

La Cámara de Diputados en México

Germán Pérez y Antonia Martínez

Compiladores



EJ.1 (00-18101)

0. 2



COMASD

SUB SECRETARÍA DE MÉXICO



La
Cámara de
Diputados
en México

52
C. 2. 10

La Cámara de Diputados en México

Germán Pérez y Antonia Martínez
Compiladores



80A.

BIBLIOTECA DEL H. CONGRESO
MEXICO, D.F.

Adq. HC-D Obregón 51

Clasi. AVE 2

Cotter C.172c

Núm. 2000

1. Poder Legislativo - Mexico

2. Mexico. Gobierno y gobierno

Primera edición, junio del año 2000

I. Pérez, German, comp.

© 2000

CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN,
LVII LEGISLATURA.

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES

© 2000

Por características tipográficas y de edición
MIGUEL ÁNGEL PORRÚA, librero-editor

Derechos reservados conforme a la ley
ISBN 970-701-011-8

IMPRESO EN MÉXICO



PRINTED IN MEXICO

Amargura 4, San Ángel, Álvaro Obregón, 01000 México, D.F.

La gobernabilidad en México: una materia de ingeniería constitucional

GERMÁN PÉREZ FERNÁNDEZ DEL CASTILLO

Introducción: gobernabilidad y gobiernos divididos

CUANDO llega el momento de la decisión electoral, la democracia se precipita en una clase de incertidumbre aceptada socialmente. Las elecciones son auténticas cuando su resultado no es conocido de antemano y, por lo tanto, nadie abriga certezas absolutas. En cambio, una vez conocidos vencedor y derrotados es necesario alcanzar exactamente lo opuesto: una certeza social absoluta en los resultados. Procesos electorales imparciales y justos suponen, pues, incertidumbre y certidumbre, condiciones que proporcionan a los vencedores un primer *quantum* de legitimidad con el cual, una vez en el poder, preservan la gobernabilidad.

Sin embargo, la legitimidad derivada de las votaciones no basta por sí misma para garantizar la gobernabilidad. Numerosos autores –desde Duverger¹ hasta Sartori² han demostrado que los sistemas políticos necesitan otro *quantum* de legitimidad que se consigue, por un lado, en el ámbito de la representatividad, cuando las fuerzas políticas quedan representadas en los órganos del Estado –al decir de Nohlen, cuando los votos se conviertan en escaños– de la mejor manera posible.³ Por otro lado, la legitimidad también se adquiere en el ámbito del sistema político, vale decir, aquel en que se forman los poderes públicos y se relacionan entre sí.

Las formas de producir la legitimidad no están definidas en ninguna parte desde el principio. No hay recetas que garanticen, de una vez por todas, los mejores resultados y la respuesta a los infinitos problemas de la organización del poder político. Los sistemas electorales, de representación y de

¹Maurice Duverger, *Los partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1957.

²Giovanni Sartori, *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.

³Dieter Nohlen, *Los sistemas electorales en América Latina y el debate sobre la reforma electoral*, México, UNAM, 1993, pp. 23-27.

formación y relación entre los poderes –los tres ámbitos de donde emana la legitimidad– son resultado de la investigación, la reflexión, el diseño de procedimientos y su negociación, del sometimiento a la prueba de la realidad de las fórmulas diseñadas o de reformas más o menos constantes y más o menos radicales. En la medida en que transitamos hacia la democracia en América Latina, en nuestros países se ha puesto de manifiesto como nunca la necesidad de idear nuevas maneras de funcionamiento de los sistemas políticos. Nos enfrentamos, en otras palabras, a la necesidad de ejercitar lo que se denomina “ingeniería constitucional”, el diseño de las leyes y modos de funcionamiento del sistema político más adecuado y eficiente.

El tránsito a la democracia se ha dificultado en América Latina en la medida en que ha gravitado sobre nosotros el presidencialismo.⁴ Su predominio ha sido decisivo en la organización de los sistemas políticos y nos ha mantenido entrampados en la discusión de la manera como pueden conquistarse la legitimidad y la gobernabilidad en dos de los ámbitos mencionados: el de la representatividad y el de la relación entre los poderes públicos. Tal pareciera que la legitimidad que suministra un parlamento representativo se opusiera a la gobernabilidad proporcionada por un ejecutivo poderoso. Quizá la forma más aguda de este conflicto, y la que nos permite entender las dificultades de la ingeniería constitucional a que nos enfrentamos, es el fenómeno de los gobiernos divididos.

Un gobierno en que el Ejecutivo obedece a la visión del mundo de un partido y en que el Legislativo es controlado por otro partido, sin mayorías posibles en virtud de la atomización de sus fracciones parlamentarias, produce naturalmente conflictos entre ambos poderes. El conflicto puede ser de tal magnitud, que la administración pública se paralice, se confunda a la opinión ciudadana y se acaben resolviendo las diferencias por la vía de los hechos, fuera del marco legal. El producto es ingobernabilidad y crisis de legitimidad. Es el caso de Salvador Allende en Chile, que sucumbió tras la ruptura de la coalición política que lo apoyaba.

En general, cuando la falta de ingeniería electoral contribuye a entrampar el conflicto entre poderes, si el Ejecutivo es fuerte termina por controlar o incluso dismantelar al Legislativo mediante la violencia y la ilegalidad, tal como procedieron Fujimori en Perú o Yeltsin en Rusia, con el apoyo de las fuerzas armadas. Por el contrario, si el Ejecutivo es débil, el Legislativo

⁴Varios autores defensores del parlamentarismo como Linz, Valenzuela y Lijphar señalan al presidencialismo como el causante de que en América Latina no pueda instaurarse un verdadero sistema democrático. Véanse, por ejemplo, a estos autores en *Hacia una democracia moderna: la opción parlamentaria*, Santiago de Chile, Universidad Católica de Chile, 1990.

halla medios para derrocarlo. Son los ejemplos de Carlos Andrés Pérez en Venezuela, Collor de Melo en Brasil o Bukharam en Ecuador.

Los reformadores políticos de América Latina han privilegiado desde el siglo pasado la representatividad por encima de la gobernabilidad. A excepción de dos países, la totalidad de los latinoamericanos tiene sistemas de representación proporcional. Aún más, si atendemos a la clasificación de Nohlen,⁵ el sistema dominante es el de representación proporcional "cuasi-pura". En cambio, en Europa, salvo Alemania e Italia, la sobrerrepresentación es moneda corriente.

En México, la célebre y denostada "cláusula de gobernabilidad" del sexenio de Carlos Salinas fijaba una sobrerrepresentación de 16 por ciento (cláusula que, a decir verdad, fue más bien un mito, pues nunca se aplicó). Nada atractiva nos habría resultado la sobrerrepresentación del sistema francés, que ha alcanzado 24.9 por ciento, o la del legislativo español que, pese a practicar un procedimiento proporcional, ha tenido sobrerrepresentaciones más altas que 18 por ciento en razón de las dimensiones irregulares de sus circunscripciones.⁶

La admisión de tan altos niveles de sobrerrepresentación en democracias antiguas o recientes indica que:

- no hay razones lógicas o éticas válidas para sostener que el sistema de representación proporcional es superior al uninominal.
- que el dilema entre uno y otro sistema reside en el grado en que la sociedad los acepta y en la renuncia de los actores políticos a toda clase de posiciones irreductibles y maximalistas.

Es decir, la admisión de un sistema de representación tiene que ver con la cultura o la historia políticas, tanto como con la estructura constitucional y legal de un país determinado.

La conciliación entre representatividad y gobernabilidad

En el mundo se han practicado cuando menos cuatro formas generalizadas de conciliar la búsqueda de la representatividad con la gobernabilidad:

⁵*Ibidem*, pp. 43-70

⁶Pedro Aguirre, Alberto Begné y José Woldenberg, *Sistemas políticos, partidos y elecciones. Estudios comparados*, México, 1993, Trazos y IETD, p. 462.

1. En primer lugar, los sistemas parlamentarios difícilmente son puros. Los hay que, aunque comparten el propósito de aplicar formas representación de estricta equivalencia entre los votos y los escaños, de hecho practican sistemas más flexibles. El inglés utiliza la representación electoral abiertamente uninominal, o el francés, mediante la segunda vuelta, acaba por ser también uninominal. Otros sistemas parlamentarios o semiparlamentarios, no obstante que combinan distritos uninominales con plurinominales, son finalmente de representación proporcional en su conjunto. Tales son los casos de Alemania e Italia. Finalmente países como Holanda, Bélgica o Dinamarca tienen sistemas totalmente proporcionales, aun cuando todos utilicen fórmulas de asignación como la D'Hondt que otorga una sobrerrepresentación a los partidos con mayor votación y castiga a los partidos pequeños. Si bien en los sistemas parlamentarios la sobrerrepresentación política no es esencial para la gobernabilidad, es un hecho que el método más adecuado es el de la representación proporcional, tal como se utiliza en la mayoría de esos sistemas.

Por el contrario, en los sistemas presidencialistas clásicos –con Estados Unidos a la cabeza– el sistema político tiende a funcionar mejor con representación uninominal. La razón es, en primer término, que para su óptimo funcionamiento deben evitarse gobiernos divididos y el riesgo de ingobernabilidad. Un sistema presidencial con representación proporcional planteará sin duda dificultades de gobierno al Ejecutivo, por lo que autores como Linz recomiendan en América Latina cambiar la forma de representación presidencial por la parlamentaria.⁷

El dilema parlamentarismo-presidencialismo ha sido visto con extrema simplificación por algunos autores. Con frecuencia se olvidan problemáticas muy complejas, elementos culturales sedimentados o funcionalidades demostradas, que pueden ser ajenas a los ideales políticos.⁸

Un análisis serio de la potencial modificación a un sistema político mexicano con el objetivo de transformarlo de uno presidencial en uno parlamentario, presenta problemas estructurales. Por ejemplo, en el caso de México hay elementos de la cultura política que son muy difíciles de alterar, ele-

⁷J. Juan Linz, "Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference", en *The Failure of Presidential Democracy. Comparative Perspectives*, vol. 1, editado por Juan Linz Arturo Valenzuela, The Johns Hopkins University Press, pp. 3-87.

⁸Sobre este tema podemos encontrar interesantes trabajos como el de Giovanni Sartori, "Ni presidencialismo ni parlamentarismo", o el de Manuel Antonio Garretón "Derrumbe y recuperación democráticos a la luz del dilema presidencialismo-parlamentarismo", en Óscar Godoy (coord.), *Cambio de régimen político*, Santiago de Chile, Universidad Católica de Chile, 1989.

mentos que van de la mano del mismo presidencialismo. Uno de ellos es que el Ejecutivo federal constituye con mucha frecuencia la única fuerza política de carácter nacional capaz de mediar en conflictos regionales o en los conflictos internos de una entidad federativa. Por otra parte, el presidente es el referente simbólico de la unidad nacional, en tanto que no sólo es jefe de gobierno sino representante del Estado.

El parlamentarismo puro, a pesar de sus posibles ventajas, está lejos en nuestro horizonte político. Ciertamente un primer ministro responsable ante el parlamento y a quien éste pueda remover con relativa facilidad en caso de crisis, es mejor que un presidente que recibe su mandato de una elección directa y es virtualmente intocable. Pero una tradición que arranca en el siglo pasado nos alecciona en contra de los virajes intempestivos hacia el parlamentarismo.

El presidencialismo podría mejorar su desempeño si se optara por un sistema de representación uninominal puro con el que habitualmente se evita el fenómeno del gobierno dividido. En cambio, un sistema de representación proporcional es problemático.

2. Es indispensable tomar en cuenta el subsistema de partidos que produce un sistema político. En México contamos hoy con un multipartidismo moderado que potencialmente conduce a que ninguno de los partidos consiga la mayoría absoluta de los escaños, lo que significa una alta probabilidad de tener gobiernos divididos. La experiencia de EE.UU., o hasta hace poco la de Uruguay, entre otros, afirma que sistemas presidencialistas funcionan mejor con sistemas bipartidistas –cuyo resultado frecuente es la obtención de mayorías– que con sistemas multipartidistas.

Por otra parte, un sistema presidencialista es menos eficiente con un sistema de partidos rígidos, centralizados y verticales, además de burocráticos. Partidos así también son, con mucha frecuencia, inflexibles en sus posiciones ideológicas, lo que hace muy difícil que negocien pragmáticamente iniciativas de ley que no se ajusten estrictamente a su ideología y programas de acción. En el supuesto de gobiernos divididos y partidos de esa clase, además, el Ejecutivo se aleja de la posibilidad de crear mayorías producto de negociaciones directas, a título individual, con los diputados o senadores, no con los partidos en bloque, tal como ocurre en Estados Unidos.

El sistema de partidos de México, en extremo rígido, podría flexibilizarse con, por lo menos, dos medidas:

- Impulsando la reelección inmediata de diputados y senadores en elecciones primarias. Este procedimiento modificaría la fuente de legiti-



dad y control de los parlamentarios, al conseguir que su postulación y supervisión no dependan de la burocracia partidista, sino del electorado.

- Evitando el voto nominal en las decisiones de las cámaras.

Originalmente fue ésta una medida demandada por los partidos de oposición, pero hoy en día a ningún partido parece convenirle. Con el voto secreto en el Congreso, los dirigentes y coordinadores pierden el control de la votación de sus parlamentarios y, por consiguiente, no pueden penalizarlos cuando votan en conciencia y en sentido opuesto al delineado por su coordinador.

Estas medidas eventualmente fortalecerían la vinculación del parlamento con sus electores. Éstos serían más libres al adoptar posiciones y al votar las iniciativas de ley, y se flexibilizaría la estricta disciplina partidista al facilitar acuerdos Ejecutivo-legisladores. Todo ello favorece a la gobernabilidad.

3. Tendencialmente, si bien es cierto que el parlamentarismo funciona bien con un sistema plurinominal y multipartidista y con partidos fuertes, requiere al mismo tiempo de una tradición y predisposición favorables a la formación de coaliciones. El presidencialismo, por el contrario, funciona idealmente con sistemas uninominales, bipartidistas y con partidos flexibles. Sin embargo, en casos de gobiernos divididos también necesita de una cierta cultura de la negociación que permita arribar a coaliciones estables. Según la experiencia europea, dicha cultura se logra eligiendo entre dos opciones: la primera estriba en la corresponsabilidad en el gobierno. Tal es el caso alemán, en el que un partido pequeño como el liberal, en coalición con el partido mayoritario, forma conjuntamente el gobierno al hacerse responsable de ministerios como el de relaciones exteriores, educación o economía. La segunda opción está representada por el caso español, en el cual, al formar la coalición, el partido mayoritario transfiere partidas especiales a la entidad, estado o autonomía cuya representación partidista en el Congreso es integrante de la coalición. Pese a la insatisfacción de algunas regiones, el Partido Popular dirige partidas especiales a Cataluña, para que ésta, a su vez, vote a favor de sus iniciativas de ley.

Desafortunadamente, México carece por completo de una tradición de alianzas y coaliciones estables, lo que no deja de tener consecuencias importantes en gobiernos divididos como el que se vive hoy en día. Y aunque se ha iniciado la composición de administraciones gubernamentales compuestas por diferentes partidos, la experiencia no ha sido suficientemente decidida.

4. Muchos países toman como último recurso para evitar la ingobernabilidad en gobiernos divididos, la introducción de cláusulas de salvaguarda, consistentes en que, en caso de desacuerdos graves, se ponen en marcha automáticamente medidas que aseguran la continuidad de las acciones de gobierno. El Partido Acción Nacional propuso en 1996 una iniciativa de ley en la que se establecía que, de no aprobarse la Ley de Ingresos o el Presupuesto de Egresos, entrarían en vigor los del año inmediato anterior. Con tales salvaguardas se evita que, por una diferencia política entre partidos inflexibles, se paralice la obra pública, que los maestros y los médicos dejen de percibir sus salarios o que los enfermos no reciban atención.

Resumiendo, tenemos que el parlamentarismo funciona teóricamente mejor con sistemas plurinominales, multipartidistas, con partidos rígidos, con una fuerte tradición de coaliciones a través de corresponsabilidad en funciones de gobierno o a través de canalización presupuestal. El presidencialismo, también teóricamente, funciona mejor con representación uninominal, sistemas bipartidistas, partidos flexibles, reelección de parlamentarios y votaciones secretas en el parlamento. En su caso, el impulso a la cultura de la negociación y la coalición, y las cláusulas de salvaguarda que aseguren la gobernabilidad son otros puntales de un buen sistema presidencial.

Contrastando lo ideal y lo real, en el siguiente cuadro de resumen se muestra qué tanto ayuda una buena estructura constitucional en la conservación de la gobernabilidad en México.

<i>Ideal presidencialista</i>	<i>Actualidad mexicana</i>
-Sobrerrepresentación amplia	-Sobrerrepresentación limitada (8%)
-Sistema de representación uninominal dominante proporcional	-Sistema de representación con
-Sistema bipartidista	-Sistema multipartidista
-Sistema de partidos flexible con reelección y votación secreta	-Sistema de partidos rígido sin reelección directa y con votación nominal
-Sistema con tradición de negociación y coaliciones	-Sistema sin tradición de negociación ni coaliciones
-Sistema con cláusulas de salvaguarda	-Sistema sin cláusulas de salvaguarda

Una situación política como la descrita en el cuadro para México es preocupante. Nuestro país cae en el cuadro clínico perfecto de la amenaza de ingobernabilidad: ha tenido una presidencia particularmente fuerte, cliente-

lar y sin duda autoritaria, basada en una cultura política no lejana del caudillismo. Además, cuenta con un reciente multipartidismo de partidos en extremo disciplinados que, cuando sufren desbordes en sus filas, dan por resultado la dispersión y el enfrentamiento. Los militantes que desertan se dirigen, antes que hacia el centro negociador, hacia los extremos excluyentes. Habría que añadir que es un sistema cuasi-plurinominal y con sobrerrepresentación limitada.

El actual escenario de México contiene todos los elementos opuestos a la racionalidad funcional del presidencialismo, al tiempo que parece imposible implantar el parlamentarismo de la noche a la mañana. La realidad, con todo, está dada y sólo un maniqueísmo politizado y francamente voluntarista crearía la apariencia de que la historia resulta de caprichos y veleidades. Reformas, propuestas, movimientos, esfuerzos, diálogo, bloqueos, demandas y concesiones a lo largo de décadas enteras han dado lugar al actual sistema político, de representación y partidista.

La pasada reforma electoral de 1996 parece haber sido el final de un largo periodo caracterizado por la desconfianza. Las sospechas de fraude, que llegaron a extremos obsesivos y a gastos inverosímiles para comprobar lo ya comprobado, han dado paso a una mayor funcionalidad de los procesos electorales. La política electoral cede su lugar a la técnica y la administración electorales. Ahora tenemos mejor garantizadas la incertidumbre inicial antes de entrar a la casilla y la certidumbre final en el momento en que se emiten los resultados.

Es necesario ahora dirigir los esfuerzos a la ingeniería constitucional de la representatividad y las relaciones entre los poderes. Tal vez sea éste el tránsito más difícil, pero es la lógica del sistema de representación la que nos colocará finalmente en la normalidad democrática.

Una valoración de la Cámara de Diputados Organización interna, funcionamiento y principales funciones*

SUSANA THALÍA PEDROZA DE LA LLAVE**

Introducción

EL TEMA "Una valoración de la Cámara de Diputados. Organización interna, funcionamiento y principales funciones", se realiza bajo una óptica constitucional práctica y no exhaustiva. En primer término, se abordan los antecedentes constitucionales de la Cámara de Diputados a partir de 1812 hasta 1917, así como la manera en que fue regulada dicha cámara en el texto original de la Constitución de 1917 vigente. En segundo término, se determinan cuáles son las principales reformas constitucionales de 1923 a 1977 respecto de la Cámara de Diputados y las de 1977 hasta 1996. En tercer término, ubicaremos cuál es la situación actual de nuestra Cámara Baja, su organización interna, su funcionamiento general, sus principales funciones y, por último, sus expectativas.

Los antecedentes constitucionales de la Cámara de Diputados

De 1812 a 1917

Para el desarrollo de los antecedentes constitucionales de la Cámara de Diputados en México, sólo abordaremos algunas normas jurídicas que consagraron diversas constituciones y que nos parecen importantes.

Partimos, primero, de la constitución de Cádiz de 1812, porque en su elaboración participaron representantes de la Nueva España y, además, esta Constitución se juró y estuvo vigente en nuestro territorio.¹ De tal forma, consideramos a esta norma fundamental como el primer antecedente cons-

*Este artículo fue presentado como ponencia en el *Segundo Congreso Nacional de Ciencia Política* que organizó, entre otros, el Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública en 1998.

**Investigadora de tiempo completo del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
¹Soberanes, 1992, pp. 17 y ss.

titucional de México y, por ello, también de la Cámara de Diputados. Por ejemplo, de ahí deriva su denominación actual, la prohibición de la reelección inmediata de los diputados para ocupar el mismo cargo, la inviolabilidad de las opiniones de éstos, el quórum de reunión para que la sesión sea válida,² la existencia de la Diputación Permanente (hoy Comisión Permanente) y la de la Contaduría Mayor, así como de las siguientes facultades de la Cámara de Diputados: fijar los gastos de la administración pública, examinar y aprobar las cuentas públicas y hacer efectiva la responsabilidad de los secretarios del despacho y demás empleados públicos.

Por otro lado, y en materia electoral, la Constitución de Cádiz estableció que habría un diputado por cada 70,000 almas, si alguna población rebasaba este número y tenía un excedente de 35,000 le tocaría un diputado más, y si alguna población sólo tuviese 60,000 habitantes tendría un diputado, y si ésta tuviese una cantidad inferior se uniría otra para completar la cantidad de 70,000. Por último, la Constitución de 1812 señaló que la Cámara de Diputados se renovarían cada dos años.³

Posteriormente la Constitución en 1814 señaló que el ejercicio de la soberanía residía en la representación nacional denominada Supremo Congreso Mexicano. Éste estaría compuesto de diputados, elegidos uno por cada provincia que, al igual que la Constitución de Cádiz de 1812, durarían en el cargo dos años y con la prohibición de reelegirse para el periodo inmediato. Asimismo, su principal facultad sería elegir a los miembros del Supremo Gobierno y a los del Supremo Tribunal de Justicia. Al respecto, y para integrar a estos dos últimos órganos, el Congreso emitiría su votación, quedando en dichos cargos quien obtuviese la pluralidad absoluta de los sufragios.⁴ Si no se alcanzase dicha votación, se realizaría una segunda votación y sólo participarían los candidatos que hubiesen alcanzado el mayor número de votos.⁵ Es decir, que con una vigencia efectiva de la Constitución de 1814, en México hubiese operado, además de un régimen de gobierno de Asamblea,⁶ un sistema electoral de segunda vuelta⁷ para integrar el Supremo Gobierno y el Supremo Tribunal de Justicia.

²La mitad más uno de la totalidad de los diputados.

³Tena Ramírez, 1995, pp. 32 y ss., y 59 y ss.

⁴La mitad más uno.

⁵Soberanes, 1992, pp. 17 y ss.

⁶Éste fue el primer sistema que se estableció, y su antecedente se encuentra en Inglaterra durante 1640 a 1649; posteriormente Francia lo adoptó durante la Revolución de 1789. En la actualidad el país que tiene un sistema de asamblea es Suiza, en donde el Ejecutivo es simplemente un delegado y órgano colegiado que obra en nombre de las cámaras y bajo sus órdenes. El nombramiento y revocación de los miembros del Ejecutivo es facultad de la propia asamblea. Serna Elizondo, 1987, pp. 845-846 y Mirkine-Guetzevitch, 1934, p. 15.

⁷Con este sistema se requiere obtener por lo menos el 50.01 por ciento de los votos para obtener el triunfo. Si no se obtiene éste, para la segunda ronda sólo pasarán los dos candidatos

Ya la Constitución de 1824 estableció un Congreso integrado por una Cámara de Diputados y por una Cámara de Senadores. Respecto a la primera, cabe mencionar que para ser diputado era necesario tener 8,000 pesos en bienes raíces o una industria que produjera 1,000 pesos cada año. Asimismo, para que un secretario del despacho o un ministro de la Suprema Corte de Justicia pudiese ser diputado, éste tendría que separarse de su cargo definitivamente y seis meses antes de la elección. Se encontraba constitucionalmente establecido, cosa que no sucede en nuestro texto actual de 1917, que los proyectos de ley o decreto de los diputados tendrían que presentarse en su respectiva cámara. Por lo que toca a las funciones de la Cámara de Diputados, éstas, en su mayoría, también serían realizadas por el Senado. Sin embargo, sería facultad exclusiva de la Cámara Baja recibir todas las iniciativas del presidente.⁸

La Constitución de 1836 también contempló un sistema de dos cámaras. En cuanto a la Cámara de Diputados, los diputados se renovaban también cada dos años y, para serlo, era necesario una renta anual mayor a 1,500 pesos. Sus elecciones eran calificadas por el Senado, y en materia legislativa todas las iniciativas debían presentarse primero ante la Cámara Baja. Respecto a las demás funciones, en la mayoría de ellas intervenían ambas cámaras del Congreso y, particularmente, la Cámara de Diputados tendría una Comisión Inspectorá y una Contaduría Mayor. Asimismo, ni los diputados, ni los senadores podían admitir otro empleo del gobierno durante su encargo y hasta un año después.⁹

La Constitución de 1857 estableció un Congreso integrado sólo por la Cámara de Diputados, de ahí que se le hubiese denominado "Congreso de la Unión". En esta materia, dicha Constitución es de gran importancia para nosotros, porque la norma fundamental vigente, es decir la Constitución de 1917, contiene desde su origen normas jurídicas similares a las que incluía la de 1857. Esta última fue la que empleó por primera vez el término Congreso de la Unión refiriéndose específicamente sólo a una asamblea integrada por diputados.¹⁰ También merece ser resaltada la norma jurídica constitucional que estableció que la remuneración de los diputados, entre otros, sería determinada por ley, y la ley que la aumente o disminuya no tendría efecto durante el tiempo en que el funcionario ejerza el cargo.

que obtengan el mayor número de votos y después ganará quien obtenga el número mayor de votos. Sartori, 1996, pp. 24 y ss.

⁸Tena Ramírez, 1995, pp. 168 y ss.

⁹*Ibidem*, pp. 204 y ss.

¹⁰*Ibidem*, pp. 606 y ss.

Con la reforma de 1874 a la Constitución de 1857, se estableció nuevamente al Senado, otorgándole a la Cámara Baja facultades exclusivas en materia económica y a la Cámara Alta facultades en materia de política exterior. Esta Constitución y sus reformas fueron, en gran medida, la base para la elaboración de la Constitución de 1917. De ahí que, en la actualidad, y un hecho que genera varios problemas, existen artículos constitucionales vigentes que hacen referencia al “Congreso de la Unión” cuando debiera ser, en muchos de los casos, a las cámaras de éste y por separado; por ejemplo, véase el artículo 135 relativo a las reformas a la Constitución en donde se hace referencia a todo el Congreso y no a las cámaras por separado como se da en la práctica.

El texto original de la Constitución de 1917 vigente

El 5 de febrero de 1917 se publicó en el *Diario Oficial* nuestra actual Constitución. El encabezado de la misma a la letra dice: “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que reforma la de 5 de febrero de 1857”,¹¹ denominación que en la actualidad se puede encontrar textualmente en la página por internet de la Cámara de Senadores.

La Constitución en su título tercero, capítulo II, Del Poder Legislativo, aborda la estructura, la organización, el sistema electoral, la composición, el funcionamiento y funciones del Congreso y de sus cámaras. ¿Cómo se regularon estos temas con relación a la Cámara de Diputados desde el texto original de 1917?

En primer término nos encontramos que el Poder Legislativo se deposita no en un Congreso de la Unión, sino en un Congreso General dividido en Cámara de Diputados y Cámara de Senadores (artículo 50).

En segundo término, y en cuanto a la Cámara de Diputados, el texto original de la Constitución de 1917 mencionó que ésta se integraba por diputados que durarían también dos años en su cargo. Éstos se elegían de acuerdo con determinado número de habitantes: uno por cada 20,000 a 60,000 habitantes. Sin embargo, si un estado o territorio tuviese una población inferior les correspondía un diputado. Para resolver las dudas sobre las elecciones, sería la propia cámara quien lo haría. Asimismo, como todos los textos constitucionales anteriores, estaba permitida la reelección inmediata de diputados para ocupar el mismo cargo. De igual manera, desde el

¹¹ *Diario Oficial*, 5 de febrero de 1917, pp. 149 y ss.

texto original de la Constitución, se ha establecido que la Cámara de Diputados está facultada para conocer y resolver solicitudes de licencia de los legisladores cuando éstos quieran desempeñar otra comisión o empleo de la Federación o de los estados por los cuales se disfrute sueldo. Se ha establecido también que los diputados que no concurren a la sesión, sin causa justificada o sin permiso, no tendrán derecho a la dieta del día en que falten.

En cuanto a las sesiones ordinarias, éstas serían a partir del 1o. de septiembre sin prolongarse más allá del 31 de diciembre de cada año, es decir, que la Cámara de Diputados estaría reunida sólo durante cuatro meses al año. En los restantes meses, funciona la Comisión Permanente que se integra por 29 miembros, de los cuales 15 serían diputados y los restantes senadores.¹² En la actualidad dicho órgano se integra por 19 diputados y 18 senadores.

Respecto a las facultades de la Cámara de Diputados, el texto original de la Constitución de 1917 estableció, por ejemplo, que esta cámara se erigiría en Colegio Electoral para calificar la elección del presidente de la República, y también le corresponde aprobar o no el Presupuesto de Egresos, hacer el reglamento interior de la misma, así como expedir la convocatoria para elecciones extraordinarias cuando existan vacantes de sus respectivos miembros.¹³ En cuanto a estas dos últimas facultades, nos encontramos con que la norma constitucional no se cumple o no tiene eficacia, porque en este supuesto no se expide la convocatoria para elecciones extraordinarias. Por último, las demás facultades, que son en su mayoría en materia legislativa, el Senado también las realiza.

Las principales reformas constitucionales (1923-1977)

Para desarrollar el subtema “Las principales reformas constitucionales (1923-1977)” partiremos, primero, de excluir las reformas particularmente relativas a la Cámara de Senadores y sólo mencionaremos aquéllas en donde se hace referencia en lo particular a la Cámara de Diputados, o en donde se consideran las dos cámaras. En segundo término, principiamos en el año de 1923, ya que se establece respecto de la Cámara Baja que el Ejecutivo no puede hacerle observaciones cuando ésta declare que debe acusarse, por delitos oficiales, a uno de los altos funcionarios de la Federación.

¹² Abascal, 1983, pp. 155-157.

¹³ *Diario Oficial*, 5 de febrero de 1917, pp. 152-155.

En 1928 se realizan reformas constitucionales en cuanto a las facultades de la Cámara de Diputados pero se da su limitación, ya que sería el presidente de la República quien le presentaría las peticiones de destitución de autoridades judiciales, y la cámara sólo las declararía justificadas o no. También en ese año se determina el procedimiento para fincar responsabilidad a los altos funcionarios de la Federación, por delitos comunes u oficiales. En estos últimos casos, además interviene el Senado.¹⁴

En 1933, se publican varias reformas constitucionales a través de las cuales, y debido al aumento del periodo en el cargo presidencial (de cuatro a seis años), los diputados duran tres años en el cargo y queda prohibida la reelección inmediata de éstos (y de senadores) para ocupar el mismo cargo.¹⁵

En 1963, se estableció el tan conocido sistema de diputados de partido.¹⁶ Aquí podemos afirmar que inicia, o se generaría, un nuevo diseño institucional en cuanto al Poder Legislativo.

Las reformas de 1977 a 1996

En 1977 se incorporó el sistema electoral mixto para la elección de diputados: 300 de mayoría relativa y 100 de representación proporcional. Y la Comisión Federal Electoral, órgano en aquella época dependiente del Ejecutivo, otorgaría las constancias a los diputados. Asimismo, se estableció que la Cámara de Diputados tiene la facultad de revisar la cuenta pública del año anterior.¹⁷

En 1982 se determinó el plazo que tiene el Ejecutivo para presentar, ante la Cámara de Diputados, las iniciativas de leyes de ingresos y proyectos de presupuestos. En ese mismo año, por un lado, se establece que también los diputados, entre otros, pueden ser destituidos mediante juicio político y, en este caso, la Cámara de Diputados es el órgano de acusación. Y, por otro lado, sólo esta cámara en exclusiva conoce, a través del actualmente denominado procedimiento de declaración de procedencia, de la responsabilidad penal de los servidores públicos (incluidos los diputados). Sin embargo, en cuanto al presidente de la República, éste sólo puede ser

¹⁴ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1996. Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones, 1994.*

¹⁵ Lujambio, 1995, pp. 174 y ss.

¹⁶ El partido que obtuviese más del 2.5 por ciento de la votación total en el país, tenía derecho a que se le acreditaran cinco y uno más por cada medio por ciento más, hasta un límite de 20 diputados. Zamitiz-Carlos Hernández, 1990, pp. 99-104.

¹⁷ Carpizo, 1991, pp. 89 y ss.

sujeto de responsabilidad penal, y quien conoce de la misma es, primero, la Cámara de Diputados y, después, la Cámara de Senadores.

De las anteriores reformas de 1982 destaca la realizada al artículo 127 de la Constitución, ya que la remuneración, tanto del presidente de la República, los ministros de la Suprema Corte, los diputados, como la de los senadores del Congreso tiene que ser determinada en el Presupuesto de Egresos de la Federación, facultad que le corresponde exclusivamente a la Cámara de Diputados. Sin embargo, en la práctica y en la actualidad, dicha norma constitucional no tiene eficacia, debido a que no aparecen en el Presupuesto de Egresos tales remuneraciones.

En 1986, a través de una reforma constitucional, se amplía el número de diputados electos por el sistema de representación proporcional (de 100 pasa a 200 diputados, por este principio).

Y en 1987, aunque en 1977 ya se había establecido que la Cámara de Diputados tiene como facultad revisar la cuenta pública del año anterior, se determina que ésta se presenta exclusivamente ante dicha cámara.

En 1990 se crea el Instituto Federal Electoral, que es el organismo conductor del proceso electoral, y se establece un Tribunal Federal Electoral. Sobre este último, dos terceras partes de los miembros de los Colegios Electorales (de la Cámara de Diputados y de la Cámara de Senadores, respectivamente), podían revocar las resoluciones de dicho Tribunal.

En 1993 se dispuso la desaparición de los colegios electorales para calificar las elecciones de diputados (y senadores), y ahora es el Instituto Federal Electoral quien lo hace. En ese mismo año, respecto de la Cámara de Diputados, y con el propósito de evitar el exceso de representación del partido mayoritario, se estableció que ningún partido político podía ocupar más de 315 escaños si obtuviese más del 60 por ciento de la votación, ni más de 300 si obtenía menos del 60 por ciento. De tal forma, ningún partido político podía tener una mayoría calificada, sin embargo sí una mayoría absoluta que es quórum suficiente para modificar o elaborar las leyes y decretos, así como para realizar diversos actos. Asimismo, aunque ya se encontraba establecido desde el texto original de la Constitución que la Cámara de Diputados estaba facultada para erigirse en Colegio Electoral y calificar la elección del presidente de la República, se dispuso que su resolución sería definitiva e inatacable.¹⁸

¹⁸Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1996. *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, 1994.

En 1994, se estableció que el Instituto Federal Electoral se integraría con personas designadas por la Cámara de Diputados (por el Senado), por el Poder Ejecutivo, así como por representantes de los partidos políticos. Por otro lado, se establece que los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación pueden ser diputados (o senadores), siempre y cuando se separen cuando menos dos años antes del día de la elección. Asimismo, un 33 por ciento del total de los integrantes de la Cámara de Diputados, (o de la Cámara de Senadores) podrá recurrir ante la Suprema Corte, para que ésta conozca de las acciones de inconstitucionalidad planteadas en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso, que se consideren contrarias al texto constitucional. Asimismo, la Suprema Corte está facultada para conocer de las controversias constitucionales que se susciten entre el Poder Ejecutivo y la Cámara de Diputados (o con el Congreso, la Cámara de Senadores o con la Comisión Permanente).¹⁹

En 1996 se determina que el Instituto Federal Electoral se integra por un consejero presidente y ocho consejeros electorales, propuestos por los grupos Parlamentarios y aprobados por dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados (o, en sus recesos, por la Comisión Permanente). Asimismo, a partir de dicho año, ningún partido político puede tener más de 300 diputados por ambos principios (mayoría relativa y representación proporcional), y ningún partido político puede tener una representación que exceda de ocho puntos a su porcentaje de votación nacional emitida. Esta última situación, no se aplica al partido político que por sus triunfos uninominales obtenga un porcentaje de asientos superior al porcentaje de su votación nacional más el ocho por ciento. Por último, se suprime la facultad de la Cámara de Diputados para erigirse en Colegio Electoral y calificar la elección del presidente de la República, ahora lo que hará es emitir el bando solemne para dar a conocer en toda la República la declaración del presidente electo que hubiese hecho el Tribunal Electoral.²⁰

Por todo lo anterior, es así como durante 1977 hasta 1996 se realizan modificaciones constitucionales importantes para lograr la independencia y autonomía del Poder Legislativo y, sobre todo, la reforma que más destaca es la reforma electoral de 1996.

¹⁹Cossío, 1997, pp. 1046 y ss.

²⁰González Oropeza, J. Jesús Orozco, 1994, pp. 332 y ss.; Moreno, 1997, pp. 979 y ss.

La situación actual de la Cámara de Diputados

1997-2000

Con las modificaciones constitucionales que se realizaron en 1996, y respecto de la integración de la Cámara de Diputados, se posibilitó la idea de que el partido mayoritario no tenga la mayoría absoluta en dicha cámara. Después de la elección de 1997, unida la oposición logró tal mayoría. Bajo este contexto, los partidos políticos de oposición realizan, y podrán realizar, diversos actos señalados por la Constitución. Por ejemplo, aprobar o no una iniciativa de ley o decreto, aprobar o no el Presupuesto de Egresos de la Federación, determinar la retribución de los empleos públicos de la Federación establecidos por ley, revisar la cuenta pública del año anterior, aprobar o no la iniciativa del presidente de la República en el caso de empréstitos, contribuciones o impuestos, y un 33 por ciento del total de los integrantes de la cámara podrá recurrir ante la Suprema Corte, para que ésta conozca de las acciones de inconstitucionalidad planteadas en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso, que se consideren contrarias al texto constitucional. También pueden realizar el procedimiento de la declaración de procedencia para exigir responsabilidad penal a alguno de los servidores públicos, pueden acusar a un servidor público ante la Cámara de Senadores por responsabilidad política (juicio político), y también acusar ante el Senado al presidente de la República y, de esta forma, exigirle una responsabilidad penal. Sin embargo, estas funciones también las podrá realizar el partido mayoritario, pero, con el apoyo de diputados pertenecientes a otros partidos políticos. Todo ello, y valorándolo, se traduce para nosotros en Estado de derecho y, particularmente, en la eficacia de la división del poder como un elemento del mismo.²¹

Después de abordar los principales antecedentes y las reformas constitucionales respecto de la Cámara de Diputados, así como su situación actual, veamos ahora cuál es actualmente su organización interna.

²¹Pedroza, 1999.

Su organización interna

La Gran Comisión

La Gran Comisión de la Cámara de Diputados es un colegio de legisladores que, en su mayoría, representan a los estados de la República y al Distrito Federal en esta cámara. De hecho, su existencia la podemos identificar, o tiene su razón de ser, en 1857 cuando no existía el Senado y se necesitaba tener una representación federal. Por ello, dicho órgano tiende a desaparecer. Sobre este tema, la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos de 1994²² dispone que la Gran Comisión se integra cuando “se hubiese conformado una mayoría absoluta de diputados pertenecientes a un mismo partido político”. Posteriormente se integra con los coordinadores de las diputaciones estatales (entidades federativas y Distrito Federal, es decir, 32 miembros) electos por el principio de mayoría relativa, más dos diputados que hayan obtenido los dos primeros lugares en cada una de las cinco circunscripciones plurinominales, más el líder de la fracción parlamentaria mayoritaria y un número indeterminado de diputados que considere su líder. En la actualidad la Gran Comisión ha perdido importancia, primero, debido a la creación de la Comisión de Régimen y Concertación Política, integrada conforme a un acuerdo parlamentario por los líderes de los partidos políticos que ocupan escaños. En segundo término, también la Gran Comisión ha perdido importancia, porque sus funciones de gobierno han desaparecido del texto legal orgánico. Y tercero, sus funciones más importantes sólo son representar los intereses estatales y del Distrito Federal, coadyuvar en la realización de las funciones de las comisiones y de los comités, y nombrar a los diputados de la mayoría que formarán parte de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política (artículo 39 de la Ley Orgánica).²³

Sobre este tema, particularmente durante la Legislatura (1997-2000) no se integró la Gran Comisión, ya que ningún partido político, por sí solo, tuvo la mayoría absoluta.

La Mesa Directiva

La Mesa Directiva es un cuerpo colegiado integrado por diputados electos por la mayoría de votos. Es el órgano rector del pleno de la cámara. Se constituye en la junta previa, diez días antes del inicio del respectivo perio-

²²Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, del 20 de julio de 1994.

²³Chávez, 1996.

do. Se integra por un presidente electo por mayoría de votos de los miembros de la cámara, por un número de vicepresidentes en correspondencia a los grupos parlamentarios, por cuatro secretarios y cuatro prosecretarios electos por mayoría de votos. Las personas que integran la Mesa Directiva duran en su cargo, en los periodos de sesiones ordinarias, un mes y, en sesiones extraordinarias, el tiempo que se extiendan éstas. Entre las funciones de la Mesa Directiva encontramos las siguientes: requerir a los diputados ausentes e imponer sanciones, recibir de la Comisión Instaladora las constancias de los candidatos electos expedidas por el Instituto Federal Electoral o, en su caso, las resoluciones del Tribunal Electoral relativas a las impugnaciones, declarar legítima y legalmente constituida la cámara, dar trámite a los proyectos recibidos por la anterior legislatura, leer el orden del día, inquirir si el asunto está lo suficientemente tratado, permitir la interrupción del orador u oradores cuando otro miembro solicite una moción de orden o cuando algún otro diputado quiera ilustrar la discusión, también puede suspender las sesiones por superar el tiempo de sesión fijado por el reglamento. Asimismo, le corresponde dar preferencia a otro asunto, verificar la legal elaboración de las actas de sesiones, llevar el libro de leyes y decretos y, por último, vigilar la impresión y distribución del *Diario de los debates* de la cámara. Sobre este tema, y en materia de derecho comparado, la Mesa Directiva recibe similar denominación y es el principal órgano de gobierno de una cámara, cuya duración de la misma generalmente es de un año.

La presidencia

Quien sea el presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados lo será del Congreso. Entre sus principales funciones se encuentran, entre otras, solicitar el auxilio de la fuerza pública y requerir a los diputados faltistas para que concurran a sesiones. Además, cuando el Congreso sesione de manera conjunta, el presidente de la Cámara de Diputados, tiene la obligación de presidir la apertura y la clausura de los periodos ordinarios de sesiones y contestar el informe presidencial.

Las comisiones

Las comisiones tienen por objeto el despacho de los diversos negocios y la realización de las funciones propias de la institución representativa. Por resolución del pleno de la cámara, el número de comisiones podrá aumentar o disminuir de acuerdo con las necesidades de la institución (comisiones temporales). Sin embargo, se considera que, por su misma naturaleza, algunas

comisiones deben estar invariablemente presentes durante varias legislaturas (comisiones ordinarias). También existen las comisiones de investigación que tienen por objeto indagar sobre el desenvolvimiento de la administración pública federal, pero sólo la paraestatal, y existe la comisión de Vigilancia que revisa el funcionamiento de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados.²⁴ En esta materia, y en derecho comparado, el número de comisiones se determinan con relación a las necesidades de un país; por ejemplo, en algunos países existe una Comisión anti-drogas, Comisión Asuntos de la Mujer, etcétera. Asimismo, se establece un número no muy alto de comisiones.

En cuanto a México, jurídicamente la Cámara de Diputados tiene las siguientes comisiones ordinarias: De Régimen Interno y Concertación Política; 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; Fomento 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; Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda; y Reglamentos y Prácticas Parlamentarias. Particularmente respecto de la Comisión de Régimen y Concertación Política, y en materia de derecho comparado, el órgano similar a ésta en otros países se denomina Junta de Coordinadores o Junta de Portavoces, en donde se prevé expresamente que este órgano sea presidido por el presidente de la cámara. Además, dicha junta no funciona como el órgano de gobierno de una cámara, sino que sus principales funciones son dar simplemente una opinión así, en realidad, quien toma las decisiones es la Mesa Directiva.

Los grupos parlamentarios

El grupo parlamentario o fracción parlamentaria, tanto en Europa como en América, es una figura considerada de gran importancia para la vida de toda institución representativa. Para integrar un grupo parlamentario en

²⁴Pedroza, 1997a, pp. 157 y ss.

nuestra Cámara de Diputados se requiere cuando menos de cinco diputados de la misma afiliación partidaria. Los coordinadores del grupo forman parte de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política. Sus principales funciones son establecer el orden del día, la forma en que se realizan las intervenciones en los debates, el horario de las actividades parlamentarias y la designación de los miembros de los comisiones.²⁵ Asimismo, en la apertura del primer periodo de sesiones ordinarias, un representante de cada grupo interviene antes de que el presidente de la República rinda su informe y, a partir de 1996, los grupos parlamentarios están facultados para proponer a los consejeros electorales del Instituto Federal Electoral.

En materia de derecho comparado, para constituir un grupo parlamentario en la Cámara Baja es necesario, por ejemplo, un número no inferior a 15 diputados, o un mínimo de seis o cuatro, incluso dos o más parlamentarios; por ello la regulación sobre este tema es muy variable.

Su funcionamiento general

Para que la Cámara de Diputados realice sus funciones son necesarios ciertos requisitos: la convocatoria, el calendario de trabajos, el orden del día, el quórum de reunión, la realización del debate, el quórum de votación y los recursos económicos, materiales y humanos. Sobre éstos no profundizaremos, sólo se harán algunas precisiones.

Todo tipo de convocatoria se expide invariablemente por el presidente del órgano de que se trate y obliga a los parlamentarios a reunirse. El calendario de trabajo se integra conforme a criterios de oportunidad política, es decir, que éste da preferencia a los negocios que requieren una solución inmediata. También se ordenan los temas. Existe determinado quórum de reunión. Para el debate se integran un par de listas, una con los nombres de quienes pidan hablar a favor y otra con los que soliciten hacerlo en contra. Y, para la votación, se exigen varios tipos de quórum. Dentro de los recursos económicos, materiales y humanos encontramos los órganos y servicios de apoyo del trabajo legislativo.²⁶ Sobre este último punto, y en materia de derecho comparado, existe una Secretaría General integrada por personas con ciertos requisitos que señala la ley o un estatuto del personal de la cámara, es decir, que existe un servicio civil de carrera.

²⁵Santiago Sánchez González y Pilar Mellado Prado, 1992, pp. 37-40, Pedroza, 1997b, pp. 459 y ss.

²⁶Para profundizar sobre este tema, véase Pedroza, 1997a.

Sus principales funciones

La Cámara de Diputados realiza actividades legislativas, administrativas, jurisdiccionales, de control, presupuestarias, de dirección política, etcétera. En cuanto a su actividad legislativa, la realiza, en la mayoría de los casos, con la intervención del Senado, es decir, que esta función le corresponde a las dos cámaras. Sin embargo, la Cámara de Diputados no interviene en materia de aprobación o no de tratados internacionales, considerados éstos por nosotros también como una actividad legislativa. Pero lo mismo le sucede al Senado cuando se trata de aprobar o no el Presupuesto de Egresos de la Federación, cuya resolución está contenida en un decreto que es parte de la materia legislativa.

Por otro lado, y por disposición constitucional, uno o varios diputados pueden presentar sus iniciativas ante cualquiera de las cámaras, aunque por costumbre lo hacen ante su propia cámara, práctica que se recoge de la Constitución de 1824.

A la Cámara de Diputados le corresponde revisar la cuenta pública del año anterior y cuenta con una Contaduría Mayor de Hacienda. Dicha cámara tiene la obligación de determinar anualmente en el presupuesto la retribución de los empleos públicos de la Federación establecidos por ley, en caso de no hacerlo se considerará la retribución señalada en el presupuesto del año anterior, siendo una disposición constitucional que no se cumple.

A la Cámara de Diputados, junto con el Senado, le corresponde designar, a propuesta del Ejecutivo, a los magistrados de los Tribunales, en Materia Agraria. Y le corresponde, de manera exclusiva, aprobar a los consejeros del Instituto Federal Electoral propuestos por los grupos parlamentarios. También la Cámara de Diputados da a conocer en toda la República la declaración de presidente electo que haga el Tribunal Electoral (norma constitucional que se aplicará en el año 2000). Asimismo, la Cámara de Diputados está facultada exclusivamente para declarar la procedencia de la acusación por responsabilidad penal de los servidores públicos y conocerá, en primer término, de la responsabilidad penal del presidente de la República, y funge como órgano de acusación en los juicios políticos de los servidores públicos.²⁷ Esta situación, hasta el momento, no se ha presentado hasta sus últimas consecuencias, pero ya ha tenido efectos políticos.

²⁷ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 1996.

