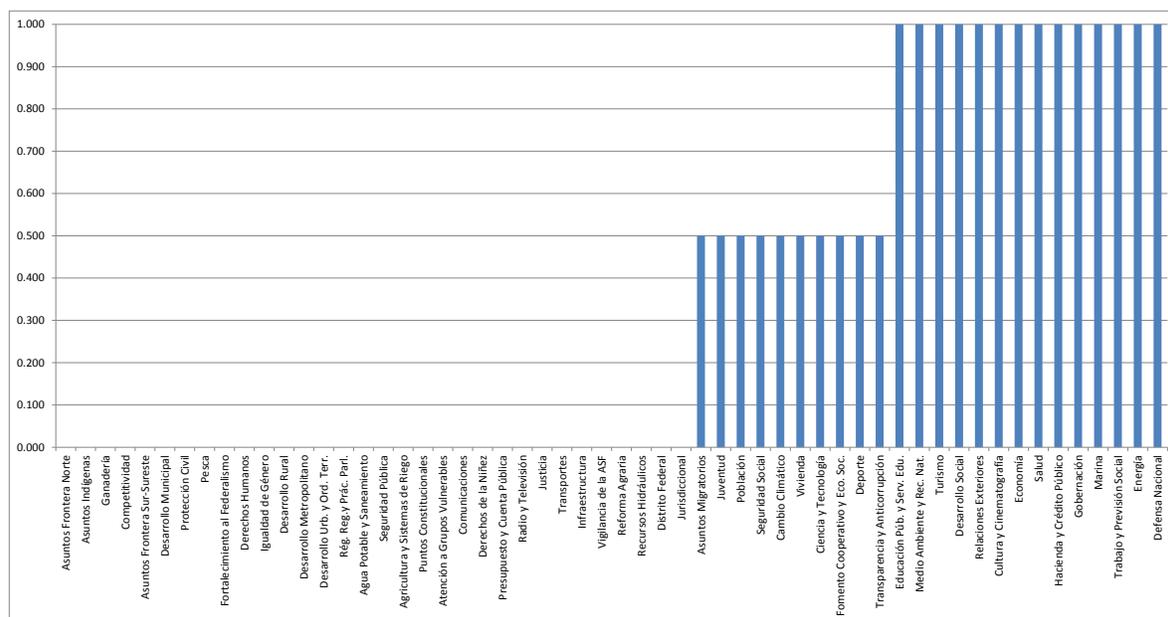
Simetría burocrática

Una efectiva vigilancia del ejercicio de gobierno es más probable si existe una correspondencia entre el sistema de comisiones y las dependencias administrativas del Ejecutivo (Strøm, 1990). Un vínculo directo facilita el flujo de información y, por ello, el desempeño de las comisiones. La simetría permite, primero, la construcción de redes temáticas, en donde la comisión se posiciona como un gestor relevante de información, debido a que se hace más probable su papel como intermediario entre las agencias

administrativas y los *outsiders* o grupos de interés. Segundo, el desempeño aumenta en tanto se facilite el seguimiento del gobierno, pero también en la medida que se permite e incentiva el seguimiento de los productos legislativos de la comisión. Por lo anterior, una correspondencia 1:1 se acerca más a un modelo informacional que a cualquier otro.

Es preciso advertir que esta variable suele empalmarse con la de jurisdicción exclusiva, sin embargo, la práctica puede no corresponder con la normativa. Este es el caso del Congreso en México, donde varios aspectos se articulan para generar una asimetría con la burocracia. Por un lado, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se ha reformado más de 50 veces desde su promulgación en 1977, cambiando la estructura de gobierno y dificultando la armonización institucional con el Legislativo. Por otro lado, aunque idealmente las comisiones deberían corresponderse con las secretarías de estado, la realidad es que cada vez es más compleja la Administración Pública, provocando relaciones de segundo orden, es decir, vínculos debajo del rango de secretaría. El resultado es un sistema fragmentado que no se relaciona paralelamente con las secretarías de estado, obteniendo, generalmente, más de un vínculo. Especialmente al observar las entidades debajo de las Secretarías de Estado. Para efectos prácticos de esta investigación, este indicador se ponderó de la siguiente forma: se obtiene la unidad si la comisión tiene un vínculo único con una Secretaría de Estado, la mitad si se vincula con una entidad sin nivel de secretaría, y cero si tiene más de un vínculo o no tiene conexión alguna.

Gráfico 13. Simetría burocrática



Fuente: elaboración propia con datos de <http://www.gob.mx/gobierno>.

Únicamente 14 comisiones tuvieron vínculo directo con alguna secretaría de Estado, lo cual representa la condición ideal de organización legislativa. También significa que cuatro Secretarías quedan sin supervisión del Poder Legislativo: Función Pública; Comunicaciones y Transporte; Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; y, Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano. En el caso de la SEDATU, el vínculo con la comisión de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial se consideró nulo debido a la existencia de las comisiones de Desarrollo Metropolitano y de Desarrollo Municipal, las cuales entran en competencia directa por la indefinición de sus funciones. Lo mismo ocurrió con la SCT y la SAGARPA, que tienen más de un enlace en comisiones. Para la SCT son la C. de Comunicaciones y la C. de Transporte; mientras que para la SAGARPA son las comisiones de Agricultura y Sistemas de Riego, Desarrollo Rural, Ganadería, y Pesca. La existencia de más de un enlace no refleja simetría alguna con el Gobierno, de hecho, refleja duplicación de competencias, lo cual termina por complicar innecesariamente el trabajo legislativo. Tener más de un enlace tiene consecuencias igual de perjudiciales que no tener enlace. El caso de las cuatro conexiones de la SAGARPA es dramático y a todas luces un ejemplo de asimetría legislativa. Asimismo, es prueba del

bajo nivel de adaptabilidad del sistema de comisiones frente a su ambiente. Por último, se advirtió de la existencia de dos secretarías sin vínculo con el Legislativo, SFP y la SDATU; y, lo que es más preocupante, hay 36 comisiones sin responsabilidad a nivel secretarial.

De las 36 comisiones sin enlace secretarial, solamente 10 tienen algún vínculo bien definido con la Administración Pública. Estos datos descartan la justificación de que las comisiones sin nivel de secretaría cubren algún espacio de importancia gubernamental, ya que 46% de las comisiones simplemente no tienen razón de existir. Los 10 enlaces relevantes entre el sistema de comisiones y la administración pública son:

Cuadro 6. Relación Comisiones-Órganos de la Administración Pública Federal (sin rango de secretaría).

Comisiones	Organismo de la Administración Pública Federal
Asuntos Migratorios	Instituto Nacional de Migración
Cambio Climático	Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático
Ciencia y Tecnología	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
Deporte	Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte
Fomento Cooperativo y Economía Social	Instituto Nacional de Economía Social
Juventud	Instituto Mexicano de la Juventud
Población	Consejo Nacional de Población
Seguridad Social	Instituto Mexicano del Seguro Social
Transparencia y Anticorrupción	Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales
Vivienda	Comisión Nacional de Vivienda

Fuente: elaboración propia con datos de <http://www.gob.mx/gobierno>.

Inclusive al hacer este análisis en un nivel inferior a Secretarías de Estado se encontraron subdivisiones innecesarias por parte de la Cámara. Es el caso del Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal, el cual tiene dos vínculos con el sistema de comisiones: la C. de Desarrollo Municipal y con la C. de Fortalecimiento al Federalismo. No parece haber un criterio racional bien justificado para la creación,

división y disolución de comisiones. No obstante, se debe reconocer que el presente análisis se limita a una revisión léxica de las comisiones y de los organismos de la Administración Pública, es decir, no se hizo una revisión a profundidad del parentesco entre los temas tratados por cada uno. Pese a ello, esta evaluación resulta satisfactoria para los objetivos de la investigación. En síntesis, el análisis léxico revela la disparidad de las comisiones, mismo que nos induce a cuestionar sus actividades. Esta conclusión se refuerza con la observación posterior sobre jurisdicción exclusiva.

Jurisdicción exclusiva

Esta observación, que tiene que ver con el mandato u objetivo de la comisión, curiosamente suele estar bien definida en comisiones *ad hoc*, ya que son creadas para tareas específicas, sin embargo, en el caso de las comisiones permanentes, que tienen a su cargo varias tareas, delimitar su área de trabajo resulta una tarea compleja y depende de lo bien correspondido que este el cuerpo de comisiones con las dependencias del gobierno. Pero, a diferencia del indicador anterior, la exclusividad tiene más que ver con explicitarlo en la norma, que con la simetría burocrática. En palabras simples: la función de la comisión debe estar reglamentada formalmente. A este elemento de exclusividad se le denomina “derechos de propiedad” (*property rights*), e indica la monopolización sobre la legislación de un área de política específica. Este término sugiere que aquellas comisiones con “derechos de propiedad” tienden a influir más que las comisiones con jurisdicciones superpuestas o inexistentes, debido a que estas últimas ven sus tareas duplicadas innecesariamente, limitando su alcance en el proceso político (Mattson y Strøm, 1995: 269 y Rivera Sánchez, 1998: 552).

En México la jurisdicción está regulada por el Art. 39 de la Ley Orgánica del Congreso, el cual establece que “su competencia se corresponde en lo general con las otorgadas a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal”. Ya que los derechos de propiedad están ligados a la simetría con la burocracia, es prudente afirmar que las competencias no están bien especificadas por comisión, ya que dependen de la interpretación de la Mesa Directiva, la Junta de Coordinación Política y de la

Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos. Además, como se mostró, hay tanto comisiones que no se corresponden a ninguna entidad, como Secretarías que no se ven reflejadas en ninguna comisión. La frontera entre comisiones es tenue y depende de la simetría e interpretación que se dé a la organización burocrática, por lo que quien asuma el papel de intérprete cuenta con un gran poder político en la Cámara. En síntesis, las labores en la Cámara no están bien definidas, y aunque existe un mecanismo para discriminar el trabajo parlamentario, depende de la disposición de un órgano ajeno a la comisión y de la inexistente correspondencia con la Administración Pública.

Este indicador, se comporta mayoritariamente como una constante por tratarse de una observación normativa. Por ello no se requiere una gráfica para resumir lo encontrado. Es incluida al análisis por ser un potencial elemento diferenciador entre comisiones, es decir, puede tratarse a cada comisión con sus particularidades temáticas, aunque en la práctica no se manifieste. En México, sin una definición clara de las áreas de propiedad de cada comisión no puede existir exclusividad política, y por ende, tampoco profesionalización institucional. La falta de este elemento sentencia cualquier duda y cierra la posibilidad a una organización informacional. Es prácticamente imposible que las comisiones gestionen eficazmente información relevante si no se institucionalizan vínculos estables y específicos con los otros órganos de gobierno. Por todo lo anterior, para la mayoría de las comisiones el indicador toma la menor calificación posible (0). La única excepción es la comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, la cual obtiene la mayor calificación (1), debido a que en el Art. 40 de la LOCG se especifica su área de acción:

“Se encargará de:

- a) preparar proyectos de ley o de decreto para adecuar las normas que rigen las actividades camarales;
- b) Dictaminar las propuestas que se presenten en esta materia...

- c) Impulsar y realizar los estudios que versen sobre disposiciones normativas, regímenes y prácticas parlamentarias.”

Aunque simple, este párrafo es suficiente para no dejar dudas sobre las actividades, labores y objetivos de esta comisión. Lo ideal sería que cada comisión tuviese especificaciones similares. Se cita el artículo para evidenciar que no se debe ser meticuloso ni extenso para otorgarle a cada comisión derechos de propiedad sobre un área de política, basta con ser concreto y simple.

Subcomisiones

Las tareas asignadas a una comisión siguen siendo muy amplias, pese a estar filtradas por su campo de acción. Por ello es deseable que éstas desarrollen procedimientos y divisiones internas que les permitan diferenciar sus labores. Las subcomisiones son la forma más común y recomendable de división interna del trabajo. Éstas pueden estar formalmente constituidas o existir de manera informal, es decir, que su creación quede a discreción de la comisión. Las subcomisiones tienen el mismo efecto que las comisiones en la legislatura: restringen el rango de intereses políticos representados en la comisión, reduciendo el costo interno y aumentando el costo externo de la toma de decisiones. La teoría distribucional considera que las subcomisiones fungen como mecanismos de personalización legislativa; la teoría informacional sugiere que permiten la especialización a un bajo costo (Mattson y Strøm, 1995: 272); mientras que la teoría partidista asume que, si las comisiones son extensiones del control partidista, las subcomisiones son insignificantes y su existencia se justifica únicamente por dos motivos: dividir el trabajo burocrático o impedir el paso de legislación adversa a sus intereses.

Las subcomisiones, hay que advertir, son un tema poco estudiado, en donde existe un alto grado de especulación teórica. Por un lado, se sugiere que producirían más legislación personalista y regional que legislación colectiva; por el otro, se argumenta que permitirían considerar simultáneamente varios insumos, al mismo tiempo que introducen un costo adicional por agregar una etapa extra al proceso legislativo, obstaculizando la eficiencia legislativa; por último, sin reglas claras, y con comisiones fuertes, los subcomités

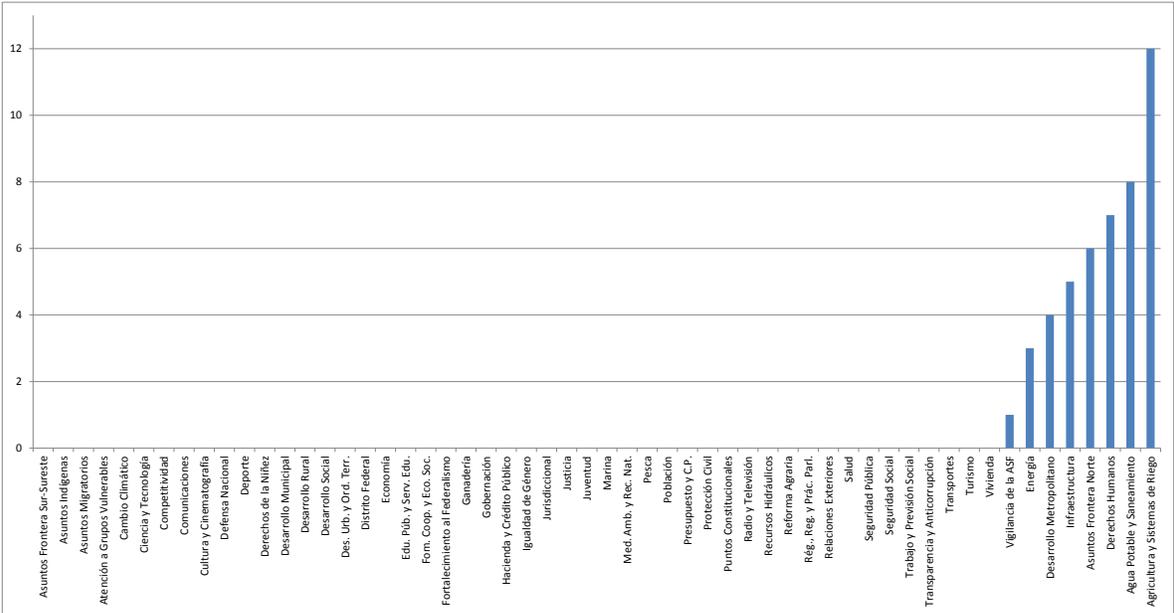
serían objeto de fuertes disputas políticas. En cualquier caso, no cabe duda de que es un tema pendiente en los estudios legislativos. Por qué existen o por qué no, sigue siendo una pregunta que provoca amplio debate, no obstante, el presente estudio sugiere que su existencia es deseable, especialmente si consideramos la complejidad de la administración pública, que constantemente se adapta a las necesidades y presiones sociales. Y al ser las comisiones permanentes órganos fijos al inicio de una legislatura, las subcomisiones se presentan como un excelente mecanismo de adaptación institucional, especialmente si su constitución depende únicamente de la comisión.