Las expectativas de la Cámara de Diputados

NOS QUEDA claro que hoy se habla de la transición a la “democracia” en México, aunque nosotros diríamos que se trata más bien de una transición jurídica,²⁸ también identificada como la reforma del Estado. Es un proceso que se da tanto en países desarrollados como en vías de desarrollo. Es una transición jurídica, porque a partir de los años setenta se ha iniciado una apertura paulatina de un conjunto de cambios políticos, jurídicos, sociales, económicos y administrativos, pero sobre todo jurídicos que modifican principios tradicionales en materia de organización jurídico-política del Estado, así como en materia de órganos (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) y sus relaciones con la sociedad civil y los grupos intermedios. Aunque dicho proceso inició en los años setenta, hoy la agenda de la reforma del Estado sigue siendo muy extensa y abarca ciertos temas entre los que tenemos los siguientes:

1. La reforma electoral federal (con avances en 1996, pero aún no concluida).
2. La impartición de justicia y seguridad pública (con ciertos avances en 1994 y 1996, y con iniciativas por discutirse).
3. Los derechos y participación indígena (se dio la reforma de 1992, pero es un tema con iniciativas también por discutirse).
4. Comunicación social (en proceso).
5. Mujeres y jóvenes (algunos cambios al orden jurídico y ratificación de tratados internacionales).
6. Las relaciones Estado-iglesias (reforma constitucional concluida, pero en discusión algunos temas con relación a leyes de rango inferior).
7. La reforma del gobierno del Distrito Federal (reforma constitucional de 1993 y 1996, con temas en discusión).
8. La participación ciudadana (en proceso en el ámbito federal, con avances en los estados y Distrito Federal).
9. El federalismo.
10. El fortalecimiento del Congreso (en proceso de elaboración de una Ley Orgánica y de un reglamento para cada una de las cámaras, modificación a la integración de éstas, etcétera).²⁹

²⁸González y López Ayllón, 1999.

²⁹*Plan Nacional de Desarrollo, 1995-2000*, 1995.

Por lo anterior, y debido al enorme trabajo legislativo que se va a desarrollar en los siguientes años y para que las iniciativas de ley no se conozcan de manera superficial, primero es necesario ampliar los periodos ordinarios de sesiones hasta hacer un total de cuando menos siete meses (actualmente el Congreso se reúne sólo cinco meses).

Respecto de la Cámara de Diputados, y apoyándonos en algunas iniciativas de reforma ya presentadas para su discusión,³⁰ destaca la conveniencia de permitir la reelección inmediata de los diputados para fomentar el debate en la cámara, así como la popularidad y la responsabilidad de los diputados, esta última denominada en países europeos como responsabilidad política difusa.³¹ Al respecto, la historia constitucional de México siempre permitió la reelección inmediata, con excepción de la Constitución de Cádiz de 1812, que reguló una monarquía. Otra modificación muy conveniente es establecer que los diputados (como los senadores) no pueden admitir otro empleo del gobierno durante su encargo y hasta un año después. Y que la remuneración de los diputados, entre otros, además de que debe determinarse en el presupuesto, no podrá aumentar ni disminuir durante el tiempo en que el funcionario ejerza el cargo.

Asimismo, es necesario reducir el número de diputados de representación proporcional de 200 a 100 y dejar los 300 diputados de mayoría relativa. La actual norma constitucional establece 40 por ciento del primer sistema y 60 por ciento del segundo sistema. Sin embargo, cuando las elecciones son muy competidas, la tendencia ha sido disminuir el número de diputados de representación proporcional; por ejemplo, al 33.3 por ciento, mientras que el sistema de mayoría relativa aumenta o queda alrededor del 66.7 por ciento. De esta forma, primero, se produce un ahorro para el erario público que tiene efectos favorables hacia la ciudadanía. Segundo, se favorece el sistema de partidos. Y, tercero, y tal vez más importante, se fomenta en mayor grado la participación y la representatividad.³²

Por muchos años, constantemente se ha sugerido crear un cuerpo de asesores permanentes para auxiliar a los diputados en sus tareas parlamentarias. Sin embargo, mientras se busca resolver el problema de los recursos económicos, los diputados pueden auxiliarse de las diversas insti-

³⁰Rodríguez Lozano y José Trinidad Lanz Cárdenas, 1997; Grupo Parlamentario Acción Nacional, 1996; Gómez Álvarez, Francisco Paoli Bolio y otros, 1998.

³¹Cuando se generan situaciones de malestar en los medios de comunicación, en la opinión pública o en los partidos políticos, se busca la remoción a través del cuerpo electoral. Aragón, 1986, pp. 24-25.

³²Sobre la tercer ventaja, así lo considera también E. Rodríguez, 1994, pp. 143-144.

tuciones de los países en donde se analizan diversos temas de derecho, de administración pública, de economía, etcétera, a través de convenios de colaboración.

Con relación a las funciones de la Cámara de Diputados es pertinente determinar un procedimiento específico para la aprobación o no del Presupuesto de Egresos de la Federación, ya que esta laguna data desde la Constitución de 1857. Lo mismo sería en materia de tratados internacionales, pero esto con relación a la Cámara de Senadores; sería conveniente incluir esta facultad también para la Cámara de Diputados como lo veremos más adelante.

En materia legislativa, es conveniente establecer, en el ámbito constitucional o legal, la posibilidad de realizar previamente foros públicos antes de discutir y aprobar un proyecto de ley o decreto. Asimismo, es necesario otorgar a la Cámara de Diputados la facultad de convocar a referéndum (consultivo o no obligatorio) y a plebiscitos, de esta forma la cámara se abriría a la sociedad para hacerse más interactiva con la misma. También es conveniente, como ya se había planteado desde 1979,³³ que la Cámara de Diputados intervenga en la aprobación o no de los tratados internacionales, ya que esencialmente la representación y la pluralidad ideológica nacional se encuentran en dicha cámara, además de que, antes o después de ratificarse un tratado, nuestra legislación interna se modifica y son ambas cámaras del Congreso quienes lo hacen. También, en materia legislativa, si justificamos que la administración pública legisle, entonces debemos preguntarnos si el no hacer una función que teóricamente le corresponde a un órgano legislativo es razón suficiente para desligarlo de esa responsabilidad.³⁴ Por ello, se deben establecer disposiciones jurídicas sobre técnica legislativa, es decir, determinar los medios que utilizarán los diputados para la inserción lógica, congruente y armónica de nuevos ordenamientos al sistema normativo global.³⁵

Por otro lado, las facultades en materia de nombramientos se deberían ampliar; por ejemplo, que intervenga en la designación del presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. En la actualidad, sólo participa en la designación de los magistrados de los Tribunales en Materia Agraria y de los Consejeros del Instituto Federal Electoral. Las demás facultades en materia de nombramientos las tiene el Senado.

³³ Pereznieta Castro, 1998, pp. 164 y ss.

³⁴ Cruz Velázquez, 1997.

³⁵ Atienza, 1991, pp. 20-22.

En cuanto a la organización interna y el funcionamiento de la Cámara de Diputados, es conveniente crear comisiones ordinarias permanentes relativas a los temas de la agenda de la reforma del Estado, así como establecer que la Mesa Directiva durará un año, ya que actualmente sólo dura un mes y, por tanto, también su presidente, debilitando la presencia de éste frente a los otros órganos del Estado. Por último, es necesaria una reforma a la Ley Orgánica del Congreso, así como elaborar un reglamento para cada una de las cámaras para incluir nuevas figuras. Sobre este punto, ya existe un dictamen en la Cámara de Diputados de una iniciativa, así como un voto particular sobre la misma; por ello esta materia ya se encuentra en discusión con ciertos temas, por ejemplo, la creación de una Mesa de Decanos, modificaciones a la Mesa Directiva, a los grupos parlamentarios, etcétera.³⁶

Para concluir el presente trabajo, tenemos las siguientes dos afirmaciones:

Primero, una asamblea es por naturaleza plural como es la sociedad democrática. Y, segundo, la permanencia de las instituciones no está en su rigidez, sino precisamente en su capacidad de cambio.³⁷ Nuestra Cámara de Diputados cumple con la primera afirmación, y en cuanto a la segunda ya está en el camino. Sin embargo, el Congreso de acuerdo con el artículo 50 constitucional se divide en dos cámaras: una de diputados y otra de senadores. Nos queda la pregunta ¿y la Cámara de Senadores? Ése es un tema que, en lo personal, consideramos se encuentra más rezagado y es objeto urgente de estudios. Simplemente una pregunta para reforzar la necesidad de dicha urgencia: ¿el que los diputados ejerzan su encargo durante tres años, mientras que los senadores seis años, coincidiendo con la duración del cargo presidencial, genera que la Cámara de Senadores no ejerza instrumentos de control político sobre los miembros del gobierno o sin una verdadera eficacia, aunque por la Constitución los tiene atribuidos en mayor medida que la Cámara de Diputados? Sobre este último punto, sólo afirmamos que los problemas son muchos, simplemente porque el movimiento electoral no coincide con relación a la integración de las dos cámaras. La tendencia en la Cámara de Diputados, en palabras pronunciadas por Luis Cabrera desde 1912, es reformadora y la de Senadores es moderada. Sin embargo, Cabrera añadió que “la absoluta uniformidad de criterio en un grupo deliberante, sería la más grave de las sospechas respecto de su origen o respecto de su honradez”.³⁸

³⁶Página por Internet: Cámara de Diputados.

³⁷Aveledo, 1997. pp. 27 y 30.

³⁸Partido Revolucionario Institucional, 1987, pp. 4-5.

Bibliografía

- ABASCAL ZAMORA, José María, "Comisión Permanente", en *Diccionario jurídico mexicano*, t. II, México, UNAM, 1983.
- ARAGÓN REYES, Manuel, "El control parlamentario como control político", en *Revista de Derecho Político*, núm. 23, Madrid, Universidad Nacional de Educación a Distancia, 1986.
- ATIENZA, Manuel, "Razón práctica y legislación", en *Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios*, 1a. época. vol. I, núm. 3, México, septiembre-diciembre de 1991.
- AVELEDO, Ramón Guillermo, "El parlamento interactivo. Sociedad democrática, gobernabilidad y parlamento hacia el siglo XXI", en *Revista Parlamentaria Iberoamericana*, Madrid, España, 1997.
- CARPIZO, Jorge, "Algunas reflexiones sobre los cambios en el presidencialismo mexicano (1978-1990)", en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 70, México, UNAM, enero-abril de 1991,
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Secretaría de Gobernación, 1996.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que reforma la de 5 de febrero de 1857*, México, *Diario Oficial* del 5 de febrero, 1917.
- COSSÍO D., José Ramón, "Comentario al artículo 105", en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*. t. II., 9a. ed., México, Porrúa-UNAM, 1997.
- CRUZ VELÁZQUEZ, Jesús, *Un nuevo orden constitucional para legislar*, tesis de licenciatura, México, 1997.
- CHÁVEZ, Víctor, "Posibles cambios a la Ley Orgánica del Congreso", en *El Financiero*, México, 18 de diciembre 1996.
- Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, 4a ed., varios tomos, México, Cámara de Diputados, M.A. Porrúa y UNAM, 1994.
- GÓMEZ ÁLVAREZ, Pablo, Francisco Paoli Bolio et. al., *Proyecto de reformas a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Cámara de Diputados, 1998.
- GONZÁLEZ, Ma. del Refugio y Sergio López Ayllón, *Transiciones y diseños institucionales*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1999.
- GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel y J. Jesús Orozco Henríquez, "Comentario al artículo 74", en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada*, México, UNAM, 1994.
- Grupo Parlamentario Acción Nacional, *Iniciativa de reformas constitucionales para el equilibrio de poderes y el fortalecimiento del Poder Legislativo*, México, Cámara de Diputados, 1996.
- Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos del 20 de julio de 1994*, México, Cámara de Diputados, 1995.
- LUJAMBIO, Alonso, *Federalismo y Congreso. En el cambio político de México*, México, UNAM, 1995.

- MIRKINE-GUETZEVITCH, B., *Modernas tendencias del derecho constitucional*, trad. Sabino Álvarez-Gendin, Madrid, Reus, 1934.
- MORENO COLLADO, Jorge, "Sistemas electorales (la reforma electoral en México)", en *Diccionario universal de términos parlamentarios*, México, Cámara de Diputados, 1997.
- Partido Revolucionario Institucional, *Luis Cabrera. Las relaciones entre la Cámara de Diputados y el Ejecutivo*, Materiales de cultura y divulgación política mexicana, núm. 18, México, 1987.
- PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalfá, *El Congreso de la Unión. Integración y regulación*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1997a.
- , "Grupo parlamentario", en *Diccionario universal de términos parlamentarios*, México, Cámara de Diputados, 1997(b).
- , "Poderes Legislativo y Ejecutivo", en *Transiciones y diseños institucionales*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1999.
- PEREZNIETO CASTRO, Leonel, "Los tratados internacionales, el sistema jurídico nacional y sus repercusiones en el concepto de soberanía", en *Revista del Senado de la República*, núm. 12, vol. 4, México, Senado de la República, julio-septiembre de 1998.
- Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1995.
- RODRÍGUEZ E., Miguel Ángel, "Representatividad, participación y gobernabilidad de la democracia", en *Revista Parlamentaria*, vol. 2, núm. 2, Costa Rica, Asamblea Legislativa, diciembre de 1994.
- RODRÍGUEZ LOZANO, Amador y José Trinidad Lanz Cárdenas, *Iniciativas de reformas constitucionales*, México, Cámara de Senadores, 1997.
- SÁNCHEZ GONZÁLEZ, Santiago y Pilar Mellado Prado, *Sistemas políticos actuales*, Madrid, Centro de Estudios Ramón Areces, 1992.
- SARTORI, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996.
- SERNA ELIZONDO, Enrique, "Mitos y realidades de la separación de poderes en México", en *Memoria del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM, 1987.
- SOBERANES, José Luis, "El primer constitucionalismo mexicano", en *El primer constitucionalismo iberoamericano*, Madrid, Marcial Pons, 1992.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes fundamentales de México (1808-1995)*, México, Porrúa, 1995.
- ZAMITIZ, Héctor y Carlos Hernández, "La composición política de la Cámara de Diputados", en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, núm. 139, México, UNAM, 1990.

El sistema de comisiones permanentes en la Cámara de Diputados de México

BENITO NACIF HERNÁNDEZ*

Introducción

LAS COMISIONES son paneles especializados para la discusión y análisis de las iniciativas. Constituyen el principal recurso organizacional con el que cuentan las asambleas legislativas. Las comisiones realizan el trabajo preparatorio que las mayorías en el pleno necesitan para legislar y controlar las actividades de la administración. La estabilidad y la independencia de las comisiones son esenciales para el desarrollo de la especialización y la acumulación de experiencia entre los legisladores. En aquellos países en los que la legislatura desempeña un papel activo en la formulación de las políticas públicas, las comisiones son regularmente órganos estables y especializados con un alto grado de independencia respecto a las coaliciones gobernantes o a los partidos mayoritarios.

El carácter permanente de las comisiones es la base institucional para el desarrollo de un sistema estable e independiente de comisiones. Las comisiones permanentes constituyen un compromiso con la descentralización y la dispersión de la autoridad en la conducción del proceso legislativo. Sin embargo, el desarrollo de comisiones estables e independientes es un reflejo, más que la causa, de las tendencias descentralizadoras en los partidos políticos que gobiernan la legislatura. Por esta razón, el funcionamiento de las comisiones legislativas tiene que ser analizado a la luz de la estructura de incentivos institucionales que define las estrategias de los legisladores para sobrevivir políticamente, y el grado de cohesión interna de los partidos a los que pertenecen.

Este capítulo trata sobre el funcionamiento de las comisiones en la Cámara Baja del Congreso mexicano: la Cámara de Diputados. El artículo

* Investigador de la División de Estudios Políticos del CIDE. El autor agradece a todos los legisladores y al personal de la Cámara de Diputados que voluntariamente contribuyeron en esta investigación.

abarca el largo periodo en que el Partido Revolucionario Institucional (PRI) tuvo la mayoría de escaños y, por lo tanto, el control sobre la toma de decisiones en este órgano. Se centra en la experiencia de la Cámara de Diputados con el sistema de comisiones permanentes y explora los efectos de este arreglo institucional sobre el funcionamiento de una legislatura gobernada por un partido dominante, altamente cohesivo, como el PRI. En 1997, el PRI perdió la mayoría en la Cámara de Diputados, aunque conservó su posición como primera fuerza política. Gran parte de las conclusiones de este trabajo respecto al funcionamiento de las comisiones siguen siendo válidas a pesar de que durante la actual legislatura, las comisiones y la Cámara de Diputados tomen decisiones mediante mayorías multipartidistas.

La primera sección del capítulo analiza la esfera de autoridad de las comisiones en el proceso legislativo y evalúa a las comisiones permanentes a partir de otros aspectos del sistema tales como el número existente de comisiones y la práctica de asignar legisladores a múltiples comisiones.

La segunda sección del capítulo analiza la importancia de la cláusula constitucional que prohíbe la reelección consecutiva de los legisladores y sus efectos sobre la estabilidad y la independencia de las comisiones. La siguiente sección trata sobre la vida interna de las comisiones. Analiza el papel de las presidencias de comisiones en la organización de las actividades de estos órganos, y la importancia de las comisiones en las estrategias políticas de los partidos de oposición. La última sección trata sobre el proceso de aprobación del presupuesto en la Cámara de Diputados. Discute el papel que las comisiones permanentes, especializadas en áreas específicas de política, desempeñan en la producción de la legislación financiera anual, un tipo de legislación que afecta todas las áreas de acción del gobierno federal.

El sistema de comisiones permanentes

Las instituciones que regulan el proceso legislativo en la Cámara de Diputados establecen que las iniciativas sometidas a la consideración de la asamblea deben referirse a las comisiones para su estudio y análisis, antes de ser debatidas y votadas en el pleno.¹ El Reglamento Interno de la Cámara de Diputados permite excepciones cuando una iniciativa es de "urgente y obvia resolución". Sin embargo, como la decisión de saltarse a las comi-

¹Los ordenamientos que regulan la organización y el procedimiento legislativo dentro de la Cámara de Diputados son: el Reglamento Interno de la Cámara de Diputados, emitido originalmente en 1934, y la Ley Orgánica del Congreso de la Unión, promulgada en 1979.

siones requiere de una mayoría de dos tercios, normalmente no se espera que las iniciativas lleguen al pleno a menos de que hayan sido previamente dictaminadas por la comisión respectiva. De hecho, la remisión de iniciativas a comisiones no solamente es una práctica regular, sino casi un procedimiento automático al que se somete toda propuesta.

Las comisiones de dictamen tienen el poder de recolectar la información requerida para legislar adecuadamente mediante comparencias e investigaciones. Tienen la autoridad para redactar el texto de las iniciativas y referir la legislación al pleno de la cámara. Los procedimientos internos también refuerzan el papel de las comisiones en el proceso legislativo al establecer que aquello que se debate y vota en el pleno es el dictamen de la comisión y no la iniciativa que originalmente se presentó a la cámara.

La esfera de autoridad de las comisiones legislativas es bastante extensa. No existen restricciones a su capacidad de introducir cambios a las iniciativas en la preparación de los dictámenes. Más aún, en la práctica las comisiones han contado con completa discrecionalidad para decidir si una iniciativa llega al pleno de la cámara. El reglamento interno establece que las iniciativas deben ser dictaminadas en un plazo no mayor de cinco días después de que fueron remitidas a comisiones. Sin embargo, esta regla ha sobrevivido precisamente porque regularmente no se aplica. En la práctica, las comisiones funcionan como filtros en el proceso legislativo. Muchas iniciativas que llegan a las comisiones nunca son dictaminadas y enviadas de regreso al pleno de la cámara. Las comisiones actúan a partir de consideraciones políticas. Los partidos de oposición han resentido y criticado esta práctica establecida por la mayoría del PRI, pues en el pasado sus iniciativas eran usualmente desechadas en comisiones.

Las comisiones son órganos legislativos regulados por un grupo de instituciones formales e informales que afectan de manera regular su funcionamiento. Un aspecto central de las comisiones de dictamen de la Cámara de Diputados es que son cuerpos permanentes, es decir, sus miembros permanecen en el cargo durante los tres años que dura la legislatura. De acuerdo con esta característica institucional, las comisiones de dictamen tienen una jurisdicción fija que, aunque no está especificada por los ordenamientos internos, se puede deducir a partir de su denominación.²

²Las comisiones permanentes de la Cámara de Diputados cambiaron de nombre con la introducción de la Ley Orgánica del Congreso. Dejaron de llamarse comisiones permanentes y adoptaron el nombre de comisiones de dictamen legislativo. Sin embargo, su papel y su autoridad en el proceso legislativo permanecieron iguales.

El sistema de comisiones permanentes adoptado por el Congreso mexicano desde el siglo XIX constituye un arreglo institucional diseñado para potenciar las capacidades legislativas de las cámaras. Al establecer paneles de legisladores con el poder de dictaminar iniciativas relacionadas con áreas específicas de política, el sistema de comisiones permanentes crea incentivos para que sus miembros se concentren en determinados asuntos y desarrollen habilidades y conocimientos relacionados con la jurisdicción de sus comisiones. Más aún, el sistema de comisiones permanentes promueve la especialización y la acumulación de experiencia entre los legisladores al proporcionar a los integrantes de las comisiones cierto grado de independencia respecto a las mayorías en el pleno.

El sistema de comisiones permanentes está asociado con prácticas parlamentarias que privilegian el papel de pequeños cuerpos de especialistas en el proceso legislativo sobre el trabajo de la asamblea como un todo. La práctica de referir legislación a las comisiones antes del debate en el pleno se desarrolló en el Congreso de los Estados Unidos durante la primera mitad del siglo XIX. Constituyó un rompimiento con la tradición parlamentaria, británica, propiciada por el crecimiento de la carga de trabajo legislativo y la necesidad de dividir el trabajo.³ En la Casa de los Comunes del Reino Unido, la antigua tradición aún persiste. Las iniciativas primero se debaten en el pleno y después se refieren a las *standing committees* (comisiones permanentes), que a pesar de su denominación son paneles temporales formados *ad hoc* para dictaminar una iniciativa específica y que se disuelven después de completar su misión. Los procedimientos parlamentarios británicos privilegian el debate en el pleno, como un medio para obligar al gabinete a dar-rendir cuentas al parlamento, a costa de una menor participación de la asamblea en la formulación de las políticas gubernamentales.⁴ Al diseñar los procedimientos internos del Congreso, los legisladores mexicanos en el siglo XIX siguieron las prácticas parlamentarias estadounidenses, más orientadas a proteger la participación de la legislatura en la formulación de las políticas públicas, aunque, como se verá adelante, con resultados muy diferentes.

³Christopher J. Bailey, *The US Congress*, cap. 9, Oxford, Basil Blackwell, 1989.

⁴El reconocimiento de que un mayor grado de especialización e independencia respecto a los partidos era necesario para incrementar la capacidad del Parlamento para supervisar las actividades del gobierno dio lugar a la reforma de 1979. Con esta reforma se crearon los *Departmental Select Committees* cuyo propósito es vigilar la actuación de los ministerios. Los nuevos *Select Committees* fueron definidos como cuerpos permanentes, pero sólo se les dio autoridad para realizar investigaciones y no pueden participar en el proceso legislativo. Al respecto véase Neville Johnson, "Select Committees and Administration", en S.A. Walkland, *The House of Commons in the Twentieth Century*, Londres, Clarendon Press, 1979.

La larga experiencia con el sistema de comisiones permanentes en la Cámara de Diputados de México debe analizarse a la luz de su limitada participación en el proceso legislativo durante décadas. Las comisiones permanentes como cualquier otra institución no operan aisladamente. Es importante analizarlas como cuerpos sometidos a un complejo arreglo institucional que va más allá de su esfera de autoridad y su estabilidad relativa. Uno de los factores importantes es el número de comisiones permanentes. Naturalmente, entre mayor sea el número de comisiones permanentes, más estrecha será su área de jurisdicción. El reglamento interno de 1934 contempla la creación de 49 comisiones permanentes, aunque permite cierta flexibilidad pues la cámara tiene la autoridad para incrementar o reducir este número a propuesta de la Gran Comisión.⁵ Aparentemente, con la Ley Orgánica del Congreso de 1979 se intentó reorganizar el sistema de comisiones permanentes reduciendo su tamaño. El número de comisiones permanentes se fijó en 22. Sin embargo, esta regla se diseñó más bien como una directriz, que la cámara podía ignorar. De hecho, así ha sucedido. Desde la aprobación de la Ley Orgánica el número de comisiones permanentes ha ido en aumento; subió a 25 en la LI Legislatura (1979-1982) y actualmente en la LV Legislatura (1997-2000) llegó a 45.⁶

La proliferación de comisiones permanentes refleja una tendencia a crear comisiones con el propósito de institucionalizar el interés por asuntos de política emergentes, independientemente de si éstos caen dentro la jurisdicción de comisiones existentes. Tal fue el caso, por ejemplo, de la Comisión de Asuntos Fronterizos, establecida en 1986 para señalar a los territorios fronterizos como regiones de especial interés político, a pesar del hecho de que no se trata de un área de política que demande mucha actividad legislativa de parte del gobierno federal.⁷ Otra razón importante para la proliferación de comisiones permanentes ha sido el crecimiento en el tamaño de

⁵La Gran Comisión era la Comisión de Gobierno de la Cámara de Diputados hasta 1991 cuando todas sus atribuciones fueron transferidas a la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política (CCRP). Al respecto, véase Benito Nacif, "El Congreso mexicano en transición: cambios y continuidades", en María Amparo Casar (comp.), *Instituciones y proceso político en México*, México, CIDE-Océano, próxima publicación.

⁶Actualmente en la LVII Legislatura el número de comisiones de dictamen legislativo se ha reducido a 39. Al respecto véase Francisco José Paoli Bolio, "Instalación y gobierno de la Cámara de Diputados", en *Jurídica*, Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana, núm. 27, 1997, pp. 233-240.

⁷La exposición de motivos para crear la Comisión de Asuntos Fronterizos, véase Oficialía Mayor de Hacienda de la Gran Comisión de la Cámara de Diputados, *Memoria del III Periodo Ordinario de Sesiones de la LIII legislatura*, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, México, 1987, pp. 209-210.

la Cámara de Diputados que, a consecuencia de las reformas electorales de 1977 y 1986, pasó de 270 a 500 escaños.

La mayoría de los nuevos escaños fueron de representación proporcional, diseñados entonces para ampliar la representación de los partidos opositores. La creación de nuevas comisiones fue la respuesta de la mayoría gobernante del PRI para contener la presión por incrementar el tamaño de las comisiones y mantener el control sobre el sistema. Podría pensarse que al incrementar el número de comisiones se produciría cierta descentralización de poder. La dirigencia del partido gobernante tendría un número mayor de cuerpo que coordinar y vigilar para mantener la eficacia en la aprobación de las iniciativas del presidente de la República.⁸ Sin embargo, esto no fue así.

El efecto neto de la proliferación de comisiones permanentes ha sido el establecimiento de un número considerable de comisiones con jurisdicción sobre áreas de política irrelevantes, que en la práctica no tienen actividad legislativa. Un análisis breve de la actividad legislativa en la Cámara de Diputados durante el primer año de sesiones de la LV Legislatura (1988-1991) muestra, por ejemplo, que 26 de las 39 comisiones permanentes no tuvieron iniciativas que reportar.⁹ En realidad, la actividad legislativa se concentra en un puñado de comisiones. Por un lado, tenemos a un grupo de comisiones que se encarga de la legislación rutinaria como la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública y la Comisión de Hacienda y Crédito Público, que anualmente dictaminan la iniciativa del presupuesto y la cuenta pública del gobierno federal.¹⁰ Por otro lado está el grupo de comisiones cuya jurisdicción cubre áreas de legislación recurrente. La más importante es, sin duda, la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales a la que corresponde dictaminar, a menudo de forma conjunta con otras comisiones, todas las iniciativas de reforma constitucional. La práctica de usar legislación constitucional para regular áreas prioritarias de política del gobierno federal ha colocado a la Comisión de Gobernación en

⁸El argumento de que la proliferación de comisiones aumenta la capacidad de las legislaturas para influir en la formulación de políticas públicas puede consultarse en Abel Rivera, "Las comisiones en las legislaturas: su papel en las políticas públicas", en *Política y gobierno*, México, vol. v, núm. 2, segundo semestre de 1999, pp. 531-569.

⁹Oficialía Mayor de la Gran Comisión de la Cámara de Diputados, *Memoria del Primer Período Ordinario de Sesiones de la LIV Legislatura*, México, Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión, 1990.

¹⁰La Comisión del Distrito Federal también está a cargo de la legislación rutinaria, pues le corresponde dictaminar cada año el Presupuesto de Egresos y la Ley de Ingresos del Departamento del Distrito Federal.

una posición estratégica en la aprobación de iniciativas relacionadas con cambios de política importantes dentro de la Cámara de Diputados. No es una sorpresa que en el pasado, el dirigente de la mayoría del PRI en la cámara ocupara simultáneamente la presidencia de la Comisión de Gobernación junto con la de la Gran Comisión. Otras comisiones que cubren áreas de legislación recurrente son las de Justicia, Trabajo, Educación y Comercio e Industria. Juntas, constituyen el grupo más atractivo de comisiones para los miembros de la Cámara de Diputados.

La práctica de asignar a los diputados a varias comisiones es muy antigua en la Cámara de Diputados. El reglamento interno de 1934 prevé que un legislador puede pertenecer simultáneamente a más de una comisión. A pesar de que se estableció desde entonces un límite de tres comisiones, esta restricción no ha sido aplicada rigurosamente. En el pasado era una práctica común que los diputados fueran miembros con derechos plenos de hasta cuatro comisiones permanentes. Incluso los presidentes y secretarios de comisión son asignados a otras comisiones.

La práctica de asignar diputados a varias comisiones permanentes ha sido consistente con el elevado número de comisiones en la Cámara de Diputados. Ha permitido a partidos pequeños cubrir un número considerable de comisiones, a pesar de que su participación en las actividades de la comisión sea meramente simbólica. La importancia de esta oportunidad para las fracciones parlamentarias de los partidos pequeños no debe subestimarse. Con frecuencia, el número de diputados de los partidos pequeños es mucho menor que el número total de comisiones permanentes. Como dijo un diputado del Partido de la Revolución Democrática (PRD): "La idea es participar en todas las comisiones en general. Cada comisión es importante o puede tratar asuntos muy importantes en un determinado periodo de sesiones."¹¹

Sin embargo, la asignación de legisladores a múltiples comisiones es una práctica que limita la especialización dentro de las comisiones permanentes. Esta práctica restringe la cohesión interna de las comisiones al dispersar las áreas de interés de sus miembros y, sobre todo, disminuye la motivación de los legisladores para proteger la jurisdicción y la autoridad de las comisiones. Como Smith y Deering dicen respecto a la práctica de asignar legisladores a varias comisiones, que prevaleció en la Casa de los Representantes de los Estados Unidos hasta la introducción del Acta de Reorganización Legislativa de 1946: "La asignación a múltiples comisiones dificulta

¹¹Entrevista con Alejandro Encinas, México, septiembre de 1991.

a los miembros concentrarse en el trabajo de una comisión en particular y la acumulación de la experiencia (*expertise*) para una efectiva revisión de las propuestas legislativas y de las acciones del ejecutivo".¹²

El sistema de comisiones permanentes y la no reelección consecutiva

Una de las instituciones más importantes que afecta el funcionamiento del sistema de comisiones permanentes de la Cámara de Diputados es la cláusula constitucional que prohíbe la reelección consecutiva de los legisladores. La rotación regular de cargos en la Cámara de Diputados destruye casi todo aquello que el sistema de comisiones permanentes busca proteger: la especialización, la acumulación de experiencia y la independencia. No existen posibilidades reales de que las comisiones se conviertan en cuerpos legislativos especializados en determinadas áreas de política cuando sus miembros ni siquiera se especializan en ser legisladores. Desde luego, los diputados pueden incorporar a sus comisiones las habilidades y los conocimientos desarrollados en etapas anteriores de sus carreras. Sin embargo, esto no equivale a poseer experiencia como legislador en áreas específicas de política, que solamente se desarrolla con carreras parlamentarias.

La prohibición de la reelección consecutiva suprime incentivos para la acumulación de experiencia legislativa. La experiencia legislativa es a menudo irrelevante para los diputados cuando buscan moverse a otras posiciones y avanzar en sus carreras políticas. Incluso en el caso de los políticos que regresan a la Cámara de Diputados después de uno o más periodos, la no reelección consecutiva destruye cualquier pauta de especialización; no tienen la expectativa de que su experiencia previa en comisiones vaya a ser relevante en el tipo de promoción que reciban cuando regresan a la cámara. Ciertamente, los políticos que regresan a la cámara tienen más oportunidades de conseguir una promoción a puestos importantes que aquellos que llegan por primera vez. Sin embargo, la asignación de presidencias o

¹²Steven Smith y Christopher Deering, *Committees in Congress*, 2a. ed., Washington, Congressional Quarterly Press, 1990, p. 39. Es importante notar que las reformas que marcan el inicio del periodo conocido como el "gobierno de comisiones" en la Casa de los Representantes van precisamente en el sentido opuesto a la evolución de las prácticas internas de la Cámara de Diputados de México. Las reformas de 1949 en los Estados Unidos incluyeron límites muy estrictos al número de comisiones a las cuales un legislador puede estar asignado, así como una reducción sustancial al número de comisiones permanentes.

secretarías de comisiones tradicionalmente no tiene nada que ver con la experiencia previa en comisiones.¹³

Uno de los efectos políticos importantes de la no reelección consecutiva sobre el funcionamiento del sistema de comisiones de la cámara es el enorme poder discrecional de los dirigentes de los grupos parlamentarios de los partidos para asignar a los legisladores a las comisiones. No se han desarrollado reglas o convenciones que limiten al partido mayoritario en la organización del sistema de comisiones, aparte del derecho de los partidos de oposición de tener una cuota proporcional de posiciones en cada comisión y un número de secretarías y presidencias de comisiones acorde con su tamaño. En ausencia de continuidad en las carreras parlamentarias y de estabilidad en la composición de las comisiones, no es posible el desarrollo de instituciones que regulen el poder de los dirigentes de los grupos parlamentarios para asignar a los legisladores a comisiones. En otras palabras, las consecuencias de la no reelección consecutiva en términos de la independencia de las comisiones respecto a los dirigentes partidistas son devastadoras. El hecho de que las comisiones permanentes, como toda la Cámara de Diputados, se renueve totalmente al principio de cada legislatura proporciona a los dirigentes de los partidos políticos total libertad para definir la composición de las comisiones. Esto garantiza que los miembros de comisiones operen como meros delegados de los grupos parlamentarios, agentes perfectos de sus partidos políticos.

La importancia del poder discrecional para asignar diputados a comisiones no debe subestimarse. En aquellas legislaturas donde las comisiones son poderosas y desempeñan un papel activo en la formulación de políticas públicas, como en el caso de la Casa de los Representantes de los Estados Unidos, la fortaleza de las comisiones se ha fundado en la práctica legislativa conocida como *seniority* o regla de antigüedad. La práctica de *seniority* tiene dos aspectos: primero, garantiza la reasignación de los legisladores a la misma comisión, si consiguen reelegirse, y segundo, asegura que los miembros con mayor antigüedad sean promovidos a las presidencias de las comisiones, siempre y cuando su partido obtenga la mayoría de escaños. En otras palabras, la práctica de *seniority* funciona como una restricción insti-

¹³Esta pauta impredecible de las carreras legislativas puede confirmarse observando las presidencias de comisiones ocupadas por diputados con una experiencia previa en la cámara. Un caso representativo es el del presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores de la LVI Legislatura (1994-1997), Augusto Gómez Villanueva, un político experimentado con una larga carrera que fue postulado por el PRI para un cuarto periodo en la Cámara de Diputados. Recibió la presidencia de esta comisión a pesar de que en la LIV Legislatura (1988-1991) había ocupado la presidencia de la Comisión de la Reforma Agraria. Véase Presidencia de la República, Unidad de la Crónica Presidencial, *Diccionario biográfico del gobierno mexicano*, México, Diana, 1989.

tucional a la influencia de los dirigentes de los partidos, en la organización y funcionamiento de las comisiones. Como dicen Smith y Deering, la consolidación de la regla de *seniority* en la Casa de los Representantes "produjo un divorcio formal entre la dirigencia (de los partidos) y el sistema de comisiones, permitiendo a las presidencias de las comisiones convertirse en poderes independientes dentro del área de jurisdicción de las comisiones".¹⁴

El desarrollo del sistema de *seniority* en el Congreso de los Estados Unidos muestra cómo las prácticas parlamentarias inciden efectivamente en el funcionamiento de las legislaturas, pero al mismo tiempo son producto de fuerzas estructurales que trascienden a las propias legislaturas. Ciertamente, las instituciones establecidas mediante el sistema de *seniority* han afectado profundamente el funcionamiento de la Casa de los Representantes. Han promovido la especialización y la acumulación de experiencia entre los legisladores, fortaleciendo la capacidad de la legislatura para intervenir en la formulación de las políticas públicas, incluso a pesar de que las comisiones permanentes se volvieron menos responsables ante la mayoría del Partido Demócrata en el pleno de la asamblea.¹⁵

Al mismo tiempo, sin embargo, la consolidación del sistema de *seniority* refleja otros desarrollos institucionales importantes a que dio lugar el crecimiento en la tasa de reelección de los legisladores: carreras parlamentarias largas y un alto grado de estabilidad en los miembros de la legislatura. Es importante notar que estos desarrollos tuvieron lugar en la medida en que la práctica de rotación de cargos desapareció de la política estadounidense a principios del siglo xx.¹⁶ Se trata precisamente de la misma práctica que se institucionalizó en la política mexicana con la introducción de la cláusula-

¹⁴*Op. cit.*, p. 377

¹⁵La autonomía de las comisiones permanentes a menudo supone que los presidentes de las comisiones tienen la capacidad de bloquear iniciativas que cuentan con el apoyo de la mayoría en la Casa de los Representantes. Este aspecto del funcionamiento de las comisiones permanentes en los Estados Unidos suscitó oposición entre la mayoría del Partido Demócrata que finalmente aprobó una reforma a principios de la década de 1970 para hacer a los presidentes de comisiones más responsables ante el partido y disminuir la autonomía de las comisiones. Al respecto, véase David W. Rohde, *Parties and Leaders in the Postreform House*, Chicago, The University of Chicago Press, 1991.

¹⁶Kernell asocia la creciente estabilidad en la integración de la Casa de los Representantes con el colapso de los partidos políticos en los Estados Unidos. Muestra la importancia de la rotación de cargos para el desarrollo de organizaciones partidistas fuertes en los estados de la unión durante el siglo xix. Al respecto, véase Samuel Kernell, "Toward an Understanding of 19th Century Congressional Careers: Ambition, Competition and Rotation", en *American Journal of Political Science*, vol. XXI, núm. 4, noviembre de 1977, pp. 669-693, y David Brady y John Ettling, "The Electoral Connection and the Decline of Partisanship in the 20th Century House of Representatives", en *Congress and the Presidency*, vol. II, núm. 1, primavera de 1984, pp. 10-36.

la constitucional que prohibió la reelección consecutiva de los legisladores a partir de 1933.¹⁷

El bajo nivel de institucionalización del sistema de comisiones en la Cámara de Diputados de México se refleja no solamente en el enorme poder discrecional de los dirigentes de los grupos parlamentarios para asignar lugares en las comisiones, sino también en la ausencia de un marco institucional que regule sus actividades. Ciertamente, el Reglamento Interno de la Cámara de Diputados establece regulaciones básicas para el funcionamiento de las comisiones. Las comisiones operan mediante el principio de mayoría, pues los dictámenes deben tener la firma de la mitad más uno de los integrantes de la comisión antes de ser enviados al pleno para debate y votación. Sin embargo, no existen regulaciones más específicas sobre la forma en que las comisiones elaboran sus dictámenes y formulan decisiones. Por ejemplo, las comisiones no tienen que reunirse necesariamente para redactar, discutir y aprobar los dictámenes, por lo tanto no existen reglas respecto al quórum en comisiones.

De hecho, las sesiones de comisión para discutir iniciativas eran poco comunes antes de la década de 1980, y hasta muy recientemente no constituían una práctica regular en la Cámara de Diputados. En su lugar, los dictámenes eran más bien circulados entre los miembros de las comisiones para recolectar individualmente sus firmas. Esta práctica ha hecho del trabajo de comisiones una mera formalidad en el proceso legislativo, porque elimina la participación regular de los integrantes de las comisiones como miembros de cuerpos colectivos en el diseño y la revisión de iniciativas. Durante el largo periodo en que el PRI tuvo la mayoría en la cámara, los delegados de los partidos de oposición en comisiones solían quejarse de que, como sus firmas no eran necesarias para que los dictámenes pasaran al pleno, a menudo no se enteraban del contenido de las iniciativas hasta que se presentaban para debate y votación en las sesiones plenarias de la cámara.¹⁸

¹⁷La reforma constitucional de 1933 que introdujo la no reelección consecutiva para los diputados y senadores del Congreso de la Unión, los diputados de las legislaturas estatales y los presidentes municipales fue parte de una estrategia de la dirigencia del Partido Nacional Revolucionario, antecesor del PRI actual, para centralizar el control sobre la selección de candidatos. Al respecto véase Benito Nacif, "La rotación de cuadros legislativos y la evolución del sistema de partidos en México", en *Política y Gobierno*, vol. IV, núm. 1, primer semestre de 1997, pp. 115-145.

¹⁸Rodolfo de la Garza, *The Mexican Chamber of Deputies and the Mexican Political System*, tesis doctoral, Universidad de Arizona, 1972, pp. 50-51.

Las presidencias de las comisiones

El bajo grado de institucionalización de las actividades de las comisiones permanentes se refleja en una gran inestabilidad en su funcionamiento, que varía no sólo de acuerdo con el área de política que cubre su jurisdicción, sino también de acuerdo con las habilidades, los intereses y los contactos políticos de los legisladores que ocupan las presidencias de las comisiones. Los presidentes de las comisiones arreglan y programan las sesiones y las comparecencias de funcionarios de la administración. También negocian el aprovisionamiento de recursos con la comisión gobernante de la Cámara de Diputados, en el pasado la Gran Comisión y actualmente la CRICP.

La capacidad de las comisiones para contratar *staff* legislativo ha sido en general muy limitada y totalmente dependiente de los vínculos personales con la dirigencia del grupo parlamentario. A pesar de que se ha mostrado una mayor disposición a contratar personal calificado a raíz de las críticas y presiones de los partidos de oposición durante la LV Legislatura (1991-1994), aún el *staff* de las comisiones está formado predominantemente por asistentes nombrados por los presidentes de las comisiones. El *staff* no posee un vínculo institucional con las comisiones para las que trabaja.¹⁹

Durante el tiempo en que la Cámara de Diputados estuvo controlada por el PRI, se esperaba que los presidentes de las comisiones sirvieran como portavoces de sus fracciones parlamentarias en aquellos asuntos que caían dentro la jurisdicción de la comisión, y se encargaran de "pastorear" las iniciativas hasta su aprobación final en el pleno. Conforme las presidencias de las comisiones empezaron a ser compartidas con los partidos de oposición, este trabajo pasó también a manos de los secretarios de las comisiones. Cuando el PRI no controlaba la presidencia de la comisión regularmente tenía un secretario que gestionaba los dictámenes en comisiones. Cambios recientes en la composición partidista de la cámara han reforzado esta tendencia. En las ocasiones en que el presidente de la comisión no pertenece a la coalición que respalda la iniciativa, el trabajo de gestionar los dictámenes suele quedar en manos de los representantes de los partidos coligados, que generalmente ocupan la posición de secretarios en la comisión.

¹⁹No existe información disponible respecto al número y características de *staff* legislativo. Sin embargo, miembros del *staff* legislativo que fueron entrevistados como parte de esta investigación eran todos asistentes personales de los presidentes de comisiones. Por ejemplo, uno de ellos trabajaba en la Comisión de Bosques y Selvas durante los primeros dos años de la legislatura y posteriormente fue trasladado a la Comisión de Gobernación. Este movimiento respondió a que el legislador para el que trabajaba fue promovido a la presidencia de una comisión de mayor jerarquía tiempo antes de que la legislatura se disolviera.

En ausencia de regulaciones sobre las actividades de las comisiones, los presidentes de comisión han contado con mucha discreción al decidir aspectos organizacionales y operativos. En el pasado, los desarrollos institucionales dentro de las comisiones eran débiles y difícilmente sobrevivían el periodo de servicio del presidente de la comisión. Un ejemplo de esto fue la creación de subcomisiones en la Comisión de Hacienda y Crédito Público durante la LIV Legislatura (1985-1988). De acuerdo con el entonces presidente de la Comisión de Hacienda, Luis Orcí Gándara, la decisión respondió a la creciente carga de trabajo y a una mayor preocupación entre los legisladores respecto a los profundos cambios en las políticas fiscal y financiera introducidos durante la administración del presidente De la Madrid, cambios que se introdujeron para enfrentar la drástica caída de los precios del petróleo en 1986.²⁰

Aparentemente, las subcomisiones resultaron ser un experimento bastante exitoso para organizar las actividades de la comisión y ayudaron a sacar adelante una amplia gama de legislación fiscal y financiera, de un contenido al mismo tiempo técnico y controversial, que fue enviada a la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados en aquel tiempo. Sin embargo, este sistema de subcomisiones desapareció en la LIV Legislatura (1988-1991), pues la organización de la Comisión de Hacienda fue completamente rediseñada por su nuevo presidente. Este hecho pone de manifiesto que las comisiones permanentes son cuerpos con una "memoria institucional" muy corta, con arreglos internos sumamente frágiles que no tienen la capacidad de sobrevivir la regular renovación de su cámara madre.

A pesar de su independencia al organizar las actividades de las comisiones, los presidentes de la comisiones tienen muy poca autonomía para influir en el proceso legislativo. El reglamento interno de la cámara y la Ley Orgánica del Congreso no son muy específicas respecto a quién tiene el poder para nombrar a los presidentes de las comisiones permanentes. Sin embargo, la práctica es muy clara al respecto, son los dirigentes de los grupos parlamentarios de los partidos políticos los que asignan las presidencias de las comisiones permanentes entre los legisladores de sus fracciones. La iniciativa para la organización de las comisiones es preparada por la CRICP al principio del primer periodo ordinario de sesiones de una legislatura.²¹ Dicha iniciativa contiene la lista de miembros de cada comisión así como la

²⁰Entrevistado en México, en enero de 1992.

²¹Ésta es una prerrogativa que hasta 1991 correspondió a la Gran Comisión de la Cámara de Diputados. Respecto a la evolución del sistema de gobierno de la cámara, véase Nacif, "El Congreso mexicano ...", *op. cit.*

de los presidentes y secretarios. Por lo tanto, las presidencias de comisiones son directamente responsables ante los dirigentes de sus grupos parlamentarios y actúan regularmente como agentes de sus partidos.

En el pasado, el dirigente del grupo parlamentario del PRI y su círculo cercano conocido también en la jerga periodística como la "burbuja" estaban a cargo de "pastorear" iniciativas en las comisiones; una tarea que en ocasiones suponía ejercer presión sobre los presidentes de comisiones y mantener una supervisión cercana sobre el manejo de las iniciativas del ejecutivo. La dirigencia del PRI tenía todo el poder de "saltarse" presidentes de comisiones que no cooperaban y excepcionalmente remover a presidentes de comisiones que desafiaban la línea del partido.²² La dirigencia del PRI podía saltarse a los presidentes de comisión y acelerar la aprobación de iniciativas haciendo que alguno de los integrantes de su círculo cercano escribiera los dictámenes y después simplemente recolectar las firmas de la mayoría del PRI en la comisión. Es difícil decir cuán extendida era esta práctica en el pasado, pero, un político del PRI que sirvió en la Gran Comisión como asistente de la dirigencia de su partido, explicó que su trabajo a menudo involucraba redactar dictámenes y perseguir a los miembros de la comisión para que estamparan sus firmas.²³

Una de las tareas centrales de los presidentes de las comisiones es el manejo de la relación entre la comisión y la dependencia correspondiente en la administración federal durante el proceso legislativo. El contacto con los funcionarios de la administración es importante porque las dependencias del ejecutivo son la principal fuente de iniciativas que tiene posibilidades reales de ser dictaminadas y aprobadas. Las iniciativas elaboradas por las dependencias del ejecutivo son enviadas al Congreso con la firma del presidente de la República y la expectativa es que el grupo parlamentario del PRI las respalde. El trabajo de la dirigencia del PRI en la cámara es asegurarse de que esto suceda. A pesar de que el reglamento interno sostiene el principio de igual consideración para todas las iniciativas, mientras el PRI tuvo la mayoría en la cámara, las iniciativas del ejecutivo tenían prioridad

²²La remoción de presidentes de comisiones incluso en el pasado era una sanción disciplinaria poco usual. Sin embargo, en la LIV Legislatura (1988-1991) las relaciones tensas y conflictivas entre funcionarios de la Secretaría de Industria y Comercio y el presidente de la Comisión de Comercio propiciaron que la Gran Comisión presentara una iniciativa para remover a este último. Cuando la moción se presentó en el pleno despertó mucha controversia, especialmente entre los diputados de la oposición y para disgusto de la dirigencia del PRI el candidato propuesto para reemplazarlo declinó la postulación. El presidente de la Gran Comisión, considerando poco apropiado forzar la disciplina partidista en un asunto menor, permitió que el presidente de la Comisión de Comercio retuviera su cargo. Entrevista con Cuauhtémoc Anda, México, mayo de 1994.

²³Entrevista con Javier López Moreno, México, en mayo de 1994.

en la agenda informal de las comisiones permanentes, y eran rápidamente dictaminadas.

Las relaciones entre las presidencias de comisiones y los funcionarios de la administración se caracterizaban por la cooperación y la deferencia. Los funcionarios de la administración usualmente trataban a los legisladores y especialmente a los presidentes de las comisiones con la consideración que corresponde a su estatus y autoridad formal. Se interesaban más en evitar el conflicto y en obtener una recepción favorable para sus iniciativas. Buscaban no depender exclusivamente de la disciplina partidista para conseguir la aprobación de sus iniciativas.

Los presidentes de las comisiones entendían generalmente su papel como intermediarios entre los grupos parlamentarios y las dependencias del ejecutivo. Ciertamente los presidentes de las comisiones no tienen el poder de bloquear legislación como en el caso de la Casa de Representantes de los Estados Unidos. Sin embargo, tenían la capacidad de propiciar la comunicación y facilitar la interacción entre las dependencias del ejecutivo y la Cámara de Diputados. Este trabajo ganaba especial importancia cuando la administración enviaba al Congreso iniciativas polémicas que generan resistencia dentro del PRI. Un político del PRI que desempeñó la presidencia de la Comisión de Ecología en la LIV Legislatura (1988-1991) describe el papel de los presidentes de comisiones en los siguientes términos:

Los presidentes de comisiones son algo así como interlocutores legislativos del poder ejecutivo [...] Recogen opiniones de la sociedad que no llegan a través de los canales del ejecutivo. Esto es algo que no ha sido suficientemente reconocido: la capacidad de interlocutores que los presidentes de comisiones tienen frente a su contraparte en el ejecutivo.

En su papel como intermediarios entre la administración y los grupos parlamentarios, los presidentes de comisiones organizan comparencias de funcionarios del ejecutivo. *Las memorias de la Cámara de Diputados* reportan las "reuniones de trabajo" de las comisiones con altos funcionarios de la administración que tratan asuntos de políticas que caen en su jurisdicción. Las comisiones tienen la autoridad para recolectar información de diferentes fuentes para elaborar sus dictámenes. Sin embargo, las comparencias de funcionarios ante comisiones son, en la práctica, una ocasión para discutir iniciativas iniciadas por el Ejecutivo con los mismos responsables de diseñarlas. Así, las comisiones a cargo de áreas de legis-

lación rutinaria como presupuesto, tributación e ingresos públicos, sostienen reuniones regulares con los funcionarios del ejecutivo tiempo antes de que las iniciativas sean formalmente presentadas en la cámara.

No obstante, hay que aclarar que las reuniones con funcionarios de la administración no necesariamente responden a intereses propiamente legislativos. Muchas comisiones reportan comparecencias y reuniones durante el curso del año ordinario de sesiones, a pesar de no tener iniciativas por dictaminar. Las comparecencias de los funcionarios del ejecutivo a menudo tenían el propósito de hacer público un nuevo programa de gobierno o un nuevo asunto de política, a pesar de que no suponía cambios a la legislación existente. En ocasiones, estos eventos se celebraban simplemente para informar a los miembros de la comisión acerca de lo que ocurría en las agencias del Ejecutivo que caían bajo su jurisdicción. En suma, una buena parte de las actividades de las comisiones realmente no tenía consecuencias significativas en la formulación de políticas.

Sin embargo, dado el poderoso sistema de sanciones que mantiene la disciplina partidista que limita la expresión de diferencias dentro de la fracción parlamentaria del PRI, en el pasado las comisiones permanentes proporcionaron una oportunidad para ventilar críticas y opiniones divergentes respecto a los cambios de política propuestos por la administración. Como De la Garza dice en su estudio sobre la Cámara de Diputados en la década de 1970, "los legisladores del PRI pueden en ocasiones hacer cambios a las iniciativas en la intimidad de las reuniones de comisión, pero resulta improbable que lo hagan en público porque podría ser tomado como un indicador de división en el partido y afectar sus propias carreras políticas".²⁴ Por esta razón, las comisiones permanentes actuaban como paneles para la revisión de iniciativas del Ejecutivo cuando los legisladores percibían que se necesitaban modificaciones o se producía una controversia alrededor de ellas. La etapa de comisiones en el proceso legislativo representaba la mejor oportunidad para que el grupo parlamentario del PRI hiciera una contribución propia. Como comenta un legislador del PRI:

Las comisiones permiten una participación más espontánea. Las actividades de las comisiones constituyen el trabajo básico de la Cámara de Diputados. Como no hay votación, todo se permite, con la única condición de que en la plenaria el interés del partido prevalezca.²⁵

²⁴ *Op. cit.*, p. 48.

²⁵ Entrevista con Javier López Moreno.

El relajamiento de la disciplina partidista en la intimidad de las reuniones de comisión siempre fue limitado. La producción de dictámenes desfavorables o contrarios al sentido de las iniciativas del Ejecutivo era bastante improbable mientras el PRI tenía la mayoría. La dirigencia del PRI en la cámara tenía el poder de evitarlo. Las comisiones constituían una oportunidad para influir en el proceso legislativo mediante la negociación de cambios con los funcionarios de la administración. De hecho, las comisiones con frecuencia modificaban las iniciativas del Ejecutivo, aunque siempre con el consentimiento de los funcionarios de la administración.

En la LIV Legislatura (1991-1994), por ejemplo, 41 de las 59 iniciativas aprobadas por la Cámara de Diputados durante el primer año ordinario de sesiones fueron modificadas en comisiones.²⁶ Los cambios introducidos por las comisiones varían mucho en su importancia y la mayoría son de naturaleza meramente estilística. Sin embargo, ocasionalmente se introducían modificaciones sustanciales a las iniciativas del Ejecutivo después de negociaciones con los funcionarios de la administración. En el pasado, la actividad legislativa para modificar iniciativas del Ejecutivo tendía a concentrarse en áreas de política tales como reforma agraria, agricultura, trabajo, seguridad social y educación. En estas áreas existen grupos de interés afiliados al PRI que son muy sensibles a cambios en la legislación federal.

La reforma fiscal de 1987 es un buen ejemplo de la forma en que los grupos de interés pueden reaccionar a través de sus representantes en la fracción parlamentaria del PRI y empujar a las comisiones de la cámara a introducir cambios a las iniciativas del Ejecutivo. La propuesta de reforma fiscal preparada por la Secretaría de Hacienda era parte de una estrategia para enfrentar el problema de la caída de los ingresos del gobierno. Buscaba la introducción de impuestos al ingreso en el sector agrícola, que hasta entonces había permanecido bajo un régimen tributario especial que lo eximía de toda carga. Esta medida produjo una fuerte reacción en algunos grupos del PRI, particularmente los agricultores y ganaderos representados en la Confederación Nacional de la Pequeña Propiedad (CNPP). La CNPP presen-

²⁶Estos datos fueron recolectados por la CRICP —entonces de reciente creación— para proporcionar una evaluación cuantitativa del proceso legislativo en la Cámara de Diputados. Véase un documento interno publicado por la Oficialía de la Gran Comisión de la Cámara de Diputados, "El proceso legislativo y modificaciones realizadas a las iniciativas; primer año del ejercicio constitucional de la LV Legislatura", 1995. La influencia de las comisiones ha sido reportada previamente por estudios académicos como De la Garza, *op. cit.* Más recientemente, Raigosa Sotelo ha analizado cambios en la legislación penal introducidos entre 1982 y 1988 y concluyó que el 58 por ciento de las iniciativas fueron modificadas en comisiones. Véase Luis Raigosa Sotelo, "Las comisiones en el Congreso mexicano", en *Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios*, núm. 3, septiembre-diciembre de 1991, pp. 167-198.

tó un documento a la Gran Comisión que criticaba los cambios propuestos por Hacienda y demandaba el mantenimiento de las “bases especiales de tributación” para el sector agrícola.²⁷ La Comisión de Hacienda fue muy receptiva a las quejas de la CNPP y organizó comparecencias en las que los funcionarios de la Secretaría de Hacienda explicaron el significado de la nueva legislación y conocieron las opiniones de los agricultores afiliados al PRI. Al final, la iniciativa presentada por el ejecutivo se aprobó, pero sufrió modificaciones sustanciales en comisiones después de intensas negociaciones.²⁸ El régimen tributario especial para el sector agrícola se mantuvo, aunque la legislación aprobada estipuló eliminación gradual en un plazo de tres años a petición de la CNPP.²⁹

Los partidos de oposición y las comisiones permanentes

Las actividades de las comisiones en el pasado han sido aún menos importantes para los grupos parlamentarios de los partidos de oposición, cuyos intereses estaban más vinculados a las oportunidades que se presentan en el debate público en el pleno de la cámara. Un incentivo negativo a la participación de los legisladores de oposición en las actividades de las comisiones fue el hecho de que la mayoría del PRI se llevaba todo el crédito por su posible contribución legislativa. Había también razones estratégicas por las que la oposición prefería abstenerse de participar activamente en los debates en comisión: era mejor para ellos reservarse sus críticas a las iniciativas que serían respaldadas por la mayoría del PRI para el momento en que tuvieran el mayor impacto político, y enfrentarse al PRI en el debate del pleno. Como el dirigente del grupo parlamentario del PAN en la LIII Legislatura, Jesús González Schmall, explica,

Es cierto que a menudo no lográbamos nada en las reuniones de comisión y sin embargo agotábamos nuestros argumentos proporcionán-

²⁷ Respecto a la reforma para desaparecer las bases especiales de tributación, véase Presidencia de la República, Unidad de la Crónica Presidencial, *Las razones y las obras. Gobierno de Miguel de la Madrid. Crónica del sexenio 1972-1988. Quinto año*, México, Fondo de Cultura Económica, 1987.

²⁸ Entrevista con Luis Orcí Gándara.

²⁹ Las bases especiales de tributación desaparecieron al principio de la siguiente legislatura pues la administración del presidente Salinas de Gortari continuó con el programa de reforma fiscal. No obstante, una oposición similar a la de 1986 se generó en la Cámara de Diputados organizada por los mismos grupos de interés afiliados al PRI. Véase Presidencia de la República, Unidad de la Crónica Presidencial, *Crónica del sexenio 1988-1994, Gobierno de Carlos Salinas de Gortari, 1989*, vol. I, México, Fondo de Cultura Económica, 1990, pp. 77-89.

doles a ellos (el grupo parlamentario del PRI) las armas para combatirnos en el pleno. Así, teníamos que contenernos en las comisiones cuando sabíamos que no iba a haber receptividad. Nos guardábamos nuestros argumentos para la plenaria, donde al menos podían tener un efecto fuera de la cámara y conseguir algo de apoyo en la opinión pública.³⁰

No obstante, los grupos parlamentarios de los partidos de oposición debían encontrar un equilibrio entre el propósito de maximizar el impacto político de sus críticas a las iniciativas respaldadas por el PRI, y su interés en conseguir cierta influencia en la legislación aprobada por la Cámara de Diputados. Como un legislador del PRI señalaba, "la oposición sabe que en la medida en que la discusión se dé en corto, ellos tienen más posibilidades de defender sus propuestas en las comisiones que en la plenaria, donde se obedece la línea de partido y la de los coordinadores de las fracciones parlamentarias".³¹ Las comisiones proporcionaban un ambiente menos partidista para que la oposición presentara sus observaciones y tratara de movilizar consenso entre los legisladores del PRI y los funcionarios del Ejecutivo. Cuando la iniciativa llega a comisiones, se abre una oportunidad para que, dentro de ciertos límites, la oposición se involucre en la revisión de la legislación iniciada por el Ejecutivo. Un legislador del PAN comentaba al respecto,

Es en las comisiones, más que en cualquier otro momento, cuando se podía obtener alguna influencia sobre las iniciativas del Ejecutivo, a veces a través de los propios diputados del PRI, a veces a través de los funcionarios del Ejecutivo que asistían, participaban y tomaban las decisiones finales en las reuniones de comisión; o simplemente tomaban nota y consultaban con sus superiores en el Ejecutivo y entonces decidían si aceptaban las modificaciones o no, que después el PRI implementaba en la cámara. Los debates en comisiones eran de hecho discusiones con el Ejecutivo, a través de la formalidad de debatir con los diputados del PRI.³²

La iniciativa de reforma a la Ley General de Salud presentada durante la LIV Legislatura (1985-1988) proporciona un ejemplo de movilización activa de parte de la oposición para modificar una propuesta del ejecutivo en comisiones. Un grupo de legisladores del PAN se opuso decididamente a la

³⁰Entrevistado en México, febrero de 1992.

³¹Entrevista con Manuel Jiménez, México, febrero de 1992.

³²*Idem.*

iniciativa que consideraban como una forma de iniciar la liberalización del aborto. El asunto fue directamente tratado con el secretario de Salud, la dependencia del Ejecutivo a cargo de la iniciativa. El dictamen de la Comisión de Salud fue enviado al pleno incorporando gran parte de las enmiendas propuestas por el PAN.³³

El crecimiento de los partidos de oposición en la Cámara de Diputados afectó el funcionamiento de las comisiones permanentes en varios sentidos. En primer lugar, las comparecencias de funcionarios del ejecutivo ante comisiones dejaron de ser meras "reuniones de familia" para ventilar diferencias intrapartidistas, y se convirtieron en sesiones más formales en las que la oposición participa de manera regular. Los grupos parlamentarios de oposición presionaron para transformar a las comisiones permanentes en cuerpos de deliberación, y lo consiguieron incluso antes de que el PRI perdiera la mayoría en 1997. A partir de la LIV Legislatura (1988-1991), cuando la mayoría del PRI en la cámara se redujo a sólo diez escaños, las comisiones permanentes empezaron a celebrar reuniones con mayor frecuencia y en algunos casos llegaban a funcionar como pequeñas asambleas deliberantes. Sin embargo, mientras el PRI tuvo la mayoría en la cámara, los partidos de oposición no podían evitar que la dirigencia de la fracción parlamentaria del PRI manejara las actividades legislativas de las comisiones con un alto grado de centralización.

Quizás el cambio más importante en el funcionamiento de las comisiones permanentes producido por el crecimiento de los partidos de oposición ha sido el distribuir presidencias de comisiones entre los grupos parlamentarios de la oposición. Esta práctica se introdujo por primera vez con la reforma a los procedimientos internos de la Cámara de Diputados al comienzo de la LV Legislatura (1991-1994).³⁴ Representó un rompimiento con el sistema de gobierno interno que prevaleció desde la formación del PRI, según el cual el partido mayoritario se reservaba para sus miembros todas las posiciones de influencia dentro de la cámara, incluyendo las presidencias y secretarías de comisiones.

La reforma respondió a una estrategia de la mayoría del PRI para ganar la colaboración de los grupos parlamentarios de la oposición en el manejo de los procedimientos internos de la cámara. Su efecto sobre las comisiones fue un mayor grado de cooperación interpartidista. Los presidentes de co-

³³Entrevista con Bernardo Bátiz, México, enero de 1992.

³⁴La reforma de 1991 se llevó a cabo mediante una serie de acuerdos parlamentarios aprobados por consenso entre todos los partidos representados en la Cámara de Diputados.

misiones de la oposición usaron su nueva autoridad desde un principio para incrementar las actividades de las comisiones y tratar de producir legislaciones que pudieran ser respaldadas por amplias mayorías multipartidistas en el pleno de la cámara. La Ley General de Asentamientos Humanos y Obras Públicas aprobada en 1992 constituye un buen ejemplo de este tipo de legislación consensual promovida por presidentes de comisión de oposición. La ley fue elaborada por la propia Comisión de Asentamientos Humanos de la Cámara de Diputados, presidida por un legislador del PRD.³⁵

Los presidentes de comisiones de oposición podían reclamar cierta independencia en el manejo de las actividades de su comisión, a pesar de que en el debate y la votación en el pleno de la cámara tenían que seguir la línea de sus partidos políticos.³⁶ Sin embargo, el hecho de que legisladores de oposición presidieran una comisión no revirtió las poderosas restricciones que limitan la independencia de las comisiones en la Cámara de Diputados. A pesar de que tienen algún poder discrecional en la organización de las actividades de las comisiones, los presidentes de comisiones, ya sea de los partidos de oposición o del PRI, tienen muy poco poder autónomo y no pueden evitar que las mayorías partidistas en el pleno controlen el proceso legislativo. El distribuir las presidencias de las comisiones entre todos los partidos representados en la cámara realmente no ha traído ningún cambio significativo en la capacidad de las comisiones para ejercer una influencia propia en las políticas públicas. Los miembros de las comisiones siguen actuando como agentes de sus partidos. Por otro lado, los bajos niveles de especialización y de experiencia legislativa son una consecuencia de las restricciones institucionales a la reelección, más que de la identidad partidista de los legisladores.

El sistema de comisiones y el proceso presupuestal

La legislación que regula la recolección de ingresos gubernamentales y la distribución de recursos entre programas y políticas públicas tiene un estatus especial debido a su importancia y complejidad. La legislación financiera es crucial para el funcionamiento del gobierno y afecta todas las áreas de la administración pública. La legislación financiera pertenece al tipo de legislación recurrente anual, pues, de acuerdo con la Constitución, el Con-

³⁵Entrevista con Alejandro Encinas, México, junio de 1993.

³⁶Entrevista con Fernando Gómez Mont, México, junio de 1993.

greso sólo puede autorizar la recolección de impuestos y el ejercicio del gasto público por un periodo de un año. Un buen indicador de la importancia de la legislación financiera anual son las precauciones tomadas en la Constitución para asegurar que el Congreso la apruebe con la regularidad requerida. La Constitución no sólo le concede al presidente de la República la facultad de presentar iniciativas, como en otras áreas de legislación, sino que ordena al Ejecutivo formular la propuesta de legislación financiera anual y determina una fecha límite para someterlas a la consideración del Congreso.

Las finanzas del gobierno federal están reguladas principalmente por dos piezas de legislación recurrente anual: el Presupuesto de Egresos y la Ley de Ingresos. El Presupuesto de Egresos es el documento mediante el cual la Cámara de Diputados otorga autoridad para gastar a las dependencias del gobierno federal. La Ley de Ingresos determina los recursos derivados de la recolección de impuestos, la venta de bienes y servicios provistos por el gobierno y los niveles de endeudamiento público.³⁷ Existe una tercera iniciativa que también forma parte de la legislación financiera anual: la cuenta pública, que consiste esencialmente en un reporte de las transacciones realizadas por cada dependencia con los fondos provistos por la Tesorería de la Federación.

La Cámara de Diputados tiene una autoridad constitucional especial en materia de legislación financiera. Es el depositario exclusivo del poder de "examinar, discutir y aprobar" el presupuesto anual del gobierno federal. También está a cargo de supervisar el órgano encargado de auditar la cuenta pública preparada por la Tesorería de la Federación: la Contaduría Mayor de Hacienda. Además de estas facultades exclusivas, la cámara también participa, junto con el Senado, en la aprobación de la Ley de Ingresos.

Si la Constitución deposita en la Cámara de Diputados lo que en inglés se conoce como the *power of the purse* (el poder de la bolsa), lo hace sólo a medias. Los analistas del proceso presupuestario en México han resaltado que la capacidad de la Cámara de Diputados de influir en la elaboración del presupuesto es significativamente reducida dado el tiempo disponible para discutir y aprobar la iniciativa de presupuesto presentada por el Ejecutivo.³⁸ El

³⁷La Ley de Ingresos generalmente va acompañada de otra iniciativa conocida como la Miscelánea Fiscal, que contiene un conjunto de cambios a las leyes impositivas necesarios para realizar los planes financieros del gobierno.

³⁸Ignacio Pichardo Pagaza, *México: reflexiones sobre el proceso presupuestario en la Cámara de Diputados*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1981. También véanse los comentarios por el diputado del PAN y miembro de la Comisión de Hacienda en la LV Legislatura (1991-1994), "La fiscalización sobre las finanzas públicas", en *Crónica legislativa*, vol. 1, núm. 2, diciembre 1992, pp. 41-42.

límite constitucional para que el presidente presente su propuesta es el 15 de noviembre de cada año, un mes y medio antes de que concluya el periodo ordinario de sesiones y que comience el nuevo año fiscal. Este mes y medio contrasta con los ocho meses que el Congreso de los Estados Unidos tiene entre la presentación de la propuesta presidencial y el comienzo del nuevo año fiscal.³⁹

Al analizar las implicaciones de la fecha límite para presentar la iniciativa de presupuesto, es importante tomar en cuenta que la Constitución no prohíbe a la Cámara de Diputados preparar un presupuesto alternativo. En realidad, sin embargo, los legisladores se han comportado como si la cámara no tuviera esta autoridad. La explicación de esta práctica va más allá de los límites del tiempo conferido a la discusión y aprobación de la iniciativa de presupuesto presentada por el Ejecutivo. Obligar al Presidente a entregar su iniciativa de presupuesto con mayor tiempo de anticipación mediante una reforma constitucional —como a menudo se sugiere— no incrementará la capacidad del grupo de legisladores inexpertos que regularmente integran la Cámara de Diputados para recoordinar el complejo proceso mediante el cual se establecen límites de gasto entre los cientos de programas y políticas del gobierno federal.

El procedimiento legislativo al que se somete la legislación financiera anual en la Cámara de Diputados muestra la debilidad del sistema de comisiones permanentes. La legislación financiera anual cae dentro de la jurisdicción de dos comisiones: la Comisión de Hacienda y la Comisión de Programación y Presupuesto. La primera dictamina la iniciativa de Ley de Ingresos y la segunda el proyecto de Presupuesto de Egresos. Los poderes de las comisiones de Hacienda y de Presupuesto no son diferentes de los de las otras comisiones de dictamen legislativo. Lo que cambia es el tipo de legislación que no solamente es recurrente anual, sino también interdependiente y por lo tanto se requiere un alto grado de coordinación entre estas dos comisiones. La Comisión de Presupuesto no puede dictaminar a favor de un incremento en el nivel de gasto público propuesto por el Ejecutivo sin ponerse de acuerdo con la Comisión de Hacienda respecto a la fuente de los ingresos adicionales necesarios. Los cambios importantes al proyecto de presupuesto de egresos tienen que reflejarse en la iniciativa de Ley de Ingresos y viceversa.

³⁹El presidente de Estados Unidos usualmente entrega su iniciativa de presupuesto en enero, quince días después de que comienza el periodo de sesiones, y el año fiscal se inicia el 1o. de octubre. Véase Wlalter Oleszek, *Congressional Procedures and the Policy Process*, 2a. ed., Washington, Congressional Quarterly Press, 1984, cuadro 3.2.

A pesar de la enorme importancia que la legislación financiera tiene en todas las áreas de política, el manejo de estas iniciativas está completamente concentrado en las comisiones de Hacienda y Presupuesto. Este arreglo muestra que la cámara realmente no está organizada para desempeñar un papel activo en la elaboración de las políticas presupuestaria y fiscal. Las comisiones de Hacienda y Presupuesto no pueden realizar por sí solas la compleja tarea de negociar límites presupuestarios con las agencias gastadoras de la administración. A pesar de ello, las otras comisiones que se especializan en áreas específicas de política participan en la revisión del proyecto de presupuesto de egresos y la iniciativa de Ley de Ingresos. Esto significa que no tiene autoridad sobre la legislación financiera que afecta las áreas de política a su cargo.⁴⁰

El hecho de que la Cámara de Diputados no involucre a todo el sistema de comisiones en la revisión de la legislación financiera anual tiene importantes consecuencias para el funcionamiento del sistema de comisiones. Esta práctica desvincula a las comisiones permanentes del proceso regular de formulación y ejecución de las políticas públicas y restringe su autoridad a la revisión de cambios legislativos ocasionales. Al no formar parte del diseño de mecanismos tributarios y otro tipo de incentivos fiscales, algunas comisiones se quedan sin los instrumentos más importantes en del área de política que cae dentro de su jurisdicción. Tal es el caso de la Comisión de Agricultura, que en la controversia causada por la iniciativa de la Secretaría de Hacienda para suprimir bases especiales de tributación en 1987 no desempeñó ningún papel relevante. Todo el proceso fue conducido por la Comisión de Hacienda en la Cámara de Diputados. Pero el presente arreglo también hace dudar de la relevancia de comisiones como la de Industria y Comercio. Esta comisión tiene en la práctica poca autoridad sobre la legislación que en realidad determina las políticas industrial y comercial del gobierno.

Quizás una de las limitaciones más importantes a la autoridad de las comisiones es que no tienen el poder de influir en el presupuesto de las dependencias gubernamentales encargadas de ejecutar las políticas y programas públicos que caen dentro de su jurisdicción. Fuera de la Comisión de Presupuesto, ninguna otra comisión interviene en el proceso de otorgar y renovar autoridad presupuestal para la continuación de los programas y políticas existentes. Esta práctica convierte a las comisiones de la Cámara

⁴⁰La Comisión del Distrito Federal es una excepción a este arreglo, pues está a cargo de dictaminar tanto el Presupuesto de Egresos como la Ley de Ingresos del Departamento del Distrito Federal.

de Diputados en órganos inofensivos sin el poder de sancionar. La falta de autoridad presupuestal significa que las comisiones de la cámara no pueden en realidad desempeñar un papel relevante en la supervisión y el control de las actividades de las dependencias del Ejecutivo.

La negociación política mediante la cual se produce el presupuesto en México tiene lugar dentro de la propia dependencia del Ejecutivo encargada de la "consolidación central" de los programas de gasto formulados por las secretarías de Estado y otras dependencias del gobierno federal. La formulación de un solo proyecto presupuestal para todo el gobierno es un proceso que supone el establecimiento de "techos financieros" y especialmente la negociación de límites específicos para cada dependencia.⁴¹ Tradicionalmente, la coordinación central del proceso presupuestario era realizada por la misma dependencia encargada de la recolección de los ingresos públicos: la Secretaría de Hacienda. Se trataba de un arreglo que ponía énfasis en que la presupuestación era una actividad determinada por los ingresos disponibles. La reforma administrativa de 1976 convirtió al órgano encargado de elaborar el presupuesto en una secretaría de Estado: la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP). La creación de la SPP redujo la capacidad del gobierno para coordinar las políticas fiscal y presupuestaria, y quizás no es coincidencia que esta medida fuese seguida por los déficit públicos más grandes en la historia moderna de México. El experimento concluyó en 1992, cuando la SPP desapareció y sus funciones regresaron a la Secretaría de Hacienda.

Por lo que se refiere a la Cámara de Diputados, nada cambió con la reforma administrativa de 1976, que consistió principalmente en la introducción de estrategias de planeación y la técnica de presupuestación por programas. La cámara se siguió enfrentando regularmente a una iniciativa sumamente compleja mediante la cual el Ejecutivo solicita en bloque autoridad presupuestal para todas las dependencias del gobierno. La cámara tenía el poder formal para introducir cambios en los rubros individuales de gasto público. En la práctica, sin embargo, la Comisión de Programación y Presupuesto no poseía ni el tiempo ni la capacidad para modificar los límites de gasto establecidos. Por lo tanto, rara vez cambiaba una iniciativa que era el resultado de complejas negociaciones entre las poderosas secretarías de Estado. En consecuencia, mientras el PRI tuvo la mayoría en la Cámara de

⁴¹Para una descripción de las estrategias seguidas por la Secretaría de Hacienda en la negociación de límites presupuestales con las agencias gastadoras, véase Alejandro López Arratia, "El proceso presupuestario en México", en María del Carmen Pardo (ed.), *Teoría y práctica de la administración pública en México; lecturas básicas*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1992, pp. 131-175.

Diputados, el papel de la Comisión de Programación y Presupuesto se restringía a reportar sobre los méritos de la política económica y la distribución general del gasto y la inversión pública.

Conclusiones

La Cámara de Diputados opera mediante un sistema de comisiones permanentes que realizan el trabajo preparatorio antes de que las iniciativas sean debatidas y votadas en el pleno. Estos paneles de legisladores tienen poderes importantes. Pueden realizar investigaciones, cambiar el contenido de las iniciativas y redactar el lenguaje de la legislación que se discute en la cámara. De hecho, las comisiones han operado como filtros en el proceso legislativo, descartando iniciativas que carecen de respaldo político.

Sin embargo, a pesar de su autoridad, las comisiones permanentes no han sido capaces de promover con éxito la especialización y la acumulación de experiencia en la Cámara de Diputados. Esto se debe en parte a que hay demasiadas comisiones con áreas de jurisdicción estrechas y traslapadas, y a la práctica de asignar legisladores a múltiples comisiones dispersando su interés y atención. Sin embargo, el principal factor que ha inhibido el desarrollo de comisiones fuertes es la cláusula constitucional de no reelección consecutiva y la existencia de partidos políticos cohesivos y disciplinados.

Con comisiones que atraviesan regularmente por una purga cada tres años, para ser reconstituidas con legisladores nuevos e inexpertos, no existen oportunidades reales para la especialización y la acumulación de experiencia legislativa. Un sistema de comisiones estable y competente sólo puede desarrollarse en un sistema que estimula la "ambición estática" —es decir, el deseo de volver a ocupar el cargo por periodos razonablemente largos— y que permita a los políticos realizar carreras prolongadas y exitosas dentro de la propia Cámara de Diputados.

Otro aspecto importante del funcionamiento de las comisiones permanentes es su falta de independencia. A pesar de que los miembros de las comisiones tienen casi asegurada su posición en comisiones durante toda la legislatura, operan principalmente como agentes de sus partidos políticos. Los dirigentes de los grupos parlamentarios de los partidos políticos controlan a sus "delegados" en comisiones mediante su capacidad de armar libremente la lista para llenar sus espacios en comisiones. La principal fuente de control partidista sobre las comisiones es indirecta: el poderoso sistema de sanciones que pende sobre los legisladores, para quienes conseguir la promoción a cargos fuera de la cámara es más importante que ampliar su

esfera de influencia dentro de sus comisiones. Por lo tanto, las comisiones permanentes son cuerpos temporales y poco cohesivos, subordinados a las fuerzas políticas que dominan la Cámara de Diputados.

Las reuniones y las comparecencias son actividades de las comisiones que han servido para ventilar diferencias dentro del partido mayoritario y discutir con funcionarios de la administración cambios a las iniciativas del ejecutivo. Sin embargo, la falta de procedimientos internos para la toma de decisiones y la informalidad de las actividades de comisiones confirman que la inestabilidad y la disciplina partidista han originado un bajo nivel de institucionalización. Los presidentes de las comisiones han disfrutado de un grado sustancial de discrecionalidad en la organización de las actividades de las comisiones. Sin embargo, las presidencias de las comisiones no poseen una base de poder independiente; son nombrados por los dirigentes de los grupos parlamentarios de los partidos políticos y pueden ser fácilmente ignorados por el partido o la coalición mayoritaria.

El crecimiento de los partidos de oposición en la Cámara de Diputados ha tenido un efecto limitado en el funcionamiento de las comisiones permanentes. Mientras el PRI tuvo la mayoría en la cámara, las estrategias de los partidos de oposición se centraban en las oportunidades proporcionadas por el debate en el pleno, más que las actividades menos públicas de las comisiones. La práctica de distribuir presidencias de comisión de manera proporcional a la fuerza de los partidos, que se introdujo tiempo antes de que el PRI perdiera la mayoría, aumentó la participación de los grupos parlamentarios de oposición en las actividades de las comisiones y la cooperación multipartidista en algunas áreas. Sin embargo, esta nueva práctica no ha afectado de manera sustancial el funcionamiento de las comisiones.

El arreglo que concentra el manejo del presupuesto en la Comisión de Programación y Presupuesto es una restricción adicional a la capacidad de la Cámara de Diputados de participar en la formulación de las políticas públicas y de supervisar las actividades de la administración mediante las comisiones. Este arreglo refleja no solamente la limitada contribución de la cámara al proceso presupuestario, sino también la falta de instrumentos efectivos para obligar a las dependencias de la administración a rendir cuentas a la legislatura. Las comisiones permanentes no pueden en la práctica realizar una supervisión sobre las organizaciones gubernamentales que ejecutan los programas y políticas públicas si no tienen el poder de sancionarlas durante la renovación anual de la autoridad para ejercer el gasto público.

Diputados, grupos y trabajo parlamentario en la Cámara de Diputados*

RAFAEL LOYOLA DÍAZ**

ANTONIA MARTÍNEZ***

Introducción

LOS PARLAMENTOS se han consolidado, tradicionalmente, como un objeto de análisis relevante para los politólogos. La expansión de los estudios vertebra- dos sobre la institución representativa se acompañó de la utilización del denominado paradigma restrictivo.¹ Los parlamentos fueron, sobre todo, analizados como instituciones cuya más importante función era la toma de decisiones o la elaboración legislativa. La atención prioritaria, por tanto, se orientaba a conocer en qué grado el parlamento influía en el proceso de toma de decisiones.

En la actualidad, los estudios sobre el parlamento se acometen desde la óptica de que la función legislativa no es la única relevante que realiza la institución parlamentaria y que, incluso, las funciones no decisoriales pueden tener tanto o más importancia que aquéllas designadas para el funcionamiento del sistema político.² La superación del paradigma restrictivo, por un cada vez más abundante número de análisis, ha provocado el acercamiento a un mayor conocimiento del parlamento desde la óptica de que no estamos ante una institución monofuncional.

Pese a lo referido sobre la multiplicidad de análisis centrados en el parlamento, la ausencia es la nota predominante en el caso de México. La asun-

*Este trabajo forma parte del proyecto de investigación "La búsqueda de la gobernabilidad. Representación política, decisiones colectivas y acción partidista en los procesos de reforma institucional. Un análisis comparado del Poder Legislativo en los casos de España y México", dirigido por Antonia Martínez y financiado por la CICYT, con referencia SEC96-0630.

**Investigador del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM y director general del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS).

***Profesora titular de Ciencia Política de la Universidad de Salamanca.

¹P. Norton, "Parliaments: A Framework for Analysis", en *Western European Politics*, núm. 3, 1990, p. 5.

²R. Packenham, "Legislatures and Political Development", en P. Norton (comp.), *Legislatures*, Oxford University Press, Oxford, 1990, p. 87.

ción de la premisa de la irrelevancia del parlamento en el seno del sistema político mexicano ha provocado la escasez de estudios que tuviesen como objeto la institución representativa. La alteración del escenario político está modificando la situación descrita. Y los nuevos trabajos que se abordan sobre el parlamento nacional, y también sobre los congresos estatales, se realizan desde la idea de que estamos en presencia de una institución que no limita su actuación a la realización de una sola función.

El presente trabajo se enmarca dentro de esta última aseveración y persigue dos objetivos concretos. En primer término, estudiar las opiniones de los diputados mexicanos sobre su relación con los grupos parlamentarios en los que están integrados. En segundo, analiza la valoración que los integrantes de la Cámara Baja realizan sobre las funciones que llevan a cabo.³

Han quedado lejanos los tiempos en que los diputados, considerados individualmente y como sujetos en los que se concretaba la representación, eran los ejes centrales de los parlamentos. En la actualidad, han sido sustituidos por los partidos y con ello se han generado nuevas tensiones. Los integrantes del Poder Legislativo se debaten, así, entre su autopercepción de representantes de los intereses de la población y su sujeción a las formaciones políticas por cuyas listas fueron electos. Esta cuestión, además, influye en el propio desempeño del diputado y, por ende, en la valoración que realiza sobre su satisfacción como representante.

Además, en el caso mexicano, los parlamentarios están sujetos a nuevos procesos que permiten afirmar que se encuentran en una fase de transición que incluye, entre otros, los siguientes factores: se quebró su dependencia con el Poder Ejecutivo, en virtud de que en la actualidad la cámara está conformada por una mayoría de legisladores afiliados a partidos opositores; en el caso del partido gobernante el solo palomeo del Ejecutivo ya no basta para llegar a la cámara, como era usual anteriormente; la labor de los legisladores dependerá cada vez más de las iniciativas propias y de la de los partidos de su pertenencia, al igual que su permanencia en las cámaras; finalmente, del avance de la discusión sobre la factibilidad de algún tipo de reelección en ese ámbito, dependerá un nuevo tipo de referencia respecto a sus electores. Al análisis de estos factores se orienta el presente trabajo.

³Para el análisis de ambas cuestiones se utilizará una encuesta realizada a una muestra de los miembros de la Cámara de Diputados de la LVII Legislatura. En los meses de marzo y abril de 1998 fueron entrevistados 126 diputados: 60 del Partido Revolucionario Institucional (PRI), 31 del Partido de la Revolución Democrática (PRD), 31 del Partido Acción Nacional (PAN) y 4 de otros partidos. Para un nivel de confianza del 95.5 por ciento y $P=Q$, el error es de ± 7.7 para el conjunto de la muestra.

Diputados y grupos parlamentarios

La creciente colonización del ámbito social y estatal por los partidos⁴ se ha acompañado de un número ingente de trabajos centrados en dichas organizaciones, tanto en su vinculación con la sociedad como con las instituciones. Los partidos políticos son analizados, en esencia, en tres dimensiones. En primer término, se estudia la estructura del partido. En segundo lugar, se realiza el análisis de los partidos en sus relaciones con la sociedad. Finalmente, se estudian desde la óptica de sus vínculos con las instituciones.⁵ Esta perspectiva de *party in public office*, de los partidos políticos conformados en grupos parlamentarios, es la que, básicamente, va a dotar de esencia a la primera parte de este trabajo. Paralelamente, se trata de analizar la opinión de los diputados mexicanos sobre lo que se denomina el "estilo de la representación" esto es, el tipo de relación que se establece entre los representantes y los representados.⁶

La conversión de los partidos, en términos generales, en partidos *cartel*⁷ ha venido a intensificar la complejidad de las relaciones entre éstos y su traslación parlamentaria. El resultado, como se ha apuntado, ha sido la difuminación de los parlamentarios ante el creciente peso que han ido adquiriendo sobre ellos los partidos a través de los grupos parlamentarios. Las características de la relación entre parlamentarios, grupos parlamentarios y partidos en la actualidad han sido explicadas mediante la combinación de diferentes variables, cambiantes en su capacidad explicativa en función de los contextos nacionales. Se ha apuntado cómo se ha modificado la dependencia del parlamentario respecto a su partido para ser electo. El grado mayor de especialización que se demanda a los parlamentarios para el ejercicio de sus funciones, resultado de la complejidad de los temas que se han de tratar; las características de la cultura política; los niveles de renovación de la clase parlamentaria; la naturaleza de los partidos políticos que actúan en el sistema político, así como las pautas de competición entre ellos, son algunos

⁴K. Von Beyme, *La clase política en el estado de partidos*, Madrid, Alianza, 1995, pp. 60-62.

⁵R. Katz y P. Mair, "The Evolution of Party Organizations in Europe. The Three Faces of Party Organization", en *American Review of Politics*, núm. 14, 1993, pp. 592-617.

⁶Al analizar el tema del mandato representativo, una opción es distinguir entre el *foco* y el *estilo* de la representación. El *foco* de la representación haría referencia al tipo de intereses que defienden los representantes que pueden ser los de su circunscripción o los de toda la nación. El *estilo* de la representación hace referencia al tipo de relación que se da entre los representantes y los representados. J. Thomassen, "Empirical Research into Political Representation: Failing Democracy or Failing Methods", en M. Jennings *et al.* (comps.), *Elections at Home and Abroad: Essays in Honor of Warren Miller*, University of Michigan Press, Michigan, 1994.

⁷R. Katz y P. Mair, "Cadre, Catch-all or Cartel? A Rejoinder", en *Party Politics*, núm. 4, 1996, pp. 525-534.

de los factores que ayudarían a explicar la dependencia de los parlamentarios con los grupos y la de éstos con sus partidos.⁸

De entre los señalados, es posible destacar la influencia que algunos de ellos han tenido en el supuesto que nos ocupa. La construcción, y no sólo normativa, de la forma de gobierno en el país se acompañó del diseño de un Legislativo altamente dependiente del Ejecutivo.⁹ Ello ha condicionado la forma en la que el parlamento ha participado en el proceso de toma de decisiones y de aprobación de la legislación. Así ha ocupado una posición secundaria y subordinada en las negociaciones con los distintos grupos sociales y en la articulación de las decisiones que, normativamente, debían ser tomadas en el Legislativo. Su papel, por tanto, no había trascendido de ser una mera correa de transmisión de lo propuesto desde el Ejecutivo.¹⁰ Sin duda a ello contribuyó que un partido tuviese la mayoría suficiente durante años en el Congreso de la Unión y, sobre todo, que dicha formación desarrollara un control absoluto sobre los integrantes de su grupo parlamentario.

El devenir del sistema de partidos tampoco ha sido ajeno a esta situación. Si exceptuamos al PRI, el resto de los partidos se había caracterizado por su debilidad, su escasa institucionalización y su frágil o poca identificación con la sociedad. Si a ello unimos la baja competitividad del sistema durante décadas, explicaremos la poca presencia y relevancia real que el parlamento ha tenido tradicionalmente en México.

En la conformación de la Cámara de Diputados está vigente el principio de distritos uninominales y del sistema electoral mayoritario para la elección de los trescientos curules de mayoría. Ello, sin embargo, no ha revertido en una disminución de la dependencia de los candidatos a integrar las listas de los partidos bajo cuyas siglas debían concurrir a los comicios. Los partidos en México, por tanto, se han caracterizado por el control que han ejercido en el diseño de las listas electorales, incluso cuando se trataba de las de los diputados de mayoría.

La dependencia de los parlamentarios de sus partidos ha estado, sin duda, reforzada por la vigencia de la cláusula de no reelección. Si bien no

⁸K. von Beyme, "Governments, Parliaments and the Structure of Power in Political Parties", en H. Daalder y P. Mair (comps.), *Western European Party Systems. Continuity and Change*, Londres, Sage, 1983, pp. 360-372.

⁹Sobre estas cuestiones véase, J. Carpizo, *El presidencialismo mexicano*, Siglo XXI, México, 1978, A. Hernández, "La parábola del presidencialismo mexicano", en A. Hernández (coord.), *Presidencialismo y sistema político. México y los Estados Unidos*, FCE-El Colegio de México, México, 1994, pp. 17-39.

¹⁰Este tema es analizado en algunos de los capítulos de este texto. También son ilustrativos los datos utilizados en el trabajo de Y. Meyenberg, "Representación y la construcción de un gobierno representativo", en *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 2, 1998, pp. 233-234.

se dispone aún de datos suficientes que permitan establecer el tipo de carreras políticas así como los efectos que dicha cláusula tiene sobre el desempeño político, podemos suponer que su virtualidad se ha configurado en una variable que ha potenciado el control de los grupos parlamentarios sobre sus diputados, al mismo tiempo que se ha constituido en un factor que ha influido de forma negativa en la responsabilidad de los parlamentarios sobre la calidad de su trabajo. Junto a ello, la práctica política durante décadas ha fortalecido los hábitos, sobre todo en algunas formaciones, de dependencia de las cúpulas de los partidos.

Partiendo de estas precisiones, vamos a analizar dos cuestiones: la normativa referida a los grupos parlamentarios y el papel de los diputados, así como las opiniones de éstos hacia los partidos y las instancias que los agrupan en la Cámara Baja.

Las cuestiones referidas a los grupos parlamentarios están recogidas en el texto constitucional (artículo 70), en la Ley Orgánica del Congreso General (LOCG) y en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General (RGICG).¹¹ Es interesante destacar cómo los grupos parlamentarios que existen en la actual legislatura no cuentan con un reglamento interno de funcionamiento. De esta forma, la actuación de los diputados se guía más por las prácticas no escritas que por la existencia de una regulación conocida por los miembros de cada fracción.¹² La Constitución establece que los diputados se agruparán en la Cámara Baja. Esta agrupación se realizará de acuerdo con su afiliación partidaria, con el objeto de que se garantice la expresión de todas las corrientes ideológicas presentes en la cámara. Esta misma línea es la prevaleciente en la LOCG donde se observa, sin embargo, una lógica ambivalente en el tratamiento de los grupos parlamentarios y de los diputados. Destaca, en cualquier caso, la situación de privilegio en la que se sitúa a la figura del coordinador del grupo parlamentario, elegido por los integrantes del mismo.

Se establece que los diputados que pertenezcan a un mismo partido podrán conformar un único grupo parlamentario (artículo 31 LOCG). Si de la redacción no se deduce ninguna obligatoriedad a que todos los diputados de una formación idéntica estén integrados en un mismo grupo parlamentario, la práctica no se ha acompañado de la existencia de varios grupos

¹¹ *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Cámara de Senadores, 1997.

¹² El único partido que está interesado, hasta el momento, en contar con un reglamento de funcionamiento propio es el PRI, si bien no está elaborado todavía.

por partido político.¹³ Un grupo parlamentario podrá constituirse con un mínimo de cinco diputados (artículo 31 LOCG) y, en principio, todos los representantes deberán formar parte de un grupo concreto. Sin embargo, la ley establece que los diputados que dejen de pertenecer a un grupo podrán integrarse en cualquier otro de los constituidos. El representante puede optar por no estar en ningún grupo y, en ese caso, pasará a ser considerado como diputado sin partido, si bien seguirá contando con todas las prerrogativas, como es lógico, y con el apoyo material y humano de la cámara para el desarrollo de sus actividades (artículo 31 LOCG).

La preeminencia de los grupos se observa en la forma de integración de los órganos de gobierno de la cámara. La Mesa Directiva está conformada por un presidente, tantos vicepresidentes como grupos parlamentarios haya en la cámara, cuatro secretarios y cuatro prosecretarios (artículo 21 LOCG). La ley otorga un papel básico al grupo parlamentario mayoritario en la cámara cuando se trata de establecer la conformación de la Gran Comisión (artículos 38-39 LOCG). Otro órgano relevante de la cámara son las comisiones. Éstas se constituyen, igualmente, tomando como base la existencia de los grupos parlamentarios (artículo 47 LOCG).

Sin duda de entre ellas destaca la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política. Sus funciones básicas son trabajar de forma conjunta con la Mesa Directiva en la organización del trabajo parlamentario; presentar al pleno los nombramientos de los consejeros que, representando a la cámara, formarán parte del Consejo General del Instituto Federal Electoral; proponer al pleno el presupuesto de la cámara; presentar los candidatos para integrar las distintas comisiones y comités, y elaborar acuerdos sobre los temas que se están discutiendo en la cámara (artículo 45 LOCG). Esta Comisión está integrada por los coordinadores de los distintos grupos parlamentarios además de un número igual de representantes del grupo mayoritario.

La importancia de los grupos en la conformación de los órganos de gobierno de la cámara es constatable, como lo es la preeminencia de los coordinadores de los distintos grupos y del grupo que tiene la mayoría en la institución. Sin embargo, dos son los campos en los que la relevancia recae, *a priori*, sobre el representante. Así, la Comisión Permanente se de-

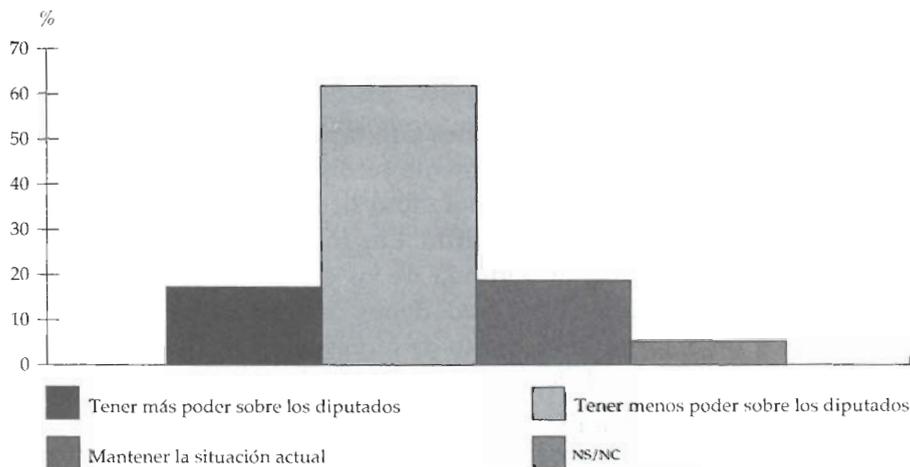
¹³Es interesante destacar cómo, sobre todo en el caso del grupo parlamentario priísta, está extendida la práctica de que los diputados se agrupan en las zonas de trabajo individual, por estados. Ello es más llamativo en la medida en que la circunscripción no es en ningún caso, para la elección de la Cámara de Diputados, el Estado: o bien es en distritos uninominales siguiendo el criterio poblacional o en una circunscripción mayor a la de un estado.

signa no en función de los grupos existentes, sino de los diputados y los senadores (artículo 101 LOCG). Igualmente se establece que la iniciativa legislativa recaerá, además de en otras instancias, en los diputados y senadores considerados individualmente. Esta potestad está mediatizada en la medida en que siempre las iniciativas de ley deben terminar pasando por alguna comisión de las establecidas (artículos 55, 56 y 58 RGICG) y, como se precisó, las comisiones están conformadas sobre la base de los grupos parlamentarios.

Lo señalado releva cómo en el caso de México, al igual que en la mayoría de países, la cámara potencia la figura de los grupos parlamentarios por encima de los diputados individuales. Ello tiene el efecto positivo de que se disminuye considerablemente el número de interlocutores¹⁴ que deben considerarse para el funcionamiento de la cámara, lo que deriva, en principio, en agilizar su funcionamiento. En oposición se convierte en una variable que se une a las ya precisadas para agudizar la supeditación de los diputados de sus propios grupos parlamentarios.

El control de los grupos parlamentarios, y a través de ellos el de los partidos políticos, es considerado bastante elevado por los diputados, según se deduce de los datos contenidos en la gráfica 1.

GRÁFICA 1
DIPUTADOS Y RELACIÓN CON SU PARTIDO



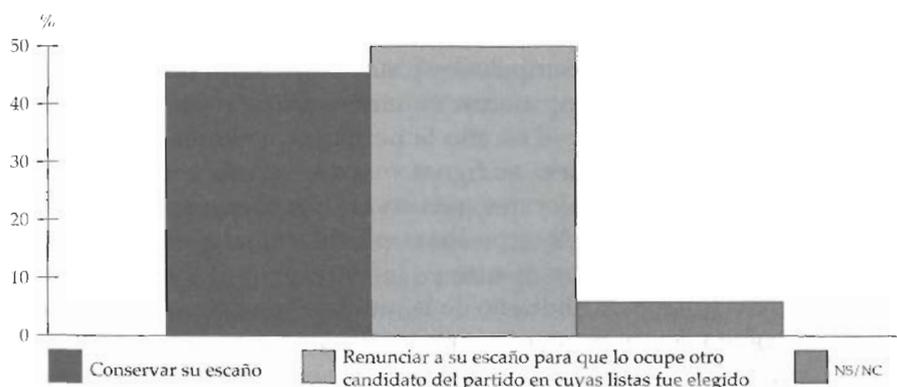
¹⁴En la LVII Legislatura son cinco los grupos parlamentarios constituidos: el del PRI, el del PAN, el del PRD, el del Partido del Trabajo (PT) y el del Partido Verde Ecologista Mexicano (PVEM).