Es prudente, aun así, reconocer las advertencias teóricas y sostener que es más probable que la existencia de subcomités pierda sus beneficios políticos sin el establecimiento de procedimientos internos claros, que impidan la hiper burocratización del proceso legislativo, la personalización de sus productos y reduzcan los costos externos hasta su punto más bajo. En otras palabras: es imposible separar a las subcomisiones de los procedimientos internos de la comisión (ya sea que sean autoimpuestos o no). En síntesis, la existencia y reglamentación de subcomisiones es un paso en la dirección correcta y aunque es preciso un análisis a conciencia del diseño que las envuelve, en principio no se puede negar que facilitan la vigilancia y permiten una mayor profesionalización colectiva.

En México las subcomisiones están reglamentadas por el Art. 44 de la Ley Orgánica y, principalmente, por el Art. 152 del Reglamento de la Cámara. El Reglamento del Congreso es sorprendentemente claro en el papel de las subcomisiones: les asigna la tarea de desarrollar pre-dictámenes, los cuales, una vez aprobados, son presentados para la discusión en la comisión; se defiende su estabilidad asegurando su existencia para toda la legislatura; promueve una integración que respete la pluralidad de la comisión; explicita el mínimo de sus integrantes; y les ofrece un amplio margen para controlar sus tareas. Asimismo, se le otorgan amplias prerrogativas a la comisión para la creación de subcomisiones, por ello, es pertinente afirmar que, en términos normativos, existen

mecanismos que permiten la creación y funcionamiento de subcomisiones fuertes. Sin embargo, las subcomisiones no suelen ser organismos relevantes en el proceso legislativo, debido a que la organización predominantemente partidista del Congreso mitiga sus beneficios. Su número y estabilidad entre legislaturas es volátil y su papel en el proceso sobrevalorado, impidiendo un correcto desempeño institucional de éstas unidades de trabajo legislativo. La sólida normatividad contrasta con la práctica, ya que tienden a ser irrelevantes e inconsistentes en el sistema de comisiones.

Gráfico 14. Subcomisiones



Fuente: elaboración propia con datos de los micrositos de las comisiones. http://sitl.diputados.gob.mx/LXII_leg/listado_de_comisioneslxii.php?tct=1.

La creación de subcomisiones es prueba de que un buen diseño normativo no necesariamente se corresponde con los efectos deseados (o al menos implícitamente planteados en la reglamentación). Como se puede ver en la gráfica 14, sólo ocho comisiones hacen uso de subcomisiones para sus actividades internas, el resto no consideraron útil este mecanismo. Inclusive entre las comisiones con presencia de subcomisiones se puede notar una variación en su número, ya que, al igual que con el número de comisiones, en realidad no existe costo o justificación para la creación de

subcomisiones. La discrecionalidad de su creación está relacionada con el poco o nulo desempeño institucional que éstas tienen. La fuerza del partido es suficiente para hacer de las subcomisiones una verdadera pérdida de tiempo y esfuerzo para los legisladores.

3.1.2. Desempeño institucional de las comisiones

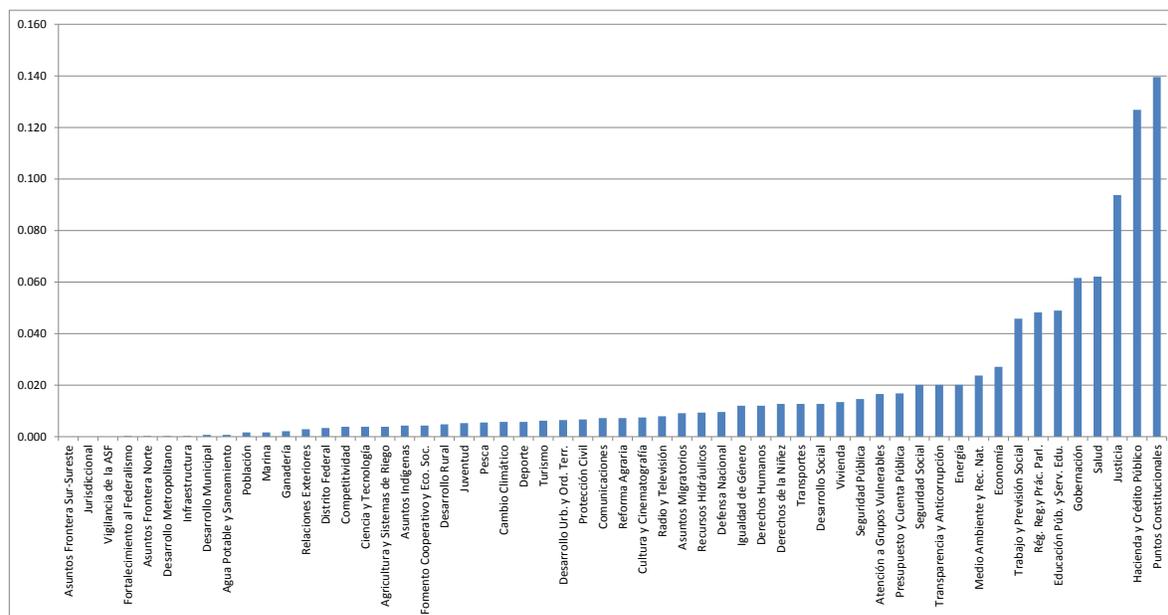
Iniciativas turnadas

Existen temáticas prioritarias las cuales siempre son integradas en las agendas legislativas de los actores políticos, áreas de alto impacto en donde todos quieren influir. Las comisiones encargadas de la legislación sobre este tipo de políticas son más influyentes en dos sentidos. Primero, por existir un claro consenso del alcance de sus funciones, que se manifiesta en un número significativo de iniciativas turnadas. Segundo, esta presión extra les otorga mayor autonomía y les obliga llevar sus tareas con un mayor grado de pericia, ya que deben, por un lado, fungir como filtro efectivo para la alta cantidad de insumos y, por el otro, generar acuerdos convincentes para las partes interesadas, las cuales están constantemente vigilando su accionar. Este último punto es consistente con el argumento de que el partido puede ceder autonomía si requiere que la comisión entregue productos técnicos de calidad. Por ello, esta observación parte del supuesto de que las comisiones con mejor desempeño y grado de injerencia son también aquellas a las que más trabajo se les adjudica, principalmente por existir un interés generalizado en incidir sobre campos específicos de política. Este argumento podría extenderse a la hipotética afirmación de que las comisiones que requieren un mayor grado de negociación en su integración, son también aquellas que más iniciativas recibirán, ya que todos los actores desean llegar a incidir sobre sus temáticas, sin embargo, aquí no puede mostrarse evidencia suficiente que confirme esto.

Este indicador se obtiene de dividir el número de iniciativas turnadas a la comisión sobre el número total de iniciativas presentadas en la legislatura. Un resultado deseable sería que a las comisiones se les turnara más o menos el mismo número de iniciativas, lo

cual sería evidencia de que las prerrogativas de las comisiones están bien especificadas, provocando que cada una tuviese un grado similar de desempeño. Se debe advertir que, a menos que una sola comisión le fuesen turnadas todas las iniciativas durante una legislatura, es prácticamente imposible que se obtenga la calificación máxima (1).

Gráfico 15. Iniciativas turnadas



Fuente: elaboración propia con datos de la Gaceta Parlamentaria.

En esencia la gráfica anterior muestra el porcentaje del total de iniciativas presentadas que le fueron turnadas a cada comisión. Existen dos posibles escenarios al evaluar este indicador: el resultado deseable es que reflejen una distribución homogénea; por otro lado, el panorama adverso, es que exista una marcada concentración sobre algunas pocas comisiones. Éste último es el caso de la Cámara. Si bien en términos generales se encuentra un marcado sesgo hacia la derecha, también se muestra que comisiones son consideradas por los actores como las de mayor impacto o interés político. Este sobre interés representa por sí mismo una posición de influencia política de las comisiones con más iniciativas sobre el resto. Como ya se mencionó, el número de propuestas ha aumentado de forma importante a lo largo del tiempo, en parte debido al deseo de la oposición por impulsar su propia agenda, lo cual ha devenido en una baja

eficiencia legislativa de la Cámara año con año. Este fenómeno se amplifica en comisiones, debido a que las iniciativas no se dispersan proporcionalmente. Si los actores políticos tienen interés en afectar ciertas áreas más que otras, resulta inevitable cargarles el trabajo a unas pocas comisiones, especialmente en una organización partidista en donde la producción de comisiones es un crédito político, por lo que es de esperar la existencia de comisiones sin valor.

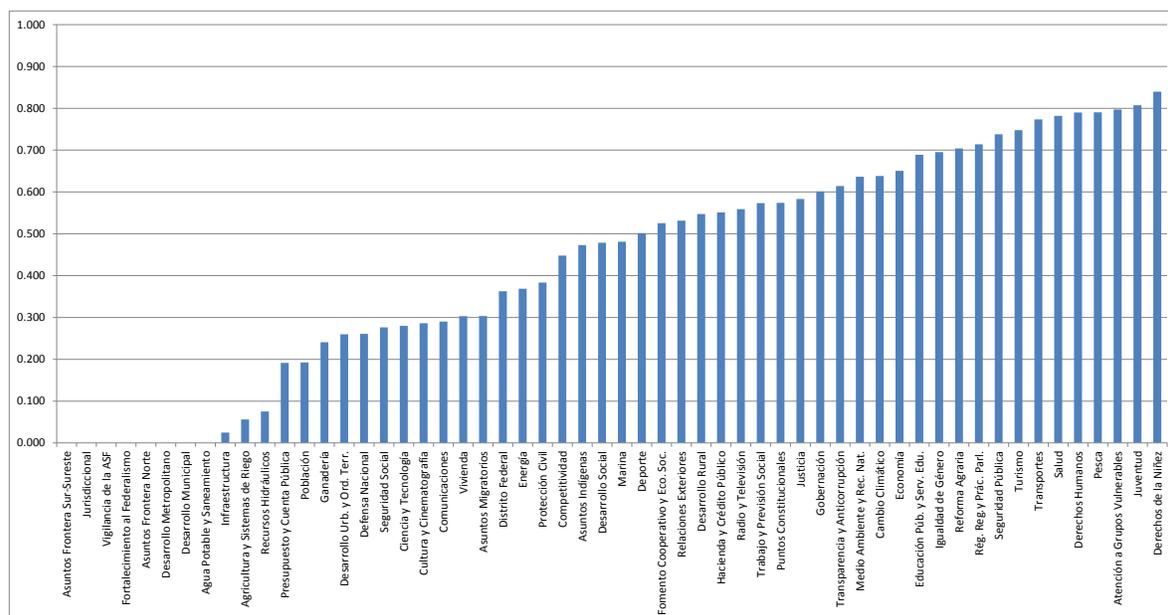
Tan solo ocho comisiones cargan con alrededor del 62% de las iniciativas turnadas, y cerca de un tercio de las comisiones con más iniciativas turnadas soportan el 86% de las propuestas legislativas. Esto contrasta al evidenciarse que el 60 por ciento de las comisiones (34), tan sólo se les turna el 13% de las iniciativas. Reflejando no sólo una enorme desigualdad en la distribución del trabajo parlamentario, sino también un desprestigio de la labor legislativa por parte de casi dos terceras partes del cuerpo de comisiones. Si bien existen comisiones que por su naturaleza suelen legislar poco, y no por eso son menos importantes, como es el caso de la comisión de Vigilancia de la ASF, es difícil creer que esta condición se encuentre en 34 de las comisiones. Se debe resaltar esta desigualdad como una falta de organización legislativa, especialmente si se considera que de las ocho comisiones superiores, tan solo tres comisiones, Puntos Constitucionales, Hacienda y Crédito Público y Justicia, soportan el 34% de las iniciativas turnadas, en otras palabras, cerca del 50 por ciento del total turnado a las ocho comisiones con más propuestas legislativas. En conclusión, el fenómeno del aumento de las iniciativas a través de los años se agrava una vez que las legislaturas tienen que turnar dichas propuestas. Esta desproporcionalidad puede ser un factor explicativo de la baja productividad de la Cámara, ya que incluso si las peores 51 comisiones dictaminaran todo lo que se les turna, apenas se alcanzaría una eficiencia legislativa del 51%. Dicho de otra manera, es imposible pedirle productividad a la Cámara sin exigirle primero una reestructuración de su organización interna.

Eficiencia legislativa

Por mucho que una comisión reciba grandes cantidades de iniciativas, perderá su relevancia si no puede procesarlas. Una comisión se desempeña correctamente en tanto pueda dictaminar oportunamente la cantidad de trabajo que le es asignado. La tasa de eficiencia legislativa, sin embargo, debe observarse con cautela, ya que por sí misma puede generar una idea errónea de las capacidades de la comisión. Esta observación es más prudente si se acompaña de la variable anterior y siguiente, de esta forma se cotejará si la alta eficiencia se debe a un bajo nivel de iniciativas turnadas o es, en efecto, una comisión de gran intensidad. Este indicador es apropiado en tanto evidencia lo bien o mal organizado que está un sistema de comisiones, si un sistema se organiza de tal forma que sus comisiones responden a las necesidades ambientales (con una simetría burocrática de 1:1, por ejemplo), es más probable que la eficiencia se reparta homogéneamente entre las comisiones. Sin embargo, con una mala organización, la eficiencia variara mucho entre comisiones, debido a que a las comisiones “sobrantes” se les turna muy pocas iniciativas, las cuales son dictaminadas oportunamente; mientras que las comisiones más importantes tienen grandes cantidades de trabajo que no pueden procesar por más recursos que dispongan. Para evitar la distorsión sobre este indicador, se le asigna 0.5 a las comisiones que iguallen o superen el promedio de dictámenes elaborados por el sistema de comisiones en su conjunto, y se adiciona otro 0.5 si dictamina todo lo que les es turnado⁴⁰.

⁴⁰ A la comisión de Infraestructura se le turno una sola iniciativa, misma que dictaminó. Para evitar que esta comisión ocupe una posición indebida en la lista y de una errónea impresión de eficiencia, se le asignó 0 iniciativas turnadas.

Gráfica 16. Eficiencia legislativa



Fuente: elaboración propia con datos de la Gaceta parlamentaria.