Mientras más del 60 por ciento de los entrevistados piensa que los partidos deben tener menos poder sobre los diputados que el que tienen en estos momentos, sólo el 16 por ciento cree que la relación debe ser la contraria. Por partidos, la opción preferida por los parlamentarios mexicanos es la de que los partidos disminuyan su poder sobre ellos. Un 67.7 por ciento de panistas, un 71 por ciento de perredistas y un 55.2 por ciento de diputados del PRI muestran su acuerdo con dicha afirmación. En oposición, el 13 por ciento de los parlamentarios del PAN, el 10 por ciento de los del PRD y el 20.7 por ciento de los del PRI son partidarios de que las cúpulas de los partidos incrementen su poder sobre los diputados.

Hemos señalado que los diputados desarrollan sus actividades a través de su integración en las diferentes comisiones que conforman la cámara. Su margen de independencia de lo que determinan los grupos parlamentarios es, en dicho ámbito, escaso en los temas significativos. Algo similar ocurre cuando se trata de instrumentar la capacidad de iniciativa legislativa que, como se refirió, recae en los diputados y senadores. En este ámbito, son escasas, y con un contenido poco destacado, las que provienen de los grupos parlamentarios, y menos las que tienen su origen en los diputados individuales. Sin duda, la Cámara de Diputados de México es una cámara de grupos en la que los parlamentarios han sido, de forma tradicional, cualitativamente poco relevantes. Junto a ello, las características de los partidos, la competición entre ellos y el ejercicio del poder por la Presidencia de la República, han contribuido a incrementar el control que los grupos han tenido sobre los diputados. La conjunción de estos factores explica la opinión de los entrevistados.

Podemos vincular estas opiniones con aquellas que se refieren a la pertenencia del escaño. Tradicionalmente se discute sobre si el puesto de representación es propiedad del diputado o si, por el contrario, éste debe ser considerado como ligado al partido. Las formaciones partidistas han defendido, como es lógico, la segunda de las opciones. En la medida en que mediante el acto electoral los ciudadanos designan a las personas que han de ocupar un determinado puesto de representación, que el vínculo se establece entre el elector y el elegido y que éste es el sujeto a quien se le exige responsabilidad, el escaño pertenece al diputado. Esta opción, defendida por parte de la literatura y por las sentencias de algunos Tribunales Constitucionales, es la que mayoritariamente cuenta con el apoyo de los parlamentarios mexicanos como se observa en la gráfica 2.

GRÁFICA 2
PERTENENCIA DEL ESCAÑO



Si consideramos las respuestas dadas en función del partido al que pertenece el diputado, se observa una clara discrepancia entre los parlamentarios. Mientras la opinión mayoritaria entre los integrantes del PRD es que el diputado debe conservar su escaño (67.7 por ciento), los entrevistados del PAN consideran en un 56.1 por ciento y los del PRI en un 61.7 por ciento, que debe dejar su escaño para que lo ocupe otro candidato del partido. Son, así, los miembros de las formaciones más institucionalizadas los defensores de la idea de que el escaño pertenece al partido. Por su parte, el PRD es una formación con cuestiones todavía sin resolver en lo que se refiere a su institucionalización. Quizá ello explique la respuesta de sus diputados. Otro tema también diferencia al PRD de las otras dos formaciones partidistas, y se constituye en una variable que puede ayudar a interpretar la respuesta de sus diputados.

Desde su conformación como PRD, éste ha seguido una estrategia de acercamiento a movimientos sociales de distinta naturaleza que tienen en común referentes ideológicos y su oposición al partido en el gobierno. Uno de los campos en los que esta colaboración se ha traducido ha sido en la presencia, cualitativa y cuantitativamente más relevante que en el PRI y en el PAN, de representantes de dichos movimientos en las listas que el PRD ha presentado a los diferentes comicios, y en especial a la Cámara de Diputados. Así, entre los diputados perredistas es frecuente encontrar a representantes independientes que se perciben a sí mismos más como defensores de los intereses del movimiento del que forman parte, que de los postulados del PRD. Muchos de estos diputados han sido electos en las circunscripciones donde su movimiento tiene mayor presencia, lo que explicaría

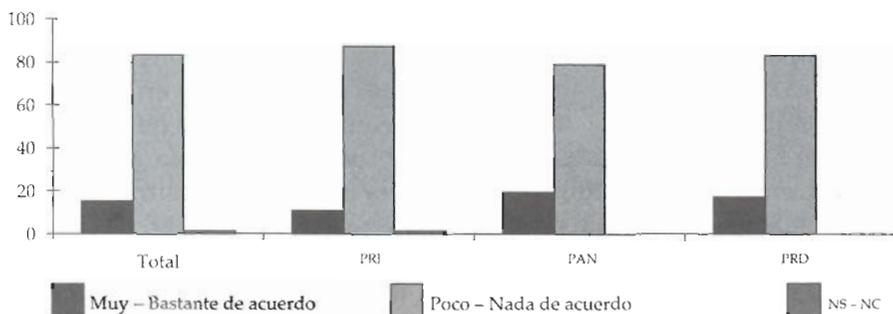
que consideren que su escaño se debe más a la acción de dicho movimiento que a la implantación y discurso del PRD.

Sería interesante, igualmente, observar si hay diferencias en las respuestas a esta cuestión en función de si el diputado lo es de mayoría o fue electo en las listas de las circunscripciones plurinominales. Podríamos pensar que los diputados que compitieron en circunscripciones uninominales tienden más a contestar que el escaño le pertenece a él más que al partido en la medida en que su discurso, su figura y su desempeño como político son cuestiones que tienden a valorarse más en los distritos de mayoría. Mientras en los comicios realizados con listas plurinominales estas cuestiones quedan diluidas y lo más relevante es la estrategia desarrollada por el partido. Debido a que para el diseño de la muestra no se consideró esta cuestión, no se cuenta con el número representativo de diputados de mayoría y plurinominales que sería preciso para poder extraer conclusiones significativas en términos estadísticos. Pese a ello, la tendencia observada es que no hay diferencias entre las respuestas de los diputados en función del procedimiento por el cual fueron electos para su cargo. Son, por tanto, otras variables las que explican su respuesta.

Lo expresado está relacionado con las ideas que los entrevistados manifiestan cuando se trata de determinar cuál debe ser la actitud del partido en el supuesto de que un diputado vote en contra de las indicaciones del partido, datos contenidos en la gráfica 3.

Tres de cada cuatro diputados entrevistados están en desacuerdo con la idea de que el parlamentario sea expulsado por su formación si vota en contra de las determinaciones del partido. Se observa un elevado consenso entre los miembros de los tres partidos considerados, si bien son los dipu-

GRÁFICA 3
SENTIDO DEL VOTO Y ACTITUD DEL PARTIDO



tados priístas los que en mayor medida están en contra de que un partido expulse a un parlamentario que discrepe en el voto de su formación partidista. Si bien un elevado porcentaje piensa que, si un diputado abandona el partido, el escaño debe quedar bajo el control de la organización partidista, no consideran que abandonar la disciplina del partido en alguna votación debe identificarse como motivo suficiente para que sea expulsado del grupo parlamentario.

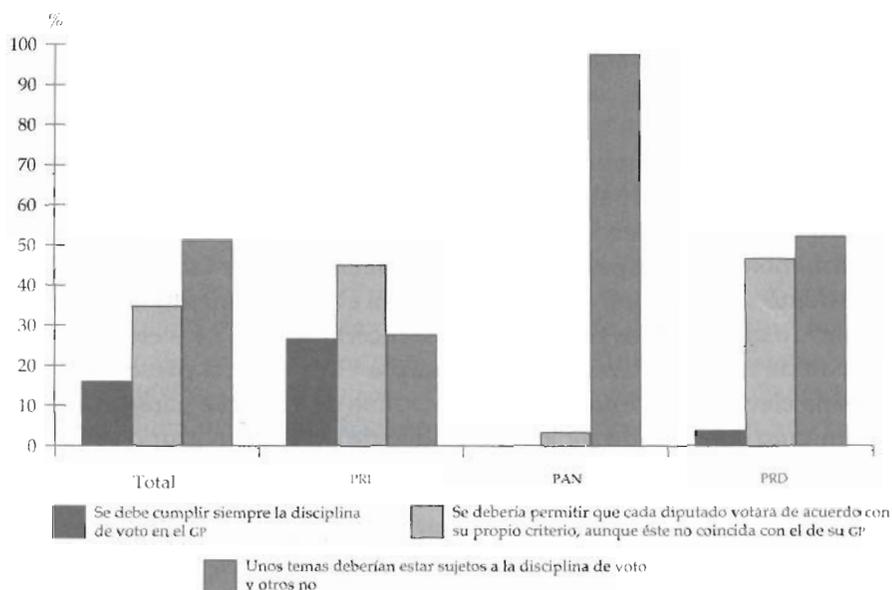
El tema de la disciplina de voto es una cuestión largamente discutida. Su vigencia como principio de actuación en los grupos parlamentarios asegura una mayor certidumbre sobre los resultados de las actuaciones del Parlamento e influye de forma positiva en la gobernabilidad del sistema. Además, la cohesión del partido facilita el cumplimiento del programa del partido que gana los comicios y resta incertidumbre a los electores sobre el hecho de que, efectivamente, se cumpla el programa presentado en la campaña electoral. De esta forma, la disciplina de voto que garantiza el comportamiento coordinado de los diputados de un mismo grupo se ha constituido en uno de los elementos esenciales del modelo de democracia de partidos.

Sus efectos menos beneficiosos se observan en la influencia que tiene sobre la evaluación y el grado de satisfacción que los parlamentarios realizan de su trabajo y su papel en la institución representativa. Su vigencia, regulada a través de los reglamentos de los grupos parlamentarios o establecida mediante la práctica, posibilita el control de los votos de los diputados. Pero favorece la construcción de instituciones parlamentarias con grupos todopoderosos y de diputados convertidos en meros instrumentos de refrendo de las decisiones articuladas en otras instancias. En la gráfica 4 podemos ver las opiniones de los diputados mexicanos sobre esta cuestión.

Si consideramos la muestra en su conjunto, se observa cómo la opción que cuenta con mayores preferencias es la de que se debe permitir la libertad de voto para el diputado en algunos temas. Frente al planteamiento maximalista de que en todos los temas los parlamentarios deben ajustar sus actuaciones a lo decidido por el grupo parlamentario y por el partido, la mayoría de las veces sin el concurso del diputado, surge la idea de que en algunas ocasiones sería conveniente permitir la decisión individual del diputado.

El escenario se modifica cuando se observa la respuesta de los diputados de acuerdo con el grupo parlamentario al que pertenecen. De forma casi unánime, los diputados panistas expresan que debe existir la disciplina de voto en algunos temas, pero también se debe permitir que en otras cuestiones se vote según el criterio personal del parlamentario. Ésta es tam-

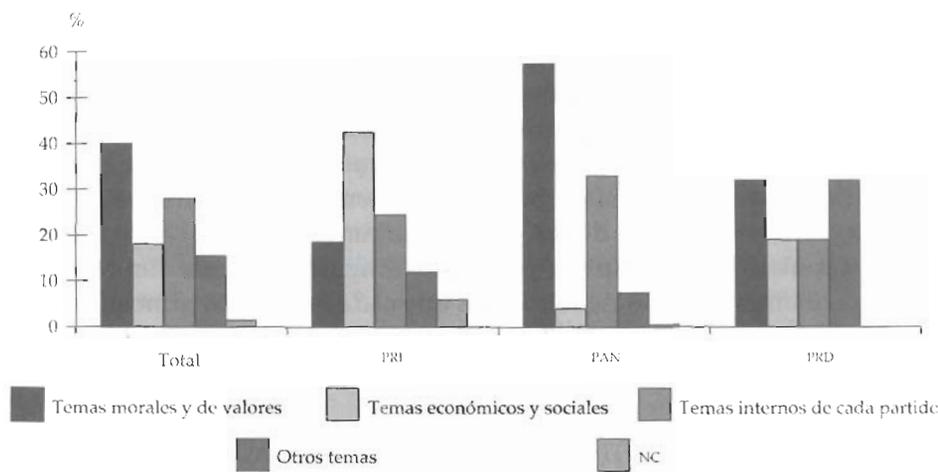
GRÁFICA 4
DISCIPLINA DE VOTO DE LOS DIPUTADOS



bién la opción que cuenta con mayores simpatías entre los diputados del PRD. Éstos, sin embargo, se muestran bastante divididos en la medida en que un significativo porcentaje se inclina más por la opción de que se posibilite que se vote de acuerdo con su criterio en cada momento aunque eso implique ir contra las determinaciones del partido. Y ésta es, igualmente, la posibilidad que tiene más simpatizantes entre los parlamentarios del PRI. Opinión, ésta última, muy significativa en la medida en que es ir en contra de una tradición de décadas en la que el partido del gobierno había controlado las votaciones de sus diputados muy estrechamente. Este factor, unido a la práctica inexistencia de oposición en la cámara, había posibilitado que las decisiones del Ejecutivo fuesen refrendadas en el Parlamento sin dificultades.

Lo que se manifiesta a través de las opiniones de los diputados mexicanos es su escasa conformidad con la vigencia de la disciplina de voto en todas las cuestiones. Quizás debido a que su aplicación ha convertido a los parlamentarios en meros sancionadores de lo decidido en los partidos y manifestado a través de los grupos parlamentarios. Otra cuestión por dilucidar es el tipo de temas que, a juicio de los entrevistados, deben estar exentos

GRÁFICA 5
TEMAS NO SUJETOS A LA DISCIPLINA DEL VOTO



de la disciplina de voto y en los que, por tanto, debe primar el criterio de los diputados, datos contenidos en la gráfica 5.

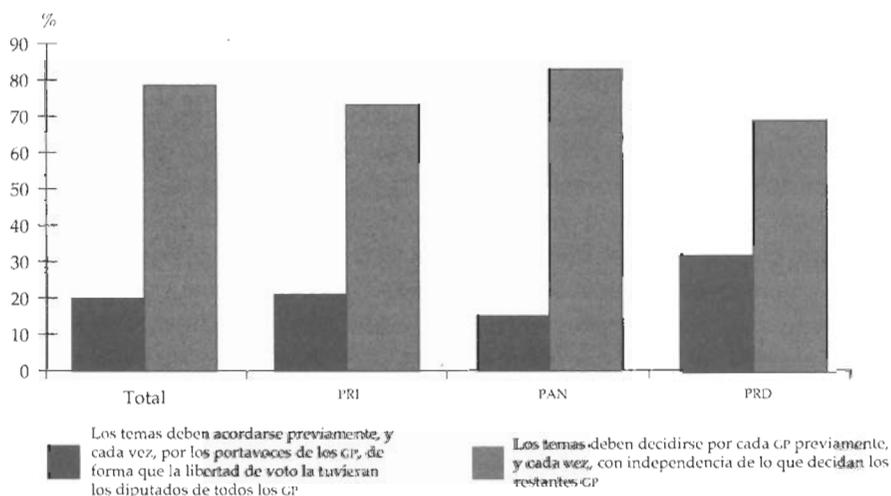
En términos generales, el mayor acuerdo se registra en torno a la idea de que los temas que no deben estar sujetos a la disciplina de voto son los relacionados con cuestiones morales y de valores. Esto es, aquéllos más íntimamente vinculados a las creencias individuales son los identificados como que deben quedar fuera de las directrices de los grupos parlamentarios y sujetos a la decisión de los diputados. Ésta es también la opinión que cuenta con mayores adeptos entre los parlamentarios panistas y perredistas. Es interesante destacar cómo son las cuestiones vinculadas a las decisiones económicas y de políticas sociales las que, a juicio de los diputados del PRI, deberían situarse fuera de la disciplina de voto.

En la medida en que el PRD es un partido bastante heterogéneo en el origen de sus integrantes, al igual que en términos ideológicos, es bastante comprensible que manifiesten que todo lo relacionado con los valores personales debe estar condicionado sólo por las creencias de cada diputado. La tradición ideológica del PAN también explica la relevancia que sus diputados otorgan al ámbito personal. Por otra parte, este tipo de temas es el que habitualmente surge cuando una cuestión similar es planteada. Lo que, sin duda, se plantea cómo más interesante es la opinión manifestada por los miembros del grupo parlamentario del PRI. Que los temas vinculados al modelo económico y social sean los que, a su juicio, deben quedar fuera de

la disciplina de voto nos puede hacer plantearnos si no estamos ante una de las manifestaciones de inconformidad con las políticas de dicho contenido impulsadas por los gobiernos que se han sucedido desde mediados de la década de los ochenta.

El cuestionamiento a la vigencia absoluta de la disciplina de voto puede acompañarse por la defensa del principio de que los diputados voten siempre de acuerdo a sus propias ideas. Esta idea, sin embargo, no es la que cuenta con mayores adeptos entre los diputados mexicanos, quienes se muestran más partidarios de buscar una fórmula de equilibrio entre la omnipresencia decisional de los grupos parlamentarios y el libre albedrío de los diputados. Ello implica, por tanto, articular un procedimiento que permita delimitar los momentos en los que cada uno de los principios debe guiar el acto de emisión del voto, datos contenidos en la gráfica 6.

GRÁFICA 6
PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN DEL ACUERDO



De las dos posibilidades contempladas la que, en el conjunto de las respuestas, genera un consenso más elevado es la de que cada grupo decida internamente qué temas han de estar sujetos a la disciplina de voto. No es tan relevante, por tanto, que el conjunto de grupos parlamentarios llegue a un acuerdo para permitir a sus miembros la libertad de voto como el hecho de que el conjunto de diputados de cada grupo decida en esta cuestión. Y ésta es también la opinión mayoritaria en todos los partidos, de forma que

sólo en el supuesto del PRD casi un tercio de sus miembros se inclina por pactar los casos en los que todos los grupos parlamentarios van a reconocer la libertad de voto.

La Cámara de Diputados en México se ha configurado a través de las normas y, sobre todo, de la práctica política como una institución caracterizada por la dependencia de los diputados de los grupos parlamentarios y por la falta de autonomía de éstos en relación con sus partidos. No ha conformado por ello un caso especial ni aislado ya que, de hecho, lo más frecuente es encontrar parlamentos de partidos.¹⁵ A la generación de este escenario ha contribuido, de forma más intensa que en otros países con formas de gobierno similares, el presidencialismo mexicano, sobre todo debido a cómo éste se ha construido y ha ejercido el poder históricamente.

Si una cuestión se deduce de los datos utilizados es que los diputados de la actual legislatura no están muy satisfechos con el papel sancionador de las decisiones instrumentadas en otros niveles que, de forma tradicional, han venido desempeñando. Desde esta perspectiva es posible interpretar sus respuestas así como la creciente presencia pública que los integrantes de la Cámara Baja han adquirido en los últimos años. No es novedoso señalar que la Cámara de Diputados en México no desempeña el mismo papel en el sistema político que hace un lustro y que es previsible considerar que aquél va a experimentar un proceso de ajuste mayor que modificará cualitativamente su relevancia en el país. La ciudadanía también percibe estas alteraciones: un 44 por ciento de entrevistados pensaba que los diputados sólo aprobarían las leyes propuestas por el presidente de la República si estuvieran de acuerdo con ellas frente a un 39 por ciento que precisaba que las sancionarían aunque estuviesen en desacuerdo.¹⁶ Si bien los porcentajes son bastante similares y no se dispone de datos anteriores, es difícil imaginar que hace una década las respuestas de la población fueran equiparables a las que se obtenían a mediados de los noventa.

La actividad parlamentaria

El texto constitucional mexicano señala que la facultad de aprobación legislativa recae en el Congreso de la Unión mientras que la del Presupuesto de Egresos de la Federación es competencia de la Cámara de Diputados

¹⁵ Así se ha puesto de manifiesto en distintos trabajos, por ejemplo P. Norton (ed.), *Parliaments in Western Europe*, Londres, Frank Cass, 1990; G. Copeland y S. Patterson (eds.), *Parliaments in the Modern World. Changing Institutions*, Michigan, University of Michigan Press, 1994.

¹⁶ Ulises Beltrán *et al.*, *Los mexicanos de los noventa*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1996, p. 69.

(artículo 74). Ninguno de los artículos constitucionales hace referencia a que entre las funciones del Congreso se encuentre la de representar a la nación o a los ciudadanos mexicanos. Sin embargo se establece que la Cámara de Diputados se integrará por representantes de la nación (artículo 51), cuestión que no se explicita cuando se trata de los senadores. Podemos considerar cuál es la importancia que los diputados otorgan a un conjunto de funciones, algunas de las cuales le son encomendadas en el texto constitucional, datos contenidos en el cuadro 1.

CUADRO 1
IMPORTANCIA DE LAS FUNCIONES REALIZADAS
(%)

	<i>Total</i>	<i>PRI</i>	<i>PAN</i>	<i>PRD</i>
Representar a la nación				
–Mucha – Bastante	96	96.7	90.4	100
–Poca – Ninguna	4	3.3	9.6	0
Elaborar las leyes				
–Mucha – Bastante	96	98.3	93.6	93.6
–Poca – Ninguna	4	1.7	6.4	6.4
Resolver los problemas de México				
–Mucha – Bastante	94.4	93.2	93.6	96.8
–Poca – Ninguna	5.6	6.8	6.4	3.2
Controlar las actuaciones del gobierno				
–Mucha – Bastante	78.2	67.8	90	83.8
–Poca – Ninguna	21.8	32.2	10	16.2
Defender los intereses de su partido				
–Mucha – Bastante	78.6	85	61.3	83.9
–Poca – Ninguna	21.4	15	38.7	16.1
Elaborar los presupuestos generales del Estado				
–Mucha – Bastante	77	75	83.8	77.4
–Poca – Ninguna	23	25	16.2	22.6
Representar los intereses de su Estado				
–Mucha – Bastante	91.3	96.7	80.7	93.5
–Poca – Ninguna	8.7	3.3	19.3	6.5

Representar a la nación y elaborar las leyes son las funciones consideradas como más relevantes, seguidas a poca distancia por la de resolver los problemas del país y representar los intereses de sus respectivos estados. Tareas

como el control del gobierno, defender los intereses de su partido y elaborar los presupuestos de egresos y gastos de la federación también son consideradas como importantes por tres de cada cuatro entrevistados.

Destaca cómo, en relación con el control del gobierno, son los miembros de los partidos de oposición los que consideran más importante esta función que los del PRI. Es evidente que al desarrollo de esta tarea, y a pesar de las limitaciones que a la misma impone la forma de gobierno del país, los partidos de oposición están dedicando mayores esfuerzos que en las legislaturas anteriores. La nueva correlación de fuerzas presente en la Cámara de Diputados está marcando la política que la institución desarrolla hacia el Ejecutivo y las políticas que del mismo emanan. Esta política, impulsada esencialmente por los partidos de oposición, está dibujando un nuevo estilo de relaciones entre los poderes al mismo tiempo que contribuye a fortalecer la imagen del Legislativo entre la población.

Es significativo el elevado porcentaje de entrevistados que otorga mucha importancia a su tarea de elaboración de la legislación. Si bien ésta es una de las funciones básicas que tiene asignada el Poder Legislativo, es constatable cómo el papel del mismo varía dependiendo de la coyuntura política. Ya se ha mencionado que tradicionalmente el Legislativo mexicano aprobaba sin sustanciales modificaciones y sin grandes debates la legislación que le era remitida desde el Ejecutivo. El juego de fuerzas resultante de los últimos comicios ha modificado el papel de mera correa de transmisión de lo decidido en otras instancias. Se ha hecho, así, necesario vertebrar juegos variables de mayorías destinadas a lograr la aprobación de la legislación, inaugurándose un nuevo estilo de hacer política en el Legislativo. Ello puede explicar la opinión de los diputados, si bien el menor acuerdo de los representantes panistas y perredistas quizás esté relacionado con una cierta insatisfacción con lo alcanzado.

Contrasta con lo precisado la opinión de los entrevistados sobre la importancia de su papel en la elaboración de los presupuestos generales del Estado. Si bien la Constitución precisa que ésta es una función de la Cámara de Diputados, no hemos de abundar en cuál ha sido la práctica habitual en el país en este tema. Pero sí se ha de destacar el debate que en la aprobación de los últimos presupuestos se ha generado en la Cámara Baja, discusión que ha trascendido a la propia sociedad mexicana. Sin embargo, las inercias del sistema parecen haber pesado más en la respuesta de los diputados que la evaluación de la coyuntura en relación con este tema.

Es interesante la importancia que, en términos globales, los diputados otorgan a defender los intereses de su partido político y que es superior a la

que se da a controlar al gobierno o a elaborar los presupuestos del Estado. Como también lo es que los diputados panistas son los que en menor medida concedan mucha relevancia a esta tarea. Sin duda esta respuesta, como el resto de las consideradas, debería ser contrastada con datos de opinión de la población sobre la Cámara de Diputados. Pese a ello, este tema también podría estar relacionado con lo que piensan los ciudadanos sobre si lo que se discute en la Cámara Baja es importante para la población o sólo es de interés para los políticos. En ese sentido el 38 por ciento de los ciudadanos entrevistados considera que los asuntos que se dilucidan en la Cámara de Diputados son relevantes para la población frente a un 41 por ciento que opina que sólo revisten interés para los políticos.¹⁷

El desarrollo de la teoría moderna de la representación implicó, como una de las transformaciones más relevantes, la asunción del mandato representativo así como de la premisa de que el representante lo era de toda la nación y no de un sujeto concreto. Ello implicaba poner énfasis en dos cuestiones. Una primera relacionada con la idea de la independencia del representante de sus electores para conformar su opinión. La segunda vinculada a la premisa de que el representante lo es de todos los ciudadanos. Como se ha señalado previamente, estas dos dimensiones pueden ser analizadas mediante la distinción entre lo que es identificado como el foco y el estilo de la representación. Esta última cuestión ya ha sido analizada en el epígrafe previo, de forma que ahora veremos las opiniones de los entrevistados en relación con la primera, esto es, con el foco de la representación.

CUADRO 2
SUJETO DE LA REPRESENTACIÓN
(%)

	Total	PRI	PAN	PRD
A todos los mexicanos	75.4	70	80.6	87.1
A todos los votantes de su partido	7.1	8.3	0	3.2
A todos los electores de su circunscripción	11.9	15	16.1	3.2
Al partido político al que pertenece	5.6	6.7	3.2	6.5

¹⁷Ulises Beltrán, *op. cit.*, p. 70.

En el cuadro 1 se observaba cómo los diputados mexicanos otorgaban la mayor importancia a representar a la nación, de forma que esta tarea era la más relevante de las consideradas. Se trata ahora de determinar cuál es la percepción de los entrevistados sobre el foco de la representación, es decir, qué tipo de intereses defienden los diputados y que pueden ser más generales o de características más localistas.

Como se contempla en el cuadro 2, tres de cada cuatro diputados consideran que representan a todos los mexicanos. Ello muestra que la percepción prevaleciente entre los diputados sobre la representación tiene connotaciones más generales. Sin ser muy elevado, es también significativo el porcentaje de entrevistados que tiene una visión más localista de la representación al considerar que representan a los electores de su circunscripción. A pesar de haberla caracterizado como localista, es evidente que ésta comparte con la que hemos denominado general la idea de universalidad. En última instancia, el diputado representa a todos los electores con independencia de su adscripción ideológica o partidista, si bien en un supuesto se refiere a todos los electores residentes en un distrito electoral y en el otro a todos los ciudadanos del país. Son, por tanto, minoría los diputados que manifiestan tener una conceptualización más partidista de la representación. De hecho, sólo el 7.1 por ciento dice representar a los votantes de su partido y el 5.6 por ciento a la formación partidista a la que pertenece.

Aún cuando la opción mayoritaria para todos los diputados, con independencia del partido del que forman parte, es la de que representan a todos los mexicanos, es posible establecer diferenciaciones entre ellos. Son los diputados del PRI los que en menor proporción consideran que representan a todos los ciudadanos del país y coinciden con los panistas en su segunda opción, esto es, en que representan a los electores de su distrito. Entre los diputados del PAN está menos extendida que en los otros grupos la visión partidista de la representación, mientras que entre los parlamentarios del PRI el 15 por ciento de sus miembros tiene esa percepción. Esta última afirmación está en concordancia con los datos que se contienen en el cuadro 3, donde se muestra a quiénes tienen más en cuenta los diputados para sus decisiones políticas.

Son los miembros del PAN los que en menor proporción consideran la opinión de los afiliados de su partido que los integrantes de las otras formaciones. Con ello, se refuerza la idea de que parecen ser los que en menor medida tienen una percepción partidista de la representación. La opción mayoritaria para todos los partidos es que la opinión que consideran más para

articular sus decisiones es la de los electores de su circunscripción. Sigue siendo, por tanto, congruente esta respuesta con la que se interesaba por averiguar si la concepción sobre la representación que tenían los diputados era más general o partidista. Es interesante destacar la poca importancia que los diputados otorgan a la opinión de los medios de comunicación, los grupos de interés y al gobierno. En este último caso es comprensible que sean los diputados priístas los que en mayor proporción consideren la opinión del gobierno mientras que los partidos de oposición le den poca relevancia. Sin embargo, es menos comprensible la respuesta a las otras dos salidas. En cualquier caso, es significativo que sean los diputados del PAN los que mayor importancia otorguen a la opinión de los grupos de interés y menos a los medios de comunicación. Sería sumamente relevante contar con datos de opinión de la población sobre estas cuestiones. Ello nos permitiría establecer el grado de coincidencia o de lejanía entre la opinión de los diputados y la de los ciudadanos sobre estos temas.

Una última cuestión a la que es preciso hacer referencia está relacionada con la visión de los diputados sobre los obstáculos que encuentran para la realización de su trabajo. Cualquiera que sea la idea que tengan sobre cuál es la tarea más importante que realizan, es importante saber si piensan que cuentan con todos los medios para llevar a cabo con eficacia su actividad, datos contenidos en el cuadro 3.

La complejidad alcanzada por la sociedad y el Estado contemporáneo y el proceso de tecnificación de los parlamentos han provocado una transformación fundamental del parlamento, de modo que se habla de que el parlamentarismo verbal ha sido sustituido por un parlamentarismo documental.¹⁸ La valoración que la población realiza del trabajo parlamentario, la percepción y la satisfacción que los diputados obtengan por su actividad, están influidos por cómo los parlamentarios se enfrentan a sus tareas. Hoy nadie duda de la importancia de contar con los medios suficientes para la realización de un trabajo de calidad y de hecho la disponibilidad de esos medios es una variable que influye decisivamente en el rendimiento de la actividad parlamentaria.

¹⁸L. Cazorla, "Problemas de la organización y el funcionamiento de los parlamentos actuales", en A. Garrarena (ed.), *El parlamento y sus transformaciones actuales*, Madrid, Tecnos, 1990, p. 343.

CUADRO 3
DECISIONES POLÍTICAS
(%)

	<i>Total</i>	<i>PRI</i>	<i>PAN</i>	<i>PRD</i>
Los electores de su circunscripción				
–Mucho – Bastante	91.9	90.3	80.7	98.2
–Poco – Nada	7.3	9.7	16.1	1.8
Los líderes de su partido				
–Mucho – Bastante	73.4	69	77.4	74.2
–Poco – Nada	26.6	31	22.6	25.8
La opinión pública en general				
–Mucho – Bastante	76.6	79.3	61.3	83.8
–Poco – Nada	23.4	20.7	38.7	16.2
Los afiliados a su partido				
–Mucho – Bastante	71.7	79.3	54.9	71
–Poco – Nada	28.3	20.7	45.1	29
Los medios de comunicación				
–Mucho – Bastante	40.3	41.4	29	48.4
–Poco – Nada	59.7	58.6	71	51.6
Otros diputados de su partido				
–Mucho – Bastante	64.5	56.9	54.8	83.9
–Poco – Nada	35.5	43.1	45.2	16.1
Los grupos de interés				
–Mucho – Bastante	53.2	58.6	64.5	32.2
–Poco – Nada	46.8	41.4	35.5	67.8
Los votantes de su partido				
–Mucho – Bastante	84	91.5	64.5	90.3
–Poco – Nada	16	8.5	35.5	9.7
El gobierno				
–Mucho – Bastante	42	69	12.9	25.9
–Poco – Nada	58	31	87.1	74.1

Como se observa en el cuadro siguiente, la falta de recursos de diversa índole así como la insuficiencia en la asesoría parlamentaria, son los dos obstáculos más destacados por los entrevistados. Es comprensible por varios motivos que se genere un consenso al hacer prevalecer ese tipo de limitaciones para la realización de sus tareas por los diputados.

La trayectoria política de los integrantes de la Cámara Baja es muy dispar tanto en lo que se refiere a su preparación como en lo que afecta al tipo de carrera política que han realizado. Muchos de los integrantes de la Cámara de Diputados son actores que se enfrentan por vez primera a cuestiones de política nacional. Para realizar su actividad con cierto rigor y eficacia necesitan de un amplio apoyo material y humano. Tampoco es ajeno

CUADRO 4
OBSTÁCULOS PARA EL DESARROLLO
DEL TRABAJO PARLAMENTARIO

	Total	PRI	PAN	PRD
Falta de recursos (humanos, materiales, económicos)	40.2	37.5	25.8	61.3
Falta de asesoría parlamentaria	21.3	12.5	45.2	12.9
Capacidad profesional del personal	7.4	8.9	6.5	3.2
Falta de información del personal	4.1	1.8	3.2	9.7
Excesiva burocracia	3.3	1.8	0	6.5
Negociaciones entre partidos	1.6	1.8	0	3.2
Descoordinación de las comisiones	4.9	7.1	6.5	0
Ninguno	9	16.1	3.2	3.2
Otras respuestas	6.6	10.7	6.5	0
NS/NC	1.6	1.8	3.2	0

a lo precisado la influencia de la cláusula de no reelección. En la actual legislatura, sólo el 28.6 por ciento ha sido diputado federal y el 3.9 por ciento senador de forma previa. Los que han desempeñado puestos de esta naturaleza conocen ya, al menos, el funcionamiento del Legislativo y los procedimientos a los que se ha de someter el trabajo de la cámara. Sin embargo, el resto no tiene experiencia en este tipo de cuestiones, con lo que su necesidad de contar con el apoyo logístico es mayor.

El proceso de tecnificación de las decisiones políticas potencia la importancia de los órganos que apoyan a los representantes en sus tareas. Pero hay, igualmente, un motivo que contribuye a que esta cuestión adquiera mayor relevancia. Como ya se ha mencionado, estamos asistiendo a un proceso de revitalización de la institución parlamentaria en México y también en el resto de América Latina. Los parlamentos están llamados a desempeñar un papel en el seno del sistema político cualitativamente diferente del que han desarrollado de forma tradicional. En esta transformación, y en el cumplimiento eficaz de sus nuevas tareas, es imprescindible que los parlamentarios cuenten con todos los instrumentos precisos, y los órganos de apoyo al trabajo de los representantes adquieren, en esta lógica, una relevancia especial. Es comprensible, por tanto, el desarrollo de los programas de apoyo que, desde diversas instancias, vienen articulándose en los últimos años y a los cuales el Congreso de la Unión no es ajeno.

Adicionalmente, en el caso mexicano, el parlamento y el ámbito en el que se están desempeñando los legisladores se encuentran en pleno proceso

de transformación, por lo que sus próximos derroteros y nueva configuración aún están por verse. Algunos de los fenómenos que inciden en tal dirección son los siguientes: rompimiento de su fuente de poder respecto al Ejecutivo, sea federal o estatal, a favor de la postulación partidaria y de la sanción electoral; reequilibrio político entre el Legislativo y el Ejecutivo, de forma tal que aquél se perfila como un contrapeso y una instancia fiscalizadora, a la vez que se mantiene la preocupación de garantizar la gobernabilidad; irrupción a las cámaras de nuevos representantes con poca o inexistente experiencia parlamentaria, situación que se complica, para el trabajo legislativo, debido a la ausencia de instancias profesionales de apoyo al trabajo legislativo; por último, necesidad de adecuar el trabajo legislativo a su nueva fuente de poder, la sanción electoral, de forma tal que se asegure el vínculo con el electorado, de ahí la preocupación por el replanteamiento de la reelección a este nivel de representación. Empero, este último punto no deja de tener sus aristas dada la larga tendencia mexicana a la concentración y perpetuación del poder, sea en el individuo o en una organización partidaria, situación que, al menos, se moderó a nivel parlamentario con la obligada rotación de cuadros políticos.

Finalmente, si un tema se deduce con claridad cuando se analizan componentes del estilo y del foco de la representación para los diputados mexicanos, es su acuerdo sobre la necesidad de alterar los hábitos tradicionales, si bien no exclusivos, que han imperado en el Legislativo.

Cambio político, presidencialismo y producción legislativa en la Cámara de Diputados: 1988-1998

MARÍA DEL CARMEN NAVA POLINA

JEFFREY A. WELDON

JORGE YAÑEZ LÓPEZ

LA INTEGRACIÓN de la Cámara de Diputados en México ha ido cambiando en un proceso gradual desde 1988 hasta la fecha. De tal forma que la LIII Legislatura (1985-1988) fue la última en la que los partidos de oposición estuvieron reducidos a una actuación en donde contaba más su voz que sus votos. A partir de la siguiente legislatura (1988-1991), la mayor participación de los grupos parlamentarios opositores provocó un desempeño distinto en la materia legislativa que recibió, analizó, debatió y produjo la Cámara de Diputados.

El presente capítulo se divide en ocho secciones. En la primera presentamos algunas teorías e hipótesis sobre el comportamiento de la Cámara de Diputados. En las siguientes seis secciones se muestra evidencia cuantitativa sobre varios aspectos del procedimiento legislativo de los proyectos de ley iniciados en la Cámara de Diputados entre el 1o. de septiembre de 1988 y el 31 de diciembre de 1998. La octava sección concluye.

Los datos reportados consideran todas las iniciativas de ley o de modificaciones constitucionales presentadas en la Cámara de Diputados, excluyendo las solicitudes de permiso constitucional previstas en el artículo 37. La fuente de los datos para el periodo 1988-1994 es el *Diario de los debates de la H. Cámara de Diputados*, versión CD-ROM (Cámara de Diputados, 1994). Para el periodo 1994-1998 la fuente es la versión impresa del *Diario de los debates* y la versión estenográfica (disponible en internet).¹

Composición de la Cámara Baja y presidencialismo

Para comprender el funcionamiento legislativo es necesario tomar en consideración las principales características del sistema presidencial mexicano.

¹La dirección es: www.camaradediputados.gob.mx.

Existen cuatro condiciones necesarias que fundamentan el presidencialismo en México. La primera es la existencia de una Constitución que establece los elementos de un sistema político de corte presidencial, donde los poderes Ejecutivo y Legislativo están separados y el Ejecutivo goza de amplias facultades. Las otras tres condiciones son metaconstitucionales, reglas “más allá” de la Constitución, que dependen de las relaciones partidistas entre el presidente y los otros poderes. La segunda condición es la presencia de un gobierno unificado, donde el partido mayoritario controle tanto la presidencia como ambas cámaras del Congreso. El tercer elemento es la observancia de disciplina dentro del partido mayoritario, mediante la cual las resoluciones que adopta el partido se convierten en obligaciones para sus miembros. Finalmente, es necesario que el titular del Ejecutivo cumpla una doble función: ser tanto presidente de la República como líder –jefe máximo– de su partido. Ante la falta de alguna de estas condiciones, el equilibrio del presidencialismo comienza a decaer, y el presidente sólo mantendrá los poderes efectivos que le garantiza la Constitución (Weldon, 1997a, p. 227).²

Las elecciones federales de 1988 que dieron origen a la LIV Legislatura (1988-1991) produjeron como resultado que el Partido Revolucionario Institucional (PRI) no obtuviera, por primera vez desde su origen en 1929, la mayoría calificada de dos tercios en la Cámara de Diputados. Dicha pérdida implicó que tanto el partido mayoritario como el presidente necesitaran de la alianza con al menos otro de los grupos parlamentarios más grandes, para llevar a cabo reformas constitucionales. Para la LV Legislatura (1991-1994), el PRI recuperó muchas curules, las cuales le fueron insuficientes para alcanzar la mayoría calificada en la cámara. En la elección de 1994, el PRI ganó 300 diputaciones para la LVI Legislatura (1994-1997). En las elecciones para la LVII Legislatura (1997-2000) el partido del presidente perdió por primera vez la mayoría absoluta de la cámara, quedándose con sólo 239 curules. Bajo estas diferencias en la composición partidista de la Cámara Baja, se espera que la dinámica del comportamiento legislativo se modifique en alguna medida. La ausencia de un partido político mayoritario que por sí mismo domine todas las etapas de decisión en el proceso de creación de leyes transforma el funcionamiento de la maquinaria legislativa.

La segunda condición metaconstitucional del presidencialismo –disciplina alta por los diputados– no ha cambiado en forma significativa durante

²La fórmula original se encuentra en Cosío Villegas, 1973, p. 29. Véase también Molinar y Weldon (en prensa).

la década de este estudio. Uno de los factores más importantes en la formación de esta condición –la no reelección inmediata de los diputados– sigue en vigor (Weldon, 1994; Nacif, 1995). Otro factor importante para fomentar la disciplina es el método cerrado de nombrar a los candidatos de los puestos de elección popular, a través de convenciones cerradas o bien por el dedazo. Este factor comienza a dar paso a elecciones primarias abiertas, pero hasta 1997 no se ha usado en el nombramiento de los candidatos para el Congreso. Si se mide la disciplina a través de las votaciones en la Cámara de Diputados, no es posible observar cambios importantes durante este periodo.³ La cohesión de los partidos en la Cámara de Diputados se mantiene en niveles extraordinariamente altos.

La tercera condición metaconstitucional, la unión de la diarquía del presidente y jefe máximo del partido oficial, ha disminuido durante esta década. El presidente Zedillo se ha comprometido desde el principio de su periodo a no intervenir en el proceso de la nominación del candidato del PRI a la presidencia para el año 2000. Se ha manifestado a favor de una “sana distancia” entre la presidencia y el partido, esto es, no intervenir en asuntos internos del PRI. El presidente “se amputa el dedo” no sólo para nombrar a su sucesor, sino también para determinar las candidaturas priístas a puestos de elección popular. Así, hay menos razón para que los diputados priístas apoyen las iniciativas del presidente en la cámara. El Ejecutivo no puede esperar que la lealtad partidista de los diputados del PRI, respecto a sus iniciativas, le sea favorable, ya que carece de premios para estos legisladores.

En el cuadro 1 se demuestra que, en los dos trienios de Salinas de Gortari, las tres condiciones metaconstitucionales se cumplieron (la condición constitucional no ha variado en forma significativa desde 1917). En el primer trienio de Zedillo, la tercera condición se debilitó parcialmente, ya que el presidente insistió en abandonar su papel como jefe máximo de su partido. En el segundo trienio de Zedillo, la tercera condición no se ha recuperado, y la primera desapareció junto con la mayoría del PRI en la Cámara Baja. Además debemos esperar mayor éxito para los partidos de oposición y menos éxito para el presidente en el primer trienio de Salinas comparado con el segundo, ya que la mayoría del PRI en la cámara fue muy reducida, aunque se cumplieron todas las condiciones metaconstitucionales en los dos periodos.

³Hay que reconocer que no existen datos exactos porque no se reporta la votación nominal en ninguna publicación de la Cámara de Diputados.

CUADRO 1
 CURULES OCUPADAS POR EL PRI EN EL CONGRESO
 DE LA UNIÓN Y LAS CONDICIONES METACONSTITUCIONALES
 DEL PRESIDENCIALISMO,
 1988-1998
 (%)

<i>Legislatura</i>	<i>Cámara de Diputados</i>	<i>Cámara de Senadores</i>	<i>Condiciones metaconstitucionales</i>
LIV (1988-1991)	52.0	93.7	gobierno unificado alta disciplina diarquía unificada
LV (1991-1994)	64.2	95.3	gobierno unificado alta disciplina diarquía unificada
LVI (1994-1997)	60.0	74.2	gobierno unificado alta disciplina diarquía semi-unificada
LVII (1997-)	47.8	60.1	gobierno dividido alta disciplina diarquía semi-unificada

Fuente: Datos electorales: Lujambio, 1995 pp. 115, 145 y 149, con datos de la CFE y el IFE. El número de diputados varió durante una legislatura porque algunos se separaron del PRI. Condiciones del presidencialismo: Weldon, 1998.

Presentación de iniciativas

Uno de los grandes mitos dentro del nacimiento de nuevas leyes en México es la debilidad del Poder Legislativo y su pereza como iniciador.⁴ No hay más que remontarse a la historia y a la evidencia cuantitativa para demostrar que ha habido una dinámica muy atractiva dentro de la Cámara de Diputados (Molinar y Weldon, en prensa; Nava y Yáñez, 1998), y la última década no ha sido la excepción. Bajo este argumento se analizaron los datos reportados en el presente capítulo.

En el cuadro 2 se presenta la distribución de iniciativas por autor, a través de las cuatro legislaturas estudiadas (1988-1998). Se puede observar un total de cuatro iniciadores: diputados (que incluyen las iniciativas pre-

⁴Véanse por ejemplo de la Garza, 1972; Goodspeed, 1955, y González Casanova, 1991.

sentadas por diputados integrantes de comisión), legislaturas locales (referentes al Poder Legislativo de cada entidad federativa del país), senadores (en esta categoría se incluyen las iniciativas firmadas por senadores y enviadas a la Cámara de Diputados o las presentadas en la Cámara Alta), y finalmente se tienen los proyectos presentados por el Poder Ejecutivo (sin distinguir si la Cámara de Diputados actuó como cámara de origen o colegisladora).

Los actores que menos iniciativas presentaron en la Cámara de Diputados durante esos años fueron los senadores y las legislaturas locales, manteniendo entre ambos sólo el 3 por ciento del total. Por el contrario, es muy interesante observar la mayor presencia que han tenido los diputados en la introducción de proyectos, ya que en todo el periodo su participación fue siempre mayor al 50 por ciento. El peso promedio de los diputados en estos años fue del 69 por ciento, es decir que, de cada diez iniciativas presentadas en la Cámara Baja casi siete fueron firmadas por diputados. El titular del Poder Ejecutivo quedó en este sentido rebasado por los diputados, ya que mantuvo sólo el 27 por ciento del total de iniciativas.

Si se hiciera un comparativo de los diferentes iniciadores por legislatura, podría verse que, durante la década estudiada, las legislaturas locales presentaron el mayor número de proyectos en la LVII Legislatura (1997-2000). Sin embargo, hay que considerar que ésta se encuentra a la mitad de su vida. La mayoría de las veces, las legislaturas más activas suelen ser las correspondientes al norte del país, como Chihuahua (seis iniciativas), Baja California (cinco) y Nuevo León (cuatro). La cámara local del Distrito Federal ha presentado diez iniciativas. Los estados gobernados por la oposición han presentado más iniciativas en promedio que estados gobernados por el PRI. De las 30 iniciativas presentadas por congresos locales, los estados priístas presentaron 13, los panistas diez y aquellos bajo gobierno perredista siete (todas provenientes del Distrito Federal). Antes de 1997, los senadores no suscribieron ninguna iniciativa que llegó a la Cámara de Diputados, por lo que la mayor producción legislativa del Senado se encuentra en la LVII Legislatura.

Las iniciativas presentadas por diputados merecen tener una especial atención, por lo que más adelante se presentan datos desagregados por grupo parlamentario. Mientras tanto, regresando al cuadro 2, se observa que la LVII Legislatura (1997-2000) –en la que el PRI no cuenta con una mayoría– ha sido la que ha representado un mayor peso de los diputados entre los iniciadores, con el 80 por ciento del total de proyectos. Este dato sólo es comparable al 78 por ciento de la LIV Legislatura (1988-1991), que fue donde un mayor número de diputados opositores habían integrado la

CUADRO 2
INICIADORES, 1988-1998

Legislatura	Ejecutivo		Diputados		Legislaturas locales		Senado		Total
		%		%		%		%	
LIV (1988-1991)	71	23	244	78	0	0	0	0	315
LV (1991-1994)	135	43	178	56	3	1	0	0	316
LVI (1994-1997)	91	34	164	62	11	4	0	0	266
LVII (1997-)*	38	12	261	80	16	5	11	3	326
Total	335	27	847	69	30	2	11	1	1,223

*Comprende datos hasta el 31 de diciembre de 1998.

cámara hasta esa fecha. Durante el primer trienio de la presidencia de Ernesto Zedillo Ponce de León, los diputados presentaron el 62 por ciento de los proyectos, y finalmente tuvieron un poco menos de presencia durante el segundo trienio del presidente Carlos Salinas de Gortari, en donde presentaron casi seis de diez iniciativas que entraron a la Cámara Baja.

Un elemento adicional que se debe resaltar es la comparación entre el volumen de proyectos introducidos por el Ejecutivo. En el sexenio 1988-1994, se aprecia claramente que mientras el partido del presidente tuvo una mayoría muy reducida en la cámara (sólo 9 escaños más que la mayoría simple), se limitó a enviar un promedio de 24 iniciativas por año; sin embargo, en el siguiente trienio (1991-1994), habiendo recuperado más de 60 curules, ese promedio prácticamente se duplicó. Durante los tres primeros periodos ordinarios de la LVII Legislatura (1997-1998), el presidente ha enviado sólo el 12 por ciento del total de las iniciativas. Con base en esta evidencia, al parecer, el Poder Ejecutivo se ve menos impulsado a presentar proyectos de ley cuando hay una mayor diversidad en la composición de la cámara, y se encuentra obligado a intensificar un proceso de negociación para la aprobación de sus iniciativas.

Debido a que más de la mitad de los proyectos de ley que entraron a la Cámara Baja fueron suscritos por diputados, en el cuadro 3 se presenta una división de dichas iniciativas de acuerdo con el partido político de los legisladores firmantes. Cabe agregar que entre 1988 y 1998 los grupos parlamentarios no siempre fueron los mismos, debido a que algunos perdieron su registro como partido político y no compitieron en las elecciones subsecuentes, y otros se formaron como nuevas fuerzas políticas. Por otra parte,

algunos diputados que fueron electos como integrantes de un partido se declararon independientes durante el ejercicio de la legislatura y llegaron a proponer algunas iniciativas. De la misma forma, hubo proyectos presentados por distintas coaliciones. Debido a ello, para el presente ensayo se realizó una distinción entre coaliciones opositoras y coaliciones apoyadas por el PRI, es decir, firmadas por algún diputado de dicho partido.

El Partido Acción Nacional (PAN) ha presentado el 23 por ciento de todas las iniciativas que entraron a la Cámara de Diputados durante los diez años analizados; el 15 por ciento lo ha presentado el Partido de la Revolución Democrática (PRD), y el PRI contribuyó con el 8 por ciento del total.

Durante las cuatro legislaturas reportadas, los grupos parlamentarios del PRD y del PAN se turnaron los primeros lugares como iniciadores. En la LIV Legislatura (1988-1991), el grupo parlamentario más activo fue el PAN con 32 por ciento; en segundo lugar estuvo el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) con 13 por ciento; el PRD se ubicó en tercer sitio con 8 por ciento. Es muy interesante señalar que el PAN presentó 102 iniciativas en el primer trienio de Salinas de Gortari, y ningún partido después ha alcanzado ese gran nivel de participación. Ahora bien, durante el segundo trienio de Salinas (1991-1994), el PRD fue el que presentó un mayor número de proyectos (14 por ciento), desplazando al PAN a segundo lugar (12 por ciento). Posteriormente, en la LVI Legislatura (1994-1997), el PAN recobró el primer lugar, al presentar el 28 por ciento de las iniciativas, mientras que el PRD firmó sólo el 15 por ciento. Finalmente, durante el primer año y medio de la última legislatura, el PRD retomó la delantera como iniciador, pues introdujo el 22 por ciento, frente al 20 por ciento del PAN.

El PRI ha enviado relativamente pocas iniciativas en esta década. El partido del presidente presentó solamente el 6 por ciento de las iniciativas en el primer trienio de Salinas, y 9 por ciento en 1991-1994. En el primer trienio de Zedillo, a pesar de que representaron 60 por ciento de la cámara, sólo introdujeron el 4 por ciento de las iniciativas. Su participación creció a 11 por ciento del total en la LVII Legislatura, especialmente en el otoño de 1998. En general, los diputados priístas presentaron un promedio anual de poco más de nueve iniciativas, mientras que los mayores legisladores opositores (PRD y PAN), presentaron en promedio 46 proyectos por año.

De hecho, los partidos pequeños frecuentemente han presentado más iniciativas en proporción de su número de curules. El PARM y el Partido Popular Socialista presentaron 13 y 7 por ciento de las iniciativas respectivamente en la LIV Legislatura (1988-1991), es decir, más que el PRI. El Partido del Trabajo (PT) y el Partido Verde Ecologista (PVEM) presentaron 6 y 5 por

CUADRO 3
 INICIATIVAS DE GRUPOS PARLAMENTARIOS,
 1988-1998

Partido	Legislatura								Total
	LIV (1988-91)	%	LV (1991-94)	%	LVI (1994-97)	%	LVII (1997-)*	%	
PAN	102	32	39	12	75	28	66	20	282
PRI	19	6	29	9	11	4	35	11	94
PRD	25	8	43	14	41	15	72	22	181
PARM	41	13	11	3	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	52
PFCRN	7	2	7	2	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	14
PPS	22	7	13	4	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	35
PT	n.a.	n.a.	0	0	1	0.4	18	6	19
PVEM	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	16	5	16
Independiente	1	0.3	3	1	13	5	5	2	22
Coalición con PRI	13	4	21	7	6	2	21	6	61
Coalición opositora	5	2	1	0.3	3	1	15	5	24
Comisión	9	3	11	3	14	5	13	4	47

Nota: El porcentaje está calculado con relación al total de iniciativas de la cámara, por lo que la suma de éstos no da 100 por ciento. La abreviación n.a. significa que no existían tales grupos parlamentarios.

*Comprende datos hasta el 31 de diciembre de 1998.

ciento de las iniciativas en la LVII Legislatura, a pesar de que su proporción de curules no pasó del 2 por ciento del total de la cámara.

Los diputados independientes son diputados electos por un partido, pero que han abandonado su grupo parlamentario durante la legislatura. Normalmente hay sólo unos cuantos diputados independientes, sin embargo, han presentado 22 iniciativas en las cuatro legislaturas, y han sido especialmente activos en el sexenio de Zedillo.

Con frecuencia, los diputados de varios partidos presentan una iniciativa conjuntamente en la Cámara de Diputados. Para el análisis, hemos dividido estas iniciativas en dos grupos según la presencia o no del PRI en la coalición. En todas las legislaturas es más común que tales coaliciones incluyan el PRI, y en total hubo 61 iniciativas presentadas por coaliciones en que participó el PRI y 24 iniciativas de coaliciones opositoras. No es sorprendente encontrar que en la LVII Legislatura —la cámara más plural de todas— coaliciones opositoras hayan presentado un mayor número de iniciativas (15 hasta la fecha).

Aunque no aparezca ni en la Constitución, ni en la Ley Orgánica del Congreso, ni en su Reglamento Interior como un iniciador formal de leyes,

las comisiones dictaminadoras en la práctica se han convertido en iniciadores significativos en la Cámara de Diputados. Han presentado entre 3 y 5 por ciento de las iniciativas en cada legislatura.

Iniciadores de proyectos aprobados

Frecuentemente se dice que no importa quién presenta cuántas iniciativas, porque el presidente de todos modos ha sido el autor de la gran mayoría de leyes y modificaciones constitucionales. Un mito común del presidencialismo mexicano es que el presidente es responsable del 98 por ciento de las leyes aprobadas.⁵ Sin embargo, aquí se presenta evidencia que refuta estas afirmaciones. En general, como se puede ver en el cuadro 4, el presidente ha iniciado casi dos de cada tres iniciativas aprobadas por la Cámara de Diputados. En el sexenio de Salinas, el porcentaje varió entre el 65 y 68 por

CUADRO 4
INICIADORES DE PROYECTOS APROBADOS.

Legislatura	Ejecutivo		Diputados		Legislaturas locales		Senado		Total
		%		%		%		%	
LIV (1988-1991)	70	65	38	35	0	0	0	0	108
LV (1991-1994)	133	68	61	31	1	1	0	0	195
LVI (1994-1997)	90	76	28	24	1	1	0	0	119
LVII (1997-)*	30	40	35	47	4	5	6	8	75
Total	323	65	162	33	6	1	6	1	497

* Comprende datos hasta el 31 de diciembre de 1998.

ciento. Tres de cada cuatro iniciativas aprobadas en el primer trienio de Zedillo fueron presentadas por el Ejecutivo, lo cual sorprende si una de las condiciones necesarias para el presidencialismo metaconstitucional ya estaba en duda. Lo claro es que una vez que el presidente no tuvo mayoría en la Cámara de Diputados, su porcentaje de las iniciativas aprobadas disminuyó dramáticamente. En la LVII Legislatura, con sólo 239 diputados priístas, el presidente fue responsable por sólo 40 por ciento de las iniciativas aprobadas. En cambio, los diputados presentaron 47 por ciento de tales iniciativas. Es la primera vez desde mediados de los años veinte que los

⁵El origen de este mito parece ser Goodspeed, 1947, traducido al español en 1955.

diputados han presentado más leyes aprobadas en la Cámara de Diputados que el presidente (Molinar y Weldon, en prensa).

Resolución de iniciativas

Las distintas legislaturas responden en distinto grado a los proyectos que les son presentados en el pleno de sus respectivas cámaras; se puede evaluar su eficacia y el índice de aprobación que refleja cada una de ellas. La eficacia se identifica por la proporción de iniciativas resueltas (favorable o desfavorablemente), ya que por reglamento las comisiones deben atender y dictaminar en un plazo de cinco días los asuntos que les turne la mesa directiva de la cámara y, al menos en teoría, no deberían dejar expedientes rezagados. El índice de éxito se identifica por la proporción de iniciativas aprobadas respecto del total presentadas ante el pleno. El cuadro 5 muestra ambos índices por legislatura.

Dentro del periodo del estudio, la LV Legislatura (1991-1994), correspondiente al segundo trienio de Salinas, fue la que mayor eficacia mostró, al resolver el 64 por ciento de los expedientes legislativos recibidos en la Cámara de Diputados. En segundo lugar, la LVI Legislatura (1994-1997) atendió el 48 por ciento de las iniciativas presentadas. En estas dos legislaturas, el PRI mantuvo por lo menos 60 por ciento de la cámara. En el tercer sitio se ubicó la LIV Legislatura, correspondiente al primer trienio de Salinas, con 43 por ciento. Finalmente, la LVII Legislatura (1997-2000), con la mitad de su periodo constitucional recorrido, ha mostrado la menor eficacia legislativa de la última década, atendiendo apenas tres de cada diez proyectos de ley. Por supuesto, esta tasa puede subir si se resuelven más iniciativas en el año y medio que queda de la legislatura o si dejan de presentarse tantas iniciativas.

CUADRO 5
EFICACIA Y ÉXITO DE PROYECTOS DE LEY,
1988-1998*

<i>Legislatura</i>	<i>Índice de eficacia</i>	<i>Índice de éxito</i>
LIV (1988-1991)	43	34
LV (1991-1994)	64	62
LVI (1994-1997)	48	45
LVII (1997-)	29	23

* Comprende datos hasta el 31 de diciembre de 1998.

Al igual que la disminución en la presentación de proyectos del Ejecutivo, la eficacia de la legislatura mostró ser inversamente proporcional a la pluralidad de la Cámara de Diputados.

Por otra parte, el mayor porcentaje de éxito de las iniciativas correspondió a la LV Legislatura (1991-1994) con 62 por ciento; posteriormente se encontró la LVI (1994-1997), con 45 por ciento. Otra vez, hay que señalar que en estas dos legislaturas se presentó el PRI con una mayoría muy favorable en la cámara. En cambio, el éxito legislativo en general ha disminuido en las legislaturas con mayorías reducidas del PRI. Por ejemplo, en la LIV Legislatura (con 34 por ciento) y la LVII (con 23 por ciento), el éxito legislativo bajó notablemente. También es probable que esta última tasa se incrementará durante los próximos meses de la actual legislatura, sobre todo porque se ha comprobado que a finales de los periodos legislativos la resolución de iniciativas tiende a aumentar (Nava y Yáñez, 1998, pp. 202-206).

Después de haber revisado la eficacia y el éxito en las legislaturas, es necesario observar qué ocurrió con las resoluciones para cada iniciador. Se presentan tres cuadros que muestran los resultados finales de las iniciativas del Ejecutivo, de los diputados y del grupo parlamentario. El cuadro 6 reporta la primera relación.

CUADRO 6
RESULTADO DE INICIATIVAS DEL PODER EJECUTIVO,
1988-1998

Legislatura	Resultados						Total
	Aprobada	%	Rechazada	%	Sin resultado	%	
LIV (1988-1991)	70	99	0	0	1	1	71
LV (1991-1994)	133	99	0	0	2	1	135
LVI (1994-1997)	90	99	0	0	1	1	91
LVII (1997-)*	30	80	2	5	6	16	38
Total	323	96	2	0.6	10	3	335

* Comprende datos hasta el 31 de diciembre de 1998.

Puede verse claramente que las propuestas legislativas del Poder Ejecutivo durante los últimos diez años han sido muy exitosas, con 99 por ciento de aprobación entre 1988 y 1997. La excepción ha sido la LVII Legislatura (1997-2000) en la que se ha disminuido a "sólo" el 80 por ciento. De la misma forma, anteriormente no se había rechazado ninguna iniciativa del presidente, mientras que en la LVII Legislatura se han rechazado dos. La plura-

alidad en la composición de la Cámara de Diputados ha afectado, en términos relativos, las peticiones del presidente de la República para reformar la legislación o la Constitución. Ésta es una consecuencia del gobierno dividido que se vive en la actualidad.

Por su parte, las iniciativas de diputados asemejan ser un espejo frente a las del Ejecutivo. El cuadro 7 refleja estos resultados: entre 1988 y 1998 el 74 por ciento de los proyectos firmados por diputados quedaron sin resultado. Sólo dos iniciativas de cada diez presentadas por diputados fueron aprobadas en los últimos diez años, lo que contrasta con la aprobación abrumadora de las iniciativas del ejecutivo. Además, es relativamente común que se rechacen las iniciativas presentadas por los diputados. El promedio de rechazo fue de 7 por ciento, con un rango que osciló entre 4 y 11 por ciento en cada legislatura.

CUADRO 7
RESULTADO DE INICIATIVAS PRESENTADAS POR DIPUTADOS,
1988-1998

Legislatura	Resultados						Total
	Aprobada	%	Rechazada	%	Sin resultado	%	
LIV (1988-1991)	38	16	27	11	179	73	244
LV (1991-1994)	61	34	7	4	110	62	178
LVI (1994-1997)	28	17	8	5	128	78	164
LVII (1997-)*	35	13	15	6	211	81	261
Total	162	19	57	7	628	74	847

*Comprende datos hasta el 31 de diciembre de 1998.

La LV Legislatura (1991-1994) fue la que mayor éxito mostró para las iniciativas de diputados, con un 34 por ciento, el doble del porcentaje si se compara con las otras tres legislaturas de la década. En esta legislatura, el PRI llegó a tener más diputados que en cualquier otra del periodo. Los priístas presentaron más iniciativas en la LV que en la LIV o la LVI legislaturas, y obtuvieron un éxito mayor. Por el contrario, la LVII Legislatura (1997-2000) es la que menor éxito ha brindado a los proyectos de diputados, mostrando sólo un índice de aprobación del 13 por ciento hasta diciembre de 1998. Las LIV y LVI legislaturas tuvieron tasas de éxito ligeramente mayores, por lo que aún es posible que la aprobación de las iniciativas de los diputados de la presente legislatura se recupere en los próximos meses.

El cuadro 8 muestra los resultados obtenidos en las iniciativas presentadas por los distintos grupos parlamentarios. El PAN ha tenido relativamente poco éxito legislativo. Entre 82 y 87 por ciento de sus iniciativas quedaron sin resolverse. Normalmente se han aprobado entre 8 y 11 por ciento de sus proyectos. La excepción fue 1991-1994, cuando el 18 por ciento de las iniciativas panistas fueron aprobadas.

El PRI, como es de esperarse, ha sido el grupo parlamentario con mayor éxito legislativo. En el periodo 1988-1991 se aprobó el 42 por ciento de sus iniciativas, mientras que en el periodo 1991-1994 fue el 55 por ciento (contribuyendo al mayor éxito general de iniciativas de diputados en esta legislatura). Su tasa de aprobación cayó a 27 por ciento en el primer trienio de Zedillo, pese a que contó con 300 diputados. En la actual legislatura, han aprobado sólo 17 por ciento de las iniciativas priístas, su peor desempeño hasta ahora, aunque todavía mayor que el de otros partidos en la cámara. Durante el sexenio salinista, nunca rechazaron una iniciativa presentada por el PRI, pero en 1994-1997 se rechazaron 9 por ciento y en la LVII Legislatura, 3 por ciento.

El éxito legislativo del PRD ha variado mucho en la década del estudio. En el primer trienio de Salinas, no aprobaron ninguna de las 25 iniciativas del PRD. Diez iniciativas –40 por ciento del total– fueron rechazadas. En 1991-1994, se aprobaron 19 por ciento de sus iniciativas y solamente 7 por ciento fueron rechazadas. La tasa de éxito legislativo cayó a solamente 5 por ciento en los primeros tres años de Zedillo. La evidencia empírica comprueba sólo parcialmente las leyendas políticas que dicen que el PRD fue el partido castigado en el sexenio de Salinas y el partido rescatado en los años de Zedillo. Si acaso fue castigado en el primer trienio de Salinas, al menos le fue mejor en el segundo trienio salinista que en los años de mayor presencia perredista en la cámara con Zedillo. De hecho, entre 1988 y 1997, el éxito legislativo del PRD fue inverso al tamaño del grupo parlamentario.

Como ya se ha señalado, frecuentemente los partidos presentan iniciativas conjuntamente. Es interesante notar –pero no es sorprendente– que las iniciativas presentadas por coaliciones que incluyen el PRI han tenido mayor éxito legislativo. De hecho, la probabilidad de aprobar estas iniciativas es casi siempre mayor que la de los proyectos presentados sólo por el PRI. Por ejemplo, en los años 1991-1994 se aprobaron 62 por ciento de las iniciativas presentadas por coaliciones que incluyen el PRI, mientras en 1994-1997 la tasa de aprobación se incrementó hasta más de dos de cada tres de estas iniciativas.

En cambio, es mucho menos probable que se aprueben iniciativas presentadas por coaliciones opositoras, es decir, coaliciones de partidos que no incluyen al PRI. En 1988-1991, aprobaron dos de los cinco proyectos presentados por tales coaliciones, pero ninguna iniciativa prosperó en los dos legislaturas entre 1991 y 1997, y sólo 7 por ciento han tenido éxito en la LVII Legislatura.

CUADRO 8
RESULTADO DE INICIATIVAS
DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS, 1988-1998
(%)

Partido	Resultado												
	Legislatura	Aprobadas				Rechazadas				Sin resultado			
		LIV	LV	LVI	LVII*	LIV	LV	LVI	LVII*	LIV	LV	LVI	LVII*
PAN	8	18	9	11	10	0	4	8	82	82	87	82	
PRI	42	55	27	17	0	0	9	3	58	45	64	80	
PRD	0	19	5	11	40	7	5	7	60	74	90	82	
PARM	10	27	n.a.	n.a.	2	9	n.a.	n.a.	88	64	n.a.	n.a.	
PFCRN	14	14	n.a.	n.a.	29	0	n.a.	n.a.	57	86	n.a.	n.a.	
PPS	0	23	n.a.	n.a.	18	23	n.a.	n.a.	82	54	n.a.	n.a.	
PT	n.a.	n.a.	0	6	n.a.	n.a.	0	11	n.a.	n.a.	100	83	
PVEM	n.a.	n.a.	n.a.	13	n.a.	n.a.	n.a.	6	n.a.	n.a.	n.a.	81	
Independientes	100	0	31	20	0	0	15	0	0	100	54	80	
Coalición con PRI	38	62	67	29	0	0	0	0	62	38	33	71	
Coalición opositora	40	0	0	7	0	0	0	7	60	100	100	87	
Comisión	100	91	57	23	0	0	0	0	0	9	43	77	

*Comprende datos hasta el 31 de diciembre de 1998.

Modificaciones a iniciativas

Continuamente se afirma que los diputados legislan al vapor. Independientemente del tiempo que los legisladores tardan en estudiar, discutir y resolver un asunto, para realizar tal afirmación debería conocerse si se realizan cambios a la legislación propuesta. Es así como, para complementar el hecho de que resuelvan muy favorablemente las iniciativas del Ejecutivo, se presentan las enmiendas realizadas a los proyectos aprobados. Se identifican dos tipos de enmiendas: las efectuadas en el sistema de comisiones por un lado, y en el pleno por otro.

El cuadro 9 muestra que, frente a cualquier aseveración ligera, más de la mitad de los proyectos del titular del Ejecutivo (54 por ciento) han sido modificados por los diputados en las última década. El sistema de comisiones fue más dinámico durante la LIV Legislatura (1988-1991), al proponer el 56 por ciento de las enmiendas sobre las iniciativas del Ejecutivo. En las legislaturas subsecuentes, se modificaron entre 50 y 56 por ciento de las iniciativas del presidente, o en comisión o en el pleno.⁶

Es mucho más común que se hagan enmiendas a las propuestas del Ejecutivo en comisión que en el pleno, donde modificaron sólo 22 por ciento de las iniciativas aprobadas. Sin embargo, en el periodo 1991-1994, en el pleno se modificaron 40 por ciento de los proyectos presidenciales aprobados. En la LVII Legislatura (1997-2000), el pleno de la Cámara de Diputados sólo ha modificado dos iniciativas del presidente (7 por ciento del total de proyectos aprobados). Esta diferencia se explica por un acuerdo parlamentario de noviembre de 1997 que prácticamente prohibió las modificaciones en el pleno.⁷

No hay diferencias significantes en las tasas de modificaciones a las iniciativas entre las legislaturas para determinar si la pluralidad de la cámara o las condiciones metaconstitucionales han influido en estos procedimientos.

CUADRO 9

ENMIENDAS DE INICIATIVAS APROBADAS DEL PODER EJECUTIVO, 1988-1998

Legislatura	Tipo de enmienda							Total aprobadas
	Comisión	%	Pleno	%	Sin enmienda	%		
LIV (1988-1991)	39	56	5	7	31	44	70	
LV (1991-1994)	64	48	53	40	59	44	133	
LVI (1994-1997)	46	51	11	12	44	49	90	
LVII (1997-)*	14	47	2	7	15	50	30	
Total	163	50	71	22	149	46	323	

Nota: El porcentaje está calculado sobre las iniciativas aprobadas, por lo que no suma 100 por ciento, ya que una misma iniciativa puede ser enmendada tanto por la comisión como por el pleno de la cámara.

* Comprende datos hasta el 31 de diciembre de 1998.

⁶Se analizan solamente iniciativas aprobadas porque casi nunca se modifican iniciativas que son posteriormente rechazadas. Las comisiones modifican iniciativas en el dictamen, y casi todas las iniciativas dictaminadas favorablemente tarde o temprano son aprobadas por el pleno.

⁷"Acuerdo parlamentario relativo a las sesiones, integración del orden del día, los debates y la votaciones de la Cámara de Diputados", art. 19, *Diario Oficial de la Federación*, 11 de noviembre de 1997.

Se han modificado 53 por ciento de las iniciativas aprobadas que fueron presentadas por los diputados. La tasa de enmienda es muy similar a la del Ejecutivo (54 por ciento), pero es asombroso ver que se modifican menos iniciativas de los diputados. Se han modificado 49 por ciento de las iniciativas de los diputados en comisión y 28 por ciento en el pleno, así que es más frecuente que hagan enmiendas en el pleno a las iniciativas de los diputados que los proyectos del Ejecutivo. Llama mucho la atención la LV Legislatura (1991-1994), que fue la más intervencionista de todas las legislaturas de la década. Modificaron en total 71 por ciento de las iniciativas de los diputados, 60 por ciento en comisión y 54 por ciento en el pleno; también enmendaron 56 por ciento de las iniciativas del presidente, 48 por ciento en comisión y 40 por ciento en el pleno.

CUADRO 10
ENMIENDAS A INICIATIVAS APROBADAS DE DIPUTADOS,
1988-1998

Legislatura	Tipo de enmienda						Total aprobadas
	Comisión	%	Pleno	%	Sin enmienda	%	
LIV (1988-1991)	21	33	7	11	43	67	64
LV (1991-1994)	41	60	37	54	20	29	68
LVI (1994-1997)	13	36	7	19	23	64	36
LVII (1997-)*	25	71	5	14	10	29	35
Total	100	49	56	28	96	47	203

Nota: El porcentaje está calculado sobre las iniciativas aprobadas por lo que no suma 100 por ciento, ya que una misma iniciativa puede ser enmendada tanto por la comisión como por el pleno de la cámara.

* Comprende datos hasta el 31 de diciembre de 1998.

Reformas constitucionales

Diferenciar las clases de proyectos presentados en el Poder Legislativo es muy importante, debido a que la repercusión y el proceso legislativo entre las reformas a leyes secundarias y a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos son distintos. Las modificaciones a la Constitución requieren del voto de las dos terceras partes de los asistentes del pleno de cada cámara, y se necesita del voto de la mayoría simple de las legislaturas locales del país. Por ello, la posibilidad de cambiar el texto constitucional es más difícil que reformar o adicionar leyes secundarias que requieren únicamente de la mayoría simple en ambas cámaras.

Dados los requerimientos de estos dos tipos de iniciativas, en el cuadro 11 se hace la diferencia entre el interés que mostraron tanto el Ejecutivo como los diputados para reformar la legislación secundaria o bien la Constitución. Puede verse que las iniciativas de reforma constitucional son en su gran mayoría presentadas por los diputados: en la LIV Legislatura (1988-1991) hubo una proporción respecto del presidente de la República, de 90 a dos; en la LV (1991-1994) fue de 50 a seis; en la LVI Legislatura (1994-1997) fue de 45 a seis; y en la LVII Legislatura (1997-2000) fue de 80 a dos. Así, las afirmaciones de que el presidente es el gran reformador constitucional son técnicamente falsas. Por supuesto, muchas veces los diputados presentaron iniciativas de reforma constitucional que originalmente fueron redactadas en las secretarías del Ejecutivo, pero llama la atención que el presidente decidió compartir el crédito con los diputados de su partido cuando tenía la autoridad constitucional de presentar estas iniciativas. Tal fue el caso del proyecto de reformas que modificó los artículos 3, 5, 24, 27 y 130 constitucionales, mismo que dio reconocimiento a las organizaciones religiosas durante el segundo trienio de Salinas.

CUADRO 11
LEYES SECUNDARIAS Y REFORMAS CONSTITUCIONALES,
1988-1998

Tipo	Legislatura							
	LIV (1988-1991)		LV (1991-1994)		LVI (1994-1997)		LVII (1997-)*	
	LS	RC	LS	RC	LS	RC	LS	RC
<i>Iniciador</i>								
Diputados	154	90	128	50	119	45	181	80
Ejecutivo	69	2	129	6	85	6	36	2

Nota: LS significa reformas a leyes secundarias e incluye permisos al presidente de la República para ausentarse del país; RC significa reformas constitucionales.

* Comprende datos hasta el 31 de diciembre de 1998.

Conclusiones

- Cuando hay menos pluralidad en la Cámara de Diputados, el Ejecutivo presenta un mayor porcentaje de las iniciativas. Asimismo, cuando hay menos pluralidad, el presidente envía más iniciativas cuando se cumplen las otras dos condiciones metaconstitucionales.

• Cuando hay mayor pluralidad en la cámara, los diputados presentan más iniciativas, sin importar si se cumplen las condiciones metaconstitucionales.

• Cuando el presidente no tiene mayoría en la cámara, la proporción de iniciativas presidenciales entre los proyectos aprobados disminuye.

• Cuando hay menos pluralidad en la cámara, hay mayor eficacia en la resolución de iniciativas, particularmente cuando se cumplen las tres condiciones metaconstitucionales.

• Cuando hay menos pluralidad en la cámara, hay mayor éxito en la aprobación de iniciativas, particularmente cuando se cumplen las tres condiciones metaconstitucionales.

• Cuando el presidente tiene una mayoría en la cámara, se aprueban alrededor de 99 por ciento de sus iniciativas. Cuando el partido del presidente no tiene mayoría, el nivel de aprobación de iniciativas del ejecutivo disminuye notablemente.

• La aprobación de iniciativas de los diputados en general es independiente de la pluralidad de la cámara o de las otras condiciones metaconstitucionales, excepto que los diputados priístas tienen menor éxito legislativo cuando no tienen mayoría.

• La modificación de iniciativas del presidente o de los diputados al parecer es independiente de la pluralidad de la cámara o de las otras condiciones metaconstitucionales.⁸

Bibliografía

- Cámara de Diputados, *Diario de los debates de la H. Cámara de Diputados*, México, INEGI-Cámara de Diputados, LVI Legislatura (versión CD-ROM), 1994.
- COSÍO VILLEGAS, Daniel, *El sistema político mexicano*, México, Joaquín Mortiz, 1973.
- DE LA GARZA, Rodolfo O, *The Mexican Chamber of Deputies and the Mexican Political System*, tesis doctoral, University of Arizona, 1972.
- GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo, *La democracia en México*, México, Era, 1991.
- GOODSPEED, Stephen Spencer, *The Role of the Chief Executive in Mexico: Politics, Power, and Administration*, tesis doctoral, University of California, 1947.
- , "El papel del ejecutivo en México", en *Problemas Agrícolas e Industriales de México*, núm. 7, 1955.
- LUJAMBIO, Alonso, *Federalismo y Congreso en el cambio político de México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1995.

⁸Entre 1917 y 1934, hubo una fuerte relación inversa entre las modificaciones a las iniciativas del Ejecutivo y el cumplimiento de las condiciones metaconstitucionales (Weldon, 1997b).

- MOLINAR HORCASITAS, Juan y Jeffrey A. Weldon, *Procedimientos legislativos de la Cámara de Diputados, 1917-1964*, serie I, vol. I, t. 2 de la *Enciclopedia parlamentaria de México*, México, Instituto de Investigaciones Legislativas, Cámara de Diputados, 1994.
- NACIF, Benito, *"The Mexican Chamber of Deputies: the Political Significance of Non-Consecutive Reelection"*, tesis doctoral, University of Oxford, 1995.
- NAVA POLINA, María del Carmen y Jorge Yáñez López, *Legislar en la posrevolución: 1917-1946*, tesis de licenciatura, México, Instituto Tecnológico Autónomo de México, 1998.
- WELDON, Jeffrey A., "Congress, Political Machines, and the *Maximato*: the No-Reelection Reforms of 1933", presentación en el XVIII Congreso Internacional de la Latin American Studies Association, Atlanta, 1994.
- , "The Political Sources of *Presidencialismo* in México", en Scott Mainwaring y Matthew Soberg Shugart (eds.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997a., pp. 225-258,
- , "El presidente como legislador, 1917-1934", en Pablo Atilio Piccato Rodríguez (ed.), *El Poder Legislativo en las décadas revolucionarias, 1908-1934*, serie I, vol. I, tomo 3 de *Enciclopedia parlamentaria de México*, México, Instituto de Investigaciones Legislativas, Cámara de Diputados, LVI Legislatura, 1997b, pp. 117-145,
- , "Legislative Delegation of the Budget in México: Assessing Legal and Partisan Constraints", presentación en la XCIV Reunión Anual de la American Political Science Association, Boston, 1998.

Hacia un Congreso profesional: la no reelección legislativa en México

MIGUEL CARBONELL*

*ese principio de no reelección es en sí mismo antidemocrático.
Donde las funciones cívicas se ejercitan con libertad y son respetadas,
no hay razón alguna para que el pueblo esté impedido de reelegir al funcionario[...]
Pero en México ha sido preciso implantar un principio antidemocrático,
con objeto de proteger en lo posible nuestra incipiente democracia.*

FELIPE TENA RAMÍREZ

Introducción

LA POSIBILIDAD de reelegir o no a los integrantes de los poderes públicos, es decir, la determinación de la temporalidad durante la que los funcionarios públicos electos por sufragio popular pueden permanecer en sus puestos, es una de las decisiones fundamentales de cualquier orden jurídico-político.

En México, sin embargo, el debate sobre la reelección se ha presentado en muy escasas ocasiones y en casi todas “la discusión [ha] brillado por su →pobreza”.¹ Comúnmente se suele dar al tema un tratamiento superficial y poco analítico y siempre se mezcla con consideraciones de oportunidad política y no de racionalidad democrática.

Del mismo modo, en el debate sobre la no reelección en México no se han sabido separar dos cuestiones que, aunque referidas al mismo tema, ameritan sin duda un tratamiento diferenciado: me refiero a la no reelección presidencial y a la no reelección legislativa. En efecto, si se quieren obtener conclusiones válidas sobre una y otra, un análisis serio no las puede mezclar, porque si se mezclan es posible —como de hecho ha pasado ya en →México—² que se confunda el diálogo y no se llegue a soluciones acertadas.

Este trabajo se propone examinar algunas de las razones que pueden sustentar la modificación del principio de no reelección inmediata para los legisladores federales, contenido en el artículo 59 y para los de las entidades federativas, recogido en el artículo 116 fracción II párrafo segundo, ambos de la Constitución General de la República. Se trata de un tema

*Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.

¹Alonso Lujambio, “¿Para qué servirían las reelecciones en México?”, en *Quórum*, México, abril de 1993, p. 13.

²Véase Lujambio, *op. cit.*, p. 14.

que se encuentra en discusión dentro del proceso de reforma del Estado que están acordando las principales fuerzas políticas nacionales y el gobierno. De su correcta solución depende, en parte, que en los próximos años se fortalezca progresivamente el poder legislativo y que, como consecuencia de ello, se asista a una revitalización importante de la división de poderes en México.³

Los términos del debate

Para empezar, se debe situar el debate en sus justos términos. No se va a hablar aquí de cualquier posible reelección: se trata solamente de la reelección inmediata de los legisladores mexicanos, diputados –federales y locales– y senadores. En consecuencia, cualesquiera argumentos que puedan enderezarse contra la reelección o no del presidente de la República, del gobernador del Banco de México, de los consejeros electorales del Instituto Federal Electoral, de los gobernadores de las entidades federativas, etcétera, y que no traten directamente de la no reelección de los miembros del Congreso de la Unión no debe ser tomados en cuenta para el efecto del presente análisis.

Lo anterior no quiere decir que no existan argumentos que sean aplicables a todos los funcionarios públicos, principalmente a los electos por sufragio popular. De hecho, si se piensa detenidamente, “existen poderosos argumentos para defender la introducción del principio de la reelección en todos los puestos de elección popular”;⁴ sin embargo, por las propias características históricas y evolutivas del sistema político mexicano, es muy claro que mezclar la reelección presidencial con cualquier otro caso de reelección puede ser muy complicado. La no reelección presidencial tiene una historia particular, determinada mayormente por la experiencia de la dictadura de Porfirio Díaz,⁵ que hay que analizar siempre por separado.

Habiendo determinado, entonces, que se trata solamente de la reelección de los integrantes del Congreso de la Unión y de los miembros de las legislaturas locales, conviene hacer una acotación adicional. De acuerdo con el

³Sobre el principio de división de poderes, véase Miguel Carbonell, “La división de poderes y las fuentes del derecho en México. Algunas reflexiones”, en *Jurídica. Anuario de derecho de la Universidad Iberoamericana*, núm. 26, México, 1996, pp. 229-241.

⁴Lujambio, *op. cit.*, p. 14.

⁵Jorge Carpizo, “El principio de no reelección en México”, en *Estudios constitucionales*, 3a. ed., México, 1991, pp. 519 y ss.

texto vigente del artículo 59 constitucional, sí se permite la reelección de los legisladores, sólo que no de forma inmediata. Dicho artículo dispone lo siguiente:

Los senadores y diputados al Congreso de la Unión no podrán ser reelectos para el periodo inmediato posterior.

Los senadores y diputados suplentes podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio; pero los senadores y diputados propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes.

Por su parte, el párrafo segundo de la fracción II del artículo 116 dispone que:

Los diputados a las legislaturas de los estados no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Los diputados suplentes podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietario, siempre que no hubieren estado en ejercicio, pero los diputados propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes.

Lo que se discute, en consecuencia, no es en general la reelección de los legisladores, que ya existe, sino la reelección *inmediata* y no discontinua de los mismos.

El tema debe ser convenientemente acotado, ya que, por ejemplo, si se llegara a introducir la reelección del poder ejecutivo –como han hecho otros países latinoamericanos en los años recientes: Brasil, Perú y Argentina, por ejemplo– pero no la de los legisladores, se ampliaría considerablemente la distancia que hay actualmente entre esos poderes, se crearía una brecha “astronómica”⁶ entre ellos. Esto aporta una nueva evidencia de la necesidad de discutir los temas por separado, cada uno dentro de su propia lógica y ámbito particular de aplicación.

⁶Lujambio, *op. cit.*, p. 14.

Las ventajas de la reelección legislativa

Al parecer, cada vez que se ha suscitado el debate sobre la no reelección es porque dicho debate se ha insertado en un marco más amplio de discusión que tiene que ver con el fortalecimiento del Poder Legislativo mexicano.⁷

Ello sin duda obedece a que, al menos desde un punto de vista teórico, pocas cuestiones hay más importantes para fortalecer al Poder Legislativo que la de crear una verdadera carrera parlamentaria, es decir, si se quiere tener un Poder Legislativo que constituya un balance real para el enorme poder del Ejecutivo, hay que “profesionalizar” a los parlamentarios, permitiendo la formación de verdaderos legisladores expertos. Para ello, obviamente, se tiene que crear un diseño institucional que incentive el buen desempeño del parlamentario y que permita premiar su labor con la revalidación del mandato legislativo por parte de los electores. Como dice Manuel González Oropeza, “la mayor parte de la doctrina sobre parlamentos coincide en que la principal motivación de los parlamentarios es reelegirse”.⁸

Enseguida se examinan solamente tres de las ventajas que la doctrina suele citar para justificar la conveniencia de la reelección de los legisladores. Dichas ventajas se pueden resumir, principalmente, en los siguientes términos:

a) En primer lugar, la reelección permite crear una relación entre el representante y sus electores que trascienda al momento de las campañas electorales. Dicha relación se mantiene e incentiva porque el legislador sabe que, al concluir el periodo para el que fue electo, deberá volver a rendir cuentas a sus representados, si quiere permanecer en el puesto. Ello lo motiva a mantener un mayor contacto con el electorado y a gestionar más diligentemente los asuntos que interesan a los votantes.

En un diseño político que, como en el caso mexicano, no permite la reelección inmediata, el legislador busca mantener estrechas relaciones políticas con el partido más que con su electorado. Sabe que al terminar su periodo dependerá del partido la posibilidad de continuar con su carrera política. De esa forma, se rompe la natural relación representante-representado para establecerse entre representante-partido.

⁷ Alonso Lujambio, “La reelección de legisladores: las ventajas y los dilemas”, en *Quórum*, México, enero de 1996, p. 19; Manuel, González Oropeza, “¿Qué hacer con el Congreso de la Unión en México?”, en *Memoria del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, t. II, México, 1987, pp. 953 y ss.

⁸ *Ibidem*, p. 963.

Si se toma en cuenta que las democracias contemporáneas corren fuertes riesgos de convertirse en "partitocracias", no hace falta subrayar los peligros que pueden derivarse del tipo de relación señalado. Y si a eso se agrega la tendencia de las actuales sociedades masificadas sobre la distancia enorme entre los ciudadanos y los poderes públicos, entonces se comprende la necesidad de cerrar en lo posible esa distancia; y una forma útil para cerrarla es motivando al representante a mantenerse de alguna manera cerca de sus representados, fomentando su presencia en la comunidad más allá del periodo de las campañas electorales.

→ b) En segundo término, la reelección fortalece la responsabilidad de los legisladores. Si un legislador va a tener que presentarse de nuevo frente a sus mismos electores cuatro años después de haber sido elegido, parece obvio que va a actuar mucho más responsablemente en su cargo que si, por el contrario, no tiene que rendir cuentas a nadie y puede dejar pasar ese tiempo sin aportar nada a la legislatura respectiva.

De esta forma, "un legislador que ha sido electo en un distrito uninominal y quiere reelegirse, tendrá que cultivar a su electorado, explicarle su conducta[...] El legislador lleva a su distrito liderazgo, argumentos, cifras, eventualmente algún beneficio material concreto".⁹

c) En tercer lugar, la reelección profesionaliza a los legisladores. Cuando los legisladores van haciendo carrera legislativa se van profesionalizando en el sentido de que conocen mejor las materias con las que tratan y tienen mayor dominio de las funciones propiamente legislativas y de control político que se realizan desde las cámaras.¹⁰

En palabras de Alonso Lujambio:

Los legisladores se vuelven expertos trabajando[...] Los legisladores profesionales hacen el seguimiento a las leyes que impulsan y aprueban, proponen ajustes cuando en la fase de implementación las cosas no salen como debieran. Los legisladores profesionales acuden a las reuniones interparlamentarias a aprender, a discutir, a intercambiar información, datos, evidencias, argumentos. Los legisladores profesionales son los guardianes de la institución parlamentaria: consultan archivos de comisiones (y no permiten que los archivos desaparezcan en

⁹Lujambio, "La reelección...", *op. cit.*, p. 23.

¹⁰Como dice Emma R. Campos, "La experiencia acumulada de un legislador es fundamental, pero al mismo tiempo es de vital importancia la continuidad que se mantenga en ese proceso de acumulación", "Los legisladores del PRI de 1934 a 1997: la perversidad de la no-reelección", en *Quórum*, México, enero de 1996, p. 29.

cada legislatura), tienen incentivos para organizar cuerpos permanentes de asesores verdaderamente especializados, tienen incentivos para aprender nuevas cosas porque podrán capitalizar su esfuerzo. Los legisladores profesionales producen legislación de calidad, porque van profundizando en el conocimiento de la o las materias sobre las que legislan.¹¹

En suma, no es difícil advertir las ventajas de la continuidad del trabajo bien hecho en la actualidad. Inclusive, dicha continuidad es tanto más necesaria si se considera que la tarea legislativa se ha vuelto muy compleja. La legislación en las sociedades contemporáneas ya no es como era hasta antes del surgimiento del Estado social de derecho. Hoy en día se multiplican las leyes "microsociales", especializadas y sumamente complicadas. Para entender y analizar la conveniencia de la legislación actual se necesitan expertos, no *amateurs*.¹² Y a ello puede contribuir, también, la posibilidad de la reelección inmediata de los legisladores.

La realidad política mexicana y la reelección

Ahora bien, para estar en condiciones de realizar un análisis realista con el fin de proponer la implantación de la reelección legislativa inmediata, no se puede atender solamente a razones de orden teórico. Se deben estudiar también algunas condiciones del orden político mexicano. Sin comprender estas condiciones es posible realizar propuestas que quizá sean atractivas desde un punto de vista teórico, pero que seguramente tendrán dudosa viabilidad práctica.

Por lo anterior es que se tiene que poner en evidencia cuáles podrían ser los efectos de implantar dicha reelección y cuáles las condiciones políticas en las que se daría y los cambios que podría provocar.

En general, podríamos sostener que el régimen político surgido de la Revolución de 1910 ha potenciado, por diversos motivos y a través de distintas vías, el predominio del Poder Ejecutivo sobre los otros dos poderes.¹³ Esa fórmula, que podría ser más o menos discutible, pero que fue

¹¹"La reelección...", *op. cit.*, p. 23.

¹²Para Emma R. Campos, "los legisladores en México han sido sistemáticamente *amateurs*", *op. cit.*, p. 33.

¹³La bibliografía sobre el presidencialismo mexicano es interminable; basta citar, para ofrecer un panorama general, las tres siguientes obras: Jorge Carpizo, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI, 1978; varios autores, *El sistema presidencial mexicano (Algunas reflexiones)*, México, IJ-UNAM, 1988; varios autores, *Ensayos sobre presidencialismo mexicano*, México, Aldus, 1994.

políticamente funcional en un sistema de partido hegemónico, se revela absolutamente disfuncional en un contexto de mucha mayor pluralidad, como el surgido con posteridad a las elecciones legislativas del 6 de julio de 1997. Quizá desde antes, pero sobre todo a partir de esa fecha, las relaciones Ejecutivo-Legislativo deben replantearse para que sean las propias de un sistema multipartido en el que ninguna fuerza política tiene la mayoría suficiente para aprobar por sí misma los proyectos de ley. (Y mucho menos las iniciativas de reforma constitucional).

La prohibición de la reelección inmediata ha servido para crear un sistema de "patronazgo presidencial"¹⁴ que en poco ha ayudado para el logro de un verdadero equilibrio de poderes. Dicho patronazgo se ha manifestado en muy diversas formas.

Si se examina con datos reales, el funcionamiento práctico de la reelección no consecutiva no ha sido muy satisfactorio. De acuerdo con los datos recabados por Emma Campos, solamente un 13 por ciento de los diputados que han sido electos entre 1934 y 1997 se han reelegido alguna vez.¹⁵ La experiencia legislativa a través de la reelección —no consecutiva, desde luego—, no se ha producido ni siquiera en el PRI, a pesar de su larga permanencia como mayoría absoluta en la cámara mencionada.¹⁶ Esa misma constante se repite para el caso de los senadores del PRI y en el de los partidos de oposición, en los que la experiencia de la reelección ha sido muy reducida y en todo caso bastante concentrada en pocos legisladores.

Por otro lado, si se observan las 18 carreras parlamentarias más largas de México (véase cuadro 1) se puede ver que los que las han desempeñado han sido líderes de los grupos corporativos que se han organizado a la sombra del partido mayoritario, es decir, la reelección ha operado como un sistema de recompensas y de favores para los que han sido "leales" al sistema, pero no se ha traducido en una mejor profesionalización de la tarea legislativa porque todos aquellos que han repetido en el escaño no se han especializado nunca en ningún tema concreto.

¹⁴Benito Nacif, "La no reelección legislativa. Disciplina de partido y subordinación al Ejecutivo en la Cámara de Diputados de México", en *Diálogo y debate*, año 1, núm. 2, México, julio-septiembre de 1997, p. 158. Del mismo autor puede verse también, en relación con el tema, "La no reelección consecutiva y la persistencia del partido hegemónico en la Cámara de Diputados de México", documento de trabajo de la División de Estudios Políticos del CIDE, núm. 63, México, s/f.

¹⁵Emma R. Campos, *op. cit.*

¹⁶Los datos de Emma Campos demuestran que los diputados del PRI con experiencia previa en el mismo puesto no sobrepasan, en el mejor de los casos, el 25 por ciento del total de la bancada priísta (en el periodo 1988-1991, por ejemplo).

CUADRO 1
LAS 18 CARRERAS MÁS LARGAS EN EL PODER LEGISLATIVO,
1930-2000

	<i>Partido</i>	<i>Diputaciones</i>	<i>Senadurías</i>	<i>Elecciones</i>	<i>Total años</i>
1. Blas Chumacero Sánchez	PRI	6	2	8	30
2. Emilio M. González Parra	PRI	4	3	7	30
3. Carlos Sansores Pérez	PRI	4	2	6	24
4. Alfonso Sánchez Madariaga	PRI	2	3*	5	21
5. Hilda Anderson Nevárez	PRI	4	1	5	18
6. Jorge Cruickshank García	PPS	4	1	5	18
7. Luis M. Farías	PRI	4	1	5	18
8. Alfonso Garzón Santibáñez	PRI	4	1	5	18
9. José Luis Lamadrid Souza	PRI	4	1	5	18
10. Humberto Lugo Gil	PRI	2	2	4	18
11. Eduardo Luque Loyola	PRI	2	2	4	18
12. Víctor Manzanilla Schäffer	PRI	2	2	4	18
13. Norberto Mora Plancarte	PRI	2	2	4	18
14. Héctor Hugo Olivares Ventura	PRI	2	2	4	18
15. Juan José Osorio Palacios	PRI	6	0	6	18
16. Óscar Ramírez Mijares	PRI	3	2*	5	18
17. Leonardo Rodríguez Alcaine	PRI	3	2*	5	18
18. Jesús Yurén Aguilar	PRI	2	2	4	18

Fuente: periódico *Reforma*, suplemento *Enfoque*, 20 de octubre de 1996, p. 4.

*En uno de los periodos como senador fue electo por tres años.

Frente a los datos anteriores, bien representativos de la realidad del sistema político mexicano, se tiene que:

En países con sistemas parlamentarios de gobierno, como Inglaterra, se ha determinado que el 75 por ciento de los integrantes del Parlamento llegan a tener una experiencia de seis a veinte años en la Cámara de los Comunes[...] Por lo que respecta a países con sistema presidencial como Estados Unidos, no es difícil registrar a diputados con diez elecciones ante el Congreso, que llegan a constituir el 20 por ciento de sus miembros. El 88 por ciento de los diputados se reeligen y el 65 por ciento de los senadores hacen lo mismo en los Estados Unidos.¹⁷

¹⁷González Oropeza, *op. cit.*, p. 963.

Para continuar con la evidencia empírica se debe mencionar que, según un sondeo nacional reciente, el 52 por ciento de los encuestados está en contra de la reelección inmediata de los diputados, el 17 por ciento a favor y al 31 por ciento le da igual.¹⁸ Esto demuestra que, a pesar de la existencia de buenas razones teóricas y prácticas, la gente no acaba de entender los beneficios de la reelección inmediata. Falta, en este sentido, una buena dosis de pedagogía política y social para explicar esos beneficios, porque de otro modo la implantación de esa medida se puede ver como una regresión en el proceso democratizador de México.¹⁹

La reelección en las entidades federativas

Al estudiar temas referidos a las legislaturas de las entidades federativas se deben tomar en cuenta factores que no se encuentran presentes en la realidad política federal. Por desgracia, como bien apunta Jorge Madrazo, "con ser tan importantes, las legislaturas locales no han sido objeto de estudios serios y sistemáticos, tal como ha sucedido con el resto de la temática del derecho constitucional de las entidades federativas".²⁰ Sin embargo, no cabe duda de que "las legislaturas locales se encuentran en la encrucijada del constitucionalismo democrático de nuestro país".²¹

Uno de los factores que hay que considerar respecto de las legislaturas locales y que no se encuentra en la Federación es que, al ser los congresos de los estados unicamerales, la no reelección consecutiva implica la separación absoluta de un legislador saliente con el poder legislativo, a menos que ese legislador pase al poder legislativo federal. Esto puede traer como consecuencia que se aumente considerablemente la dependencia de la legislatura local con respecto al gobernador, ya que, estando cerrada la puerta para permanecer en el congreso local, las perspectivas de una carrera política se centran en pasar al Poder Ejecutivo o Judicial local.

Lo anterior, sin embargo, no es suficiente para objetar los tres argumentos a favor de la reelección parlamentaria que se han dado más arriba. Incluso hay, para este caso, un argumento adicional. Se trata de la necesidad de llevar la democracia desde la Federación hasta las entidades federa-

¹⁸Datos citados por José Antonio Crespo, "Reelección parlamentaria", en *Este País*, núm. 86, México, mayo de 1998, p. 10.

¹⁹Crespo, *op. cit.*, p. 11.