La ventaja de esta operación es que muestra qué comisiones responden mejor a partir de dos criterios: la cantidad de trabajo asignado y la cantidad de trabajo procesado. De tal forma que las comisiones con mejor calificación serán aquellas a las cuales se les turna una cantidad de trabajo sustancial y que, al mismo tiempo, logran darle cauce mediante un dictamen. Por esta razón es que las tres comisiones a las cuales se les turna mayor cantidad de iniciativas apenas superan el 0.5 de calificación, pues no pueden procesar su excesiva carga laboral, sin importar cuantos recursos hayan dedicado a esta tarea. En efecto, Hacienda y Crédito Público dictaminó 54 de 529 iniciativas, Puntos Constitucionales 86 de 582, y Justicia 65 de 395. Pese a ser comisiones de gran interés político, ven reducido su nivel de desempeño por el exceso de trabajo. Asimismo, la gráfica muestra que poco más de la mitad de las comisiones no superan el 0.5 de calificación, lo que indica que se les turna menos del promedio de iniciativas o que no lo dictaminan. Sobre ello se recalca que ocho comisiones no dictaminaron nada durante toda la legislatura, en contraste, del otro lado de la gráfica, se encuentran las comisiones que equilibran mejor ambos criterios. La justificación de esta observación se desprende de un argumento simple: con un número menor de iniciativas es más probable que la comisión

profundice en cada dictamen. Aunque, como se puede imaginar, con una sola iniciativa, no importa qué tan bien este construido el dictamen, su influencia termina donde el dictamen marca máximo alcance.

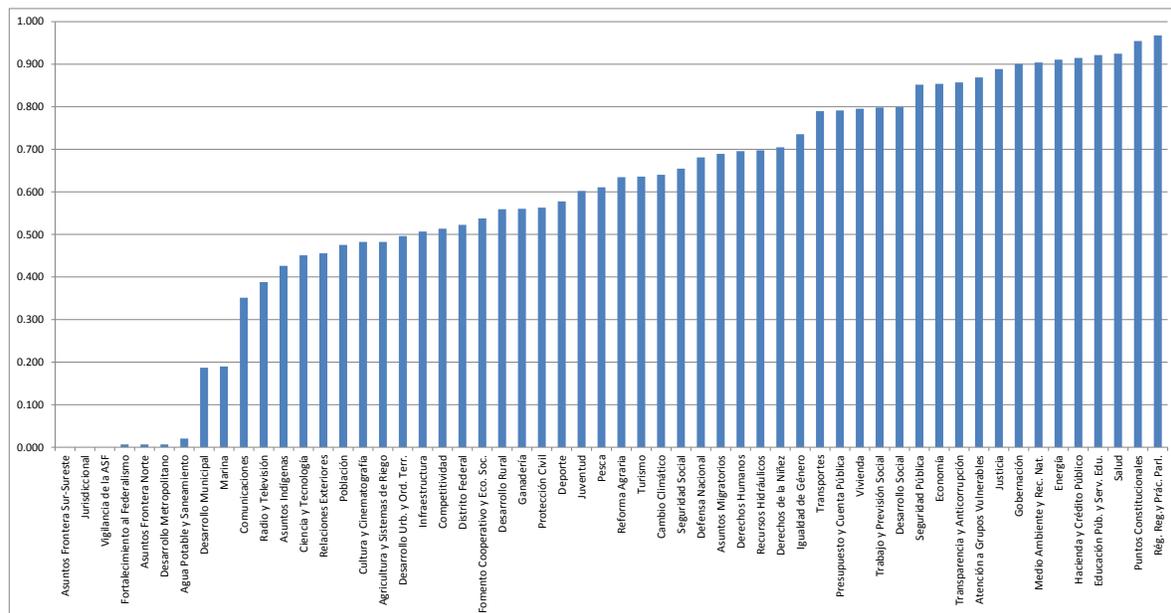
Turno en solitario

Un dictamen puede ser elaborado por más de una comisión, en estos casos, el poder de la comisión sobre el procedimiento se divide, con lo cual su desempeño se ve entorpecido. Los dictámenes colectivos o en comisiones unidas pueden tener tres causas: pueden deberse a que el órgano encargado de turnar las iniciativas quiera bloquear una de ellas, por lo que decide turnarla a más de una comisión, aumentando el costo interno de tomar una decisión y, por tanto, haciendo menos probable la llegada a un acuerdo; puede ser reflejo de la mala organización, es decir, que ésta no corresponda con las necesidades ambientales, en tal caso, el dictamen colectivo es resultado de la duplicidad de competencias; o finalmente, no puede negarse la posibilidad de que una iniciativa honestamente requiera la revisión de más de una comisión. No obstante, en cualquiera de los tres casos, la comisión pierde capacidades ya que debe compartir su tiempo y recursos con otra y, en esencia, no tiene el completo control de sus procesos. Este indicador se relaciona, evidentemente, con los derechos de propiedad o jurisdicción exclusiva de cada comisión, o mejor dicho, con los efectos de una correcta normativa. De las comisiones con más dictámenes en solitario puede decirse que hay un consenso más amplio sobre los temas que le pertenecen, y por tanto son más influyentes en su área de política. Dicho de otra manera, dictaminar en solitario refleja no sólo un consenso sobre los temas que deben pasar por una comisión, sino también significa que ésta será la única en analizar una iniciativa y tomará la última palabra previo a su paso por el Pleno. Este indicador, al igual que el anterior, requiere ser correctamente operacionalizado para evitar malas interpretaciones, debido a que existen casos en donde se turnó una sola iniciativa y se designó a la comisión como única en dictamen, lo cual daría la falsa impresión de que dicha comisión tiene un desempeño sobresaliente en este rubro. En este caso se le asigna

0.5 a la comisión que equipare o supere el promedio de iniciativas turnadas en la legislatura, y se le suma 0.5 si todo le es turnado en solitario.

Habiendo señalado anteriormente que la única comisión con derechos de propiedad bien definidos era la de Régimen, Reglamentos y Prácticas parlamentarias, no debe sorprender que ésta sea la que tiene mejor relación entre el número de iniciativas turnadas y aquellas turnadas para dictamen en solitario. Sin embargo, su posición no destaca particularmente del resto de comisiones, por lo que podemos suponer que la jurisdicción exclusiva no es el único elemento a considerar para explicar el apropiamiento de la comisión sobre un tema en particular de política. Una explicación alternativa la brinda la teoría partidista, especialmente al considerar su adaptación a un sistema multipartidista. En un sistema en donde predominen los intereses de partido, puede que existan muy pocas iniciativas turnadas a más de una comisión, precisamente por existir un acuerdo implícito entre los liderazgos de la Cámara por respetar las áreas negociadas y asignadas a cada partido.

Gráfica 17. Única en dictamen



Fuente: elaboración propia con datos de la Gaceta parlamentaria.

En la gráfica 17 se muestra los resultados de la operación de este indicador, en ella se observa una medición más adecuada para evaluar la relación entre la cantidad de propuestas turnadas y aquellas turnadas para dictamen en solitario. Asimismo, se puede notar que no es común el turno en comisiones unidas, de hecho, suele haber un respeto por el turno en solitario. No obstante, es preciso decir que el problema con esta evaluación es que sólo considera el turno asignado a las iniciativas y no el proceso de éstas para llegar a un dictamen. Por ello es importante complementar esta observación con la eficiencia legislativa, pues ella sí muestra el trabajo procesado por la comisión, y no sólo el turnado. Por último, resulta curioso que las nueve comisiones con un resultado más alto tienen o un vínculo directo con una secretaría o, en el caso de las dos primeras, un nombre que establece claramente sus competencias. Esto puede sugerir que, si bien es recomendable explicitar las prerrogativas de cada comisión, un nombre simple y adecuado puede, de hecho, lograr representar mejor sus tareas, objetivos y derechos de propiedad. Esta observación está lejos de ser definitiva, ya que también existen comisiones con un enlace a nivel de secretaría que obtuvieron baja calificación, en gran parte debido al bajo número de asuntos que les fueron turnados.

Planes de trabajo e Informes de labores presentados

Los siguientes dos indicadores sugieren que una comisión tiene un mejor desempeño y es más influyente en la medida en que transparente sus actividades. Si bien la transparencia legislativa va más allá de la comisión, ya que refiere a una actividad sistemática, generalizada e institucionalizada en una organización; es en las comisiones, como se mencionó en el primer capítulo, en donde gran cantidad del trabajo de la legislatura se realiza; por ello, transparentar sus actividades tiene una importancia particular, pues significa detallar el proceso de análisis y construcción de una política. En este sentido, asumir que la transparencia en comisiones de hecho las fortalece, significa también responder positivamente a la pregunta de si el comportamiento legislativo es diferente si las acciones son observadas por la ciudadanía. Este punto, que resulta complejo de medir debido a la predominante opacidad en los Congresos, se desprende de una intuición

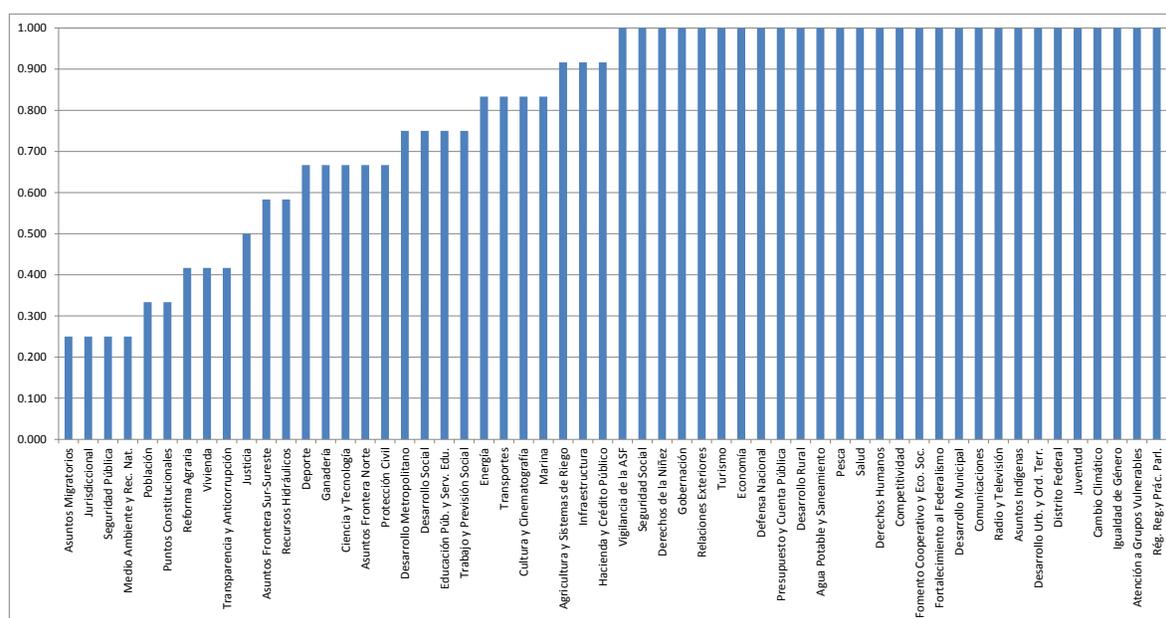
teórica relativamente moderna: la transparencia permite y facilita el monitoreo del legislador, y por tanto de la comisión y la Legislatura, por parte de los ciudadanos, ya sea de forma individual o colectiva, mitigando la búsqueda de intereses personalistas y promoviendo decisiones con beneficios colectivos (Snyder y Ting, 2005; Carey, 2012). Se hacen evidentes dos puntos con esta premisa. Por un lado, tal cual esta conceptualizada la apertura legislativa por la literatura, se acerca más a un tipo de organización informacional que a los otros dos tipos de organización legislativa, ya que, si la transparencia mitiga la personalización de la política, entonces dificulta la apropiación de una comisión por parte de sus miembros, en favor de la colectividad. Asimismo, la apertura puede o no tener lugar en una organización partidista, sin embargo, versaría sobre elementos predominantemente burocráticos, ya que las bancadas preferirían mantener la secrecía de sus actividades, principalmente porque muchas de las decisiones ocurren al nivel de la élite parlamentaria. Por otro lado, este contraargumento, plantea que el trabajo legislativo se ve reforzado si la apertura es uno de sus rasgos fundamentales, pues facilitará la comunicación con el ambiente, haciendo más legítima e influyente cada acción de la comisión.

En la práctica resulta complicado observar qué tan abierta es una comisión, sin embargo, sí existen algunos elementos que nos permiten evaluar a *grosso modo* su nivel de accesibilidad. La publicación de planes de trabajo anuales y de informes semestrales, son uno de éstos. En primer lugar, su publicación oportuna permitirá la construcción de una memoria institucional, ya que deja evidencia de las actividades de la comisión; segundo, fomenta la participación y la rendición de cuentas, lo que en sí mismo eleva la confiabilidad y apoyo en la Legislatura; tercero, facilita la especialización, principalmente en sistemas sin reelección inmediata, al permitir darle seguimiento a los asuntos más relevantes de la comisión; cuarto, posibilita un acercamiento más adecuado con los actores externos a la comisión, ya que les ofrece información de los temas, posturas y decisiones de los legisladores miembros; quinto, permite evaluar y justificar la existencia de cada comisión; y sexto, desincentiva la personalización de la política en favor de

resultados con beneficios colectivos, ya que los legisladores están a la vista de la opinión pública. Bajo este argumento, la presentación de planes e informes resulta una actividad relevante para la evaluación del desempeño institucional de cada comisión.

En el caso de la Cámara de Diputados de México, la Ley Orgánica del Congreso obliga a las comisiones, en su Art. 45, a presentar un programa anual de trabajo, rendir un informe semestral de actividades, sesionar cuando menos una vez al mes, resolver los asuntos que le sean turnados por la Mesa Directiva, y dictaminar o resolver iniciativas, proyectos o proposiciones turnadas. Se debe hacer la aclaración de que esta “obligación” no está aparejada a una sanción por omisión, lo que básicamente significa que la presentación de planes e informes queda a discreción de las comisiones. Este indicador, por ello, mide no solamente el cumplimiento de la normativa, sino también la actitud proactiva en materia de transparencia por parte de las comisiones. Al no estar realmente coaccionadas a presentar planes e informes, aquellas comisiones que así lo dispongan, dan muestra de un interés genuino por dar a conocer sus labores. La máxima calificación en este indicador se obtiene si la comisión presentó los tres planes y los seis informes que pide la normatividad.

Gráfica 18. Planes e informes presentados



Fuente: elaboración propia con datos de la Gaceta parlamentaria y Reporte Legislativo, Número Seis, Integralia.

La presentación de planes e informes es una actividad dividida en la Cámara. La mitad de las comisiones presentaron todos los planes e informes que la normativa les indica, mientras que la otra mitad faltó a uno o más de estos documentos. La ventaja de presentar los datos de la forma anterior, es que nos muestra no sólo qué comisiones presentaron todo, sino también, cuales fueron más constantes a lo largo de los tres años de la legislatura. Sobre ello se debe mencionar que todas las comisiones presentaron por lo menos un plan de trabajo, no así en los informes, en donde la comisión de Población no presentó informe alguno, y 14 comisiones presentaron 3 o menos. Este indicador puede ser fácilmente malinterpretado, debido a que da la impresión de que se puede ser más o menos transparente. La realidad es que, en estricto sentido, sólo las comisiones que presentaron todos los documentos obligados son completamente transparentes. Sin embargo, matizar la medición permite detectar la inconsistencia de la publicación de actividades por parte de las comisiones. La irregularidad en sí misma no tiene una explicación satisfactoria, y aunque resulta más sencillo juzgar dicotómicamente, se trata de un fenómeno recurrente y que obliga a cuestionarnos su razón. En conclusión, ya sea

por discrecionalidad de la comisión, por desacuerdo a su interior, mala organización, falta de recursos o mala administración de los mismos, predomina la opacidad, lo cual sugiere, y refuerza el argumento de una organización partidista.