²⁰"Las legislaturas estatales en la encrucijada constitucional de México: avance de una investigación", en *Memoria del III Congreso Nacional de Derecho Constitucional (1983)*, México, UNAM, 1984, p. 175.

²¹*Idem.*

tivas. Como señala Jorge Madrazo en la cita ya transcrita, las legislaturas locales han estado tradicionalmente abandonadas, pero no sólo por la doctrina y los teóricos del derecho constitucional, sino sobre todo por la práctica política. Las legislaturas locales no han sido relevantes políticamente. Es obvio que, sin un contrapeso para el enorme poder de los gobernadores, muy poco se puede hacer por el avance de la democracia en México. Por eso a nivel local resulta también muy importante dotar de todos los medios posibles para fortalecer a las legislaturas locales; uno de ellos, no el único, pero sí uno de los más importantes, es el de la reelección inmediata de los legisladores locales.

Conclusiones y propuestas

Todo lo anterior ha tratado de demostrar, atendiendo a razones tanto teóricas como empíricas, que la no reelección consecutiva de los legisladores debe repensarse a la vista de las nuevas condiciones del escenario político mexicano. No hace falta volver a decir, como ya lo sostuvo Felipe Tena Ramírez hace décadas, que la no reelección es, en sí misma, una medida que en democracia no tiene justificación.

Si atendemos al derecho comparado la evidencia se vuelve aplastante: prácticamente todas las democracias consolidadas –con la notable excepción de Costa Rica– permiten la no reelección legislativa, con mayores o menores matices (ver el anexo de este trabajo, donde se citan algunos ejemplos de América Latina).

A la luz de la experiencia mexicana quizá lo conveniente sería introducir la reelección consecutiva de los legisladores, pero limitando esa posibilidad. Por ejemplo, disponiendo que los senadores puedan ser electos por un máximo de dos periodos de seis años cada uno. De la misma forma, los diputados federales podrían ser electos por un periodo máximo de 12 años (es decir, una primera elección y tres reelecciones), distinguiendo en este caso en que los diputados plurinominales que hubieran sido electos durante dos periodos y quisieran competir por un tercero tendrían que hacerlo por la vía uninominal²² (esto evitaría el “fortalecimiento excesivo de las oligarquías de los partidos”).²³ De ese modo, el tiempo máximo de permanencia de un legislador en las cámaras sería de 12 años, periodo suficientemente largo para “profesionalizarse”, pero lo bastante acotado como

²² Ésta es la propuesta de Alonso Lujambio, “La reelección...”, *op. cit.*, p. 25.

²³ *Idem.*

CUADRO 2

REELECCIÓN LEGISLATIVA EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS, 1934-1997

<i>Núm. de elecciones</i>	<i>Núm. de diputados</i>	<i>Porcentaje</i>
1	3,144	86.7
2	399	11.0
3	64	1.8
4	19	0.5
5	0	—
6	2 ^a	n.s.
Total diputados*	3,628	100
Total 1 elección	3,144	86.7
Total reelectos	484	13.3

Fuente: Emma R. Campos, "Los legisladores del PRI de 1934 a 1997: la perversidad de la no-reelección", en *Quórum*, México, enero de 1996.

* Total de escaños ganados por el PRI en el periodo: 4,222.

n.s.: No Significativo.

^a. Juan José Osorio Palacios y Blas Chumacero Sánchez.

para permitir el relevo generacional necesario. Igual término podría establecerse para los legisladores locales.

Si junto con esa propuesta se añadiera también la renovación escalonada —quizá por mitades— de las cámaras, en mucho se contribuiría al fortalecimiento del Poder Legislativo mexicano (tal como se hace, por ejemplo, en Argentina). No cabe duda de que serían las primeras medidas —aunque seguramente no las únicas y quizá ni siquiera las más importantes— para hacer salir al Poder Legislativo de la permanente minoría de edad en que se encuentra instalado desde hace décadas:

Anexo. Legislación comparada en América Latina

Argentina

Los diputados durarán en su representación por cuatro años y son reelegibles; pero la sala se renovará por mitad cada bienio, a cuyo efecto los nombrados para la primera legislatura, luego que se reúnan, sortearán los que deban salir en el primer periodo (artículo 50).

Los senadores duran seis años en el ejercicio de su mandato, y son reelegibles indefinidamente; pero el Senado se renovará a razón de una tercera parte de los distritos electorales cada dos años.

Bolivia

Los senadores y diputados pueden ser reelectos y sus mandatos son renunciables (artículo 57).

Costa Rica

Los diputados durarán en sus cargos cuatro años y no podrán ser reelectos en forma sucesiva (artículo 107).

Ecuador

Los legisladores nacionales durarán cuatro años en sus funciones y podrán ser reelegidos. Deben ser ecuatorianos por nacimiento; gozar de los derechos de ciudadanía; estar afiliados a uno de los partidos políticos legalmente reconocidos, y tener 30 años de edad, por lo menos, al momento de la elección.

Los diputados provinciales durarán dos años en sus funciones y podrán ser reelegidos (artículo 80).

El Salvador

Los miembros de la Asamblea se renovarán cada tres años y podrán ser reelegidos.

El periodo de sus funciones comenzará el 1o. de mayo del año de su elección (artículo 124).

Guatemala

La potestad legislativa corresponde al Congreso de la República, compuesto por diputados electos directamente por el pueblo en sufragio universal y secreto, por el sistema de distritos electorales y lista nacional, para un periodo de cuatro años, pudiendo ser reelectos (artículo 157).

Paraguay

Los senadores y diputados titulares y suplentes serán elegidos en comicios simultáneos con los presidenciales.

Los legisladores durarán cinco años en su mandato a partir del 1o. de julio y podrán ser reelectos.

Las vacancias definitivas o temporarias de la Cámara de Diputados serán cubiertas por los suplentes en el mismo departamento, y las de la Cámara de Senadores por los suplentes de la lista proclamada por el Tribunal Electoral (artículo 187).

La Cámara de Diputados y la oposición en México*

YOLANDA MEYENBERG LEYCEGUI**

EL ESTUDIO de los sistemas presidencialistas y su contraste con los sistemas parlamentarios se ha convertido en una preocupación vigente para el debate académico de la ciencia política. La ponderación de cada uno de estos sistemas en términos de su solvencia institucional en apoyo a la democracia; la capacidad inclusiva de las formas de representación que provienen de un sistema de división de poderes y su contraste con otros en los que el poder procede de una sola fuente; la evaluación de los modelos como base de la distinción entre ambos sistemas y de las formas intermedias que han derivado de ellos, y el análisis comparado de los casos son parte de la oferta que los analistas han puesto a consideración de sus públicos.

Especial atención han merecido las reformas institucionales derivadas de los procesos de tránsito a la democracia y, entre ellas, las que desde el presidencialismo han caracterizado a las experiencias latinoamericanas; no obstante, el caso mexicano ha sido poco explorado dentro de esta tendencia, y esto puede obedecer a una serie de salvedades que impiden incluir al país dentro de los parámetros bajo los cuales se enlistan a las democracias.

Analizar el papel de la Cámara de Diputados de manera independiente de la evolución del presidencialismo en México resulta una tarea, además de inútil, imposible, por esta razón este ensayo se encuentra organizado en torno a tres preguntas: ¿cuál es el contraste entre los supuestos que acompañan al ejercicio de un presidencialismo funcional en la democracia y aquellos que sustentan a un presidencialismo de autoritarismo dúctil, como el mexicano?; ¿de qué manera inciden la Cámara de Diputados y la oposición dentro de esta lógica?; ¿cuáles son los efectos de estos arreglos institucionales en términos de la supervisión legislativa en el diseño y ejecución de las políticas públicas?

*Agradezco a Juan Manuel Ortega la cuidadosa lectura y los comentarios hechos a este ensayo.

**Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México (yml@servidor.unam.mx)

El presidencialismo en la democracia y el presidencialismo de autoritarismo dúctil

Las normas institucionales que se encargan de la separación o de la fusión de los poderes Ejecutivo y Legislativo y que conducen a diferenciar los sistemas parlamentarios y los sistemas presidencialistas, lo hacen a partir de la idea de la definición, aceptación y cumplimiento de una serie de convenciones que servirán de base para la interacción de los actores.

En primer término, aquellas que abarcan la lógica de representación (la constitución de los sistemas de elección, la legitimación de los interlocutores y la expresión de las preferencias) y en segundo término, la dinámica operativa que implica la traducción de las demandas en decisiones (formación de gabinetes, sistemas de balance y supervisión de las decisiones y mecanismos para tomar cuentas a las autoridades).

En el análisis del caso mexicano, la idea de Weaver y Rockman sirve como vehículo para reflexionar sobre la expresión particular de presidencialismo en este país y de su influencia en otras instituciones, como la cámara, en la dinámica que constituye al régimen. Los autores consideran que los efectos de las instituciones políticas pueden estar mediados por el amplio entorno social y simbólico en el que estas instituciones funcionan y por su desarrollo histórico. Las instituciones reflejan, no sólo formas legales, sino también acuerdos informales y expectativas. Más aún, las formas legales no siempre son sus aspectos más cruciales. Aunque pueda ser que las estructuras formales afecten la manera en que los grupos de interés se forman, los métodos en que se agregan las mayorías políticas y los procesos de negociación no parecen determinarlos en su totalidad. Factores tales como las historias de las instituciones, las respuestas exitosas en el pasado, las creencias dominantes entre los líderes y la cultura política de la sociedad pueden ser especialmente vitales para determinar cómo funcionan en la actualidad.¹

La adopción de un modelo presidencialista implica, de entrada, una serie de restricciones institucionales, de las que la literatura ha dado amplia cuenta, factores que se conjugan en lo que ha sido descrito como una estructura rígida, que permite pocas salidas al manejo de intereses plurales e inhibe las acciones cooperativas.

El análisis del modelo presidencialista ha reiterado el énfasis en el despliegue de una legitimidad difusa que se asienta en la doble vertiente

¹Weaver Kent y Bert Rockman, *Do Institutions Matter?*, Washington, The Brookings Institution, 1993, p. 11.

congreso-presidente; ha evaluado los obstáculos para la planeación a largo plazo debidos a los periodos fijos de mandato; ha hecho alusión a las tensiones generadas ante la ausencia de mecanismos intermedios para dirimir los conflictos entre ambos poderes y a la tendencia a la concentración de poder debida a la posibilidad de que el ganador “tome todo”.

Resulta evidente que bajo una misma etiqueta estos atributos variarán de acuerdo con la concentración del mando y las líneas de equilibrio institucional, efectos vinculados con el contexto político y con la forma de dominación. En este sentido, la fórmula inestabilidad-autoritarismo, presente durante dos décadas en la mayoría de los países latinoamericanos, desembocó en una crisis económica y política que hizo impostergable la necesidad de imaginar nuevos diseños de ingeniería institucional.

Dos factores comprometerían a estos países en un proceso consensado de reconstrucción normativa e institucional con el que se pretendía corregir los “errores democráticos” del pasado: el fracaso del modelo de autoritarismo burocrático y el desmantelamiento de las instituciones democráticas. Las negociaciones para el tránsito implicaban una nueva definición de las instituciones de representación, el reconocimiento de los actores que intervendrían en ellas y la incursión en formas compartidas de gestión.

La traducción de estas tareas en arreglos institucionales observa algunas constantes: la permanencia de un sistema presidencialista, la definición de una democracia por procedimientos y la homogeneización de una serie de convenciones para acordar los modelos de articulación política y social.

En la mayoría de los casos la reforma institucional fue relativamente rápida y contundente, pese a la presencia de condiciones precarias para el cambio, entre las que se encontraban: el carácter endeble de los partidos; la fragmentación en los sistemas de partido; la necesidad de incluir en las negociaciones a representantes de la élite del autoritarismo; las restricciones impuestas a la participación de la oposición en el Poder Legislativo, y la asignación de candados temporales a la delegación del poder.

El agotamiento del ciclo autoritario y el inicio de la democracia propiciaron la búsqueda de mejores alternativas para una nueva definición del régimen. Este objetivo, infructífero en algunos casos, derivó en la permanencia de lo que Lanzaro llama los vicios del presidencialismo “duro”, reincidiendo en esquemas neopopulistas o manteniendo el esquema “mayoritario”. En otros casos se fueron ampliando los márgenes del pluralismo a través de la modificación de los equilibrios de los poderes, de los ajustes en sus sistemas electorales y de la depuración de sus sistemas de partidos.

La segunda opción ha dado como resultado la aparición de tratos concertados entre el gobierno y la oposición, donde eventualmente existe una tendencia hacia la cooperación. De esta forma se accede a juegos institucionales, a condiciones para la competencia y a ponderaciones de fuerza más balanceados y con mayores posibilidades de estabilidad y de eficiencia.²

La calidad dúctil del autoritarismo en México llevó al tránsito en este país a un cauce diferente donde los ajustes al modelo de desarrollo económico se operaron dentro de la institucionalidad política vigente, en la que el presidencialismo modificaba sólo su fisonomía caudillista para adecuarla a la incursión de la tecnocracia en la arena política. Mantenía, no obstante, su estructura de soporte básico articulada a partir de un ensamble institucional autoritario revestido de una normatividad democrática. Al no existir un colapso inicial que propiciara el endurecimiento del autoritarismo, ni un colapso final que justificara tomarse en serio la democracia, el proceso de cambio ha sido lento.

La concentración del poder en manos del presidente ha otorgado pocos incentivos para el establecimiento de negociaciones equitativas entre el gobierno y la oposición y el manejo de los problemas que crean divisiones ha tenido como origen el conflicto más que el consenso. El reflejo de este fenómeno en la actividad legislativa ha sido inevitable, los partidos de oposición han madurado de una manera limitada, bajo el cobijo de una legislación electoral que ha impuesto cautela y ha fijado claramente el ámbito primordial del cambio. La permanencia del binomio presidencialismo-hegemonía parlamentaria de un solo partido ha derivado en una intrascendencia estructural de los trabajos en la cámara, si se los mira desde la óptica de la capacidad de supervisión y el establecimiento de balances, funciones que en otras realidades constituyen la razón de ser de la presencia de la oposición en los órganos de representación y deliberación.

La Cámara de Diputados. La oposición en México

La explicación del funcionamiento de la Cámara de Diputados en México y del lugar que ocupa la oposición en la dinámica de representación dentro de esta institución parte del abuso de una de las características que autores

²Jorge Lanzaro, "Uruguay: Las alternativas de un presidencialismo pluralista", en *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 2, abril-junio de 1998.

como Lijphart o Linz³ le atribuyen a los sistemas presidencialistas: su operación sobre la base de la regla de “el ganador toma todo” en la que se tiende a un juego de poder “suma cero”.

El problema en el caso mexicano es que los candados impuestos a la competencia⁴ han originado dos dinámicas institucionales particulares: la permanencia por más de cuarenta años de un solo partido ganador y la tendencia política y normativa a fomentar la debilidad en la formación, propuesta y capacidad de voz de cualquier alternativa política. En este sentido, el impacto de variables causales adicionales como el sistema electoral y el sistema de partidos resulta determinante para ahondar sobre los límites impuestos a la interacción Ejecutivo-Legislativo en este país.⁵

El sistema electoral

La fisonomía y la capacidad institucional de la Cámara de Diputados se ha visto influida por la adopción, a partir de la reforma electoral de 1977,⁶ de un sistema electoral en dos pistas, que fue definido como “un sistema mixto de representación proporcional con dominante mayoritario”,⁷ además de sucesivas transformaciones derivadas de la aplicación de seis reformas a la legislación electoral.

Muchos de los trabajos en los que se analiza la funcionalidad de los arreglos institucionales hacen referencia a la relación entre la dinámica de representación, la capacidad de supervisión y la estabilidad de los regímenes. Tomando como punto de partida a las democracias:

³Arendt Lijphart, *Parliamentary versus Presidential Government*, Nueva York, Oxford University Press, 1992; Juan Linz y Arturo Valenzuela, *The Failure of Presidential Democracy*, Baltimore, The John Hopkins University Press,

⁴Pese a que de 1977 a la fecha se han llevado a cabo seis reformas electorales, no fue sino hasta la de 1996 cuando se pudieron sentar las condiciones para romper el cerco de la competencia inelástica, tema del que se hablará más adelante.

⁵Arendt Lijphart, *op. cit.*, p. 21.

⁶La reforma de 1977 tuvo la intención de fomentar el pluripartidismo y la competencia a la vez que resarcir la debilidad de los partidos, sin demérito del poder presidencial, convirtiéndolos en entidades de interés público.

La incorporación de las corrientes políticas organizadas a los espacios legitimados se efectuó mediante el diseño de dos pistas de representación, una de mayoría relativa y otra de representación proporcional, mediante una fórmula diseñada de la siguiente manera: 300 diputados de mayoría relativa y 100 de representación proporcional por listas cerradas, para aquellos que obtuvieran menos de 60 diputaciones y más de 1.5 del total de votación válida. La reforma de 1986 amplió el número de diputados de representación proporcional a 200 y la de 1996 incrementó a 2 por ciento la votación requerida para la asignación de curules de representación proporcional.

⁷Véase Exposición de motivos, *Código Federal Electoral*, 1987, p. 21.

1. se ponderan los sistemas electorales con base en el grado en el que representan a una diversidad de intereses expresados en términos geográficos u organizados por cortes sectoriales, a partir de los grupos que constituyen a la sociedad,⁸ y
2. se clasifican de acuerdo con la manera en que se traducen los votos en asientos.

La manera en que estos arreglos funcionan para garantizar la representación y la eficiencia del gobierno sirve como parámetro para ponderar sus diferencias. En favor de los sistemas de mayoría se argumenta que éstos fomentan una mayoría gobernante, promueven la gobernabilidad al contener y reducir la fragmentación partidista; propician, además, una relación directa entre el representante y el elector, y mejoran la calidad de los representantes en funciones. La representación proporcional, en cambio, al pretender una ubicación igual "en proporción" entre los votos y los asientos, reduce las distorsiones entre los votos ganados por un partido en las elecciones y el número de asientos que obtiene. Sin embargo, al incrementar la variedad de opciones de elección, tiende a la fragmentación partidista, manejando de forma precaria una oferta de gobierno eficiente.

En los regímenes democráticos, la adopción de uno de estos sistemas ha conducido a la definición de una lógica de ejecución del partido en el gobierno y de supervisión de los partidos de oposición en el parlamento. En el caso mexicano la presencia simultánea de ambos sistemas dentro de un régimen de autoritarismo dúctil ha obedecido a la decisión de mantener la estructura de partido hegemónico y al imperativo de abrir un espacio de participación controlada para la oposición, factores que han generado arreglos institucionales diferentes.

El sistema ha conducido a la sobrerrepresentación de la pista mayoritaria (60 por ciento del total de la cámara) en detrimento de la pista de representación proporcional (40 por ciento), hecho que, aunado al control cuasi-absoluto del PRI de la pista de mayoría, ha inhibido la incidencia de la oposición en la toma de las decisiones e impedido su maduración a través del trabajo parlamentario.⁹

⁸Shugart Matthew y John Carey, *Presidents and Assemblies*, Nueva York, Cambridge University Press, 1992, p. 9.

⁹En el caso del sistema alemán, en donde también coexisten mayoría relativa y representación proporcional, el énfasis ha resultado en la proporcionalidad, hecho que, aunado a su organización como república parlamentaria, ha facilitado el funcionamiento de la lógica de representación.

La composición de la Cámara de Diputados en los últimos 20 años ha sido la que se observa en el cuadro 1.

CUADRO 1
CÁMARA DE DIPUTADOS
DISTRIBUCIÓN DE CURULES POR PARTIDO

<i>Partido político</i>	<i>Legislatura</i>							
	<i>L</i> 1976- 1979	<i>LI</i> 1979- 1982	<i>LII</i> 1982- 1985	<i>LIII</i> 1985- 1988	<i>LIV</i> 1988- 1991	<i>LV</i> 1991- 1994	<i>LVI</i> 1994- 1997	<i>LVII</i> 1997- 2000
PRI	195	296	300	289	260	320	299	236
PAN	20	42	50	41	100	89	119	121
PRD	-	-	-	-	-	41	65	126
PST	-	10	11	12	-	-	-	-
PPS	12	12	10	11	50	11	-	-
PARM	11	12	-	11	33	14	-	-
PCM	-	18	-	-	-	-	-	-
PFCRN	-	-	-	-	36	24	-	-
PDM	-	10	12	12	-	-	-	-
PSUM	-	-	17	12	-	-	-	-
PVEM	-	-	-	-	-	-	-	6
PRT	-	-	-	6	-	-	-	-
PMT	-	-	-	6	-	-	-	-
PMS	-	-	-	-	20	-	-	-
PT	-	-	-	-	-	-	9	7
Diputados sin partido	-	-	-	-	1	-	8	4
Total de diputados por legislatura	238	400	400	400	500	499	500	500

Fuente: Base de datos de los directorios de la Cámara de Diputados.

Dos cuestiones más merecen ser analizadas con detenimiento: los mecanismos adicionales de control de la Cámara de Diputados y la eficiencia en la traducción de las demandas en intereses representados.

Desde 1963, año en que se introduce en la legislación la figura de diputado de partido y hasta las elecciones de 1997, cuando el conjunto de los partidos de oposición alcanzaron una representación mayoritaria en la cámara, la normatividad se ha ido modificando de manera reactiva a la capacidad de convocatoria de la oposición. La manera en que estas modificaciones se han expresado en la legislación electoral la he analizado a

fondo en un artículo previo,¹⁰ por lo que sólo regresaré a aquello que representa el ejemplo más explícito del uso de la legislación para preservar el control hegemónico de la cámara: el establecimiento de la “cláusula de gobernabilidad”.

La reforma de 1986 estableció un mecanismo denominado “cláusula de gobernabilidad”¹¹ que establecía que aquel partido que obtuviese por lo menos el 35 por ciento de los votos y fuese mayoritario, alcanzaría por ley el 50 por ciento más uno de los escaños. Por cada punto porcentual extra ese partido obtendría dos diputados más, es decir el 4 por ciento de los asientos. Esta cláusula permitía al partido con mayor porcentaje de votación tener la mayoría absoluta en la cámara sin haberla obtenido por la vía electoral.¹² El techo de la representación para el partido más grande al que se aplicaría la cláusula sería 60 por ciento. Si el partido mayoritario obtenía más de 60 por ciento de los votos tendría un monto de curules estrictamente proporcional a su porcentaje de sufragios. En 1993 se sustituye la “cláusula de gobernabilidad” por un mecanismo de asignación de los diputados de representación proporcional de acuerdo con el porcentaje de votación de cada partido y en 1996 la legislación establece que ningún partido podrá obtener por sí solo más de 300 diputados por los dos principios (en lugar del tope de 315 fijado en la reforma de 1993), además de que ningún partido podrá tener un porcentaje de diputados que exceda en más de 8 por ciento a su porcentaje de votación nacional emitida.¹³

La justificación de este mecanismo fue la siguiente: la proporcionalidad en el reparto de curules no conduciría necesariamente a la profundización del proceso de democratización; podría, también, derivar en la inestabilidad institucional y la parálisis en la relación entre los poderes ejecutivo y legislativo. De la conjunción del presidencialismo con un sistema competitivo y multipartidista y una representación proporcional dominante en la cámara podría seguirse el inmovilismo gubernamental y la ingobernabilidad.¹⁴

¹⁰Yolana Meyenberg, “Representación y la construcción de un gobierno representativo: discusiones sobre el caso de México”, en *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 2, abril-junio de 1998.

¹¹La “cláusula de gobernabilidad” llegó a una versión más acabada en 1989-1990.

¹²Véase José Woldenberg, “1994: Elecciones y legalidad”, en *Nexos*, marzo de 1994.

¹³Véase Pablo Javier Becerra, “El sistema electoral y de partidos mexicano: La transición interminable”, en *Partidos y elecciones*, Memorias del I Congreso Nacional de Ciencia Política, México, 1996.

¹⁴Alonso Lujambio, *Federalismo y congreso en el cambio político en México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1995, p. 57.

En cuanto a la eficiencia en la traducción de las demandas en intereses representados, la renovación de la cámara por mitad cada tres años y el impedimento a la reelección en dos legislaturas consecutivas han puesto permanentemente en juego la legitimidad de esta institución. La imposibilidad de dar continuidad a las iniciativas, la incertidumbre de su aprobación sumadas a la rigidez característica del presidencialismo mexicano han causado una obstrucción institucional que se manifiesta en la falta de incentivos (en términos de continuidad) a una buena actuación parlamentaria, en la ausencia de mecanismos para tomar cuentas a los legisladores y en la imposibilidad de establecimiento de una relación electoral de "tomar y dar" con la ciudadanía.

El sistema de partidos

Con respecto al sistema de partidos, segunda variable causal a la que se hizo alusión al inicio de este apartado, la realidad mexicana también ha establecido su distancia sobre los supuestos que asisten a la democracia. En efecto, el despliegue de la oposición a través de un sistema de representación proporcional ha marcado la tendencia hacia un sistema partidista fragmentado con un perfil que se ha modificado en relación con la coyuntura electoral; no obstante, esto no ha provocado ni la dispersión del voto, ni un obstáculo a la gobernabilidad.

La fragmentación partidista en México puede observarse en los siguientes datos: desde 1976 y hasta la fecha, 16 partidos han contendido en procesos de elección presidencial, siendo el PRI el único constante en las cuatro elecciones, seguido por el PAN con presencia en 3. En la izquierda las opciones presentadas fueron: PCM (1976); PSUM, PRT, PSD (1982); FDN, PMS, PRT (1988); PRD (1994). En la derecha PAN y PDM (1982,1988); PAN (1994). Los partidos satélites se manejaron así: PPS, PST, PARM (1976); PST (1982); PPS, FCRN, PARM (1994); en vísperas de las elecciones de 1994 surgieron dos partidos más: PT y PVEM y para el proceso electoral del año 2000 se espera la participación de al menos dos nuevos partidos: Democracia Social y Centro Democrático y Social.

Que esta fragmentación no haya derivado en un voto disperso ni en la incapacidad para mantener el gobierno obedece a dos factores: el Partido Revolucionario Institucional ha conservado hasta la fecha un porcentaje de votación suficiente para mantener el control del ejecutivo y la mayoría en la Cámara de Diputados,¹⁵ a esto se aúna el hecho de que el cúmulo mayo-

¹⁵En las elecciones federales de 1997 el conjunto de los partidos de oposición obtuvieron el 52.5 por ciento de los votos retirando al PRI la mayoría absoluta en el Congreso.

ritario de las preferencias electorales ha tendido a repartirse entre este partido y dos fuerzas en la oposición, el Partido Acción Nacional, a la derecha del espectro político, y el Partido de la Revolución Democrática, a la izquierda.

Los cambios sucedidos en los códigos de integración política hacen difícil ubicar al actual sistema de partidos en México dentro de los parámetros tipológicos clásicos, ya que si bien la ampliación de los límites de la competencia ha significado un ligero desliz en la estructura de partido hegemónico, las desventajas históricas de los partidos y sus perfiles actuales, aunados a una inestable manifestación de las preferencias, han impedido que se cumpla una de las premisas de la democracia moderna: la constitución de un sistema fuerte de partidos que provea organizaciones y procedimientos institucionalizados para la asimilación de los grupos de interés al sistema.

El sistema de partidos en México ha adoptado, entonces, una fisonomía que parece ubicarse en una definición intermedia entre la tendencia de mayoría agregadora¹⁶ y la presencia permanente de pequeños partidos que pueden reforzar o disminuir la capacidad de incidencia de las tres fuerzas electorales mayoritarias a través de la constitución de coaliciones efímeras.

En el primer escalón, el de la trilogía de los partidos más votados, pese a que la tipología de Powell alude al sistema fuerte de partidos, las características que le atribuye al de mayoría agregadora permiten establecer un contraste con el caso mexicano. Si se entiende éste como un sistema dominado por pocos partidos y en el que cada uno de ellos debe apelar a un amplio rango de grupos heterogéneos, en los últimos años México se ha adherido a la tendencia generalizada que perfila a los partidos *catch all*.

No obstante, la dinámica partidista de este país no se ha ajustado a la segunda parte de la definición, que otorga a los partidos relativa semejanza en sus bases de apoyo social y afirma que la necesidad de agregar mayorías ciudadanas en tiempo de elecciones los lleva a converger en una postura moderada de centro.

El realineamiento en el sistema de partidos, en el que se reflejan el ciclo de modernización y el cambio en el modelo de integración económica en que se ha visto comprometido el país, ha llevado a partidos como el PRI y el PAN a colocarse en la línea del pragmatismo y adoptar una postura conser-

¹⁶Powell Bingham, "Party Systems and Political System Performance: Voting Participation, Government Stability and Mass Violence in Contemporary Democracies", en *American Political Science Review*, vol. 75, 1980.

vadora y neoliberal, mientras que el PRD, ante la incapacidad de consolidar una fisonomía distintiva, ha oscilado entre una ubicación de centro y una aspiración de izquierda incapaz de adecuarse a las nuevas incursiones internacionales. Por lo demás, el membrete, la colocación en el espectro político y el ámbito de representación del resto de los partidos permanecen en movimiento.

En el segundo escalón, el de los arreglos instituidos entre el conjunto de los partidos con miras al establecimiento de consensos, el carácter poco ordinario del caso permite una dispensa teórica, rescatar la ideas de Lijphart para la construcción de un ámbito de representación coherente en aquellas sociedades que, por sus características histórico-culturales, manejan intereses y demandas de difícil agregación, pese a que el supuesto de partida no se observa en el caso de México.

Si se adopta la propuesta de Lijphart de ensanchar los contornos del análisis de la dinámica de la representación, en la que se incluyen, además de sus planos social y cultural, el de los arreglos políticos entre las elites, aparecen indicios interesantes que explican la dificultad de la construcción de un consenso indispensable para la articulación de arreglos consociales en México:

1. En el comportamiento de los partidos se observa una actitud no cooperativa que va más allá del hecho de los desequilibrios entre los poderes ejecutivo y legislativo y que tiene su origen en dos características históricas determinantes:

- El sistema corporativo no fomentó la definición de una integración política a partir de las que Lipset denomina "filiaciones transversales" (*crosscutting affiliations*), sino de filiaciones bien delimitadas por las estructuras ocupacionales y de clase. El carácter complejo de la sociedad no fue materia de la estructura de organización de la política, ni constituyó la base de articulación de los intereses.

- La ausencia de un principio de alternancia acentuó la exclusión de las minorías y fomentó la constitución identitaria de la oposición a partir de un resentimiento derivado de los límites impuestos a sus capacidades de actuación.

2. En el cambio político el liderazgo ha sido asumido por la elite del régimen autoritario bajo una lógica diseñada para mantener las características de la estructura presidencialista vigente; ambos factores han definido el sentido de la competencia. En una situación política donde los antago-

nismos y las hostilidades partidistas recrean la percepción de la política como una guerra, la idea de un gobierno por consenso es poco viable. En el caso mexicano, hasta ahora, la oposición no se ha planteado una alternativa de representación más distributiva; en sus discursos y en sus acciones se observa una aspiración al poder para reproducir el esquema del ganador toma todo.

3. El discurso de los partidos para el tránsito hacia la democracia se asentó en un valor negativo, la denuncia de fraude electoral. Con el despliegue de procesos electorales cada vez más confiables se puso al descubierto su desconcierto con respecto a la tarea siguiente: concretar de manera cabal con dos de los arreglos institucionales que atienden al valor positivo de una lógica consosacional:

- la posibilidad de formar un gobierno a través de una gran coalición (tal vez en este caso se debería hablar de conseguir una postura coaligada para el tránsito a la democracia);
- la posibilidad de veto mutuo como una protección adicional de los intereses vitales de las minorías.¹⁷

Los arreglos entre el gobierno y la oposición

En México existen de manera formal normas y estructuras de autoridad propias de una democracia con independencia de poderes. No obstante, la definición del poder a partir de la figura del presidente y su apoyo en un partido organizado en torno a corporaciones han concedido al caso peculiaridades interesantes.

La obvia debilidad del Poder Legislativo frente al Ejecutivo surgió de una relación progubernamental con competencia inelástica derivada del control mayoritario de la cámara por parte del Partido Revolucionario Institucional y de la actuación de un número limitado de partidos satélite con poca o nula incidencia en la toma de las decisiones. Bajo esta dinámica, la organización puntual de procesos electorales sirvió como un mecanismo para evaluar la actuación de la gestión presidencial y el ejercicio del parti-

¹⁷ Los puntos mencionados competen a las tareas de los partidos; no obstante, la conclusión exitosa de la vía consosacional debería contemplar además los otros dos requisitos de la definición: la proporcionalidad como estándar principal de la representación, contrataciones y ubicación de fondos públicos a través del servicio civil y un alto grado de autonomía para manejar sus asuntos internos. Arend Lijphart, *Democracy in Plural Societies. A Comparative Exploration*, Yale University, 1977, p. 25

do hegemónico, ofreciendo un canal para atender las demandas prioritarias y para atenuar el disenso.

En este modelo la autoridad del gobierno para definir las leyes no fue coextensiva a la representación. Las pautas ponían de manifiesto que, pese a que en el nivel formal no se cumplían los supuestos de la representación democrática, se contaba con la autoridad para dictar órdenes y hacerlo bajo la justificación de que se actuaba en nombre de la ciudadanía.¹⁸

Pese a la referencia a la ciudadanía como sede de la legitimidad, el entramado institucional que daba sentido a la autoridad inhibió la construcción de una identidad política ciudadana entendida en un doble sentido: como un estatus legal definido por el respeto a los derechos y las responsabilidades públicas, y como la membresía de los individuos en una comunidad política. En un contexto autoritario, el proceso representativo fue articulado discursivamente desde una perspectiva que evadía la adscripción individual y se la desplazaba en tres sentidos:

- Aludía a intereses supraciudadanos, sin relación con ninguna persona en particular,¹⁹ como intereses adscritos al proyecto revolucionario, a la nación o al partido que representaba a la revolución institucionalizada.
- La acción de representar no significaba actuar en nombre de los votantes como entidades aisladas, sino como miembros de filiales corporativas de agregación de intereses. La Cámara de Diputados, estructurada bajo una lógica de partido hegemónico,²⁰ legitimaba la representación a partir de cuotas parlamentarias otorgadas, a partir de una organización vertical, a los tres sectores que constituían al partido: obrero, campesino y popular, y en la que el voto era una señal de lealtad y de disciplina con relación al cuerpo de pertenencia.
- Los representados no eran concebidos como actores con iniciativa y capacidad de juicio independientes,²¹ sino susceptibles de una conducción permanente, bajo una línea política definida por la estructura de autoridad.

¹⁸*Ibidem*, p. 228.

¹⁹Hanna Fenichel Pitkin, *The Concept of Representation*, University of California Press, 1972, p. 210.

²⁰Centeno afirma que el PRI no ha sido un movimiento de masas ideológico y disciplinado, sino una máquina flexible que mantiene la solidaridad entre sus miembros apelando a sus intereses particulares y las recompensas materiales más que en el entusiasmo por los principios políticos. *Op cit.*, p. 33

²¹*Ibidem*, p. 209.

El advenimiento de la reforma política en 1977 amplió el radio de acción de los partidos, pero no de manera suficiente para fortalecer su papel en la cámara. El control del proceso por parte de la maquinaria de la elite del PRI puso a los partidos en situaciones de fragilidad e inconsistencia poco adecuadas para la consolidación de la democracia; dada su composición, la Cámara de Diputados no tuvo un protagonismo esencial en la puesta en marcha del cambio político.

Salvo excepciones, la Cámara de Diputados en México no ha sido el foro en el que los partidos acuerden los cambios en los códigos de la competencia política, ni la institución en donde los resultados de estos cambios se manifiesten de manera significativa; ha servido, en última instancia, como aval de negociaciones establecidas de manera directa entre las elites partidistas y el Poder Ejecutivo. Tampoco ha sido la institución donde se liberen las tensiones. Al generarse conflictos incapaces de ser resueltos por la vía institucional, el poder que ejerce el arbitraje es el Ejecutivo, y en ocasiones lo ha hecho por encima de la legalidad establecida.

Los arreglos entre los gobiernos transcurridos desde 1977 y la oposición se han ido adecuando a los diferentes momentos del cambio político y pueden ordenarse con base en tres amplias distinciones: foros de consulta abiertos a la participación de la militancia de los partidos y de públicos especializados; negociaciones entre el Poder Ejecutivo, a través de algunos miembros de su gabinete, y la cúpula de los partidos, cuyos resultados son del manejo público y negociaciones privadas entre el presidente y la cúpula de los partidos.

En relación con lo primero, el Ejecutivo ha promovido varias convocatorias a los partidos, a las asociaciones políticas nacionales, a las organizaciones sociales, a las instituciones académicas y a la ciudadanía en general para que participen en audiencias públicas de consulta sobre algunos aspectos del cambio político. Se han organizado, así, foros nacionales y regionales difundidos por los medios de comunicación y algunos de los planteamientos ahí vertidos han sido recuperados en las propuestas de legislación. Este tipo de arreglos, que tuvieron no sólo una buena acogida sino un dejo de eficacia durante la primera fase de la apertura del régimen, sucumbieron ante las limitaciones de su formato: la amplitud de las consultas era incompatible con cualquier intención de profundidad en las discusiones y de sólida incidencia en las reformas.

En el segundo caso se encuentran los acuerdos macro, celebrados durante la década de los noventa, entre el Ejecutivo –a través de la Secretaría de Gobernación– y las cúpulas de los partidos. Dentro de este corte

está el que se deriva del Seminario del Castillo de Chapultepec (1995-1996) en el que se presentaron sesenta puntos para una reforma electoral definitiva²² que, en su mayoría, serían integrados en una iniciativa de ley que legitima el cuerpo de la legislación vigente.²³

Como ejemplo del tercer tipo de arreglos están las “concertaciones” iniciadas entre el PAN y el gobierno durante el sexenio de Carlos Salinas. A partir de estos acuerdos con la cúpula de este partido, el gobierno cedía espacios de representación pública, sin pasar por el filtro de la manifestación de las preferencias electorales, lo que implicaba la atribución de puestos de elección popular mediante una lógica extraña al voto a cambio de la complicidad de este partido de oposición en puntos fundamentales del proyecto político.

Este escenario de competitividad cerrada, sin poder compartido y con una incipiente capacidad para la disputa democrática entre partidos, acrecienta uno de los atributos del sistema presidencialista: el ganador toma todo. El avance de la cámara y el contrapeso que ésta pudiera ejercer frente al poder presidencial se han demeritado debido a la ausencia de un cambio político de compromiso en el que:

- a) se reconozca el principio del pluralismo;
- b) se promuevan las condiciones para el establecimiento de arreglos consosociales, y
- c) existan mecanismos de balance y supervisión de la gestión gubernamental.

Los arreglos institucionales sobre los que se construye la relación representación-ejecución en México animan dos preguntas: ¿cuáles son los

²²Los puntos que en el tema de la representación se incluyeron en la propuesta fueron los siguientes:

53. Que se aplique el criterio de mayor proporcionalidad posible para la Cámara de Diputados. Que se estudie la integración de la Cámara de Diputados que garantice esa fórmula de proporcionalidad. Que no haya límite para que en la lista de candidatos a diputados plurinominales puedan aparecer candidatos a diputados de mayoría relativa. Que el reparto de los plurinominales tenga como objeto complementar las bancadas de los partidos que no hayan alcanzado su cuota proporcional con asientos obtenidos por el camino de la mayoría relativa, en ningún caso se le resten curules, independientemente del porcentaje de votación que haya obtenido.

54. Que la composición del Senado se lleve a cabo según el principio de cociente natural y resto mayor.

55. Que se establezca la reelección de los legisladores por un número limitado de periodos a partir del año 2000.

²³En el atribulado proceso de negociaciones para la redacción del texto definitivo participaron: los partidos con representación en la cámara: PRI, PAN, PRD y PT, además de los consejeros ciudadanos del Instituto Federal Electoral y de representantes de otras comunidades de opinión.

efectos de esta diferencia en la efectividad institucional? y ¿cómo incide la Cámara de Diputados en la definición de esta efectividad?

Si se da por buena la idea de que el objetivo fundamental de las constituciones presidencialistas es dividir al poder al hacer al presidente independiente del Poder Legislativo, a la vez que debilitar su posible control sobre él²⁴ y se acepta que esto ha sucedido en México, quedaría por explorar una última cuestión en torno al la cámara y la oposición, la de su radio de influencia en el diseño y supervisión de las políticas públicas.

La supervisión legislativa en el diseño y ejecución de las políticas públicas

Przeworski, Weaver y Rockman coinciden en afirmar que la política democrática actual adquirirá una estabilidad duradera si los países recién democratizados son capaces de manejar problemas tales como el desarrollo económico, la integración política y social, y el alto volumen de demanda pública en contextos de escasos recursos.²⁵

En México se encuentran al menos tres problemas para el logro de estos objetivos: el proceso de democratización se ha centrado en la definición de los procedimientos que harían de las elecciones procesos confiables; el cambio ha dejado prácticamente intactas las estructuras para la toma de las decisiones, y el manejo de los recursos públicos es potestad casi exclusiva del Poder Ejecutivo.

Si bien en el primer aspecto la oposición ha logrado incidir en la definición de una nueva normatividad, en los dos restantes las restricciones institucionales le han dejado un escaso margen de acción. El grueso de la actividad legislativa se dedica al análisis y aprobación de iniciativas provenientes del ejecutivo. En la actividad parlamentaria de las últimas dos legislaturas existe un marcado contraste entre las iniciativas aprobadas que presentó el ejecutivo y aquellas de los partidos. En la LV Legislatura (1991-1994) se aprobaron 79.1 por ciento de las iniciativas del Ejecutivo y 20.9 de los partidos; el porcentaje de las iniciativas de la oposición que fueron aprobadas se distribuyó de la siguiente forma: PAN, 3 por ciento; PRD, 1 por ciento; PPS, 2 por ciento; PARM, 0.6 por ciento, y todos los grupos parlamentarios, 4.29 por ciento. El escenario varió poco en la LVI Legislatura, don-

²⁴Powell, *op. cit.*, p. 873.

²⁵Weaver y Rockman, *op. cit.*, p. 1; Adam Przeworski, *Sustainable Democracy*, Cambridge University Press, 1995.

de 76.1 por ciento de las iniciativas aprobadas fueron del Ejecutivo, en contraste con 23.9 por ciento del resto de los partidos y el porcentaje de iniciativas de la oposición aprobadas fue el siguiente: PAN 7.3 por ciento, PRD 2.8 por ciento, PT 2.8 por ciento, diputados de la LVI Legislatura 0.91 por ciento y todos los grupos parlamentarios 0.91 por ciento.

CUADRO 2
SITUACIÓN DE LAS INICIATIVAS
AL FINAL DE LAS LV Y LVI LEGISLATURAS

Iniciador	LV Legislatura Iniciativas			Iniciador	LVI Legislatura Iniciativas		
	apro- badas	pen- dientes	dese- chadas		apro- badas	pen- dientes	dese- chadas
Asamblea Legislativa del DF	1	1	-	Asamblea Legislativa del DF	-	-	-
PFCRN	-	5	-	Diputados sin partido	2	10	-
Ejecutivo	129	2	-	Ejecutivo	83	1	-
PRI	15	22	-	PRI	7	11	1
PAN	5	26	-	PAN	8	68	3
PRD	2	31	1	PRD	3	40	2
PPS	3	6	-	PT	3	5	-
PT	-	-	-	Diputados de la LVI Legislatura	1	-	-
PARM	1	9	-	Todos los grupos parlamentarios	1	-	-
Todos los grupos parlamentarios	7	1	-				

Fuente: Cuadernos de Apoyo del Sistema Integral de Información y Documentación de la H. Cámara de Diputados, núm. 29, julio de 1994.

CUADRO 3
SITUACIÓN DE LAS INICIATIVAS PRESENTADAS AL CONGRESO DE LA
UNIÓN AL FINAL DE LAS LV Y LVI LEGISLATURAS

LV Legislatura		LVI Legislatura	
Iniciativas aprobadas	205	Iniciativas aprobadas	109
Iniciativas pendientes en comisión	134	Iniciativas pendientes en comisión	135
Iniciativas desechadas	1	Iniciativas desechadas	7
Suma	340	Suma	251

Fuente: Resumen de Actividades Desarrolladas por la LVI Legislatura en lo relativo a las iniciativas presentadas.

Cabe resaltar que, a diferencia de otros países, en México el presidente no se apoya parlamentariamente en su partido para presentar sus iniciativas. En la LV Legislatura al PRI le fueron aprobadas sólo 9.2 por ciento de sus iniciativas y 6.4 por ciento en la LVI Legislatura.

Los problemas antes mencionados hacen de México un caso especial de rendimiento parlamentario, ya que si bien se muestra una dinámica actividad legislativa, sus resultados en términos de incidencia en la toma de las decisiones son precarios. Un factor adicional por contemplarse sería la falta de correspondencia entre la estructura de ejecución (Secretarías de Estado) y las comisiones parlamentarias. Todo contribuye a atenuar la influencia de los partidos representados en la cámara en la puesta en marcha de las políticas públicas.

La ineficacia parlamentaria de la oposición le ha impedido perfilar y reclamar áreas de jurisdicción;²⁶ más aún, su incidencia a través de iniciativas aprobadas se ubica en rubros de escasa influencia y supervisión de la gobernabilidad del país. Dada la estructura de control de la cámara, a la oposición le ha sido posible incidir en aquellos temas que no significan un intento de supervisión o de disenso en relación con el modelo de gobierno. Esto se refleja en los temas de las iniciativas de la oposición aprobadas en las dos últimas legislaturas (véase cuadro 4).

Si se revisa la efectividad institucional de la cámara con base en una agenda de temas que deberían estar cubiertos a través de una actividad conjunta con el fin de procurar un mayor equilibrio en la relación representación-ejecución: definir las prioridades del gobierno, asignar de forma efectiva de los recursos, diseñar mecanismos de supervisión y contrarrestar las demandas conflictivas, parecería que en su mayoría, si no es que en todos ellos, le han sido fijadas “zonas de veto” a la oposición. En las legislaturas analizadas no ha sido aprobada en el pleno una sola iniciativa presentada por la oposición ante las comisiones que representan áreas prioritarias en la toma de decisiones: Hacienda y Crédito Público, Programación Presupuesto y Cuenta Pública, Seguridad Social, Trabajo y Previsión Social, Patrimonio y Fomento Industrial, y Educación Pública.²⁷

²⁶Con respecto a la distinción presidencialismo-parlamentarismo, Verney afirma que en la medida en que se amplíen las capacidades de los gobiernos en los sistemas parlamentarios, se les otorgará mayores prospectos de convertir sus preferencias políticas en políticas que resulten consistentes con esas preferencias. Al establecer su poder sobre las finanzas, las asambleas fueron finalmente capaces de reclamar su propia área de jurisdicción. Verney Douglas, *Parliamentary Government and Presidential Government*, en Lijphart, *op. cit.*, p. 12.

²⁷Véase Cuadernos de Apoyo, Sistema Integral de Información y Documentación, Biblioteca del H. Congreso de la Unión.

Una consideración final

En respuesta a las preguntas que dieron origen a este ensayo, se debe señalar que el presidencialismo en México dista de ser semejante al modelo que funciona en las democracias. El entorno social y simbólico en el que por largo tiempo han funcionado las instituciones en el país, la primacía de los acuerdos informales sobre las formas legales y la definición de relaciones políticas poco proclives a la cooperación y a la aceptación de la pluralidad de intereses han exacerbado muchas de las características negativas que se atribuyen al presidencialismo. Es así que, pese al intenso proceso de cambio político, algunos rasgos del autoritarismo dúctil permanecen vigentes: la concentración del poder en manos del ejecutivo, el binomio presidencialismo-hegemonía parlamentaria de un sólo partido, el conflicto como principio de las negociaciones interpartidistas y la tendencia a que el ganador "tome todo", son los más relevantes.

En el ámbito de la relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, el hecho de que la oficina y el gabinete presidencial conserven el control normativo y material sobre la dirección del gobierno y que el Poder Legislativo mantenga su función de aval formal de las tareas de ejecución del gobierno han desalentado toda posibilidad de que instituciones como la Cámara de Diputados o los partidos políticos limiten o condicionen la definición de los diferentes proyectos políticos.

Por lo que respecta al lugar que ha ocupado el órgano de representación parlamentaria en el cambio, se ha dicho que, salvo excepciones, la Cámara de Diputados no ha sido el foro en que los partidos acuerden los cambios en los códigos de competencia política, ni la institución en donde los resultados de estos cambios se manifiesten de manera significativa. La ausencia de un ajuste institucional cabalmente democrático en la dinámica de las reformas y la incapacidad de la oposición para exigirlo han incidido en una pobre actuación legislativa.

Al evaluar la actuación de la oposición de la Cámara de Diputados es preciso contemplar, además de la incidencia de los factores antes descritos, las restricciones impuestas por la legislación electoral y las características del sistema de partidos. Las desventajas históricas de los partidos y sus perfiles actuales, aunados a una inestable manifestación de las preferencias políticas, han impedido que en México se cumpla una de las premisas de la democracia moderna: la constitución de un sistema fuerte de partidos que provea organizaciones y procedimientos institucionalizados para la asimilación de grupos de interés a la arena política.

Un proceso de democratización que aplace o evada la indispensable reinstitucionalización en favor de un equilibrio de poderes será siempre un proceso inacabado. Una vez consolidados los procedimientos que hacen de las elecciones eventos políticos confiables, se precisan dos requisitos para que la democracia se consolide: un ajuste de las responsabilidades parlamentarias en busca del fortalecimiento de las tareas de representación y un perfil partidista que se adecue, tanto a las condiciones de la competencia como a las expectativas de la ciudadanía.

CUADRO 4

INICIATIVAS PRESENTADAS POR LA OPOSICIÓN
(por partido)

LV Legislatura		LVI Legislatura	
Partido	Comisión	Tema de la iniciativa	Partido
Diversos grupos parlamentarios	Asentamientos humanos y obras públicas Distrito Federal	desequilibrios regionales delitos fiscales en el D.F.	PAN
"	Gobernación y puntos constitucionales	legislación electoral	"
"	Comercio	sociedades mercantiles	"
PAN	Gobernación y puntos constitucionales	asociaciones religiosas	"
"	"	responsabilidades de los servidores públicos	Sin partido
PARM	Justicia	delitos de culto religioso	"
"	Gobernación y puntos constitucionales	asociaciones religiosas	"
PPS	Gobernación y puntos constitucionales	homenajes	"
PRD	Gobernación y puntos constitucionales	asociaciones religiosas	"
"	"	legislación electoral	"
Todos los grupos parlamentarios	Gobernación y puntos constitucionales	uniformidad en los contenidos de las normas	"

Comisión	Tema de la iniciativa
Comercio	cooperativas escolares
Gobernación y puntos constitucionales	legislación electoral
"	"
"	"
"	servicio exterior
"	símbolos nacionales
"	legislación electoral
"	"
Ecología y medio ambiente	ecología
"	"
Gobernación y puntos constitucionales	homenajes
"	"
"	legislación electoral
Justicia y ecología y medio ambiente	fuero común y fuero federal

Fuente: Sistema Integral de Información y Documentación del H. Congreso de la Unión.

La supervisión legislativa de las finanzas públicas en México: de la aprobación del presupuesto a la revisión del gasto público*

LUIS CARLOS UGALDE

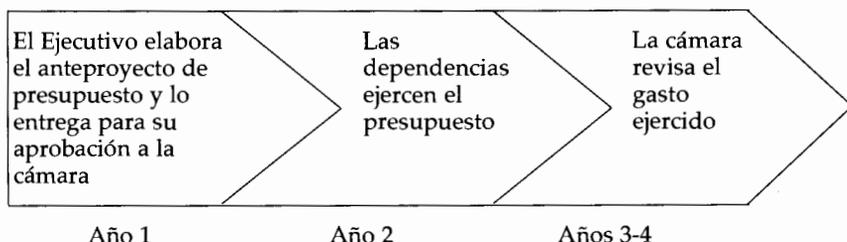
LA SUPERVISIÓN de las finanzas públicas es una de las principales oportunidades del poder legislativo para ejercer un control efectivo sobre el proceso de toma de decisiones. El llamado “poder de la bolsa” es la principal herramienta de la mayoría de los cuerpos legislativos alrededor del mundo para influir en las políticas públicas, para vigilar su diseño e implementación y para frenar y mitigar el dispendio y la mala administración dentro de las organizaciones gubernamentales. En México la ley le confiere suficiente autoridad al Congreso para supervisar el gasto público. Sin embargo, esa autoridad legislativa no se ha traducido en un mecanismo efectivo para influir en el proceso de elaboración del presupuesto y para impedir la corrupción y el mal funcionamiento gubernamental.

La Cámara de Diputados supervisa las finanzas públicas a través de un complejo y multianual proceso presupuestal que implica, por un lado, la aprobación del presupuesto por la cámara misma y, por el otro, la revisión de ese presupuesto una vez que ha sido ejercido al final del año fiscal. Visto de esta manera, el ciclo presupuestal puede ser dividido en tres fases:

- La primera fase corresponde a la elaboración de un anteproyecto por parte del Ejecutivo (la Secretaría de Hacienda y Crédito Público) y su subsiguiente aprobación por la cámara.
- La segunda fase corresponde a la ejecución de ese presupuesto por parte de las dependencias y agencias del Poder Ejecutivo, así como por los poderes Legislativo y Judicial.

*Este texto forma parte de la tesis doctoral *Executive-Legislative Relations in México: The Case of Legislative Oversight or Public Expenditures, 1970-1998*, Columbia University, 1999. Partes de este capítulo han aparecido publicadas en otros textos. Véanse “Los aspectos legislativos del gasto público en México, 1970-1996”, en *Perfiles Latinoamericanos* 10, enero-junio de 1997; “El poder fiscalizador de la Cámara de Diputados en México”, en Gilberto Rincón Gallardo (coord.), *El control de las finanzas públicas*, México, Centro de Estudios para la Reforma del Estado, 1996.

GRÁFICA 1
FASES DEL CICLO PRESUPUESTAL EN MÉXICO



- La tercera fase corresponde a la revisión del gasto público, esto es, al monitoreo de cómo fue ejercido el presupuesto en la realidad.¹

El proceso en su totalidad se extiende por un periodo aproximado de casi cuatro años, desde el momento en que comienza el proceso de elaboración del anteproyecto de presupuesto hasta el momento en que la cámara concluye la supervisión, la auditoría y las investigaciones correspondientes al gasto público ejercido. Sin embargo, ciertas partes de la última fase pueden ir más allá de ese periodo debido a investigaciones ulteriores y a las sanciones que pueden requerir más tiempo para ser culminadas.

La aprobación del presupuesto

La aprobación del presupuesto anual ha sido una atribución exclusiva de la Cámara de Diputados desde 1874 y el Senado sólo interviene en el examen y en la aprobación de la Ley de Ingresos.² Sin embargo, esta separación de la jurisdicción legislativa sobre el proceso presupuestario no existía en la primera constitución del México independiente, aquella de 1824. En esa primera constitución la autoridad para aprobar el presupuesto federal se le confería tanto a la Cámara de Diputados como al Senado. Las cosas cambiaron cuando el Congreso devino unicameral como resultado de una resolución establecida en la Constitución de 1857 que abrogaba el Senado, aunque esta estructura congressional duró solamente 17 años. Un nuevo cuerpo de reformas constitucionales restableció al Senado y el sistema bica-

¹Luis Carlos Ugalde, "Vigilando a los gobernantes", en *Suplemento Enfoque del Periódico Reforma*, 14 de julio de 1996.

²Véanse los artículos 72, 73 y 74 de la Constitución.

meral en 1874, aunque en esta ocasión el Senado perdió su autoridad para participar en el proceso presupuestal: la revisión y la aprobación del presupuesto se convirtió en un poder exclusivo de la Cámara de Diputados. Esta disposición fue ratificada en la Constitución de 1917 y ha persistido inalterada desde entonces.³

De acuerdo con el actual artículo 74 de la Constitución, es atribución exclusiva de la Cámara de Diputados

examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación[...] El Ejecutivo federal hará llegar a la cámara[...] el Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre[...] debiendo comparecer el secretario del Despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos.

El Presupuesto de Egresos de la Federación

El Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) es la suma total de los gastos estimados junto con sus respectivos programas asociados para ser ejercidos a lo largo de cada año fiscal (enero 1 a diciembre 31) por las siguientes unidades del gobierno:⁴

- Poder Legislativo
- Poder Judicial
- Poder Ejecutivo
 - presidencia de la República
 - Secretarías de Estado
 - Departamentos administrativos y la Procuraduría General de la República
 - Entidades descentralizadas y las empresas públicas
 - Fideicomisos públicos.

³Para una excelente revisión de la autoridad del Congreso en lo que se refiere al proceso presupuestal, véase *Derechos del pueblo mexicano: México a través de sus constituciones*, vol. VIII, México, Cámara de Diputados, 1966, pp. 657-773.

⁴El presupuesto especifica los gastos totales que puede ejercer el gobierno federal, en general, y los fondos asignados a cada unidad administrativa para emprender los programas públicos, en particular. En términos jurídicos, “el presupuesto es un documento legalmente vinculante por medio del cual la Cámara de Diputados otorga atribuciones de gasto a las agencias del gobierno federal”. Para cubrir estos gastos, el presupuesto se acompaña por una ley de ingresos, la cual “determina los recursos financieros que se derivan de la recaudación tributaria, de la venta de bienes y servicios públicos proporcionados por el gobierno, y por el nivel de endeudamiento público”. En Benito Nacif, *The Mexican Chamber of Deputies: The Political Significance of Non-Consecutive Re-election*, tesis doctoral, Facultad de Estudios Sociales, Universidad de Oxford, 1995, p. 205.

Con el objeto de elaborar el presupuesto, la Secretaría de Hacienda desarrolla un catálogo de criterios para la formulación del presupuesto de cada dependencia y de cada departamento. Estas directrices contienen objetivos de política económica, reglas y procedimientos administrativos, y topes presupuestales. Este manual es enviado a cada dependencia del Poder Ejecutivo, así como al Congreso y al Poder Judicial alrededor del 15 de junio, y sirve como la base para que cada agencia pueda crear sus propios anteproyectos.⁵

Estos anteproyectos contienen un presupuesto y un Programa Operativo Anual que define las metas y las acciones que deben ser alcanzadas durante el siguiente año fiscal, así como las actividades particulares que deben ser financiadas con el presupuesto. Cada anteproyecto es regresado a la Secretaría de Hacienda alrededor del 20 de julio, la cual a su vez usa esa información para añadir las cifras y para desarrollar un borrador del Presupuesto de Egresos de la Federación. La Secretaría de Hacienda usualmente solicita sugerencias y opiniones, sobre este primer borrador, a diversos actores políticos y económicos, tanto en el interior del Poder Ejecutivo como, y de manera creciente, en lo que se refiere al Poder Legislativo.

Con este primer grupo de opiniones y sugerencias el Ejecutivo prepara el presupuesto, que normalmente es entregado a la Cámara de Diputados hacia la mitad de noviembre, aunque no es sino hasta el 30 de ese mes cuando debe hacerlo de acuerdo con la ley.⁶ A partir de aquí, la Cámara de Diputados solamente tiene unas pocas semanas para examinar y para discutir miles de documentos, para sostener audiencias con las autoridades hacendarias, para desarrollar un dictamen legislativo, para debatir la ley en la cámara y para votarla. La ley presupuestal tiene que ser aprobada antes del periodo que culmina el 15 de diciembre o, en un caso extremo, el 31 de diciembre, como sucedió con la ley presupuestal de 1999 que fue aprobada el 31 de diciembre de 1998, apenas unas horas antes del inicio del siguiente año fiscal. Este calendario solamente deja cuatro semanas, en promedio, para que la cámara analice y vote la ley presupuestal, que es la más importante instancia para que la Cámara de Diputados influya sobre el diseño de las políticas públicas en México.⁷ Este apretado periodo contrasta con las 28

⁵ Véase Jeffrey Weldon, "El proceso presupuestario en México: defendiendo el poder del bolsillo", en *Perfiles Latinoamericanos*, núm. 10, México, FLACSO-México, junio de 1997, pp. 4-7.

⁶ Artículo 20 de la *Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal*, 1994.

⁷ En aquellos años en que inicia una nueva administración, la última ocasión en 1994, el presupuesto es entregado alrededor del 15 de diciembre, mientras que el periodo ordinario de la cámara termina hacia el 31 de diciembre, lo que deja sólo un par de semanas para que los legisladores lo analicen y lo aprueben.

semanas aproximadamente que tiene el Poder Ejecutivo para elaborar el anteproyecto de la ley presupuestal, con el apoyo de miles de personas de todas las áreas presupuestales del gobierno federal, en particular de los especialistas de la Secretaría de Hacienda.

Aunque la Cámara de Diputados parece jugar un papel central en el proceso presupuestario (al menos si uno considera la autoridad formal que le confiere la Constitución), en la práctica dicha cámara ha jugado un papel secundario. El Poder Legislativo no participa en el diseño del presupuesto. Tampoco tiene los recursos ni la tradición para crear un presupuesto por cuenta propia.⁸ Y aunque la Constitución no niega a la cámara el derecho para presentar y para votar un presupuesto propio, tampoco le confiere explícitamente dicha atribución. En la práctica los diputados se comportan como si carecieran de dicha autoridad y, por omisión, han permitido que la Secretaría de Hacienda monopolice la elaboración del Presupuesto de Egresos de la Federación.⁹

Esta tendencia ha comenzado a cambiar de una manera muy rápida desde el inicio de la LVII Legislatura (1997-2000), en la cual por primera vez los diputados de la oposición son mayoría dentro de la cámara. Esta nueva composición partidista ha forzado al gobierno a negociar aspectos importantes del PEF (como fue evidente en el presupuesto de 1999), a sostener largos encuentros de cabildeo con los diputados y a realizar importantes concesiones en diversas áreas con el objeto de obtener la aprobación del presupuesto. Por ejemplo, la ley presupuestal de 1999 sufrió cambios sustanciales y se tradujo en la primera ocasión en que la cámara fue capaz de realizar importantes enmiendas a la legislación. Aun así, el papel fundamental siguió realizándose por parte de la Secretaría de Hacienda, la cual elaboró el anteproyecto de la ley y estableció la orientación general de la política económica, dejando a los diputados el poder secundario para realizar observaciones y modificaciones a una agenda que ya había sido formulada.¹⁰

⁸ Afortunadamente, ya existe una oficina de Finanzas Públicas, creada en 1998. Esta oficina asiste a los diputados en la tarea de analizar los asuntos presupuestales.

⁹ Para una discusión de este proceso, véase Benito Nacif, *op. cit.*, pp. 205-210.

¹⁰ El grado de poder que ejerce la cámara siempre estará limitado si actúa solamente como un comentarista más que como un participante activo en el diseño del presupuesto. El hecho de que la SHCP elabore el anteproyecto del Presupuesto de Egresos implica que la discusión dentro del Poder Legislativo está limitada en gran medida a los términos establecidos originalmente por el Ejecutivo. El Legislativo ni tiene los recursos, ni el tiempo para proponer alternativas o cambios más profundos.

Tan pronto como la cámara recibe el anteproyecto del presupuesto, los diputados y los líderes de los partidos comienzan a expresar sus opiniones con relación a lo que ellos consideran ser los principales aspectos positivos y negativos del presupuesto que se propone. Frecuentemente, el debate sobre el presupuesto ha dado lugar a diversas críticas hacia la política económica gubernamental y se ha usado para sugerir cambios al modelo económico. Antes de que la ley sea votada, se llevan a cabo debates dentro de la cámara en sesiones plenarias, en los cuales cada partido expresa sus juicios acerca de la ley presupuestal y anuncia la intención de su voto. Del análisis de esos debates durante el periodo de 1970 a 1997 se pueden destacar los siguientes aspectos:¹¹

–Antes de 1982, el debate era esporádico y carecía de visibilidad política. En general, los miembros del PAN tenían un papel más activo que los diputados de otros partidos. Sin embargo, sus críticas siempre fueron muy generales y se enfocaban en aspectos muy particulares.

–A partir de 1983, los diputados de izquierda comenzaron a realizar críticas acerca de la orientación de los presupuestos, quejándose de que no permitían una política económica con orientación social. Estas posiciones coincidieron con la era de las crisis económicas que México comenzó a experimentar en el inicio de la década de 1980.

–Desde entonces, el proceso de aprobación del presupuesto (que requiere de la comparecencia del secretario de Hacienda) se ha convertido en la principal oportunidad para criticar la política económica del gobierno, que usualmente es presentada por los diputados de izquierda como neoliberal, imperialista y contraria al bienestar social de la población mexicana.

–Los diputados del PRI siempre han defendido la propuesta de ley, argumentando que garantiza la estabilidad y el desarrollo económico de largo plazo. Con frecuencia, los priístas han rechazado las propuestas de la oposición, arguyendo que son populistas por naturaleza y que, aunque podrían estimular el crecimiento en el corto plazo a través del gasto público, serían contraproducentes en el largo plazo en tanto el país no tenga cómo financiar dichas propuestas.

–Finalmente, los diputados de la oposición siempre han criticado el corto periodo que tienen para examinar y discutir la iniciativa de ley. A

¹¹ *Diario de los debates, 1970-1976.*

partir del momento en que es entregada por el Ejecutivo, alrededor del 15 de noviembre, hasta que finalmente es votada en la cámara, hacia mitad de diciembre, los legisladores no tienen más de cuatro semanas para el largo trabajo de examinar y discutir cantidades inmensas de papeles y de datos.¹² Esta crítica se hizo realidad en los últimos días de 1998, cuando la ley presupuestal para 1999 estuvo a punto de no ser aprobada el 31 de diciembre. La ley original entregada por el Ejecutivo fue sujeto de muchas controversias y cambios. Hubo un momento, en los últimos días de 1998, en que se temió que ocurriera una crisis constitucional porque la ley no tenía el consenso necesario para ser aprobada. Afortunadamente, se alcanzó un acuerdo apenas faltando unas horas para el año nuevo.

—El debate acerca del presupuesto de 1999 fue algo nuevo en tanto que, además de las críticas ideológicamente orientadas del pasado, todos los partidos hicieron observaciones más concretas, sugirieron estrategias y metas alternativas, y arribaron a una propuesta con cifras en sustitución de aquellas propuestas por el gobierno. Por primera vez en muchas décadas, los legisladores descendieron desde el plano del discurso puramente retórico e ideológico, hasta un debate más orientado en función de las políticas públicas. Sin embargo, los beneficios de esta nueva actitud están disminuidos por la escasa calidad y por la poca consistencia y viabilidad de las propuestas hechas por los legisladores, especialmente aquéllos de la oposición.

—Como se señaló anteriormente, los presupuestos de 1998 y 1999 tuvieron una importancia inesperada. No solamente los representantes del poder ejecutivo tuvieron que comparecer en varias ocasiones ante la Comisión de Presupuesto de la cámara, después de lo cual se realizaron diversas modificaciones a la ley original, incluso el propio presidente tuvo que cabildear con varios congresistas y con los líderes de los partidos, una práctica inusual en la política mexicana hasta hace apenas unos pocos años. A fin de cuentas, con concesiones sustanciales y con cambios realizados en diversas áreas de la política pública, ambas leyes fueron aprobadas con el respaldo combinado del PRI y del PAN.

¹²En aquellos años en que inicia una nueva administración (por ejemplo 1970, 1976, 1982, 1988, 1994), la cámara tiene sólo dos semanas para examinar y aprobar la ley (desde el 15 de diciembre en que se entrega la ley hasta el 31 de diciembre en que termina el periodo de la cámara).

En general, durante las últimas décadas, los legisladores han hecho poco uso de sus poderes para modificar la ley presupuestal. No fue sino hasta 1998 cuando se verificó un cambio de gran envergadura en la magnitud de los gastos presupuestales. Esa nueva fuerza legislativa fue evidente durante el debate de las leyes presupuestales de 1998 y 1999. Como se señala en el cuadro 1, el presupuesto de 1998 votado en 1997 marca un cambio importante de orientación al realizarse cambios significativos a la ley original. Antes de este año, los cambios a las propuestas originales de gastos fueron escasos y, cuando existieron, se trataron de modificaciones marginales menores al uno por ciento, lo cual es insignificante en términos del impacto sobre la política económica.

Además de los cambios a los gastos, la cámara frecuentemente introduce recomendaciones y modificaciones al texto y al formato de algunos artículos, pero esas modificaciones tienen un pequeño efecto práctico sobre la orientación general de la política económica.

CUADRO 1
ENMIENDAS AL PRESUPUESTO DE EGRESOS, 1981-1996

Años ^a	Modificaciones		
	En las cantidades de los gastos originales	Administrativas, en la redacción y/o en el formato	Recomendaciones
1981	-No	-No	-Sí
1982	-No	-Cambios en la clasificación administrativa de los gastos	-No
1983	-Rubro 23 disminuye el 0.8%	-Un presupuesto del poder legislativo se presenta por separado	-No
1984	-No	-Se le confiere autoridad administrativa a la SPP para liquidar empresas públicas	-No
1985	-No	-Cambios de redacción	-No
1986	-Rubro 23 aumenta 0.9%	-Reclasificación de los rubros del presupuesto (Instituto Mexicano de Comercio Exterior)	-No
	-Artículo 2 aumenta 0.12%		
	-Artículo 6 disminuye 0.1%		
1987	-No	-No	-No
1988	-Artículo 2 disminuye 9.8%		
	-Artículo 3 aumenta 2.9%		

	-Artículo 4 disminuye 2.8%		
	-Artículo 6 disminuye 6.08%		
	-Artículo 7 disminuye 15.4%		
	-Cambios en el presupuesto de diversas entidades públicas y descentralizadas		
1989	-No	-Cambios de formato y de redacción	-No
1990	-Artículo 2 disminuye 0.01%	-Cambios de redacción	-No
	-Artículo 4 aumenta 5.2%		
1991	-Artículo 2 disminuye 0.01%	-Cambios de redacción	-No
	-Artículo 4 aumenta 3.9%		
1992	-Artículo 2 disminuye 0.05%	-Cambios de formato	-No
	-Artículo 4 aumenta 17.5%	-Reclasificación del presupuesto del Poder Legislativo y del IFE	
1993	-No	-No	-No
1994	-No	-Cambios de redacción	-Incrementar el presupuesto del Poder Legislativo
1995	-Artículo 8 aumenta 0.04%	-Cambios de formato	-No
1996	-No	-Cambios de redacción	-No
1997	-Disminución de:	-Cambios de redacción	-Privatizar el diario <i>El Nacional</i>
	• 6.4 billones de pesos para el Fobaproa	-Reclasificación del capítulo sobre desarrollo social	-Privatizar la compañía papelera PIPSA
	• 2.0 billones de pesos para programas de comunicación		-Regular el salario y los bonos de los funcionarios públicos de alto nivel
	• 100 millones de pesos para la <i>partida secreta</i> del presidente		
	• 400 millones para el Tribunal Electoral		
	• Aumento de 15 billones de pesos para los fondos de los gobiernos locales		
1998	-Cambios fundamentales	-Cambios fundamentales	-

Fuente: *Diario de los debates*, 1981-1996. Diarios nacionales de 1997 y 1998.

* Año en el cual es aprobado el presupuesto para el siguiente año fiscal.

La reducida tasa y el limitado alcance de las modificaciones hechas al presupuesto original presentado por el presidente durante los años que cubre el periodo de estudio reflejan el patrón de un comportamiento pasivo por parte de los legisladores en una de las áreas más importantes para la conducción de los asuntos públicos. Esta pasividad contrasta con los importantes poderes formales que le confiere la Constitución a la cámara. Según Benito Nacif:

La cámara tiene los poderes formales para introducir cambios en aspectos individuales de la ley presupuestal. En la práctica, sin embargo, la cámara y su Comisión de Programación y Presupuesto no tienen ni el tiempo ni la capacidad para modificar los límites de gasto, y rara vez toca una ley que usualmente es el resultado de negociaciones entre poderosos departamentos administrativos. Consecuentemente, el papel de la Comisión de Programación y Presupuesto se restringe a informar sobre los méritos de la política económica de la administración y sobre las tendencias agregadas del gasto e inversión gubernamentales.¹³

Semejante pasividad, sin embargo, parece estar llegando a su fin con la nueva composición política de la Cámara de Diputados.

La votación del Presupuesto de Egresos

Una vez que la SHCP acepta introducir algunos cambios y enmiendas, si es que hay algunos, a la propuesta original, la Comisión de Programación y Presupuesto elabora un dictamen legislativo que contiene las opiniones técnicas acerca de la racionalidad económica del presupuesto, su impacto social, así como una opinión política en la cual la comisión recomienda ya sea su voto de aprobación o su rechazo. En tanto esa comisión no había sido presidida y dominada por miembros del PRI sino hasta 1997, el dictamen siempre solicitó la aprobación del presupuesto. Sin embargo, a medida que la presencia de la oposición en la cámara y en el Comité de Presupuesto ha crecido a lo largo de la presente década, se han incrementado tanto el desacuerdo como las críticas a los dictámenes favorables a las propuestas presupuestales del gobierno y su posición económica. En 1997, con la elección de un diputado de la oposición como presidente de la Comisión de Presupuesto, el dictamen del Presupuesto de Egresos de la Federación de 1998 no fue aprobado sino hasta que se habían realizado diversos cambios y enmiendas, como se señaló en la sección anterior.¹⁴

¹³Benito Nacif, *op. cit.*, p. 210.

¹⁴Con el inicio de la LVII Legislatura (1997-2000), la Comisión de Presupuesto está presidida por Ricardo García Sainz del PRD, y el PRI ha dejado de tener la mayoría dentro de esa comisión. Este nuevo pluralismo ha convertido a la Comisión de Presupuesto y a los debates plenarios en las arenas reales en las que tiene lugar la negociación y la influencia sobre los términos y las condiciones del presupuesto.

Una vez que los dictámenes son entregados a todos los legisladores, con el propósito de informarlos sobre los diferentes aspectos del Presupuesto –incluidas las enmiendas acordadas entre la SHCP y la cámara– la iniciativa de ley es finalmente presentada a votación en una sesión plenaria. En el periodo que va de 1970-1997, el presupuesto de Egresos siempre se aprobó por la cámara. En promedio, el presupuesto pasó con un 85 por ciento de los votos durante este periodo de veinticinco años, con un rango de variación que va de un 60 por ciento –el voto aprobatorio más bajo, en 1988– a un 100 por ciento en siete años dentro del periodo. De 1970 a 1979, se dio un patrón de aprobación casi unánime. Desde entonces, se observa un cambio en el patrón de votación, en la medida en que la cámara empieza a cuestionar diversos aspectos del Presupuesto de Egresos. Ese cambio coincide con una presencia mayor de la oposición en la cámara. Aunque no existe registro de cómo han votado los legisladores en lo individual, una hipótesis plausible, basada en los datos disponibles, sugiere que el Presupuesto de Egresos se vota sobre bases partidistas: el PRI vota a favor, y la oposición usualmente vota en contra de la iniciativa. Esta idea es apoyada por el hecho de que, al incrementarse la presencia de la oposición dentro de la cámara, especialmente desde 1979, se ha incrementado el porcentaje de votos que rechazan el Presupuesto (*el coeficiente de correlación, “r”, entre ambas series de datos es de 0.75 para el periodo en su conjunto*).¹⁵

En lo que hace al Presupuesto de 1998, se aprobó por el 68 por ciento de la cámara, lo que constituye una cifra relativamente alta dada la mayoría de la oposición dentro de la cámara. Esa votación se logró después de largas semanas de negociación entre los funcionarios de la SHCP, los legisladores y los líderes de los partidos. Incluso el mismo presidente de la República tuvo que cabildear durante los días previos a la votación. Al final, el PRI y el PAN votaron a favor de la iniciativa, mientras que el PRD y otros dos pequeños partidos votaron en contra.¹⁶ Un proceso similar ocurrió con el Presupuesto de Egresos de 1999.

¹⁵Los coeficientes de correlación por subperiodos son más bajos: para el subperiodo 1979-1993, $r=0.45$.

¹⁶En los días posteriores a esa votación, los miembros del PAN argumentaron que habían apoyado el presupuesto en virtud de que la mayoría de sus propuestas habían sido incorporadas en la versión final de la ley, especialmente el incremento de los fondos entregados a los gobiernos estatales y municipales.

CUADRO 2
 VOTACIÓN DE LA CÁMARA SOBRE EL PRESUPUESTO
 DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN, 1970-1997

Años ^a	Quórum como porcentaje del tamaño de la Cámara ^b	Porcentaje de votos a favor ^c	Porcentaje de votos en contra ^c	Presencia de la oposición dentro de la Cámara (%)
1970	68	100	0	16
1971	87	100	0	16
1972	70	90	10	16
1973	84	100	0	18
1974	75	100	0	18
1975	72	87	13	18
1976	90	100	0	18
1977	80	100	0	18
1978	83	100	0	18
1979	71	81	19	25
1980	78	79	21	25
1981	70	77	23	25
1982	83	77	23	26
1983	75	90	9	26
1984	61	97	3	26
1985	78	77	23	28
1986	74	75	25	28
1987	65	83	17	28
1988	84	60	40	48
1989	78	84	16	48
1990	76	65	35	48
1991	63	89	11	36
1992	70	80	20	36
1993	77	76	24	36
1997	94	68	26	52

Fuente: Tabla elaborada por el autor con la información obtenida en el *Diario de los debates*, años 1974-1994. Para los datos correspondientes a la presencia de la oposición durante el periodo de 1970-1979, Juan Molinar, *El tiempo de la legitimidad*, México, Cal y Arena, 1991, p. 82.

^aAños en los que la votación del presupuesto, para ser ejercido el año siguiente, tuvo lugar.

^bEl tamaño de la cámara ha cambiado en los años más recientes. Por ejemplo, en 1970, la cámara estaba compuesta por 213 miembros, mientras que actualmente hay 500 miembros.

^cPorcentaje con relación al *quorum* de la cámara el día de la votación.

Controversias jurídicas

En la medida en que la composición de la cámara cambió después de las elecciones legislativas de 1997, en las cuales el PRI perdió su mayoría absoluta, han surgido nuevos desafíos alrededor del presupuesto. Como se hizo

evidente durante las últimas semanas de 1998, no existe una previsión constitucional para el caso en que el Presupuesto de Egresos sea rechazado. No es sino hasta recientemente que esta posibilidad había sido desconsiderada, debido a la tradicional mayoría priísta y a la disciplina partidista de sus legisladores. Sin embargo, el "gobierno dividido" es ya una realidad en México y, junto con ello, nuevos horizontes e incentivos políticos están apareciendo dentro de la cámara para que ejerza de hecho el "poder de la bolsa".¹⁷

Como se hizo evidente durante los meses finales de 1998, las posibilidades de que un Presupuesto de Egresos sea rechazado son más altas. Sin embargo, el artículo 74 de la Constitución sólo establece que la cámara tiene el poder de "examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación". Pero, curiosamente, el texto de ese artículo no menciona el verbo "rechazar". De acuerdo con José Luis Soberanes, quien fuera director del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM:

existe un vacío legal en la legislación presupuestal[...] No está claro qué puede hacerse en caso de que el presupuesto no sea aprobado al primero de enero[...] Lo único que se establece en la ley es que los salarios de los servidores públicos serían pagados a tiempo, pero ningún otro gasto público puede ser desembolsado[...] Ante tal situación, no está claro qué hacer[...] Probablemente el presidente podría iniciar una controversia constitucional ante la Suprema Corte de Justicia con el objeto de resolver la parálisis".¹⁸

Hasta enero de 1999, no existía ninguna previsión constitucional para semejante y creciente posibilidad. Si el tiempo pasa sin un cambio constitucional que permita una solución en el caso en que la cámara rechace el Presupuesto de Egresos, el gobierno mexicano enfrenta el riesgo de una parálisis.¹⁹

¹⁷Estrictamente hablando, existe un "gobierno dividido" cuando un partido distinto a aquel que domina el Poder Ejecutivo posee una mayoría absoluta en el Congreso. Ése no es el caso de México, en el cual el PRI todavía mantiene una mayoría relativa en la Cámara de Diputados, y una mayoría absoluta en el Senado. Sin embargo, el hecho de que una coalición de otros partidos pueda construir una mayoría absoluta, aunque sea para asuntos específicos, crea un escenario similar al de un gobierno dividido.

¹⁸Informado en el periódico *El Financiero*, 14 de diciembre de 1997.

¹⁹Es difícil prever un evento que no ha ocurrido en México anteriormente, al menos en el nivel federal. Sin embargo, en el nivel local algunos acontecimientos recientes pueden arrojar luz acerca de lo que podría pasar con el Presupuesto de Egresos si el Congreso desafiara y rechazara la propuesta del Ejecutivo. El estado de Chihuahua, en 1996, por ejemplo, tenía un gobernador del PAN, mientras el Congreso local tenía una mayoría priísta. En diciembre de 1996, el Presupuesto de Egresos propuesto por el gobernador fue enmendado, sustancialmente modificado y finalmente

La revisión de los gastos públicos

Una vez que el Presupuesto de Egresos es aprobado (primera fase), y que las agencias y secretarías del poder ejecutivo lo han ejercido (segunda fase), da inicio la tercera fase del proceso presupuestal. Ésta consiste en la supervisión del gasto público y la revisión de la legalidad, eficiencia y eficacia con las cuales se implementaron los programas. Para cumplir con esta inmensa y compleja tarea, el Congreso ha delegado esa atribución a un cuerpo técnico llamado Contaduría Mayor de Hacienda.

El monitor central: La Contaduría Mayor de Hacienda

La Contaduría Mayor de Hacienda es la oficina auditora de la Cámara de Diputados, cuya tarea es apoyar a los legisladores en la supervisión y revisión de las finanzas, gastos, legalidad, eficacia y eficiencia en las operaciones gubernamentales.

La Contaduría es una de las pocas organizaciones públicas con casi doscientos años de poseer un estatuto constitucional. Su existencia ha estado garantizada, casi sin interludios, por la Constitución Mexicana desde 1824. Se pueden rastrear los antecedentes de la Contaduría desde siglos atrás, quizás desde la España del siglo xv, cuando el Tribunal de Cuentas fue fundado en 1437 por el rey Juan II de Castilla. Al final de ese siglo, Cristóbal Colón “descubrió” América y una de las principales preocupaciones de la monarquía española fue el control y la administración de los nuevos territorios. Al inicio del siglo xvi, los nuevos colonos comenzaron a descubrir oro, plata y diversas materias primas valiosas, de tal manera que la necesidad de supervisar los negocios de las nuevas tierras se incrementó considerablemente. Al comienzo, los *oficiales reales* (tesoreros reales del rey) administraron las economías de las colonias, recaudaron rentas e impuestos y eran directamente responsables ante el rey.²⁰ Sin embargo, en la medida en que la administración de las nuevas tierras se hizo más compleja, y el espa-

votado. El gobernador vetó el presupuesto aprobado y se produjo un estado de parálisis momentáneo puesto que no existía una previsión constitucional para resolver un problema de esta naturaleza. A fin de cuentas, la negociación política resolvió el problema. En general, las constituciones estatales, al igual que la Constitución federal, no contienen previsiones para tratar conflictos derivados de gobiernos divididos. Para una revisión de este fenómeno al nivel local, véase Alonso Lujambio, “Compartir el poder: gobiernos divididos”, en *Suplemento Enfoque* del Periódico *Reforma*, 25 de mayo de 1997. Acerca del riesgo de parálisis e ineficiencias asociadas con gobiernos divididos al nivel federal, véase David Pantoja, “Gobierno dividido en México: el riesgo de la ineficiencia”, en *Este País*, junio de 1997.

²⁰Véase Enrique Salazar Abaroa, *La Contaduría Mayor de Hacienda: hacia un Tribunal Mayor de Hacienda*, México, INAP, 1989, pp. 58-62.

cio para la corrupción por parte de los oficiales reales se incrementó, se hizo necesario contar con una forma más institucionalizada para supervisar las finanzas de las colonias. En este contexto, el rey Felipe III promulgó la fundación de tres Tribunales de Cuentas en 1605, cuyas oficinas principales estarían localizadas en la ciudad de México, en Lima, Perú, y en Santa Fe, Colombia. Los Oficiales Reales vinieron a operar dentro de los Tribunales de Cuentas, que devinieron instituciones para el control político y económico de las colonias durante los siguientes dos siglos.²¹

Inmediatamente después de su independencia de España, México estableció su primera "Constitución de la República" en 1824, en la que se estableció que el Congreso tendría la facultad de "determinar los gastos gubernamentales, las contribuciones fiscales para cubrir los gastos públicos, los medios para recaudar cuotas e impuestos, así como la autoridad para revisar las cuentas gubernamentales sobre una base anual".²² Como parte de este nuevo marco jurídico, se abrogó el Tribunal de Cuentas y se creó en su lugar una institución llamada Contaduría Mayor de Hacienda, bajo la inspección directa de la Cámara de Diputados. En 1836, se promulgó la creación de un comité de la cámara llamado Comisión Inspectorá para supervisar el funcionamiento de la Contaduría. Esta Comisión Inspectorá ha sobrevivido hasta la fecha, aunque su nombre actual es el de Comisión de Vigilancia.

Sólo en tres ocasiones y por breves periodos, en 1838, 1853 y 1865, se abrogó el estatuto legal y se suspendió la existencia de la Contaduría, para ser sustituida por la anterior organización colonial conocida como el Tribunal de Cuentas. Estos intentos de restablecer esa institución colonial se debieron a los esfuerzos de los grupos conservadores para tratar de reconstruir el "viejo régimen". Desde luego, la historia mexicana del siglo XIX puede ser vista como un largo periodo de lucha entre grupos liberales y conservadores. Fue precisamente cuando los conservadores estaban a cargo del poder ejecutivo cuando el Tribunal de Cuentas se restableció en lugar de la Contaduría.²³

Desde 1867, con el triunfo definitivo, en lo político y lo militar, de los liberales sobre los conservadores, reflejado en la victoria de Benito Juárez sobre el emperador Maximiliano, la contaduría ha existido sin ningún intervalo. La larga historia y el estatuto constitucional del cual ha disfruta-

²¹ *Idem*, y Álvaro Cepeda, *La Contaduría Mayor de Hacienda*, tesis de licenciatura, México, 1974.

²² Salazar, *op. cit.*, pp. 66-67.

²³ La última ocasión en que la Contaduría fue sustituida por el Tribunal fue en abril de 1865, momento en el que Maximiliano trataba de establecer un nuevo imperio de orientación europea en México. Véase *La Contaduría Mayor de Hacienda de México*, México, Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados, s/í, pp. 7-12.

CUADRO 3
CRONOLOGÍA DE LA CONTADURÍA

Año	<i>Acontecimiento</i>
1437	El Tribunal de Cuentas se funda en España por el Rey Juan II de Castilla.
1605	El Rey Felipe III promulga la fundación los Tribunales de Cuentas en los territorios coloniales (México, Perú y Colombia), en concordancia con la organización y las funciones de la Contaduría Mayor de Castilla.
1824	Se promulga la primera Constitución del México independiente. El Tribunal de Cuentas de la Colonia es sustituido por la Contaduría Mayor de México.
1836	Se crea la Comisión Inspector de la Cámara de Diputados.
1838	La Contaduría es sustituida por el Tribunal de Cuentas.
1840	Se promulga el Reglamento Interno del Tribunal de Cuentas.
1846	El Tribunal se sustituye nuevamente por la Contaduría.
1853	El presidente Santa Ana restablece el Tribunal de Cuentas.
1855	El Tribunal es abrogado una vez más.
1857	Se promulga una nueva Constitución Liberal restableciéndose la Contaduría Mayor bajo la jurisdicción y autoridad del Congreso. Se abroga el Senado.
1865	El emperador Maximiliano restablece el Tribunal de Cuentas.
1867	Los Liberales derrotan el movimiento conservador y el presidente Juárez restablece la Contaduría.
1874	Un nuevo grupo de reformas restablece el Senado, pero confiere a la Cámara de Diputados, a través de la Contaduría Mayor de Hacienda, el poder exclusivo de supervisar los gastos públicos.
1896	Se promulga la primera Ley Federal de la Contaduría (la que prevalecerá hasta 1978).
1906	Se promulga un nuevo reglamento interior.
1917	Se promulga una nueva Constitución como resultado de la Revolución. La Contaduría se ratifica como la entidad legislativa responsable de supervisar los gastos públicos.
1937	Se promulga una nueva ley federal.
1978	Una nueva ley federal sustituye a la de 1937.
1980	Se publica un nuevo reglamento interior.
1988	Se promulga un nuevo reglamento interior que prevalece hasta 1997.
1995	El presidente Ernesto Zedillo envía una iniciativa al Congreso para crear la Auditoría Superior de la Federación, una nueva entidad supervisora, dependiente de la Cámara de Diputados, que sustituiría a la contaduría. La oposición y la falta de consenso han obstruido su aprobación. Hasta enero de 1998 la iniciativa no ha sido discutida en una sesión plenaria.
1999	La cámara aprueba la creación de la Entidad Superior de Fiscalización de la Federación, que sustituirá a la Contaduría a partir del año 2000.

do este organismo tienen un escaso paralelismo con relación a otras instituciones públicas mexicanas. Lo mismo se aplica a la Comisión de Vigilancia de la Contaduría, la cual es la única comisión de la cámara que goza también de un estatuto constitucional y es una de las pocas con tan larga historia.

Facultades legales

La Constitución mexicana confiere al Congreso el poder de supervisar los gastos gubernamentales y controlar a la dependencias federales a través del examen y la auditoría de sus cuentas y finanzas. Para hacerlo, la Cámara de Diputados tiene a su disposición la asistencia técnica y financiera de la Contaduría, y posee la autoridad para "vigilar, por medio de una comisión de su seno, el exacto desempeño de las funciones de la Contaduría Mayor" (artículo 74). Para complementar su estatuto constitucional, la Contaduría posee una Ley Orgánica y un Reglamento Interior, los cuales han experimentado diferentes transformaciones y reformas a lo largo del tiempo. En el caso de la Ley Orgánica, su última reforma se instituyó en 1978, mientras que en el caso del Reglamento Interior la última versión data de 1988.

De acuerdo con el artículo 3 de la Ley Orgánica las principales atribuciones de esta oficina auditora son las siguientes:

- Verificar que las operaciones, programas y actividades del gobierno federal cumplen con todas las disposiciones existentes y las leyes relacionadas.²⁴
- Examinar si los gastos y los proyectos de inversión del gobierno federal están emprendiéndose de acuerdo con el presupuesto original.
- Analizar el uso y la aplicación de los subsidios federales y las transferencias gubernamentales otorgadas a las entidades públicas y privadas.
- Evaluar los logros de las principales políticas y programas del gobierno, así como el grado de eficacia y eficiencia para alcanzarlos.
- Promover, ante las autoridades competentes, la persecución de supuestas irregularidades por parte de funcionarios públicos, sea por delitos administrativos o penales.
- Para apoyar sus responsabilidades de supervisión, la Contaduría tiene la autoridad legal para realizar investigaciones en el sitio, requerir información escrita, revisar documentos oficiales, conducir auditorías, y sos-

²⁴Todo un conjunto de leyes, reglamentos internos y provisiones legales regulan el funcionamiento del gobierno federal en México. Los más importantes son: la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley de Ingresos (anual) y el Presupuesto de Egresos (anual), la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la Ley General de Deuda Pública, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de Entidades Paraestatales, la Ley de Planeación, la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, la Ley General de Bienes Nacionales y la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda. Véase *Legislación de la Administración Pública Federal*, México, Ediciones Delma, 1995.

tener entrevistas y audiencias con funcionarios públicos. Si una entidad restringe el acceso a la información o impide la práctica de las auditorías e investigaciones en el lugar, tales hechos se reportarán a la Cámara de Diputados para que decida las medidas por tomar.²⁵

Recursos y estructura

Para cumplir con su mandato, la contaduría tenía en su nómina de 1995 alrededor de 1,100 empleados, incluyendo secretarías, oficinistas, auditores y directores. De acuerdo con entrevistas personales, esta cifra es muy pequeña para los objetivos y responsabilidades desempeñadas por la Contaduría, la cual tan solo en 1995 condujo 550 auditorías e investigaciones.²⁶ Esta cifra contrasta, por ejemplo, con los 3,000 empleados de la *General*

CUADRO 4
EMPLEADOS DE LA CONTADURÍA, 1970-1996
(Años seleccionados)

Año	Empleados
1970	279
1975	279
1981	570
1984	964
1988	1,078
1995	1,100

Fuente: Leobardo Mendoza, *op. cit.*, p. 71. Los datos de 1995 están basados en una entrevista personal con García Villa, el 5 de abril de 1995.

²⁵Sin embargo, los funcionarios gubernamentales ocasionalmente restringen el acceso a la información y a los libros de contabilidad. En 1996, por ejemplo, se le ordenó a la Contaduría investigar la privatización de IMEVISION. Para cumplir con su mandato, la Contaduría solicitó acceso a la información relacionada con ese proceso, pero la Contraloría le negó el acceso solicitado anteponiendo tecnicismos jurídicos. La Comisión de Vigilancia promovió un pronunciamiento por parte de la cámara para demandar la colaboración de las autoridades del Ejecutivo, pero la mayoría del PRI rechazó la petición. Véase Juan A. García Villa, "La Secodam y la Contaduría Mayor de Hacienda", publicado en el diario *El Financiero*, 17 de enero de 1997.

²⁶Javier Castillo Ayala, contador mayor de Hacienda, 16 de agosto de 1995; Hernández Sánchez Mejorada, director de Asuntos Jurídicos de la Contaduría, 30 de octubre de 1995; diputado Juan A. García Villa, presidente de la Comisión de Vigilancia (1994-1997), 5 de abril de 1995.

Accounting Office de los Estados Unidos, cuyas funciones y responsabilidades son muy similares.²⁷

Los recursos financieros de la Contaduría también han sido escasos. En dólares actuales, su presupuesto creció de \$840,000 en 1970 a \$13.5 millones en 1996. Como porcentaje de la cámara, esto representó un promedio de 18 por ciento, con años en donde este promedio fue tan bajo como el 11 por ciento en 1996, y tan alto como el 30 por ciento en 1985. De acuerdo con las

CUADRO 5
PRESUPUESTO DE LA CONTADURÍA COMO PORCENTAJE
DEL PRESUPUESTO DE LA CÁMARA, 1970-1996
(Millones de pesos y de dólares corrientes)

Año	Cámara de Diputados		Contaduría		C/Ch (%) 2/1
	Pesos ^a (1)	U.S. Dólares ^b	Pesos ^a (1)	U.S. Dólares ^b	
1970	0.06	4.8	0.01	0.84	17.1
1973	0.08	6.3	0.01	0.95	15.1
1976	0.11	7.5	0.02	1.13	15.1
1979	0.24	10.5	0.05	2.32	22.0
1982	2.4	42.0	0.3	5.23	12.4
1985	5.7	18.5	1.7	5.58	30.1
1988	47.3	20.6	12.5	5.48	26.5
1991	169.8	56.3	24.7	8.19	14.5
1994	377.6	111.0	57.3	16.87	15.1
1996	906.4	120.8	101.9	13.59	11.2

Fuente: Leobardo Mendoza 1996, p. 169; *Diario de los debates de la Cámara de Diputados*, varios años.

^a Nuevos pesos, para todo el periodo.

^b Para convertir los pesos en dólares, se utilizó el tipo de cambio promedio para cada año. Véase *Estadísticas históricas de México*, INEGI, 1994, t. II, pp. 1006-1007.

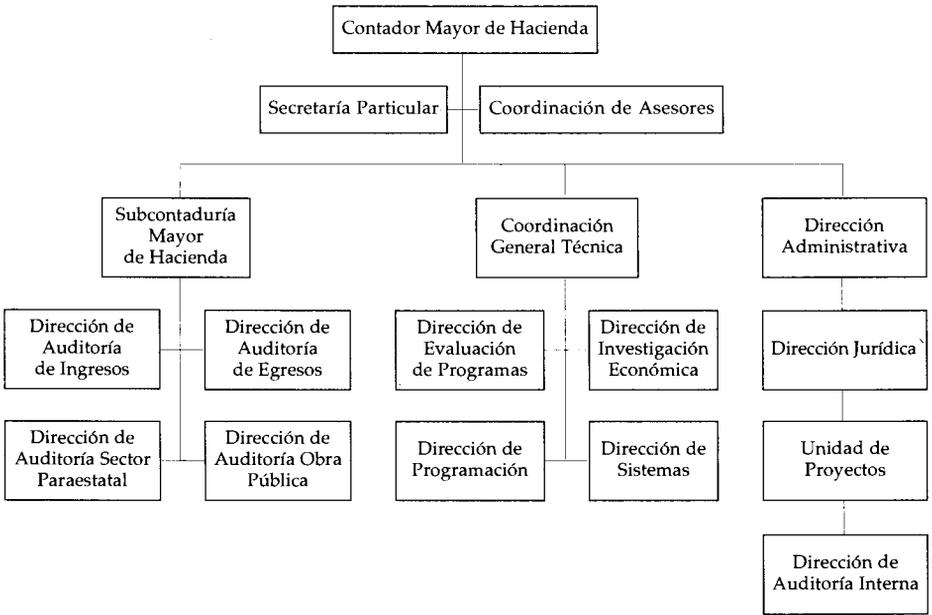
entrevistas al personal de la Contaduría, estos recursos financieros son insuficientes y esta escasez contribuyó de diversos modos al pobre desempeño desplegado por esta dependencia auditora durante el periodo de estudio.

En lo que hace a la organización interna de la Contaduría, está estructurada en varias áreas: ingresos gubernamentales, gastos gubernamentales,

²⁷ Para una descripción de la organización interna y de los recursos de la GAO, véase Harry S. Havens, *The Evolution of the General Accounting Office*. Washington, GAO, 1990. Para una descripción de las mismas funciones en el caso de México, Leobardo Mendoza, *La fiscalización de la administración pública en México*, tesis de maestría, México, FLACSO, 1996, pp. 65-69.

empresas públicas, obras públicas y evaluación de programas, así como las tradicionales áreas de asesoría en asuntos jurídicos, sistemas y administración. La estructura está representada en la gráfica 2:

GRÁFICA 2
CONTADURÍA MAYOR DE HACIENDA



Nombramientos y perfiles
de los contadores mayores
de Hacienda, 1970-1998

Como se puede apreciar en la gráfica anterior, la Contaduría está encabezada por un contador mayor. De acuerdo con su Ley Orgánica, el contador mayor es designado por la Cámara de Diputados basándose en una terna propuesta por la Comisión de Vigilancia. El cargo del contador mayor es de ocho años, renovable solamente a petición especial de la Comisión de Vigilancia. Durante su gestión, el contador mayor es inamovible, excepto por circunstancias especiales, bajo las cuales la Comisión de Vigilancia puede recomendar su remoción a la cámara, la cual tiene la atribución final para votar y remover al contador mayor. Estas circunstancias especiales pueden ser la falta de honestidad, ineficiencia notoria, incapacidad

física o mental, o la comisión de un delito o irregularidad en el desempeño de sus funciones.²⁸

En el periodo de 1970-1997 ha habido nueve contadores mayores. De la lectura de sus expedientes y resultados, vale la pena notar algunos aspectos:

–Todos los contadores mayores fueron “externos” al momento de su nombramiento. En virtud de que la Contaduría Mayor carece de un servicio civil, ninguno de los contadores había trabajado dentro de ella. Sin embargo, muchos de ellos tenían experiencia profesional en las áreas relacionadas con asuntos financieros o de supervisión, como fue el caso de Javier Castillo (1990-1998), quien trabajó en el área financiera del gobierno por varios años antes de integrarse a la Contaduría.²⁹

–Previo a su nombramiento, la mayoría de los contadores mayores habían desarrollado carreras políticas vinculadas al PRI y a la administración pública.