Hay dos puntos adicionales que aquí no se detallan ni se analizan con la pertinencia necesaria. Por un lado, sólo se consideró la presentación de planes e informes, y en ningún momento se evalúa su calidad. Este es otro tema de debate y discusión. Aunque existen evidentes criterios que debe contener un informe, no hay un formato único ni estable en la presentación de éstos. Si bien se pueden encontrar informes bien detallados y en un formato accesible, también es cierto que se encuentran documentos poco manejables y con información muy superficial. Esto ocurre no solamente por desidia de la comisión, sino también por no estar reglamentadas las características que deben tener los planes e informe, ya que su contenido queda a discreción de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos. Hay que referirse al acuerdo del 11 de octubre de 2015 de la LIX Legislatura para encontrar criterios específicos sobre la elaboración de planes e informes, fuera de ello, su construcción resulta ambigua. Por otro lado, aunque la teoría sugiere que la organización informacional es más propicia a adecuarse a la transparencia legislativa, esto no tiene comprobación empírica. De hecho, sería pertinente preguntarse si algún tipo de organización es condición necesaria o suficiente para una plena transparencia legislativa. En otras palabras ¿Se puede aparejar la plena transparencia con una organización partidista? Una vez más, aunque la teoría observa cierta incompatibilidad, en la práctica no sabemos que tanto están condicionados y relacionados ambos elementos.

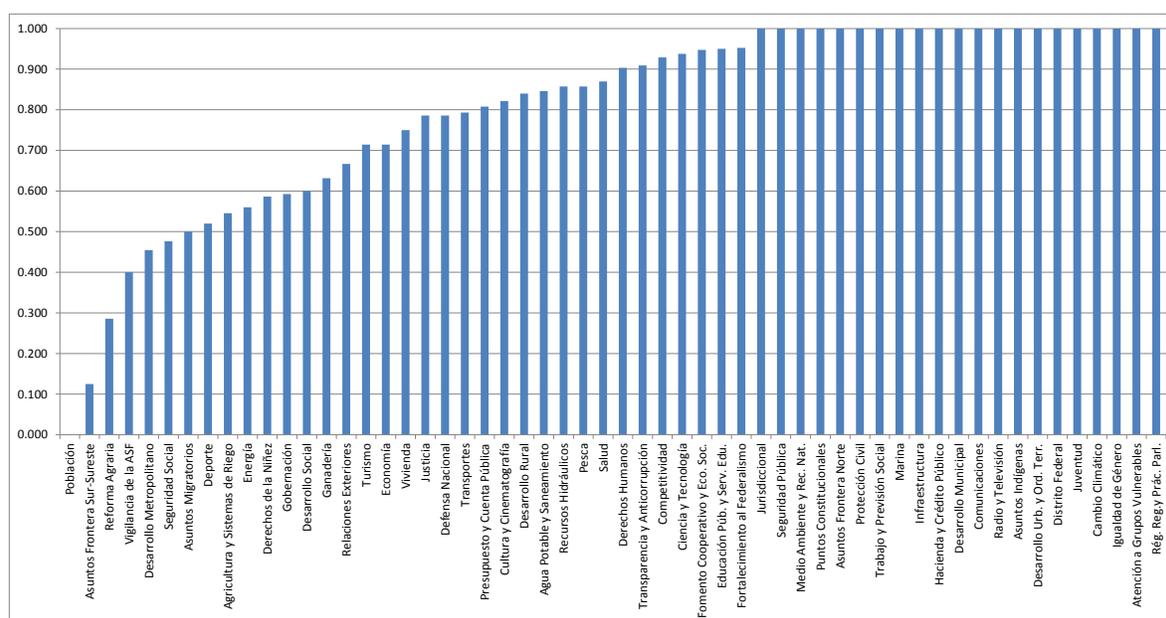
Actas y reuniones

Un parte esencial del trabajo legislativo es lo que Packenham denomina “legitimidad latente”, la cual consiste en la reunión regular e ininterrumpida que produce entre las fuerzas políticas un sentido más amplio y profundo del derecho moral a gobernar (1990 [1970]: 87). En otras palabras, parte de la legitimidad se construye mediante la instalación y ejecución de reuniones, por las cuales los partidos, por medio de la asistencia de sus

miembros, demuestran el compromiso con las normas del juego, y por ello, con los resultados obtenidos. Es gracias a las actas que las comisiones dejan constancia de su trabajo y permiten a la ciudadanía vincularse con el proceso legislativo, por ello, es prudente afirmar que si una comisión no se reúne, simplemente carece de influencia políticas. En contraste, reunirse y publicar actas, fortalece el peso de sus decisiones en tanto facilita la obtención de apoyos por parte de actores externos a la comisión.

En la práctica a cada comisión se le ofrece apoyo técnico para sus labores administrativas, mismas que incluyen la elaboración y publicación de actas por sesiones. Esto implica que, en teoría, una comisión debe tener, un acta por cada reunión efectuada. Aunque la norma establece que las comisiones deben reunirse al menos una vez por mes, valorar el desempeño únicamente por el cumplimiento de esta normativa impediría observar y comparar la intensidad del trabajo de cada comisión. De igual forma, sería imposible evaluar su disposición a presentar información sobre sus actividades. Por estos motivos, el número de actas publicadas es, en principio, un buen indicador, no sólo del compromiso de la comisión con la norma, sino también de la cantidad de trabajo que transparenta la comisión. Este último indicador observa el número de actas presentadas entre el total de reuniones celebradas a lo largo de la legislatura. La unidad significa que una comisión presentó tantas actas como reuniones celebradas.

Gráfica 19. Reuniones reportadas



Fuente: Reporte Legislativo, Número Seis, Integralia (2012-2015).

Al igual que el indicador anterior, aquí se observa la transparencia de las comisiones y la considera un elemento de influencia y desempeño institucional, además, detecta la presencia o legitimidad manifiesta de cada comisión. Más de un tercio de las comisiones que integraron la LXII Legislatura cumplen con presentar tantas actas como reuniones celebradas. El resto de las comisiones faltan en reportar la totalidad de sus sesiones. No obstante, el resultado, en general, es bastante alto, ya que 35 comisiones están por arriba del promedio (0.802). Aun así, el número de comisiones por debajo del promedio sigue siendo de poco más de un tercio del total. En síntesis, aunque el resultado es sin duda mejor de lo que muchos podrían esperar, sigue predominando la opacidad parcial o completa de las comisiones. El argumento que sostiene esta observación es un principio básico innegable: un correcto desempeño requiere por lógica que un cuerpo exista primero que nada, es decir, se constituya como tal ¿De qué otra forma pueden influir una comisión si no se reúne?

La falta de información complica el vínculo entre la comisión y los actores externos interesados, principalmente dificulta el acceso a agentes de la sociedad civil que no

cuentan con los recursos suficientes para participar en el proceso legislativo. Por ello, la presentación y seguimiento de actas se vuelve fundamental, ya que es la forma más simple mediante la cual una comisión da a conocer sus labores y se vincula con el grueso de la ciudadanía. Y es mediante la presentación de información en sus microsítios que los ciudadanos pueden evaluar a sus representantes y formar una opinión del trabajo legislativo. La opacidad total o parcial está aparejada a la falta de enlaces con el medio ambiente de la comisión y significa que ésta está perdiendo información relevante para la elaboración de políticas. Por supuesto, también es un síntoma de la organización partidista, ya que son los partidos y los líderes de bancada quienes realmente tienen acceso a todas las actividades de las comisiones, gracias a su posición en la institución representativa.

3.2. Hallazgos y resultados

La evidencia hasta aquí presentada exterioriza dos elementos persistentes del sistema de comisiones de la Cámara de Diputados en México. Primero, que la actual organización legislativa se asemeja más a una organización partidista que a una de tipo informacional o distribucional. No porque estén ausentes elementos de los otros dos tipos de organización, sino porque hay ciertas variables (como lo son el método de asignación, la imposibilidad de reelección inmediata, el manejo de la agenda política del Congreso, las limitaciones para la construcción de pericia legislativa, o la disciplina de partido entre los legisladores) que tienden a un diseño que favorece a los liderazgos partidistas⁴¹. Lo cual se traduce a una posición determinante de las organizaciones políticas, principalmente por parte de los partidos mayoritarios.

⁴¹ Damgaard (1995: 322) afirma que las relaciones entre legisladores y partidos no son unidireccionales, sino que existe una intrincada estructura de comunicación que establece controles multidireccionales entre las organizaciones partidistas y los representantes políticos. No obstante, si la estructura de oportunidades para acceder a las comisiones está controlada por los partidos, se puede afirmar que la distribución de los miembros de las comisiones depende en gran medida de las negociaciones entre los distintos partidos políticos que componen la legislatura.

El dominio partidista ya era bien conocido por diversos estudios sobre el Poder Legislativo mexicano. En contraste, algo no tan discutido son precisamente aquellas características que se asemejan a una organización distribucional o informacional. Es el caso de la reglamentación sobre subcomisiones, la norma sobre proporcionalidad, los diputados de partido o la tendencia hacia un parlamento abierto y transparente, que incentivan la presencia de mayor información relevante y más actores interesados en la toma de decisiones. Todos ellos, elementos asociados a otro tipo de organización interna.

Muy difícilmente se va a encontrar un parlamento con un diseño puramente orientado a algún tipo de organización. Es más común que estén presentes varios elementos de cada subtipo de organización legislativa. Asumiendo entonces que la teoría no se corresponda fielmente con la realidad, se hace necesario presentar un argumento que explique cómo y por qué un parlamento adquiere su forma presente. En otras palabras, qué lleva a una Asamblea a diseñarse con características de uno u otro tipo de organización interna. Y, por supuesto, qué elementos son predominantes, para poder afirmar que se asemeja más a tal o cual diseño organizacional.

Se ha sugerido que, para el caso del Congreso Mexicano, es el peso histórico de las instituciones políticas y el camino dependiente de su entorno lo que finalmente explica la persistencia de algunos elementos y la transformación de otros. El análisis del segundo apartado permitió encontrar criterios concretos y razonamientos puntuales sobre cómo y por qué se transformó y orientó el diseño de la Cámara. Es de la contextualización histórica y de las herramientas del institucionalismo histórico que se evidenció la evolución de la institución representativa. Algunas etapas, como se observó, estuvieron orientadas a la democratización y fortalecimiento del Poder Legislativo, mientras que otras se centraron en reducir sus capacidades o modificar el funcionamiento de las instituciones, sin cambiar la normativa, en favor de empoderar a los recién nacidos partidos políticos competitivos. Ejemplo de lo anterior es la elaboración del reglamento interno de 1857 y el proceso de transición democrática, que reactivó al Congreso como un

actor fundamental en la toma de decisiones y le otorgo legitimidad y substancia a sus acciones; o, en contraste, la reinterpretación de la normatividad originada durante el dominio del partido hegemónico, en pro de mantener, posteriormente, las negociaciones y decisiones de las élites partidistas por sobre las decisiones que pudiesen tomarse por parte del Pleno como actor institucional independiente de las fuerzas partidistas.

Los elementos ambientales que modificaron la estructura general de incentivos del sistema político mexicano propiciaron la paulatina transformación de un Congreso irrelevante hacia una organización multipartidista con influencia moderada (Khemvirg, 2015). Aunque el marco normativo creado durante el presidencialismo fue estable durante gran parte del México moderno, encontró su reconstrucción y transformación durante la “transición a la democracia”. Hay que recordar que una característica fundamental de las instituciones es su resistencia a los cambios repentinos, y la organización del Legislativo mexicano no fue la excepción. Los cambios en esta etapa de reacomodo político afectaron de una forma particular al Congreso y a la Cámara en específico, de ahí que la figura de Junta de Coordinación Política sólo esté presente en ésta última. Aunque hubo algunos cambios que trastocaron la normativa misma, hubo otros tantos que modificaron el sentido de las instituciones, sin cambiar la estructura normativa y de incentivos existentes hasta el momento. En más de un sentido la esencia y mecanismos de los que disponía el partido hegemónico resistieron la democratización. Se logró mantener sus bases, aunque sus objetivos habían cambiado, la organización partidista fue asimilada casi a la perfección por los nuevos actores de la vida política mexicana. Quienes al final del día hicieron uso de las mismas estrategias de control legislativo que en su momento monopolizó el partido hegemónico.

El rendimiento creciente que presentaba la estructura previamente ocupada por el priismo, fue demasiado tentador como para ser modificada de raíz. A nadie debe sorprender este hecho, ya que justamente ese es el objetivo de las instituciones, ofrecer certidumbre sobre las ganancias y dificultar las transformaciones sustantivas. Al final, los

nuevos actores, encarnados en la oposición al priismo y posteriormente al panismo, se decantaron por una conversión institucional más que por un cambio profundo de la institución representativa. Progresivamente ocuparon los espacios antes pertenecientes al PRI, y usaron para sus intereses la estructura previamente establecida. Cambiaron los actores beneficiados y los objetivos perseguidos por la norma, pero no la norma misma. Si antes, durante el presidencialismo, la organización de la Cámara facilitaba el dominio del partido mayoritario, garantizándole a los liderazgos legislativos una posición de control sobre sus iguales; ahora haría lo mismo, pero por las cúpulas de cada uno de los partidos que integran la Cámara. Las normas eran las mismas, pero los objetivos eran distintos. Antes facilitaban el control del partido mayoritario, ahora harían lo mismo por cada uno de los partidos que componían cada tres años la Cámara de Diputados. Lo cual, hay que decirlo, es un incentivo para la negociación y acuerdo parlamentario. Una hipótesis aquí no explorada, pero sí sugerida por el argumento principal, es que una estructura que favorece el control de comisiones por parte de los partidos mayoritarios (en un sistema multipartidista) facilita la negociación y acuerdos parlamentarios. Ya que a cada partido le otorga beneficios que no conviene perder. En otras palabras, reduce los costos de la negociación respecto a las opciones liberalizadoras, es decir, empoderar a los legisladores de manera individual.

El análisis de la evolución de la organización legislativa puede, gracias a las herramientas del institucionalismo histórico, proveer una respuesta satisfactoria al por qué existen elementos combinados de varios tipos de organización en la Cámara de Diputados. En palabras simples, el pasado pesa y siempre quedarán rastros de organizaciones y diseños anteriores, que obedecen a intereses y objetivos distintos que se van aglutinando con el paso de los años. Quedando como resultado una organización mixta en donde predominan ciertos elementos sobre otros. Y son estos los que permiten encajonar a la Cámara en alguno de los tres tipos de organización interna. En este caso, la Cámara cumple con los suficientes criterios para asegurar que tiene un diseño partidista, pero ahora se puede argumentar por qué esto es así. Tiene que ver con la convergencia

entre su pasado republicano y centralista, entre sus relaciones en un ambiente hegemónico y uno democrático. Ninguna de estas etapas logró deconstruir y construir la institución al antojo de sus actores dominantes. En su lugar, se obtiene una institución plagada de logros y fracasos de distintos grupos políticos en distintos tiempos. En síntesis, la organización no es algo que responda únicamente a su contexto presente. El objeto de estudio contiene inherentemente un pasado indivisible de sí mismo. Es, por ello, indispensable voltear atrás en el tiempo para entender el performance actual de la institución legislativa.

El segundo componente del análisis resulta de una inferencia básica de la teoría sobre la organización legislativa. Misma que forma la parte medular de este trabajo, y es que una organización partidista hace más probable la existencia de un sistema de comisiones endeble y con un bajo desempeño institucional. Los indicadores terminan por confirmar este argumento, sin embargo, también arrojan luz sobre el comportamiento individual de las comisiones y devela la existencia de *comisiones clave* dentro del entramado institucional. La existencia de comisiones con mayor presencia no es una novedad, no obstante, las explicaciones para dicho fenómeno siguen siendo insuficientes. Los datos presentados, así como su evaluación integral (gráfica 20 y anexo 1), ofrecen una posible respuesta a esta interrogante. Ya que plantea que el desempeño institucional de las comisiones depende de la agenda contextual de los partidos mayoritarios. Como resultado, surgen *comisiones clave*, encargadas de atender dichas prioridades. Mismo que deja al resto de comisiones en una situación de bajo o nulo desempeño, aunque sigan cumpliendo su rol principal, que es el de extender el control de los partidos políticos.

Antes de observar y analizar la valoración integral de las observaciones, es pertinente recordar cómo fueron medidas, dando sentido metodológico al modelo propuesto. Como se señaló al inicio del capítulo, la medición integrada del desempeño institucional se compone de 11 observaciones, todas calificadas entre cero y uno: *Tamaño y pluralidad*, donde la unidad se obtiene si la comisión cumple con la normatividad en

cuanto al número de integrantes y si tiene al menos un integrante de cada partido; *Permanencia*, la unidad se obtiene si se puede rastrear de forma consecutiva a la comisión desde la LVIII Legislatura; *Experiencia*, resulta de dividir el número de integrantes con experiencia en un puesto de representación federal entre el total de integrantes; *Simetría burocrática*, se obtiene la unidad si la comisión tiene un vínculo único con una secretaría de Estado, la mitad si se vincula con una entidad sin nivel de secretaría, y cero si tiene más de un vínculo o no tiene conexión alguna; *Jurisdicción exclusiva*, se califica con la unidad si las funciones de la comisión están explicitadas en la norma; *Subcomisiones*, la comisión obtiene la unidad si cuenta con subcomisiones; *Iniciativas turnadas*, resulta de dividir el número de iniciativas turnadas a la comisión entre el total de iniciativas presentadas; *Eficiencia legislativa*, la comisión obtiene la unidad si iguala o supera el promedio de dictámenes, y si dictamina todo lo que se le turna; *Turnos en solitario*, se asigna la unidad si se iguala o supera el promedio de iniciativas y si todo lo que se le turna a la comisión es en solitario; *Planes e informes*, se consigue la unidad si se presentan todos los planes de trabajo e informes semestrales que pide la norma; y *Actas y reuniones*, que resulta de dividir el número de actas sobre el total de reuniones celebradas. Todas estas observaciones intentan evaluar algunas de las acciones y patrones más comunes llevados a cabo por una comisión. Algunos otros elementos están ausentes, principalmente por la dificultad que representa la obtención de dicha información, aunque, sin duda, valdría la pena agregarlos en un futuro a las observaciones aquí presentadas.

Aquí se hace un esfuerzo por integrar todas las observaciones en una sola medición sobre el desempeño institucional de las comisiones. A partir de sus rasgos organizativos, así como de sus patrones operativos, se logra construir un índice que devela cuáles son las *comisiones clave* en la legislatura. El resultado, que puede observarse en la gráfica 20 y en el anexo 1, gradúa el desempeño institucional de las comisiones y lo contrasta con el partido que preside la misma durante la legislatura. Con ello, no sólo se permite analizar la operatividad de las comisiones, sino también en qué medida se permite el acceso a los partidos minoritarios a las *comisiones clave*. Es pertinente

reconocer, antes de presentar el análisis de los datos, que los partidos, en un sistema multipartidista, con una organización partidista, mantienen un acuerdo implícito entre ellos. Se trata de un interés común compartido sin importar su tamaño, que consiste precisamente en mantener y extender sus beneficios estructurales. Donde lo principal, al observar la relación entre partidos y comisiones, es mantener la disciplina entre sus miembros, para, consecuentemente, centralizar la toma de decisiones en los liderazgos del partido.

Para mantener el control sobre las comisiones, y sobre sus miembros, los partidos usan sus prerrogativas sobre el número de comisiones. Este mecanismo resulta sumamente eficiente para mantener el dominio partidista ya que, sumado a la restricción normativa a la membrecía múltiple, mantiene en línea la influencia de los partidos minoritarios al mismo tiempo que asegura un mayor control para los mayoritarios. Sólo estos últimos tienen miembros suficientes para incidir eficientemente en la toma de decisiones sin importar el número de comisiones que se instalen al inicio de la legislatura. No es de sorprenderse que la creación, división, fusión y desaparición de comisiones no sea producto de un debate serio y razonado, sino que responde a las necesidades de los liderazgos partidistas. Todos estos elementos, ya articulados en el argumento central del trabajo, ofrecen por sí mismos una relación lógica que lleva a entender el bajo desempeño institucional de las comisiones. Asimismo, esta premisa se ve reforzada al observar individual e íntegramente los indicadores empíricos medidos en el modelo de análisis.

Los datos obtenidos muestran, y permiten entender, el bajo desempeño institucional de las comisiones durante la LXII Legislatura de la Cámara. El modelo muestra que el rango mínimo y máximo del indicador se encuentra entre 0.114 y 0.640, siendo 0.412 el promedio del sistema de comisiones de la Cámara. Ello refleja una debilidad generalizada entre las comisiones y un desempeño institucional pobre del sistema de comisiones. No obstante, la distribución de los valores es heterogénea, permitiendo identificar las *comisiones clave* o de mayor relevancia durante la legislatura. Aunque en

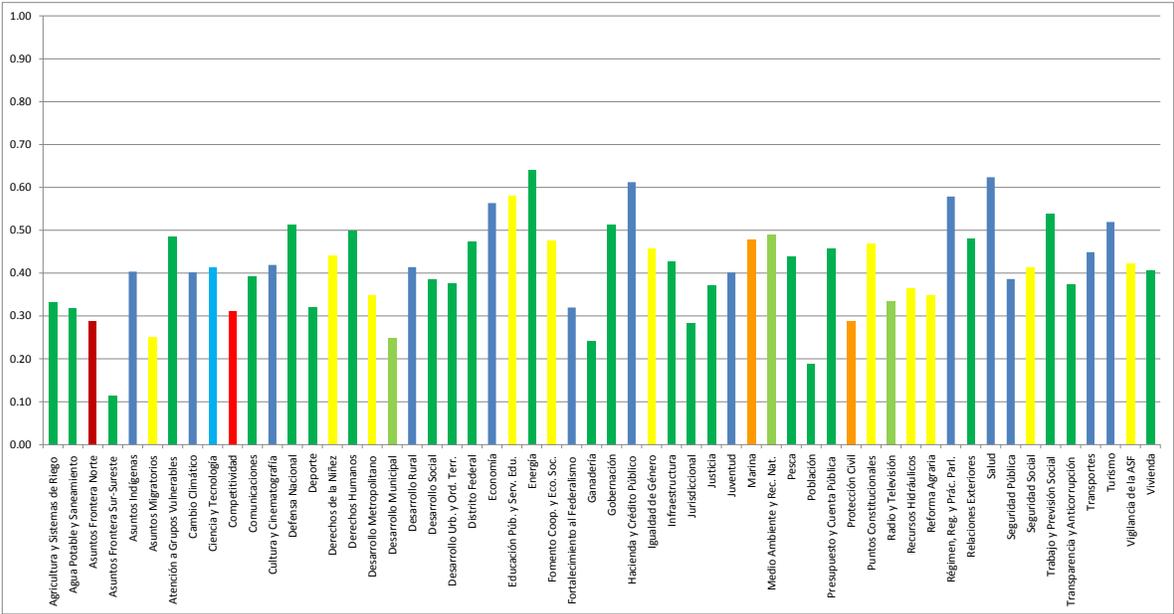
primer término la teoría partidista supone que el desempeño de todas las comisiones será bajo en organizaciones partidistas, también es cierto que sus premisas permiten reestructurar sus propios argumentos, explicando por qué hay comisiones más importantes y fuertes que otras en una misma legislatura, cuando en principio, teóricamente, no deberían existir. De ahí que sea muy probable que las *comisiones clave* sean un fenómeno particularmente de organizaciones legislativas partidistas.

Justo el 51.78% (29) de las comisiones se encuentran por arriba del promedio de la medición (0.412), aunque solamente diez de ellas (17.85%) superan el 0.5 del índice, y únicamente tres (5.35%) obtienen más del 0.6 de calificación. Lo anterior remarca la polarización del desempeño institucional legislativo y muestra que tan solo un puñado de comisiones soporta la mayoría del trabajo de la Cámara, lo cual, al final del día termina erosionando su operatividad. Otro aspecto a destacar es la distribución de las comisiones según su desempeño. Entre el rango 0.6-0.7 únicamente tienen lugar los dos partidos de mayor tamaño en la Cámara, PRI y PAN; en el rango 0.5-0.6 se incluye al tercer partido con más integrantes, el PRD; entre 0.4-0.5 se incluyen el PANAL, MC y PVEM; el PT aparece hasta el rango 0.3-0.4 y MORENA hasta el rango 0.2-0.3. Esta distribución de las comisiones y de su desempeño institucional ilustra la preferencia sistemática por los partidos mayoritarios, asimismo, muestra la posición de cada partido en la negociación por las comisiones, y la importancia de que a cada uno se le conceda un espacio en el sistema con el cual evitar la indisciplina.

Las comisiones que encabezan la gráfica, como lo son la C. de Energía, C. de Salud, C. de Hacienda y Crédito Público, o la C. de Educación Pública y Servicios Educativos, son al mismo tiempo aquellas que obtuvieron un mejor rendimiento en cada una de las observaciones. Mientras que las comisiones con problemas de especificación, o de reciente creación, como la C. de Asuntos Frontera Sur-Sureste, la C. de Población, o la C. de Desarrollo Municipal, se mantienen al fondo de la gráfica. Sin embargo, un punto particularmente interesante que devela el modelo de evaluación es que las comisiones

más influyentes fueron a su vez *comisiones clave* en la agenda del gobierno. Es en ellas donde se discutieron la mayoría de las reformas estructurales del Ejecutivo durante la LXII Legislatura. Ejemplo de ello son la C. de Energía (0.640), la C. de Hacienda y Crédito Público (0.612), la C. de Educación Pública y Servicios Educativos (0.581), C. de Economía (0.563), C. de Trabajo y Previsión Social (0.539) y la C. de Gobernación (0.513). Está de más decir que una forma de reforzar la investigación sería replicarla para el sistema de comisiones del Senado, ya que, si el argumento aquí defendido es correcto, las comisiones con mejor desempeño serían más o menos las mismas en ambas cámaras.

Gráfica 20. Desempeño institucional de las comisiones



Fuente: elaboración propia.

La distribución heterogénea del desempeño institucional puede ser explicada mediante una inferencia de la teoría partidista. Si bien las comisiones bajo organización partidista son meros instrumentos burocráticos dominados por los partidos mayoritarios, éstos están obligados admitir un espacio mínimo de autonomía en el cual ciertas *comisiones clave* puedan aumentar sus capacidades políticas y desempeñarse de una mejor forma si desean materializar una agenda política que no dependa únicamente de ellos. Los partidos requieren concederles independencia a ciertas *comisiones clave*,

suficiente como para que presenten propuestas especializadas, mismas que logren los apoyos suficientes para concretar acuerdos en el interior del legislativo, aumentando así sus probabilidades de éxito fuera del parlamento. Esto explica por qué, en una organización partidista, existen comisiones con mejor desempeño institucional que otras. Esta premisa no solo se sostiene con los datos presentados, también reafirma los hallazgos de quienes sugieren que los legisladores más especializados intercambian sus capacidades por una mayor autonomía dentro del Congreso. El partido, a su vez, admite su indisciplina pues se beneficia de su pericia individual (Aparicio y Langstone, 2009 y Béjar, 2009). La diferencia es que aquí se sugiere que dichos legisladores se concentran además en *comisiones clave*, pues hay temas en los cuales todos los partidos desean incidir. Lo cual promueve un desempeño institucional heterogéneo.

Dadas las características observadas en la organización legislativa de la Cámara, surgió una hipótesis principal que sugería que ésta disposición interna se relacionaba, y podía explicar, parte del bajo desempeño institucional del sistema de comisiones del Poder Legislativo. Se advirtió un diseño predominantemente partidista y se mostró evidencia que mostraba el bajo nivel de operatividad de la comisiones de la Cámara. Asimismo, se construyó y presentó un argumento que se adecuaba con la teoría y con la realidad empírica, lo cual permitió detectar particularidades donde la teoría no había profundizado. La medición permite reafirmar la hipótesis de trabajo, reconociendo sin embargo que aún deben realizarse otro tipo de pruebas para su afirmación definitiva. Pese a ello, no cabe duda de que los datos son favorable a las propuestas presentadas sobre el dominio de los partidos políticos y el bajo desempeño de las comisiones. La evaluación aquí presentada permitió no sólo medir el desempeño institucional, sino también ahondar sobre sus detalles institucionales e históricos, develando una estructura de incentivos compleja y multidireccional en donde se encuentran inmersos partidos políticos y legisladores. A ello debe agregarse que aquí las comisiones se revelaron también como unidades de estudio con una dinámica particular, capaz de entenderse como un actor más dentro del proceso legislativo. Por ello, el desempeño institucional se

distribuye en distintas intensidades entre las comisiones. Y es precisamente en ese sentido donde cobra relevancia el tipo de organización establecida en un parlamento, en este caso, en la Cámara.

En el caso mexicano se mostró que la organización partidista sí tiende a debilitar a las comisiones y a mermar su operatividad institucional. Sin embargo, en un contexto multipartidista, competitivo, en donde las normas obligan a la negociación entre partidos, las comisiones no pueden simplemente funcionar como espacios burocráticos de aprobación o rechazo de intereses meramente mayoritarios. Por mucha fuerza que concentre un partido, si éste no puede por sí mismo materializar su agenda, requerirá la presencia de comisiones capaces de presentar propuestas susceptibles a ser aprobadas por el resto de actores con veto. Y eso sólo se logra reforzando la posición y desempeño de las comisiones. Claro que ese empoderamiento no deja de enmarcarse en una organización partidista, por lo que su fuerza es, en todos sentidos, contextual. Dependerá de la agenda de gobierno, del límite normativo de conveniencia, de los costos internos y externos, y del tiempo y espacio de actividad de las comisiones, aun así, es prudente afirmar que los partidos requieren *comisiones clave*, que le permitan elaborar políticas especializadas y crear espacios de negociación. Todo lo anterior resalta un punto dentro de democracias desarrolladas, las decisiones, sin importar que tan concentrado se encuentre el poder, no pueden quedar a discreción de los limitados conocimientos y preferencias de un solo actor político. Siempre se requerirán espacios de pericia donde las ideas se materialicen.

Los hallazgos de esta investigación pueden resumirse bajo tres dimensiones. Primero, se evidencia la relación teórica entre la organización legislativa y el desempeño institucional de las comisiones, aunque no se establece en una relación del tipo *a más x más y*, sino una de, *si se cumplen las características x, x1, x2... entonces se puede afirmar que se tiene una organización tipo y, y por tanto es más probable z*. Segundo, que el diseño y organización legislativas están sujetos no sólo al contexto particular, sino

también a la evolución histórica de las instituciones políticas, lo cual no sólo ofrece indicios sobre cómo podría ser el futuro, sino que también brinda evidencia de cómo se puede modificar el presente, especialmente si se considera que en la evolución de una misma institución se pueden encontrar ejemplos normativos de organizaciones “innovadoras”. Por ello se desestiman argumentos contextuales del tipo “a cada contexto existe un diseño”, pues se ha mostrado que, en un mismo contexto, de hecho, están presentes varios diseños empalmados uno con otro en una sola institución. Tercero, que, aunque la teoría estime correctamente la relación organización-desempeño institucional de una legislatura, no profundiza sobre el accionar independiente de sus unidades de trabajo, ya que, como se ha mostrado, incluso en una organización partidista, como es el caso mexicano, existen comisiones con mejor desempeño que otras. Consecuentemente, se sugiere que el desempeño de las comisiones, bajo un diseño partidista, está sujeto a la agenda contextual de los partidos mayoritarios. De ahí que las comisiones encargadas de reformas relevantes para el gobierno en turno sean al mismo tiempo las comisiones con mejor desempeño institucional.

En resumen, no hay duda de que la Cámara cumple con los criterios que la catalogan como una legislatura con organización tipo partidista. Y aunque existen elementos de otros tipos de organización, estos se deben a la evolución de la institución legislativa y no modifican substancialmente su orientación. Se confirma parcialmente la hipótesis, a reserva de que se pueda profundizar en la investigación comparando los datos presentados con el de otras instituciones o con la misma en distinto periodo temporal. Por otro lado, vale la pena rescatar una pregunta que surgió de la elaboración de esta investigación: ¿Cómo se relaciona las teorías sobre transparencia legislativa con los distintos tipos de organización legislativa? Interrogante que queda pendiente para trabajos posteriores sobre la materia. Finalmente, pese al irremediable hecho de que toda medición es perfectible, los resultados aquí presentados son coherentes con las intuiciones teóricas y presenta cuestiones interesantes a abordar en un futuro, tanto a nivel teórico, como práctico.

Conclusión

El presente trabajo tenía como objetivo responder a una pregunta fundamental, ¿Cómo se relaciona la organización legislativa con el desempeño institucional de las comisiones? Misma que, tras la revisión en profundidad de la literatura, se complejizó, debido a que la relación entre ambos conceptos no es ni única ni unidireccional. Se trata de un tema más o menos bien estudiado desde uno u otro concepto, pero que representa un reto en cuanto a su interrelación teórica. La literatura señala subtipos conceptuales dentro de la organización legislativa, mismos que, para el estudio de caso, significaban un reto importante en términos metodológicos. En consecuencia, la pregunta principal tuvo que responderse en tres bandas: ¿Cómo, teóricamente, se relaciona la organización distribucional, informacional y partidista, con el desempeño institucional del sistema de comisiones? Este fue el principal reto de la investigación, ya que, aunque la teoría permite hacer inferencias hipotéticas, en realidad no establecía un panorama completamente claro sobre el fenómeno, principalmente al descender de nivel analítico. Por ello fue que constantemente a lo largo del trabajo se hace referencia a los tres subtipos conceptuales y a sus efectos en el objeto de estudio. No obstante, lo anterior permitió construir un modelo que brindó información concreta sobre el comportamiento de las comisiones y, al mismo tiempo, introdujo discusiones a nivel teórico y empírico. Y es precisamente en este último punto donde se completa la justificación social, metodológica y teórica de la investigación; al mismo tiempo que se establece el grado de aplicabilidad del trabajo y los alcances del mismo.

En cuanto a la dimensión teórica, se destacaron huecos en los cuales es menester abordar en el futuro. El trabajo estudió principalmente la relación conceptual entre la organización legislativa y desempeño institucional, pero también presento la incertidumbre existente entre las teorías de la organización legislativa y las teorías sobre la transparencia y rendición de cuentas, mismas que parecen tener preceptos difícil de articular debido al sentido de sus argumentos. Asimismo, se detectaron espacios en la

medida en que se descendía en el nivel de análisis, ya que las teorías de la organización suelen tratar a los sistemas de comisiones como un todo más o menos homogéneo, cuando en realidad existen diferencias importante entre comisiones, especialmente si se observan sistemas predominantemente débiles. Al analizar las comisiones de manera individual se presiona a la literatura a crear respuestas satisfactorias, sobre puntos escasamente abordados. Por ejemplo, ¿Cómo los distintos tipos de organización legislativa afectan el comportamiento individual de las comisiones? Pregunta que presupone que la comisión puede actuar de hecho como un actor más dentro del proceso legislativo, y no sólo constituye un espacio normativamente constituido. Aunque aquí sólo se responde parcialmente a las preguntas anteriores, es preciso apuntar que la propia pregunta constituye por sí misma parte de los resultados y hallazgos de la investigación, y por ello vale la pena señalarla en este apartado.

Una limitante de la investigación, la cual se remarcó a lo largo del primer capítulo, es la falta de un consenso claro sobre qué indicadores son propicios para la medición de la organización legislativa y el desempeño institucional del sistema de comisiones. No debe malentenderse. Claramente existen elementos que nadie duda representan a ambas variables, sin embargo, la complejidad intrínseca de la observación de un órgano colectivo como lo es el Poder Legislativo, causa que sea en extremo debatible la selección de un conjunto de indicadores sobre otro. Lo idóneo sería una investigación comparada en donde, aunque se perdiese especificidad, sería más fácil construir indicadores generales. Sin embargo, dadas las limitantes de la presente investigación y los retos de analizar un solo caso, se tuvo que adecuar el método para que las observaciones fuesen pertinentes para las metas y objetivos de la investigación, y coherentes con el caso estudiado. Finalmente, se debe reconocer que el modelo permite centrarse en una comisión específica, visualizar los datos recabados para ella y cuestionarlos a partir de su evaluación integral. Lo cual, en términos prácticos permite repensar el rendimiento y conveniencia de la existencia de más de una comisión.

Hubiese sido ideal realizar el mismo análisis en varias etapas temporales, para cotejar qué tanto una comisión mantiene o no su desempeño a lo largo del tiempo. Sin embargo, esto resulta muy complicado por un aspecto en particular: la opacidad legislativa. Si aún hoy día es complicado recabar, cotejar y validar grandes cantidades de datos, entre más atrás se vaya en la historia de una institución, la opacidad crece y la observación se encarece y pierde confiabilidad. Este trabajo, en su calidad de primer intento de construir un modelo, es perfectible en varios aspectos y, si bien hubo elementos que fue pertinente corregir a lo largo del proyecto, también hubo otros que fueron clave para el análisis. Al final, un reto importante fue el grado de accesibilidad y confiabilidad de los datos, mismo que intentó subsanarse haciendo comparaciones entre distintas fuentes. Por ello, hay elementos que tuvieron que ser dispensados del análisis por no ser posible su observación. Sin embargo, el modelo final del cual resultaron los datos de este trabajo, tiene la enorme ventaja de observar cuestiones básicas de la actividad legislativa de las comisiones, permitiendo una medición satisfactoria, coherente con la teoría y que corresponde con los hallazgos de otras investigaciones.

La aplicabilidad y consecuencias prácticas de la investigación en términos sociales se dependen de la crítica al diseño de la Cámara y de sus efectos en las comisiones. Principalmente se surgieron dos elementos críticos, por un lado, el sistemático control que ejercen los partidos políticos sobre la legislatura, lo cual obliga a preguntarse ¿Qué sistema legislativo se desea? Y, de aceptarse el actual, ¿Qué se puede hacer para mejorar el desempeño del Poder Legislativo? Nótese que, en lugar de asumir una postura de deseabilidad, es preciso admitir primero las características de la realidad política y dirigir los cuestionamientos a puntos precisos del diseño institucional. En este caso, ¿Qué debe exigirse a los partidos políticos con respecto a su relación con el Poder Legislativo? Particularmente si se admite que éstos juegan un rol indispensable dentro de cualquier parlamento. Por otro lado, y este es el elemento crucial si deseamos un legislativo fuerte, la investigación cuestiona el excesivo número de comisiones que constituyen la Cámara, no sólo por tratarse de un mecanismo de control, sino también por establecerse como

una práctica injustificada dentro de la institución legislativa. La construcción del modelo aquí presentado da una herramienta no sólo para cuestionar el desempeño de ciertas comisiones, sino también su existencia. No cabe duda de que hay varias comisiones que tiene un costo elevado para el Congreso, aunque reeditúan bastante bien a los partidos que integran el Pleno. El indicador, en resumidas cuentas, permite dar paso a un análisis de corte pragmático, y a un debate más político sobre qué comisiones deben conservarse y cuales otras vale la pena que desaparezcan. Aquí no se presenta un listado de comisiones que deben ser eliminadas, por la sencilla razón de que esta tarea no compete a esta ni a ninguna investigación. Se asume que es una labor democrática que requiere un debate profundo y una decisión colectiva concertada. El presente trabajo, a lo mucho, ofrece una herramienta, entre tantas, con la cual se puede iniciar este debate y evaluar el desempeño de las comisiones. Es pertinente esta aclaración, ya que no puede sólo irse al último gráfico, seleccionar las cinco comisiones con peor calificación y eliminarlas del sistema. Sería una errónea interpretación del modelo y una peligrosa actividad política.

Se destacan dos elementos o consecuencia futuras del presente análisis. Primero. El trabajo evidencia que sí bien existe una larga tradición de estudios legislativos, éstos están lejos de abarcar y dar respuesta a todas las incógnitas que ofrece el fenómeno de la representación política. Prueba de ello son el surgimiento de varias preguntas que hicieron necesario presionar las premisas teóricas para, por lo menos, plantear hipótesis tentativas. Primero que nada, queda pendiente el perfeccionamiento del modelo con observaciones puntuales que se dejaron fuera, así como un análisis particular y a profundidad de las comisiones, de forma separada y a la luz de lo aquí presentado. Asimismo, un trabajo comparado es prudente y necesario para ratificar la hipótesis principal. Segundo, en el campo de la aplicabilidad y utilidad social, este trabajo presenta algunas bases importantes para un debate ignorado por legisladores, partidos, académicos y sociedad en general: la utilidad y pertinencia de cada comisión. Desde aquí se sugiere que el punto más crítico es que se permita la creación de comisiones sin justificación alguna. Si bien se sabe que funcionan perfectamente como prebenda política,

esta no es razón social suficiente para gastar recursos humanos, políticos y económicos en una unidad que termina por entorpecer el trabajo legislativo y, en último instancia, el desarrollo de políticas óptimas para la sociedad. Una vez más, y en un tenor más político, hace falta debatir qué tipo de representación política se desea y cómo se conseguirá que esta rinda socialmente.

Finalmente, el hallazgo más relevante tiene que ver con la idea misma de *comisión clave*, que hace alusión a un conjunto de organismos que tienen el mejor desempeño institucional, que reclaman para sí áreas de política determinadas y cuyos *outputs* son los de mayor alcance político para el sistema en general. Por ello mismo, son también aquellas en las cuales todo actor político quiere influir. Esta dinámica explica, como ya se argumentó, su mejor desempeño respecto al resto del sistema de comisiones. Primero que nada, por exigirle a los partidos poner a sus mejores elementos dotando a las comisiones clave de un mayor grado de autonomía. No obstante, en un ambiente dominado por los partidos políticos, la definición de las *comisiones clave* en cada legislatura está a merced de las agendas partidistas. En este caso en particular, fueron las prioridades expuestas por el Ejecutivo (y abrazadas por los liderazgos partidistas del Congreso) en el Pacto por México las que definieron qué comisiones serían las más importantes durante la Legislatura. Esto por supuesto lastima la independencia del Congreso, ya que el desempeño institucional de su sistema de comisiones depende de la definición de intereses de actores partidistas, haciendo imposible la construcción de una institución profesional que defina una agenda en virtud de la negociación e inclusión de posturas propias de la dinámica parlamentaria y que estén más allá de las permitidas y defendidas por los partidos políticos exclusivamente.

Anexo 1

Comisión	V1	V2	V3	V4	V5	V6	V7	V8	V9	V10	V11	Desempeño Institucional
Agricultura y Sistemas de Riego	0.500	0.000	0.148	0.000	0.000	1.000	0.004	0.056	0.482	0.917	0.545	0.332
Agua Potable y Saneamiento	0.500	0.000	0.143	0.000	0.000	1.000	0.001	0.000	0.020	1.000	0.846	0.319
Asuntos Frontera Norte	0.500	0.000	0.000	0.000	0.000	1.000	0.000	0.000	0.007	0.667	1.000	0.289
Asuntos Frontera Sur-Sureste	0.500	0.000	0.045	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.583	0.125	0.114
Asuntos Indígenas	0.500	1.000	0.036	0.000	0.000	0.000	0.004	0.473	0.426	1.000	1.000	0.404
Asuntos Migratorios	0.500	0.000	0.000	0.500	0.000	0.000	0.009	0.303	0.689	0.250	0.500	0.250
Atención a Grupos Vulnerables	0.500	1.000	0.150	0.000	0.000	0.000	0.017	0.797	0.869	1.000	1.000	0.485
Cambio Climático	0.500	0.000	0.133	0.500	0.000	0.000	0.006	0.638	0.640	1.000	1.000	0.402
Ciencia y Tecnología	0.500	1.000	0.211	0.500	0.000	0.000	0.004	0.280	0.451	0.667	0.938	0.414
Competitividad	0.500	0.000	0.042	0.000	0.000	0.000	0.004	0.448	0.514	1.000	0.929	0.312
Comunicaciones	0.500	1.000	0.174	0.000	0.000	0.000	0.007	0.290	0.351	1.000	1.000	0.393
Cultura y Cinematografía	1.000	0.000	0.179	1.000	0.000	0.000	0.007	0.286	0.482	0.833	0.821	0.419
Defensa Nacional	0.500	1.000	0.393	1.000	0.000	0.000	0.010	0.261	0.681	1.000	0.786	0.512
Deporte	0.500	0.000	0.261	0.500	0.000	0.000	0.006	0.501	0.578	0.667	0.520	0.321
Derechos de la Niñez	0.500	1.000	0.200	0.000	0.000	0.000	0.013	0.840	0.705	1.000	0.586	0.440
Derechos Humanos	0.500	0.500	0.083	0.000	0.000	1.000	0.012	0.790	0.696	1.000	0.903	0.499
Desarrollo Metropolitano	0.500	1.000	0.115	0.000	0.000	1.000	0.000	0.000	0.007	0.750	0.455	0.348
Desarrollo Municipal	0.500	0.000	0.050	0.000	0.000	0.000	0.001	0.000	0.187	1.000	1.000	0.249
Desarrollo Rural	0.500	1.000	0.103	0.000	0.000	0.000	0.005	0.547	0.559	1.000	0.840	0.414
Desarrollo Social	0.500	0.000	0.111	1.000	0.000	0.000	0.013	0.479	0.799	0.750	0.600	0.387
Desarrollo Urbano y Ord. Territorial	0.500	0.750	0.130	0.000	0.000	0.000	0.006	0.260	0.496	1.000	1.000	0.377
Distrito Federal	1.000	1.000	0.318	0.000	0.000	0.000	0.003	0.363	0.523	1.000	1.000	0.473
Economía	1.000	0.750	0.200	1.000	0.000	0.000	0.027	0.650	0.854	1.000	0.714	0.563
Educación Pública y Servicios Educativos	1.000	1.000	0.034	1.000	0.000	0.000	0.049	0.689	0.922	0.750	0.950	0.581
Energía	1.000	1.000	0.345	1.000	0.000	1.000	0.020	0.369	0.911	0.833	0.560	0.640
Fomento Cooperativo y Economía Social	0.500	1.000	0.222	0.500	0.000	0.000	0.004	0.525	0.538	1.000	0.947	0.476
Fortalecimiento al Federalismo	0.500	1.000	0.059	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.007	1.000	0.952	0.320
Ganadería	0.500	0.000	0.042	0.000	0.000	0.000	0.002	0.241	0.560	0.667	0.632	0.240
Gobernación	0.500	0.750	0.241	1.000	0.000	0.000	0.062	0.601	0.901	1.000	0.593	0.513
Hacienda y Crédito Público	1.000	1.000	0.225	1.000	0.000	0.000	0.127	0.551	0.915	0.917	1.000	0.612
Igualdad de Género	0.500	1.000	0.087	0.000	0.000	0.000	0.012	0.695	0.736	1.000	1.000	0.457
Infraestructura	1.000	0.000	0.240	0.000	0.000	1.000	0.000	0.025	0.507	0.917	1.000	0.426
Jurisdiccional	0.500	1.000	0.364	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.250	1.000	0.283
Justicia	0.500	0.500	0.231	0.000	0.000	0.000	0.094	0.583	0.889	0.500	0.786	0.371
Juventud	0.500	0.000	0.000	0.500	0.000	0.000	0.005	0.807	0.602	1.000	1.000	0.401
Marina	0.500	1.000	0.250	1.000	0.000	0.000	0.002	0.481	0.190	0.833	1.000	0.478
Medio Ambiente y Recursos Naturales	0.500	1.000	0.083	1.000	0.000	0.000	0.024	0.636	0.904	0.250	1.000	0.491
Pesca	0.500	1.000	0.056	0.000	0.000	0.000	0.006	0.790	0.611	1.000	0.857	0.438
Población	0.500	0.000	0.056	0.500	0.000	0.000	0.002	0.192	0.476	0.333	0.000	0.187
Presupuesto y Cuenta Pública	1.000	1.000	0.214	0.000	0.000	0.000	0.017	0.191	0.791	1.000	0.808	0.456
Protección Civil	0.500	0.000	0.056	0.000	0.000	0.000	0.007	0.384	0.563	0.667	1.000	0.289
Puntos Constitucionales	1.000	1.000	0.148	0.000	0.000	0.000	0.140	0.574	0.954	0.333	1.000	0.468
Radio y Televisión	0.500	0.000	0.222	0.000	0.000	0.000	0.008	0.559	0.388	1.000	1.000	0.334
Recursos Hidráulicos	0.500	1.000	0.280	0.000	0.000	0.000	0.009	0.075	0.698	0.583	0.857	0.364
Reforma Agraria	0.500	1.000	0.273	0.000	0.000	0.000	0.007	0.704	0.635	0.417	0.286	0.347
Régimen, Reg. y Prác. Parlamentarias	0.500	1.000	0.133	0.000	1.000	0.000	0.048	0.714	0.968	1.000	1.000	0.578
Relaciones Exteriores	0.500	1.000	0.125	1.000	0.000	0.000	0.003	0.531	0.456	1.000	0.667	0.480
Salud	1.000	1.000	0.222	1.000	0.000	0.000	0.062	0.782	0.925	1.000	0.870	0.624
Seguridad Pública	0.500	0.750	0.143	0.000	0.000	0.000	0.015	0.738	0.852	0.250	1.000	0.386
Seguridad Social	0.500	1.000	0.107	0.500	0.000	0.000	0.020	0.276	0.655	1.000	0.476	0.412
Trabajo y Previsión Social	0.500	1.000	0.261	1.000	0.000	0.000	0.046	0.573	0.798	0.750	1.000	0.539
Transparencia y Anticorrupción	0.500	0.000	0.296	0.500	0.000	0.000	0.020	0.614	0.857	0.417	0.909	0.374
Transportes	0.500	1.000	0.233	0.000	0.000	0.000	0.013	0.774	0.790	0.833	0.793	0.449
Turismo	0.500	1.000	0.107	1.000	0.000	0.000	0.006	0.748	0.636	1.000	0.714	0.519
Vigilancia de la ASF	1.000	1.000	0.240	0.000	0.000	1.000	0.000	0.000	0.000	1.000	0.400	0.422
Vivienda	0.500	1.000	0.185	0.500	0.000	0.000	0.013	0.303	0.796	0.417	0.750	0.406

Fuente: elaboración propia con datos del SIL de SEGOB, de INFOPAL de la Cámara de Diputados, y del Reporte Legislativo (2015) de Integralia. Las variables se identifican de la siguiente forma: V1, Tamaño y pluralidad; V2, Permanencia; V3, Experiencia; V4, Simetría Burocrática; V5, Jurisdicción exclusiva; V6, Subcomisiones; V7, Iniciativas turnadas; V8, Eficiencia legislativa; V9, Turno en solitario; V10, Planes e informes y; V11, Actas y reuniones. Finalmente, el Desempeño institucional se obtiene de sumar todos los resultados de los indicadores de una comisión y dividirlo entre el número total de indicadores.

Referencias

- Ajenjo, N. (2004) El papel y la función de los parlamentos centroamericanos: cuatro casos comparados, *América Latina Hoy*, 38: 125-139.
- Aldrich, J. H. y Rohde, D. W. (1997) The Transition to Republican Rule in the House: Implications for Theories of Congressional Politics, *Political Science Quarterly*, 112(4), 541-567.
- Alford, R. R. (1998) *The Craft of Inquiry: Theories, Methods, Evidences*, Oxford: Oxford University Press, 32-53.
- Aparicio, F. J. y Langston, J. (2009) Committee leadership selection without seniority: the Mexican case, México: *Documentos de trabajo*, No. 217, CIDE.
- Arrieta Ceniceros, L. y Ramírez Arriaga, D. (2016) La negociación política en el cambio institucional de la dinámica legislativa. A propósito del Pacto por México, *Estudios Políticos*, núm. 39 (septiembre-diciembre): 121-147.
- Bárcena Juárez, S. A. (2011) *Comisiones legislativas y receptividad en la nueva institucionalidad de la Cámara de Diputados. La comisión de desarrollo social, LX Legislatura*, (Tesis de maestría), México: UNAM.
- Bartra, Roger, (5 de Agosto de 2014) Partidocracia, en *Letras Libres*, recuperado de: <http://www.letraslibres.com/mexico-espana/partidocracia>
- Béjar, L. (2001) La (re)institucionalización del Poder Legislativo en México (The (Re)institutionalization of legislative power in Mexico), *Revista Mexicana de Sociología*, 63(3): 99-133.
- Béjar, L. (2004) *El poder legislativo en México: Los diputados de partido: el primer eslabón del cambio*, México: UNAM, Gernika.

- Béjar, L. (2007) La representación parlamentaria en América Latina: Las comisiones permanentes y los partidos en el Congreso, *América Latina Hoy*, 47: 103-122.
- Béjar, L. (2009) Élités parlamentarias en México. Los presidentes de comisión (65-97). En *¿Qué hacen los legisladores en México?: El trabajo en comisiones*, México: H. Congreso del Estado Libre y Soberano de México, LVI Legislatura, UNAM, FCPyS, Miguel Ángel Porrúa.
- Béjar, L. (2010) De la centralización a la descentralización: El nuevo diseño institucional del congreso de la unión, *Foro Internacional*, L(199), 2010 (1): 115-145.
- Béjar, L. (2012) ¿Quién legisla en México? Descentralización y proceso legislativo, *Revista Mexicana de Sociología*, 74(4): 619-647.
- Béjar, L. y Bárcena, S. (2016) El proceso legislativo en México: la eficiencia de las comisiones permanentes en un Congreso sin mayoría, *Perfiles Latinoamericanos*, 24(48): 111-140.
- Berlin, I. (2014) [1958] *Dos conceptos de libertad; El fin justifica los medios; Mi trayectoria intelectual*, España: Alianza Editorial.
- Bobrow, D. B. y Dryzek, J. S. (1987) *Policy Analysis by Design*, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Buchanan, J. M. y Gordon T. (1962) *The Calculus of Consent. Logical Foundations of Constitutional Democracy*, Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Burke, E. (1774) *Discurso a los electores de Bristol*, recuperado de: <http://constitucionweb.blogspot.mx/2010/12/discurso-los-electores-de-bristol.html>
- Campos Vargas, E. (2003) Un Congreso sin congresistas. La no reelección consecutiva en el poder legislativo mexicano, 1934-1997 (98-151). En Dworak, F. (Coord.), *El*

legislador a examen: El debate sobre la reelección legislativa en México, México: FCE.

Canon, D. T. (1989) The Institutionalization of Leadership in the U. S. Congress, *Legislative Studies Quarterly*, 14(3): 415-443.

Carey, J. M. (2006) Legislative Organization (431-454). En Rhodes, R. A. W., Binder, S. A. y Rockman, B. A. (Eds.), *The Oxford Handbook of Political Institutions*, New York: Oxford University Press.

Carey, J. M. (2009) *Legislative Voting and Accountability*, Cambridge: Cambridge University Press.

Carey, J. M. (2012) Transparency and Legislative Behavior, Universidad de Salamanca, Instituto Iberoamérica, Documentos de Trabajo 12/2012.

Carpizo, J. (2004) [1978] *El presidencialismo mexicano*, México: Siglo XXI.

Casar, M. A. (1 de agosto de 2012) El reparto del poder: Otro gobierno sin mayoría, en *Nexos*, recuperado de: <http://www.nexos.com.mx/?p=14917>

Casar, M. A., Marván, I. y Puente, K. (2010) La rendición de cuentas y el poder legislativo (331-405). En Merino, M., López Ayllón, S. y Cejudo, G. (Coords.), *La estructura de la rendición de cuentas*, México: UNAM, IJ, CIDE.

Collier, D. y Levitsky, S. (1998) Democracia con adjetivos: Innovación conceptual en la investigación comparativa, *Ágora*, 8: 99-122.

Constitución Política de la Monarquía Española. Constitución de Cádiz de 1812.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 (2016).

Cooper, J. y Brady, D. W. (1981) Toward a Diachronic Analysis of Congress, *The American Political Science Review*, 75(4): 988-1006.

- Copeland G. W. y Patterson, S. C. (1994) *Parliaments in the Modern World: Changing Institutions*, USA: The University of Michigan Press.
- Cox, G. W. (2000) On the Effects of Legislative Rules, *Legislative Studies Quarterly*, 25(2): 169-192.
- Cox, G. W. y McCubbins, M. D. (1993) *Legislative Leviathan*, Berkeley: University of California Press.
- Cox, G. W., Kousser, T. y McCubbins, M. D. (2010) Party Power or Preferences? Quasi-Experimental Evidence from American State Legislatures, *The Journal of Politics*, 72(3): 799-811.
- Dammgaard, E. (1995) How parties control committee members (308-325). En Herbert Döring (Ed.), *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, Nueva York: St. Martin's Press.
- Dávila Estefan, D. y Caballero Sosa, L. (2005) *El sistema de comisiones, el cabildeo legislativo y la participación ciudadana en el Congreso mexicano*, México: Fundar Centro de análisis e investigación.
- Deleuze, G. y Guattari, F. (2010) [1980] *Mil mesetas: Capitalismo y esquizofrenia*, España: Pre-Textos.
- Diermeier, D. y Myerson, R. B. (1999) Bicameralism and Its Consequences for the Internal Organization of Legislatures, *American Economic Review*, 89: 1182-96.
- Dovi, S. (2013) Political Representation. En Edward Zalta (Ed.), *Stanford Encyclopedia of Philosophy*, recuperado de: <https://plato.stanford.edu/entries/political-representation/>.
- Dryzek, J. S. (2006) [1996] La lógica informal del diseño institucional (135-161). En Goodin R. E. (Ed), *Teoría del diseño institucional*, Barcelona: Gedisa.

- Dworak, F. (coord.). (2003) *El legislador a examen: El debate sobre la reelección legislativa en México*, México: FCE, Cámara de Diputados.
- Dworak, Fernando (24 de septiembre de 2014) ¿Qué se debería entender por “partidocracia” en México? En *Sin Embargo MX*, recuperado de: <http://www.sinembargo.mx/opinion/24-09-2012/9674>.
- Eisenhardt, K. M. (1989) Agency Theory: An Assessment and Review, *The Academy of Management Review*, 14(1): 57-74.
- Elster, J. (1990) *Tuercas y tornillos: una introducción a los conceptos básicos de las ciencias sociales*, España: Gedisa.
- Elster, J. (1998) *Deliberative Democracy*, Cambridge: Cambridge Press University.
- Espíndola Mata, J. (2004) *El hombre que lo podía todo, todo, todo: ensayo sobre el mito presidencial en México*, México: Colegio de México.
- Eulau, H. y Karpis, P. (1977) The Puzzle of Representation: Specifying Components of Responsiveness, *Legislative Studies Quarterly*, 2(3): 233-254.
- Eulau, H., & McCluggage, V. (1984) Standing Committees in Legislatures: Three Decades of Research, *Legislative Studies Quarterly*, 9(2), 195-270.
- Fenno, R. F. (1977) U.S. House Members in Their Constituencies: An Exploration, *The American Political Science Review*, 71(3): 883-917.
- Fenno, R. F. (1978) *Home Style: House Members in their Districts*, Boston: Brown, Little.
- Flores Ortiz, E. (2011) Disciplina y cohesión partidista en la Cámara de Diputados federal, 2008-2011 (217-231). En López Flores, R., Rivas Prats, F. E., Hernández Cruz, A. y Sainez Araiza (coord.), *Estrategia y práctica parlamentaria en un Congreso plural*, México: Senado de la República LXI Legislatura, Instituto Belisario Domínguez.

- Gailmard, S. y Hammond, T. (2011) Intercameral Bargaining and Intercameral Organization in Legislatures, *The Journal of Politics*, 73: 535-46.
- Gallie, W. B. (1955) Essentially Contested Concept, *Proceedings of the Aristotelian Society*, 56(1955-56): 167-98
- García Montero, M. y Sánchez López, F. (2002) *Las comisiones legislativas en América Latina: una clasificación institucional y empírica*, Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials, WP num. 212.
- Gilligan, T. W. y Krehbiel, K. (1987) Collective Decisionmaking and Standing Committees: An Informational Rationale for Restrictive Amendment Procedures, *Journal of Law, Economics, & Organization*, 3(2): 287-335.
- Gilligan, T. W. y Krehbiel, K. (1990) Organization of informative Committees by a Rational Legislature, *American Journal of Political Science*, 34(2): 531-564.
- Goodin, R. E. (2003) [1996] Las instituciones y su diseño (13-73). En *Teoría del diseño institucional*, Barcelona: Gedisa.
- Hacker, J. S., Pierson, P. y Thelen, K. (2015) Drift and conversion: hidden faces of institutional change (180-208). En Mahoney, J y Thelen, K (Eds.), *Advances in comparative-historical analysis*, UK: Cambridge University Press.
- Hall, P. A. y Taylor, R. C. R. (1999) La ciencia política y los tres nuevos institucionalismos (15-54). En Alarcón, V. y Zamitiz, H. (comps.), *Enfoques contemporáneos en ciencia política*, México: CNCP y AP.
- Hedlund, R. D. (1984) Organizational Attributes of Legislatures: Structure, Rules, Norms, Resources, *Legislative Studies Quarterly*, 9(1): 51-121.
- Hedlund, R. D. y Freeman, P. K. (1981) A Strategy for Measuring the Performance of Legislatures in Processing Decisions, *Legislative Studies Quarterly*, 6(1): 87-113.

- Helmke, G. y Levitsky, S. (2004) Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda, *Perspectives on Politics*, 2(4): 725-740.
- Helmke, G. y Levitsky, S. (2006) *Informal institutions and democracy: lessons from Latin America*, USA: The Johns Hopkins University Press.
- Hibbing, J. R. (1988) Legislative Institutionalization with Illustrations from the British House of Commons, *American Journal of Political Science Association*, 32(3): 681-712.
- Huntington, S. P. (1972) *El orden político en las sociedades en cambio*, Barcelona: Paidós.
- Integralia (2015) *Reporte Legislativo, Número seis LXII Legislatura (2012-2015)*, recuperado de: <http://integralia.com.mx/content/publicaciones/016/RL6.pdf>.
- Judge, D. y Earnshaw D. (2008) *The European Parliament*. Second Edition, UK: Palgrave macmillan.
- Kam, C. (2014) Party discipline (399-417). En Martin S., Saalfeld, T y Strøm, K. W. (Eds.), *The Oxford Handbook of Legislative Studies*, UK: Oxford University Press.
- Krehbiel, K. (1990) Are Congressional Committees Composed of Preference Outliers? *The American Political Science Review*, 84(1): 149-163.
- Krehbiel, K. (1992) *Information and Legislative Organization*, Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Krehbiel, K. (2004) Legislative Organization, *The Journal of Economic Perspective*, 18(1): 113-128.
- Laakso, M. y Taagepera, R. (1979) Effective Number of Parties: A Measure with Application to West Europe, *Comparative Political Studies*, 12(1): 3-27.
- Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos de 1994.

- Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos de 1979.
- Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos de 1999 (2016).
- Leyes Constitucionales de 1836.
- Lhumann, N. (2014) [2010] *Sociología Política*, Trotta: Madrid.
- Lijphart, A. (2012) *Modelos de democracia: Formas de gobierno y resultados en 36 países*, Barcelona: Ariel.
- Loewenberg, G. (1971) The Role of Parliaments in Modern Political Systems (1-20). En Loewenberg, G., *Modern Parliaments: Change or Decline?* Chicago: Aldine Atherton.
- Lowndes, V. y Roberts, M. (2013) *Why Institutions Matter: The New Institutionalism in Political Science*, UK: Palgrave Macmillan.
- Lujambio, A. (1995) *Federalismo y Congreso en el cambio político de México*, México: UNAM.
- Lujambio, A. (2010) [1994] [2000] [2001] *Alonso Lujambio: Estudios Congresionales*, México: Cámara de Diputados, LXII Legislatura.
- Mahoney, J. (2000) Path dependence in historical sociology, *Theory and Society*, 29(4): 507-548.
- Mansbridge, J. (2003) Rethinking Representation, *The American Political Science Review*, 97(4): 515-528.
- March, J. G. y Olsen, J. P. (2006) Elaborating the “new institutionalism” (3-20). En Rhodes, R. A. W., Binder, S. A. y Rockman, B. A. (Eds.), *The Oxford Handbook of Political Institutions*, UK: Oxford University Press.

- Martin, S. (2014) Committees (353-368). En Martin, S., Saalfeld, T. y Strøm, K. W. (Eds.), *The Oxford Handbook of Legislative Studies*, UK: Oxford University Press.
- Martínez Rosón, M. (2011) Ambición política y lealtad: Influencia sobre el comportamiento político. *Política y Gobierno*, XVIII(2): 231-264.
- Mascott Sánchez, M. (2006) *Disciplina partidista en México: el voto dividido de las fracciones parlamentarias durante las LVII, LVIII y LIX Legislaturas*, México: CESOP, LIX Legislatura, Cámara de Diputados Documento de Trabajo no. 1/junio.
- Mattson, I. y Strøm, K. (1995) Parliamentary Committees (249-307). En Herbert Döring (Ed.), *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, Nueva York: St. Martin's Press.
- Mayhew, D. (1974) *Congress: The Electoral Connection*, New Haven: Yale University Press.
- Mezey, M. (1990) [1979] Classifying Legislatures (149-176). En: *Legislatures*, Norton, P., Oxford University Press.
- Micozzi, P. (2013) Does electoral accountability make a difference? Direct elections, career ambition, and legislative performance in the Argentine Senate. *The Journal of Politics*, 75(1): 137-149.
- Mirón Lince, R. M. (2010) Gobierno dividido en México: El Legislativo ante una nueva lógica de poder (55-76). En Espinoza Toledo, R. y Weldon, J. (Coord.), *El Congreso de la democracia*, México: Senado de la República, LXI Legislatura.
- Muro Ruiz, E. (2008) *Origen y Evolución del Sistema de Comisiones del Congreso de la Unión*, México: UNAM-III.
- Nacif, B. (2000) *El sistema de comisiones permanentes en la Cámara de Diputados de México*, México: CIDE, Documento de Trabajo No. 116.

- Nacif, B. (2002) Para comprender la disciplina de partido en la Cámara de Diputados de México: el modelo de partido centralizado, Murillo, L (Trad.), *Foro internacional*, 42(1) 167: 5-38.
- Nacif, B. (2004) Las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo tras el fin del presidencialismo en México, *Política y Gobierno*, XI(1): 9-41.
- Nava Polina, M., Weldon, J. A. y Yáñez López, J. (2000) Cambio político, presidencialismo y producción legislativa en la Cámara de Diputados: 1988-1998 (85-103). En Pérez, G. y Martínez, A. (Comp.), *La Cámara de Diputados en México*, México: Cámara de Diputados, LVII legislatura, Miguel Ángel Porrúa.
- North, D. C. (1995) [1990] *Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico*, México: FCE.
- Norton, P. (1990) [1984] Parliament and policy in Britain: the House of Commons as a policy influencer (177-180). En *Legislatures*, Oxford University Press.
- Norton, P. (1990) *Legislatures, USA*: Oxford University Press.
- Offe C. (2003) [1996] El diseño institucional en los procesos de transición de Europa del Este (251-282). En Goodin R. E. (Ed.), *Teoría del diseño institucional*, Barcelona: Gedisa.
- Olson, D. M. y Michael M. (eds.) (1991) *Legislatures in the Policy Process*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Ostrom, E. (2015) [2005] *Comprender la diversidad institucional*, México: FCE, UAM.
- Packenham, R. (1990) [1970] Legislatures and political development (81-96). En Norton, P., *Legislatures*, Oxford University Press.
- Parliamentary Institutions Basic Concepts (2005) United Nations Development Programme (UNDP) y Office of The National Assembly of Viet Nam (ONA).

- Peters, B. G. (2001) Las instituciones políticas: lo viejo y lo nuevo (304-325). En Goodin, R. y Lingemann, H. D. (Eds.), *Nuevo Manual de Ciencia Política*, Madrid: Istmo.
- Peters, B. G. (2005) *Institutional Theory in Political Science: The "New Institutionalism"*. New York: 2da Ed. Continuum.
- Pierson, P. (2000) Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics, *The American Political Science Review*, 94(2): 251-267.
- Pitkin, H. [1967] (1985) *El concepto de representación*, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales de Madrid.
- Polsby, N. W. (1968) The Institutionalization of the U.S. House of Representatives, *The American Political Science Review*, 62(1): 144-168.
- Polsby, N. W. (1981) Studying Congress through Time: A Comment on Joseph Cooper and David Brady, "Toward a Diachronic Analysis of Congress", *The American Political Science Review*. 75(4): 1010-1012.
- Popper, Karl. (1992) [1972] *El Conocimiento Objetivo*, Madrid: Tecnos.
- Puente, K. (2010) Poder legislativo, proceso presupuestario y cambio institucional en México (313-335). En Zamitiz Gamboa, H., *Cambio político, reformas e instituciones en México, 2007-2009*, México: UNAM-FCPyS.
- Puente, K. (2015) Der mexikanische Kongress: von der Untertänigkeit zur Emanzipation (141-156). En Barbara Schröter (Hrsg.), *Das politische System Mexikos*, Deutschland: Springer VS.
- Reglamento del Soberano Congreso Constituyente de 1823.
- Reglamento para el Gobierno Interior de la Soberana Junta Provisional Gubernativa del Imperio Mexicano de 1821

- Reglamento para el Gobierno Interior de las Cortes de Cádiz de 1813
- Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso de la Unión de 1857.
- Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de 1824.
- Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos de 1934 (2010).
- Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos de 1934.
- Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos de 1897.
- Reglamento para la Instalación, Funcionamiento y Atribuciones del Congreso de Chilpancingo de 1813.
- Rehfeld, A. (2006) Towards a General Theory of Political Representation, *The Journal of Politics*, 68(1): 1-21.
- Rivera Sánchez, J. A. (1998) Las comisiones en las legislaturas: su papel en las políticas públicas, *Política y Gobierno*, V(2): 531-569.
- Rivera Sánchez, J. A. (2004) Cambio institucional y democratización: la evolución de las comisiones en la Cámara de Diputados de México, *Política y Gobierno*, XI(2): 263-313.
- Rosenthal, A. (1973) Legislative Committee Systems: An Exploratory Analysis, *The Western Political Quarterly*, 26(2): 252-262.
- Salazar Ugarte, P. (1 de agosto de 2004) Democracia: La transición incomprendida. En *Nexos*, recuperado de: <http://www.nexos.com.mx/?p=11218>.

- Sartori, G. (1970) Concept Misformation in Comparative Politics, *The American Political Science Review*, 64(4): 1033-1053.
- Sartori, G. (1987) *The Theory of Democracy Revisited*, New Jersey: Chatham House.
- Shaw, M. (1990) [1979] Committees in Legislatures (237-267). En Norton, P., *Legislatures*, Oxford University Press.
- Shepsle, K. A. y Weingast, B. R. (1987) The Institutional Foundations of Committee Power, *The American Political Science Review*, 81(1): 85-104.
- Sinclair, B. (1998) *Legislators, Leaders, and Lawmaking: The U.S. House of Representatives in the Postreform Era*, The Johns Hopkins University Press.
- Snyder, J. M. y Ting, M. (2005) Why Roll Call? A Model of Position Taking in Legislative Voting and Elections, *Journal of Law, Economics and Organization*, 21(1): 153-178.
- Squire, P. (1992) Legislative Professionalization and Membership Diversity in State Legislatures, *Legislative Studies Quarterly*, 17(1): 69-79.
- Squire, P. (1992a) The Theory of Legislative Institutionalization and the California Assembly, *The Journal of Politics*, 54(4): 1026-1054.
- Strøm, K. (1990) *Minority Government and Majority Rule*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Strøm, K. (1995) Parliamentary Government and Legislative Organization (51-82). En Herbert Doring (Ed.), *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, Nueva York: St. Martin's Press.
- Tsebelis, G. (1995) Decision making in political systems: veto players in presidentialism, parliamentarism, multicameralism and multipartyism, *British Journal of Political Science*, 25(3): 289-325.

- Tsebelis, G. (2006) *Jugadores con veto: cómo funcionan las instituciones políticas*, México: FCE.
- Uslaner, E. M. y Zittel, T. (2006) Comparative legislative behavior (455-473). En Rhodes, R. A. W., Binder, S. A. y Rockman, B. A. (Eds.), *The Oxford Handbook of Political Institutions*, New York: Oxford University Press.
- Valencia Escamilla, L. (2009) Élités parlamentarias y profesionalización legislativa en México, *El Cotidiano*, no. 55 (mayo-junio): 69-76.
- Valero Flores, C. A. (2010) *El Trabajo de las Comisiones en la Cámara de Diputados*, México: Cámara de Diputados LX Legislatura, CEDIP, Expediente Parlamentario 22.
- Weingast, B. R. y Marshall, W. J. (1988) The industrial Organization of Congress; or, why Legislatures, like Firms, are not Organized as Markets, *The Journal of Political Economy*, 96: 132-163
- Weldon, J. (2003) El Congreso, las maquinarias políticas locales y el “Maximato” (33-53): Las reformas no-reeleccionistas de 1933. En Dworak, F. (Coord.), *El legislador a examen: El debate sobre la reelección legislativa en México*. México: FCE, Cámara de Diputados.
- Weldon, J. A. (1997) El presidente como legislador, 1917-1934 (117-45). En Piccato Rodríguez, P. A., *El poder legislativo en las décadas revolucionarias, 1908-1934*, México: Cámara de Diputados, LVI legislatura.
- Weldon, J. A. y Molinar H., J. (2009) *Los procedimientos legislativos en la Cámara de Diputados, 1917-1964*, México: Cámara de Diputados LX legislatura, Miguel Ángel Porrúa.
- Weyland, K. (2008) Toward a New Theory of Institutional Change. *World Politics*, 60(2): 281-314.

Wilson, W. (2002) [1885] *El Gobierno Congresional: Régimen político de los Estados Unidos*, México: UNAM.

Woldenberg, J. (1 de agosto de 2010) Contra el régimen presidencial. En *Nexos*, recuperado de: <http://www.nexos.com.mx/?p=13851>.

Zamitiz Gamboa, H. (Coord) (2016) *Pacto por México. Agenda legislativa y reformas 2013-2014*, México: UNAM-La Biblioteca.