–El caso más notorio de “pertenencia política” a la administración es el de Javier Castillo, cuyo periodo terminó en diciembre de 1998 y quien había desempeñado puestos de alto nivel en las secretarías de Programación y Presupuesto y de Hacienda y Crédito Público. Cuando el ex presidente Carlos Salinas era secretario de Programación y Presupuesto (1982-1987), Javier Castillo trabajó para él dos años como subsecretario. En 1990, durante la presidencia de Salinas, Castillo fue designado contador mayor.³⁰ Cuando Javier Castillo concluyó su encargo en diciembre de 1998, fue nombrado subsecretario del Trabajo por el presidente Zedillo.

–Con la excepción de dos de ellos, ninguno de los contadores mayores duró en su encargo más de tres años. Aunque la Ley Orgánica de 1978 establece un periodo fijo de ocho años, el primer contador mayor bajo las nuevas disposiciones –Francisco Rodríguez– duró en el cargo menos de dos años y su sucesor, Enrique Ojeda, fungió por tres años.

²⁸Véanse los artículos 2, 5 y 6 de la *Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda*, 1978. En la anterior ley, de 1936, no hay ninguna mención concerniente a los nombramientos, la duración del cargo y la remoción del contador mayor. Véase Álvaro Cepeda, *La Contaduría Mayor de Hacienda: legislación y análisis*, tesis de licenciatura, México, UNAM, 1974, pp. 26-41.

²⁹Incluso su tesis de licenciatura es un análisis de las cuentas públicas del gobierno.

³⁰Cuando fue apoyado por el grupo priísta en la cámara como el mejor candidato para ocupar el puesto de contador mayor, en 1990, los partidos de oposición argumentaron que la trayectoria anterior del señor Castillo en el gobierno así como sus conexiones con la gente de la administración pública limitarían su neutralidad, sesgando su desempeño. El diputado Pablo Gómez del PRD argumentó que incluso existía una relación de lealtad política entre el nominado y Carlos Salinas. Tomado del *Diario de los debates*, 27 de noviembre de 1990; diario *La Jornada*, 30 de noviembre de 1990, y *El Universal*, 4 de diciembre de 1990.

CUADRO 6
CONTADORES MAYORES DE HACIENDA,
1970-1998³¹

<i>Nombre</i>	<i>Periodo</i>	<i>Perfil</i>
Rodolfo Merbrilla	1970-1972	n.d.
Antonio Lomelí	1972-1973	n.d.
Claudio Aponte	1973	n.d.
Jesús Castillo	1973-1976	n.d.
Rodolfo González	1977-1978	Nació en 1931. Ingeniero. Estudios de posgrado en Estados Unidos. Miembro del PRI. Antes y después de ocupar el cargo, desempeñó puestos de nivel intermedio en distintas secretarías de Estado y de consultoría en áreas relacionadas con sistemas informáticos y de computación.
Francisco Rodríguez	1978-1979	Nació en 1911. Abogado. Ocupó puestos de dirección en el PRI. Diputado en tres ocasiones, una de ellas justo después de ocupar el cargo. Desempeñó puestos públicos en el estado de Jalisco.
Enrique Ojeda	1979-1982	n.d.
Miguel Rico	1982-1990	Contador. Desempeñó puestos en el Banco de México y en la SHCP subsecretario de Presupuestos en 1977.
Javier Castillo Ayala	1990-1998	Nació en 1945. Economista. Miembro del PRI. Desempeñó puestos de alto nivel en las secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Programación y Presupuesto. Subsecretario de presupuesto siendo Carlos Salinas el secretario titular.
Gregorio Guerrero	1998-2001	Nació en 1947. Contador público. Tesorero de la Cámara de Diputados antes de ser nombrado contador mayor. Trabajó en varias agencias gubernamentales en áreas vinculadas a contabilidad, finanzas y planeación. No pertenece a ningún partido político.

Fuente: *Diario de los debates*. Varios años; *Diccionario Biográfico del Gobierno Mexicano*, varios años; diarios nacionales, varios años.

³¹ Fue un verdadero desafío averiguar los nombres, años de servicio y los perfiles de los contadores mayores. La información no era pública incluso dentro de la contaduría, y como los anteriores contadores mayores eran personajes desconocidos incluso dentro del ámbito gubernamental, la tarea de laborar este cuadro fue enorme; eso explica por qué algunas celdas están vacías. La experiencia de esta investigación refuerza la hipótesis de que el puesto de contador mayor no disfruta de prestigio ni atrae a las personas más prominentes y calificadas.

–Contrario a lo que debería ser, el puesto de contador mayor no ha sido relevante en términos políticos. Esto se refleja en el hecho de que varios contadores mayores abandonaron el cargo para aceptar otras posiciones políticas, que parecerían de menor influencia e importancia. Francisco Rodríguez, por ejemplo, dejó la oficina en 1979 para convertirse en senador; Enrique Ojeda renunció en 1982 para regresar a su profesión como consultor; Rodolfo González se hizo consejero y funcionario de mandos medios en distintas secretarías después de dejar el puesto en 1978.³²

–En general, el puesto de contador mayor no ha disfrutado de prestigio político y profesional. Esto se refleja en el hecho de que la Contaduría no ha incorporado a sus filas a personal de la más alta competencia y capacidad, en comparación con el personal reclutado por el Poder Ejecutivo. Los contadores mayores no han sido, en lo general, personajes prominentes ni antes ni después de concluir su gestión.³³

Fases del proceso de supervisión por parte de la Contaduría

Cada año, el secretario de Hacienda publica la cuenta pública del año fiscal previo, que es un anuario oficial que contiene los registros de las operaciones financieras y contables de las entidades que integran el Poder Ejecutivo.³⁴ La cuenta pública es entregada a la cámara y a la Contaduría, y esa información constituye el punto de partida de un nuevo ciclo de supervisión que toma aproximadamente quince meses para completarse.³⁵ Los pasos más importantes de este proceso son los siguientes.

³² *Diario de los debates*, 2 de septiembre de 1977 y 23 de noviembre de 1982.

³³ Un caso interesante y contrastante relacionado con este asunto es la *Court de Comptes* en Francia, la cual es la oficina de auditoría que supervisa al sector público. Esta agencia disfruta del prestigio social y político más alto en ese país. De acuerdo con ministros y personal de esa organización, la *Court de Comptes* recluta a las personas más calificadas, especialmente a egresados de la prestigiosa Escuela Nacional de Administración Pública. Este patrón de reclutamiento está apoyado por un servicio civil de carrera dentro de la *Court*, que no existe dentro de la Contaduría. De acuerdo con un servidor público francés, “llegar a ser un ministro dentro de la *Court de Comptes* constituye un logro de toda la vida”. Entrevistas personales realizadas en París, Francia, del 22 al 24 de julio de 1996.

³⁴ Artículo 14 de la *Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda*.

³⁵ Con el nuevo presupuesto aprobado en la cámara en diciembre de 1998, que crea la *Entidad Superior de Fiscalización de la Federación*, el periodo de revisión se reducirá en aproximadamente seis meses.

Fase preliminar

–La Contaduría recibe la cuenta pública de parte del Poder Ejecutivo (SHCP), vía la Comisión de Presupuesto, alrededor del 10 de junio siguiente a la finalización del año fiscal.

–Contaduría prepara el Informe Previo sobre la Cuenta Pública, en el cual se proporcionan los puntos de vista generales y las opiniones basadas en una primera revisión de ese documento. Este informe es enviado a la Cámara de Diputados, a través de la Comisión de Presupuesto, alrededor del 10 de noviembre siguiente a la finalización del año fiscal.

–La Contaduría prepara un informe previo de la cuenta pública, que es enviado a la Comisión de Vigilancia, a través de la Comisión de Presupuesto, alrededor del 10 de noviembre.

–Con base en ese informe previo y en su propio análisis, la Comisión de Presupuesto de la cámara elabora un dictamen legislativo de la cuenta pública concerniente al año fiscal previo y lo entrega para su discusión a la cámara, usualmente en el mes de noviembre. El dictamen sirve de base para la discusión y la votación de la cuenta pública.³⁶

–Similar a lo que sucede con el Presupuesto de Egresos, la cuenta pública siempre fue aprobada por la cámara durante el periodo de 1970-1995. En promedio, ese informe ha sido aprobado por el 81 por ciento de los legisladores, siendo el 65 por ciento el porcentaje más bajo de votación con el cual dicho informe fue aprobado en 1995. El patrón de votación observado sugiere que la cuenta pública se vota sobre bases partidistas: entre mayor es la presencia de la oposición, mayor es la proporción de votos en contra del informe (el coeficiente de relación, r , es 0.9).

Fase de investigación

–Una vez que termina la fase preliminar, la Contaduría comienza a obtener información de primera mano para corroborar que los datos contenidos en la cuenta pública son correctos. Para ello, realiza auditorías, visitas domiciliarias, revisa documentos y sostiene entrevistas y audiencias de las entidades que son supervisadas.

–Con esta nueva información, produce el Informe de Resultados de la Cuenta Pública, que se entrega a la cámara, a través de la Comisión de Vigilancia, alrededor del 10 de septiembre del año siguiente a la recepción de la cuenta pública, esto es, casi dos años después de la terminación del

³⁶Véase el artículo 74 de la Constitución, y el artículo 42 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, 1994.

CUADRO 7
 VOTACIÓN DE LA CUENTA PÚBLICA, EN LA CÁMARA,
 1970-1995

Años ^a	Quórum como porcentaje del tamaño de la cámara ^b	Porcentaje de votos a favor ^c	Porcentaje de votos en contra ^c	Presencia de la oposición dentro de la cámara (%)
1970	84	90	10	16
1972	69	92	8	16
1974	69	89	11	18
1976	73	91	9	18
1978	74	91	9	18
1980	79	84	16	25
1982	88	80	20	26
1985	77	81	19	28
1987	66	83	17	28
1989	68	65	35	48
1990	64	77	23	48
1992	77	74	26	36
1993	59	73	27	36
1994	74	67	33	40
1995	79	65	35	40

Fuente: Elaborado por el autor con información obtenida del *Diario de los debates*, años 1970-1995. Para los datos referentes a la presencia de la oposición durante el periodo 1970-1979, Juan Molinar, *El tiempo de la legitimidad: elecciones, autoritarismo y democracia en México*, México, Cal y Arena, 1991, p. 81.

^a Años en los que la votación de la cuenta pública (correspondiente al año previo) tuvo lugar.

^b El tamaño de la cámara ha variado durante las legislaturas más recientes. Por ejemplo, en 1970, el número de diputados era de 213, mientras que ahora es de 500.

^c Porcentaje con relación al *quorum* de la cámara en el día de la votación.

Nota: Los porcentajes están redondeados.

año fiscal en cuestión.³⁷ El Informe de Resultados describe las irregularidades, acciones ilegales, prácticas de mala administración y desviaciones del presupuesto original encontradas en el curso de las investigaciones.

Fase de sancionamiento

Con base en este informe, la Contaduría envía los Pliegos de Observaciones a las entidades públicas y privadas en las que se presume la existencia de irregularidades (artículos 7 y 32).³⁸

—Las entidades notificadas tienen cuarenta y cinco días para responder a esos Pliegos de Observaciones. Si aceptan los cargos, están obligados a

³⁷ Este informe final extemporáneo contiene las conclusiones del examen de la cuenta pública.

³⁸ La Contaduría notifica de este proceso al secretario de Hacienda y Crédito Público.

proporcionar los nombres de los funcionarios culpables y a notificar el tipo de sanciones que se les han impuesto. Usualmente, se hace una promesa de reponer los fondos faltantes, si es el caso. Pero si dichas entidades niegan los cargos entonces deben ofrecer los documentos y las evidencias que demuestren su inocencia.

—Si las respuestas no se entregan dentro del plazo de los cuarenta y cinco días, los funcionarios de las entidades serán sancionados; las cuales pueden provenir de otros actos o comportamientos impropios. Dichas sanciones por no responder a los Pliegos de Observaciones son:³⁹

- Multas que están en un rango de los 100 a los 10,000 pesos, para empresas y personas físicas.⁴⁰
- Suspensión temporal de su cargo, en el caso de funcionarios públicos.

—Si los Pliegos de Observaciones no son invalidados o refutados por las entidades involucradas, se pueden seguir tres cursos de acción:⁴¹

- La Contaduría puede emitir Pliegos de Responsabilidades, dirigidos a funcionarios públicos que se encontraron responsables de malos manejos para que repongan los fondos faltantes. Estos Pliegos de Responsabilidades son créditos fiscales, esto es, pagarés en los cuales dichos funcionarios públicos se obligan a reponer a la Hacienda Pública los fondos faltantes.
- Si las sanciones administrativas se aplican en términos de las leyes que regulan el funcionamiento del gobierno federal, la Contaduría entrega los casos a la Secretaría de la Contraloría, dependiente del Ejecutivo, para que sea ella la que persiga y sancione a todos aquellos que sean responsables por delitos administrativos.⁴²
- Si la conducta ilícita da lugar a delitos penales, la Contaduría presenta una acusación formal ante la Procuraduría General de la República, quien se hace responsable de perseguir y sancionar a los funcionarios implicados.

³⁹ Artículo 48 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.

⁴⁰ Hasta diciembre de 1998.

⁴¹ Véase *La Contaduría Mayor de Hacienda de México, op. cit.*, pp. 35-36.

⁴² Las responsabilidades civiles y administrativas relacionadas con las funciones gubernamentales tienen una vigencia de hasta cinco años posteriores a la fecha en que fue cometido el acto (artículo 37).

—En aquellos casos donde se presume que funcionarios de alto nivel (secretarios de Estado, responsables de oficinas administrativas o empresas descentralizadas) están involucrados en irregularidades y malos manejos, el proceso administrativo o judicial se rige de acuerdo con el Título IV de la Constitución, que se refiere a las responsabilidades de funcionarios públicos.⁴³

De la revisión de este complejo proceso, aparecen dos principales deficiencias jurídicas como obstáculos importantes para lograr mejores y más expeditos medios para sancionar funcionarios y para prevenir la corrupción:⁴⁴

—La Contaduría publica su informe final sobre un año fiscal determinado dieciocho meses después de que ha concluido. Una vez que ese informe se hace público, comienzan los procesos administrativos y judiciales, los cuales pueden tardar varios años antes de ejecutarse y completarse. Este retraso en la revisión del gasto público hace la supervisión menos efectiva y menos eficiente, y a las sanciones más difíciles de aplicar.⁴⁵

—La Contaduría no tiene las atribuciones legales para sancionar y perseguir directamente a todos aquellos que han sido encontrados culpables de corrupción, de conductas ilícitas o de malos manejos. Para aplicar las sanciones, la Contaduría tiene que solicitar la intervención de diversas dependencias del ejecutivo: la PGR, la Secodam y la SHCP, que son “agentes” políticos del presidente de la República, siendo éste último el “principal” del Poder Ejecutivo a quien se está supervisando y sancionando. Por consiguiente, este método indirecto para que los “agentes” emprendan sanciones contra su “principal” limita la autoridad de la Contaduría y hace de las sanciones un proceso burocrático bloqueado frecuentemente por intereses políticos y de grupo en el interior del Poder Ejecutivo.

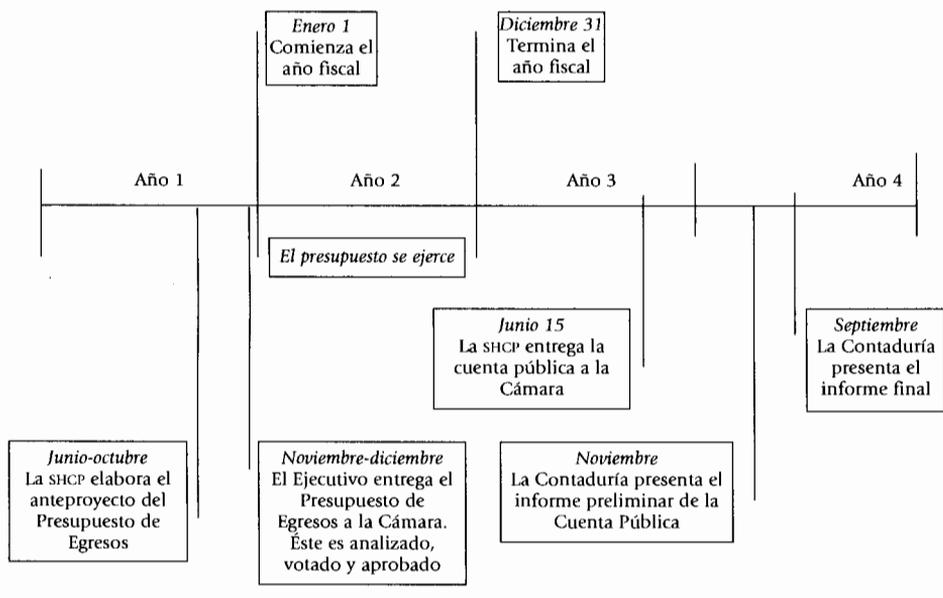
Resumiendo, el conjunto del ciclo presupuestal descrito en las secciones previas (preparación del anteproyecto del presupuesto, aprobación, ejercicio y supervisión del gasto público) se presenta en el siguiente esquema. Con la creación de la nueva Entidad Superior de Fiscalización, a partir del 2000 la duración del ciclo será más corta, en beneficio de la eficacia y eficiencia de la fiscalización legislativa.

⁴³ Artículo 31 de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda y artículos 108, 109 y 110 de la Constitución.

⁴⁴ Conclusiones derivadas de un análisis personal y de diversas entrevistas con miembros de la Comisión de Vigilancia y personal de la Contaduría, incluyendo al contador mayor y al director de Asuntos Jurídicos.

⁴⁵ Con la aprobación en 1999 de las reformas que dan sustento a la Entidad Superior de Fiscalización, empezando el año 2001, el Informe Final será publicado en marzo, cinco meses antes de lo previsto por la ley actual.

GRÁFICA 3 CICLO PRESUPUESTAL EN MÉXICO



El dominio de la supervisión de la contaduría⁴⁶

La Contaduría posee un poder de supervisión sobre un vasto dominio, no solamente de la entidades gubernamentales, sino también sobre empresas y organizaciones privadas que se relacionan con ellas para realizar negocios y contratos, o que reciben subsidios y transferencias de ellas.⁴⁷ En el caso del gobierno federal, la Contaduría tiene facultades para supervisar sus tres poderes:

- Gobierno Federal
 - Poder Legislativo
 - Poder Judicial
 - Poder Ejecutivo

⁴⁶Véase artículo 3 de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, 1978, y el artículo 2 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, 1994.

⁴⁷De acuerdo con este listado, los partidos políticos constituyen los casos *prima facie* para la supervisión que realiza la Contaduría. Sin embargo, en los últimos años y probablemente en las últimas décadas, la Contaduría nunca ha revisado las finanzas de los partidos políticos. Con las reformas políticas de 1996, esta empresa le ha sido conferida al Instituto Federal Electoral.

- presidencia de la República
- Secretarías de Estado, departamentos administrativos y Procuraduría General de la República⁴⁸
- Organismos descentralizados
- Empresas públicas
- Fideicomisos públicos
- Sector Privado
- Empresas que establecen contratos con las dependencias gubernamentales
- Empresas y organizaciones que reciben subsidios del gobierno federal.

El desempeño de la Contaduría

Se pueden utilizar dos principios generales para evaluar el desempeño de la Contaduría durante el periodo de 1970-1996. Por un lado, se puede estimar si se ha alcanzado la meta fundamental de su existencia, esto es, si ha contribuido a mitigar la corrupción dentro del sector público. Por otro, se puede revisar su funcionamiento interno (el cumplimiento de sus procedimientos, la cobertura de sus auditorías) así como la tasa de sancionamiento a través de la cual la Contaduría ha penalizado a funcionarios públicos deshonestos e incapaces, como una medida de su efectividad para combatir la corrupción.

Con relación al primer principio, acerca de cuánto ha contribuido la Contaduría a reducir o combatir la corrupción, es muy difícil establecer una relación causal entre la corrupción observada y el papel jugado por la Contaduría en permitirla debido, por ejemplo, a su falta de pronta y adecuada acción. O, para plantearlo en sentido inverso, es casi imposible, al menos desde un punto de vista metodológico, establecer una relación causal entre la no existencia de la corrupción, digamos en una dependencia específica, y una hipotética influencia de la Contaduría en prevenirla.

Corrupción y malos manejos han sido abundantes en México en las últimas dos décadas: fraudes, quiebra de diversas empresas públicas, enriquecimiento ilícito de distintos funcionarios públicos, crisis económi-

⁴⁸El Departamento del Distrito Federal, esto es, el Gobierno de la Ciudad de México, era una entidad que estaba acostumbrada a los poderes de auditoría de la Cámara de Diputados y de su Contaduría Mayor de Hacienda. Como parte de una reforma establecida en 1994, y que entró en vigor a principios de 1995, las finanzas, las operaciones y la cuenta pública del Departamento del Distrito Federal son revisadas ahora por la Asamblea Local del Distrito Federal a través de su propia Contaduría Mayor. Véase el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, 26 de julio de 1994.

cas recurrentes, entre otros. La evidencia está a la vista. Aún así, sobre una base metodológica, sería controvertido establecer el pobre desempeño de la Contaduría como la causa de tales eventos.⁴⁹ Dada la dificultad para utilizar los hechos de corrupción (o la falta de ellos) como un indicador del desempeño de la Contaduría, el análisis de los procesos y de las sanciones ejercidos se utilizará como parámetro de la efectividad de la Contaduría.⁵⁰

Sanciones

Con el objeto de revisar el ejercicio del gasto público, entre 1975 y 1988, la Contaduría hizo 2,800 auditorías a más de 400 dependencias del sector público. Cada auditoría genera varios resultados, seis en promedio, por lo que existieron cerca de 17,000 resultados susceptibles de contener indicios de anomalías durante ese periodo. De ese universo, la Contaduría promovió las siguientes acciones:

- Hubo reposición de fondos faltantes en 92 casos;
- en 89 casos se enviaron registros y procedimientos a la Contraloría General con el objeto de ejercer acción legal contra funcionarios públicos sospechosos;
- en 76 casos se presentaron demandas penales.⁵¹

En adición a estos casos, hubo 257 instancias en las cuales se inició algún tipo de acción, cifra que debe compararse con las 2,800 auditorías que se realizaron durante el periodo y con los 17,000 resultados obtenidos de esas revisiones. Desde luego, esa baja tasa de sancionamiento, 1.5 por ciento con relación a los resultados y 9 por ciento respecto al número de auditorías realizadas, podría reflejar una baja incidencia de corrupción y

⁴⁹ Aunque, ciertamente, se puede argumentar que una acción más efectiva de la Contaduría habría contribuido a limitar esos casos de corrupción.

⁵⁰ El encuentro y la construcción de indicadores de desempeño fue la parte más difícil de la investigación para este trabajo. La Contaduría carece de libros ordenados y completos acerca de sus actividades. Usualmente, las metodologías y los formatos cambian año con año. En algunos casos, los libros no están disponibles, en otros, cierta información no está disponible para el público. Los funcionarios de la Contaduría consideran la información como propiedad privada y perciben a los investigadores como periodistas en busca de nuevas historias sensacionalistas. Por consiguiente, los indicadores utilizados en este trabajo son aproximaciones al desempeño real. Su validez está restringida por la calidad de la información disponible y encontrada.

⁵¹ Estas cifras se construyeron sobre la base de los informes preliminares y el informe final de la Contaduría, 1975-1988. Cada uno de estos reportes contiene varios volúmenes, cada uno consistente en cientos de páginas. La tarea de construir esas cifras tardó en completarse varios meses. Para los años que no están cubiertos, fue imposible obtener información, sea porque los libros no estaban disponibles o porque la información se presenta en un formato diferente.

malos manejos dentro del gobierno mexicano. Sin embargo, como ha sido demostrado abundantemente con evidencias de las décadas recientes, esa conclusión estaría muy alejada de la realidad. Por consiguiente, es plausible argumentar que la baja tasa de acciones legales iniciadas por la Contaduría es un reflejo de su pobre desempeño al detectar la corrupción y penalizarla.

Recomendaciones

Cada año y basándose en las auditorías que se realizan en las investigaciones en sitio, la Contaduría hace cientos de recomendaciones a las entidades gubernamentales con el propósito de incrementar su eficiencia, frenar el derroche y mejorar su desempeño. Por ley, estas recomendaciones deben responderse e implementarse, pero la evidencia sugiere una baja tasa de respuesta por parte de las dependencias públicas.

Para García Villa, presidente de la Comisión de Vigilancia entre 1994 y 1997, una de las mejores formas de evaluar la efectividad de la capacidad de supervisión de la Contaduría es la revisión de la atención proporcionada a sus recomendaciones.⁵² La Contaduría se comporta pobremente en ese aspecto: entre 1985 y 1992, por ejemplo, la tasa de respuesta fue 57 por ciento en promedio, con cifras tan bajas como el 43 por ciento en 1986.⁵³ El nivel de respuesta es tan bajo que, en 1994, la sección acerca del cumplimiento de recomendaciones se omitió en el informe final.

Estos descubrimientos, aunque limitados, muestran un pobre e ineficiente desempeño por parte de la Contaduría durante el periodo de estudio. Aunque no constituyen pruebas "científicas", sí reflejan un débil e inadecuado trabajo emprendido por la dependencia auditora.

Costos de transacción de la Contaduría

Un factor estructural que restringe la efectividad de la Contaduría para detectar la corrupción son los altos costos de transacción que enfrenta diariamente para operar. El concepto de costo de transacción fue introducido por Ronald Coase en su clásico artículo de 1937 "The Nature of the Firm",⁵⁴ y se refiere a los costos que implica realizar una transacción, es decir, los

⁵²Entrevista personal, el 10 de agosto de 1995.

⁵³Estimaciones hechas por el autor sobre la base de los informes de la Contaduría, varios años.

⁵⁴Ronald Coase, en *Económica*, núm. 4, 1937, pp. 386-405.

CUADRO 8
RESPUESTA A LAS RECOMENDACIONES DE LA CONTADURÍA

Año	Formuladas	Recomendaciones	
		Respondidas (%)	Parcialmente respondidas (%)
1982	162	74.4	ND
1983	505	55.2	ND
1984	2.238	ND	ND
1985	2.586	49.8	12.1
1986	6.616	43.6	6.9
1987	8.097	48.3	1.6
1988	8.587	59.8	2.7
1989	10.347	56.7	2.6
1990	11.752	65.8	1.8
1991	13.601	72.6	2.5
1992	15.525	63.9	2.6

Fuente: Estimaciones del autor basadas en los informes finales de la Contaduría Mayor de Hacienda, varios años.

costos de especificar y diseñar un contrato *ex-ante* y de monitorearlo y hacer lo valer *ex-post*.⁵⁵ Los costos de transacción son de diversos tipos: los costos de medir los atributos de bienes y servicios; los costos de adquirir información útil para hacer una transacción, por ejemplo en la compra de un auto; los costos de la negociación o regateo para alcanzar un acuerdo y hacer contratos; los costos de monitoreo para supervisar que esos contratos se cumplan; los costos de hacer valer y de garantizar que la ley sea respetada, y los costos para proteger los derechos de propiedad.

Así, los diversos costos de transacción en que incurre la Contaduría para cumplir con sus funciones son evidentes. De particular importancia son los costos de información para revisar el gasto público, para monitorear la legalidad de las transacciones gubernamentales y para detectar los malos manejos. Estos costos de información pueden medirse en términos de recursos (humanos, técnicos y financieros) para realizar las auditorías, visitas domiciliarias y para revisar la legalidad de las operaciones gubernamentales.

⁵⁵Para una discusión de la literatura sobre los costos de transacción, véanse Paul Milgrom y John Roberts, *Economics, Organization and Management*, Nueva Jersey, Prentice Hall, 1992; Thráinn Eggertson, *Economic Behavior and Institutions*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990, capítulo 1; Douglas North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990, capítulo 4.

mentales. Dada la imposibilidad de la Contaduría para supervisar todo el universo de las transacciones y actividades del sector público, sólo una pequeña cantidad de dependencias se supervisan anualmente.

Durante el periodo de 1978-1994, por ejemplo, la contaduría sólo pudo auditar, en promedio, 8.9 por ciento de las empresas públicas, las cuales forman el llamado sector paraestatal. Y ha habido años, tales como 1979, 1980 y 1981, en los cuales se auditó menos del uno por ciento del universo de entidades dentro de ese sector. Afortunadamente, el número de entidades auditadas ha estado creciendo de manera sistemática en la última década, así como el número de auditorías realizadas. En 1978, por ejemplo, la Contaduría sólo pudo realizar 47 auditorías para 20 entidades del gobierno federal. Esta cifra tan baja se ha ido incrementando, y para 1994, se practicaron 552 auditorías para 64 entidades. Pero aún cuando se ha incrementado el universo revisado, todavía es insuficiente para obtener un retrato fiel del estado que guardan las operaciones gubernamentales. En el futuro, se necesitarán más recursos para mejorar el alcance de este ojo supervisor del poder legislativo.

Los costos de información que tiene que enfrentar la Contaduría se incrementan por la complejidad de su materia de investigación. Los registros de las entidades públicas se encuentran en libros de muchos volúmenes, de varios cientos de páginas, cada una de las cuales contiene información técnica y financiera de naturaleza muy especializada y variada. Frecuentemente, los libros no siguen los formatos estándar y universales de contabilidad, convirtiendo la empresa en algo sumamente complejo. Otras veces, la información contenida en los diversos libros o fuentes no coincide, o incluso contradice otras fuentes, y repetidamente, la información requerida no está disponible o no se proporciona a los auditores.

Los costos de información constituyen una restricción estructural para el mejor desempeño de cualquier oficina de auditoría. Y aunque son inevitables, existen diversas formas de reducirlos: haciendo la ley más explícita acerca de la responsabilidad de las entidades públicas de proporcionar información periódica; reorganizando la contaduría internamente para lograr economías de escala en sus operaciones cotidianas; introduciendo nuevas tecnologías para monitorear las operaciones gubernamentales, y mejorando las técnicas de contabilidad a lo largo de todo el gobierno federal, entre otros.

CUADRO 9
AUDITORÍAS Y NÚMERO DE ENTIDADES GUBERNAMENTALES
AUDITADAS POR LA CONTADURÍA MAYOR DE HACIENDA,
1978-1994

Año	Sector central			Sector paraestatal			Auditorías por año ^c
	Entidades ^a	Entidades auditadas	%	Entidades ^b	Entidades auditadas	%	
1978	20	15	75	891	5	0.5	47
1979	20	13	65	898	10	1.1	67
1980	20	5	25	903	6	0.6	23
1981	20	5	25	872	4	0.4	14
1982	20	9	45	1,155	14	1.2	185
1984	20	14	70	1,049	33	3.1	390
1986	20	12	60	737	40	5.4	391
1988	20	15	75	412	45	10.9	342
1990	20	13	65	280	57	20.3	393
1991	20	15	75	241	62	25.7	439
1992	20	17	85	217	40	18.4	500
1993	20	18	90	210	37	17.6	551
1994	20	17	85	216	47	21.7	552

Fuente: *Informe Previo de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal*, México, Contaduría Mayor de Hacienda y Cámara de Diputados, años 1969-1993. *Informe de Resultados sobre la revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal*, México, Contaduría Mayor de Hacienda y Cámara de Diputados, años 1969-1993. Para el número de entidades del sector paraestatal, periodo 1977-1981, *Manual de organización de la APF*, México, Presidencia de la República, 1982. Para el periodo 1982-1994, *El proceso de enajenación de entidades paraestatales*, México, Unidad de desincorporación de Entidades Paraestatales de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1994.

^aDe acuerdo con los artículos 1 y 26 de la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (1994)*, la Administración pública centralizada está compuesta por la presidencia de la República, 17 Secretarías de Estado, el Departamento del Distrito Federal, lo que en su conjunto suma 20 entidades. Aunque en los últimos 25 años ha habido variaciones en este número (dentro de un rango de más o menos 2-20 se utiliza aquí como constante).

^bDe acuerdo con el artículo 1 de la misma *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (1994)*, la administración pública descentralizada está formada principalmente por entidades descentralizadas, empresas públicas y fideicomisos públicos.

^cEsta columna muestra el número total de auditorías practicadas cada año por la Contaduría, cantidad que es mayor que la suma de entidades auditadas tanto del sector central como paraestatal, debido a que cada entidad es usualmente supervisada por varias auditorías de diversa clase (por ejemplo, financiera, legal, sistemas, entre otros).

La Comisión de Vigilancia

La Comisión de Vigilancia es la única comisión cameral cuya existencia está reconocida por la Constitución (artículo 74, fracción II), y ha sido así desde 1836. Tiene las siguientes atribuciones:⁵⁶

⁵⁶Véase el artículo 10 de la *Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda*.

- Actuar como el medio de comunicación y el vínculo oficial entre la Contaduría y la Cámara de Diputados.
- Revisar el presupuesto anual de la Contaduría, y entregarlo para su aprobación a la cámara.
- Emitir el reglamento interior de la Contaduría.
- Ordenar a la Contaduría la conducción de auditorías y visitas domiciliarias de ciertas entidades las cuales, a juicio de la comisión, requieren un mayor examen.
- Entregar una terna de candidatos para el puesto de contador mayor de la cámara.
- Realizar, cuando sea necesario, la interpretación jurídica de la Ley Orgánica y el Reglamento Interior de la Contaduría, y resolver las controversias sobre su aplicación, si es el caso.
- Hacer recomendaciones y ordenar acciones correctivas para garantizar la consecución de los objetivos y responsabilidades de la Contaduría.

Como se puede ver, la principal función de la Comisión de Vigilancia es verificar que las responsabilidades supervisoras de la Contaduría se efectúen adecuada y eficientemente, esto es, monitorear al monitor. En cambio, el monitor de la Comisión de Vigilancia es la Cámara de Diputados, la cual es monitoreada, teóricamente, por el electorado y por la opinión pública en general.⁵⁷

Como sucede en el caso de la Contaduría, el desempeño en materia de supervisión de la Comisión de Vigilancia ha sido un tanto pobre durante la mayor parte del periodo de estudio. Comenzando en 1994-1995, esta Comisión ha mejorado su desempeño debido tanto al incremento de los diputados miembros de la oposición, como a su más alta visibilidad política.

La búsqueda de indicadores para evaluar la capacidad evaluadora de la Comisión de Vigilancia es aún más difícil que en el caso de la Contaduría,

⁵⁷La cuestión de cómo monitorear al monitor es algo importante dentro del enfoque institucionalista. En particular, la teoría del agente-principal ha tratado el tema de cómo una autoridad superior supervisa a un agente con el propósito de verificar su desempeño adecuado. Para una reseña de estos temas, véanse Thrainn Eggertsson, *op. cit.*, capítulo 6; Harold Demsetz, "The Theory of the Firm Revisited", en Williamson y Winter (eds.), *The Nature of the Firm*, Nueva York, Oxford University Press, 1993; Armen Alchian y Harold Demsetz, "Production, Information Costs and Economic Organization", en *American Economic Review*, núm. 62, 1972, p. 5; Joseph E. Stiglitz, "Principal and Agent", en John Eatwell (ed.), *The New Palgrave*, Nueva York, Norton, 1989. Para una aplicación de la teoría del *principal-agent* al Congreso de los Estados Unidos, véase Barry R. Weingast, "The Congressional-Bureaucratic System: a Principal-Agent Perspective", en *Public Choice*, núm. 44, 1984.

simplemente porque casi no hay registros. Fue sorprendente descubrir que en 1995, no había archivos de las reuniones o de las actividades realizadas durante previas legislaturas. Dos miembros del personal que laboraba para la comisión dijeron que, cuando ellos llegaron en diciembre de 1994, “la oficina sólo tenía sillas y mesas, pero ni un solo archivo de actividades pasadas”.⁵⁸ De acuerdo con Javier Castillo, contador mayor (1990-1998), “antes de 1994, los miembros de la Comisión de Vigilancia ni siquiera leían los informes emitidos por la Contaduría, ni tampoco se reunían de manera regular. Durante 1995, por ejemplo, hubo alrededor de 12 reuniones, más que todas las reuniones sostenidas en los nueve años anteriores. Reuniones formales y registradas de la Comisión de Vigilancia comenzaron a tener lugar sólo en 1992. Anteriormente, o no se realizaron reuniones o éstas no fueron registradas”.⁵⁹

Con la elección en 1994 del panista Juan Antonio García Villa como presidente de la Comisión de Vigilancia, las cosas empezaron a cambiar. Los diputados comenzaron a reunirse mensualmente de manera periódica y la prensa empezó a monitorear sus actividades. Los informes emitidos por la Contaduría comenzaron a obtener amplia cobertura en los medios de comunicación, y el presidente de la comisión se convirtió en una figura política debido a sus denuncias de anomalías encontradas en los gastos gubernamentales del pasado.

Otro indicador del bajo perfil y de la falta de importancia de la Comisión de Vigilancia durante varias décadas es el número de veces que la comisión ha sido mencionada durante los debates en las sesiones plenarios. Durante el periodo de 1965-1974, por ejemplo, la Comisión de Vigilancia recibió solamente 32 menciones en los debates plenarios, comparado con las 1,855 menciones recibidas por la Comisión de Hacienda. Aunque este número se ha incrementado constantemente durante el periodo de 1965-1994 (desde 32 hasta 529), la cifra es todavía muy baja en cada periodo en comparación con las comisiones de Presupuesto, Hacienda y Gobernación. En promedio, durante el periodo mencionado, la Comisión de Vigilancia recibió solamente 243 menciones, que representan una tercera parte de las recibidas por la Comisión de Presupuesto, una sexta parte de las recibidas por el Comité de Hacienda y una séptima parte en comparación con la Comisión de Gobernación.

⁵⁸Visita y entrevista personal, 5 de abril de 1995.

⁵⁹Entrevista personal, 16 de agosto de 1995.

CUADRO 10

IMPORTANCIA RELATIVA DE LAS COMISIONES DE LA CÁMARA DE ACUERDO CON SUS MENCIONES DENTRO DE LOS DEBATES PLENARIOS

<i>Periodo</i>	<i>Comisión de Vigilancia</i>	<i>Comisión de Presupuesto</i>	<i>Comisión de Hacienda</i>	<i>Comisión de Gobernación</i>
1965-1974	32	417	1,855	1,083
1974-1977	40	895	777	1,403
1977-1980	158	451	611	568
1980-1983	230	804	1,780	2,196
1983-1986	280	757	1,734	1,459
1986-1989	266	1,045	2,154	2,630
1989-1991	409	1,062	2,015	2,708
1991-1994	529	685	1,955	2,859
Promedio	243	764	1,610	1,863

Fuente: Análisis del CD-ROM que contiene el *Diario de los debates*, 1965-1994.

Estas reducidas cifras reflejan la falta de visibilidad e importancia que ha tenido la Comisión de Vigilancia durante el periodo de estudio. También es una muestra de su desempeño ineficaz para detectar y denunciar los malos manejos. Si la comisión tuviera un mayor éxito en este terreno, seguramente habría tenido una mayor visibilidad en las discusiones plenarias.⁶⁰

Comentarios finales

En junio de 1999, el Congreso mexicano aprobó modificaciones a diversos artículos constitucionales para crear la Entidad Superior de Fiscalización, organismo que reemplazará a la actual contaduría a partir del 2000. El nuevo cuerpo auditor tendrá la autoridad para expedir una nueva ley orgánica y un nuevo reglamento interior. Es previsible que, a medida que inicie operaciones la entidad superior y que se publiquen sus nuevos ordenamientos, se superen varias de las deficiencias jurídicas y técnicas señaladas a lo largo de este artículo.

Además de las deficiencias jurídicas y técnicas, otra parte de la explicación de por qué la Cámara de Diputados no ha fiscalizado adecuadamente al poder ejecutivo reside en causas políticas: motivaciones de los diputados,

⁶⁰La validez científica del número de menciones en los debates plenarios, como un indicador de la importancia y el desempeño relativos de la Comisión de Vigilancia, es cuestionable. Sin embargo, es uno de los pocos indicadores "objetivos" que el autor pudo encontrar.

vinculación del poder ejecutivo con la fracción del PRI en la cámara, comportamiento estratégico de los diputados del PRI, escasa presencia de la oposición, entre otros. En los últimos años, sobre todo a partir de 1997, los obstáculos políticos para fiscalizar se han reducido a medida que la oposición ha aumentado su fuerza legislativa. Será importante analizar cómo evolucionan los incentivos políticos para fiscalizar al Ejecutivo después de las elecciones presidenciales y legislativas del 2000.

Los servicios de información y asesoría en el Poder Legislativo mexicano: una reforma pendiente

HÉCTOR DÍAZ SANTANA

Introducción

EL PODER Legislativo mexicano se encuentra en una etapa de transformación política y estructural. El reivindicar las facultades del parlamento para que asuma el peso que le corresponde en la balanza entre los poderes del Estado, sólo se podrá realizar si se profesionaliza el apoyo técnico que toda actividad parlamentaria requiere. Específicamente me refiero a los sistemas especializados de información y asesoría.

Estos servicios representan un pilar fundamental en el sostenimiento del actuar legislativo, ya que contribuyen a la constitución de una institución sólida, garante del debate y la representación nacional, con facultades de control de los actos del Ejecutivo, con un nivel óptimo en la producción y articulación de las normas reguladoras del Estado, y sobre todo, un órgano con autoridad moral suficiente que transmita confianza y credibilidad al ciudadano.

Los servicios de información y asesoría del órgano legislativo mexicano requieren de una urgente transformación, ya que son obsoletos para las necesidades actuales. El integrar un sistema eficiente de información y asesoría es un requerimiento que no ha sido considerado; no obstante, hace años los mismos parlamentarios lo han demandado. Prueba de ello es un estudio realizado en 1995 a la Cámara de Diputados en México en el que se determinó que el mayor problema al que se enfrentaba esta institución era la carencia de infraestructura y asesoría para el trabajo parlamentario.¹ Con ello se confirma que los servicios de información y asesoría representan un tema de vital importancia para el ejercicio legislativo. No se tiene que olvidar que uno de los objetivos del derecho parlamentario es la elabora-

¹Véase *Elites parlamentarias iberoamericanas*, vol. 1, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas y Universidad de Salamanca, 1997, p. 62. El trabajo de análisis fue realizado por el "equipo de investigación sobre elites parlamentarias", coordinados por Manuel Alcántara, Ismael Crespo y Antonia Martínez.

ción de buenas leyes y la toma de decisiones colegiadas que contribuyan para facilitar la convivencia de todos los ciudadanos. Por consiguiente, es importante, como lo refiere Robinson, que los parlamentarios estén en condiciones aptas para emitir juicios de valor con fuerza de ley, en los que tomen decisiones sensatas en beneficio y en representación de la sociedad. La institución parlamentaria se ha transformado, ya no es como en el pasado en que el Ejecutivo recibía por parte del Legislativo la aprobación plena a sus actos de gobierno, como también su beneplácito y aprobación automática a las iniciativas que se enviaban. Con este tipo de actos, el Legislativo desempeñaba un papel pasivo y no de sustancia en la adopción de políticas públicas y en la construcción del Estado nacional.²

La reivindicación de las facultades del Legislativo en gran forma depende de sus herramientas de trabajo, una de las cuales es la información. Tener mecanismos apropiados que suministren información eficaz, proporcionen elementos de primera calidad que reflejen la realidad nacional y permitan a los legisladores contar con factores de juicio es determinante para: sustentar sus argumentos en el debate parlamentario, aportar insumos en el proceso de elaboración y aprobación de las leyes del Estado y suministrar elementos para la emisión de juicios de valor en el control de los actos del Ejecutivo. En este sentido, Robinson afirma que la llave para la democracia depende de una legislatura eficaz y que ésta, al mismo tiempo se supedita, en la efectividad de sus sistemas de información, los que proporcionan como productos finales, elementos determinantes para la toma de decisiones inteligentes sobre temas cada días más complejos. A lo anterior añade que es difícil gobernar, si los representantes de la sociedad no cuentan con instrumentos eficaces para legislar.³

En congruencia con lo anterior, Paoli argumenta que el nivel de capacidad para generar, distribuir y utilizar la información es un elemento que determina el grado de desarrollo democrático del país, situación que al mismo tiempo permite o condiciona la difusión y profundización del proceso democrático. Por lo anterior, la información no se puede considerar en un segundo término, por el contrario, no se deben escatimar recursos para producir material de calidad. Por último, otro punto por considerar consiste en tomar precauciones para impedir distribuir información deficiente,

²William Robinson, "El papel de la información en una legislatura democrática: El caso del servicio de investigación del Congreso de Estados Unidos de Norteamérica", en *Memoria del Primer Encuentro Iberoamericano de Bibliotecas Parlamentarias*, México, Cámara de Diputados, 1994, p. 84.

³Robinson, William, "El papel que juega la información en una legislatura democrática", Cuadernos de apoyo del Sistema Integral de Información y Documentación (Comité de Biblioteca e Información de la Cámara de Diputados), México, febrero de 1999, p. 3.

que pueda restringir el ejercicio democrático entre los actores políticos que se disputan el poder.⁴

Con base en las premisas expuestas, el presente trabajo analizará los sistemas de información y asesoría en el Poder Legislativo mexicano, los que, como lo referiré posteriormente, no son funcionales para las necesidades actuales. La modernización de la institución legislativa es un proceso que requiere iniciarse urgentemente. Tiene que hacerse una profunda reforma técnico-legislativa que debe sustentarse en la voluntad política de los legisladores. Por ello, una prioridad en esta transformación es incluir un sistema de información y asesoría: permanente, eficaz, con personal especializado en temas parlamentarios, pero sobre todo con recursos económicos suficientes que les permitan desarrollar su función en condiciones óptimas. El incorporar esta clase de servicios a la nueva institución parlamentaria otorgará los insumos precisos para que los legisladores desarrollen un debate de calidad; que influirá en la elaboración de las leyes, en los actos de control del gobierno, pero sobre todo en la reivindicación de la actividad legislativa.

La idea de incorporar sistemas de información y asesoría parlamentaria profesional y permanente se instituyó en la reforma a la Ley Orgánica del Poder Legislativo de agosto de 1999. Sin embargo, sólo se hace referencia de forma muy general a esta figura y a las funciones que desempeñarán. La responsabilidad de definir los sistemas de acceso para el personal, el desempeño de las fuentes de información y las atribuciones de los asesores parlamentarios, serán definidas por el Estatuto, que posiblemente se reforme el próximo año. Como se puede apreciar, el futuro de los servicios de información y asesoría todavía es incierto, por ello, el objeto del presente trabajo es dar algunos elementos que podrían integrarse en la conformación de esta figura. Para tal efecto, se describirán algunas notas sobre los requisitos que deben considerarse para tener un sistema eficaz; además, reseñaré como ejemplo el funcionamiento de los servicios de información y asesoría de los parlamentos de Estados Unidos y España, ello con el fin de tener mayores elementos de referencia.

La importancia del trabajo legislativo en el proceso de construcción del Estado

La equidad que debe existir en un Estado democrático entre los poderes Ejecutivo y Legislativo no debe circunscribirse solamente al ámbito políti-

⁴Francisco José Paoli Bolio, "Importancia de la información para el trabajo legislativo", en *Memoria del Primer Encuentro Iberoamericano de Bibliotecas Parlamentarias*, op. cit., p. 51.

co. Es conveniente, como lo refiere Robinson, que también existan equilibrios técnicos. En el proceso de construcción de las normas reguladoras del Estado, generalmente es el ejecutivo quien presenta sus iniciativas. En algunas de ellas, por el asunto que pretenden regular, su interpretación no requiere de un proceso problemático; por tal causa, los legisladores trabajan sobre cánones no escritos, pero sí comprensibles. En sentido contrario, existen iniciativas del Ejecutivo que, por los temas por reglamentar, son demasiado complejas, y por ello consideran que por su tecnicidad no serán inteligibles por los legisladores, por tal causa juzgan que deben tener una aprobación casi automática. Para evitar esa clase de situaciones, el legislativo por sus propios medios debe hablar el mismo lenguaje, el que le permita hacer preguntas determinantes y desconcertantes, contribuyendo así al fortalecimiento del Estado. Para tal efecto, se debe tener un grupo de asesores legislativos que realicen su función permanentemente, con una formación técnica especializada, y que puedan aconsejar a los diputados y senadores, proporcionándoles los insumos que les permitan tener un conocimiento profundo, para la reflexión, enriquecimiento e intercambio de opiniones entre los expertos del Ejecutivo. Con la anterior medida, no solamente se garantiza la eficacia del proceso legislativo, sino que se motiva al Ejecutivo a tener mayor precaución en sus peticiones y lo presiona a realizar consultas previas, que tienen como finalidad "evitar la vergüenza pública".⁵

El Poder Legislativo, además debe comunicarse en el mismo lenguaje técnico, de esta forma podrá cuestionar y desconcertar al Ejecutivo. El debate entre los poderes los beneficia a ambos, los empuja a tenerse respeto y reconocimiento mutuo. Esta relación contribuye a fincar canales de enlace para la consulta recíproca, la que finalmente trasciende en la eficiencia de las leyes y en el desarrollo de políticas públicas, con una visión integrada en beneficio de los ciudadanos.

Robinson afirma que la legitimidad de una legislatura depende de su eficacia y de la forma como toma decisiones en beneficio de la sociedad. Para ello, deben establecer una búsqueda permanente con mayor libertad, sumada a la responsabilidad y lucha por mejorar el bienestar económico de los ciudadanos. Está claro que las legislaturas en el auxilio de sus funciones deben tener óptimos sistemas de información, son su herramienta primordial. Para satisfacer la referida encomienda deben contratar el personal adecuado, profesionales que tengan el mismo nivel que los del órgano ejecu-

⁵William Robinson, *El papel que juega la información en una legislatura democrática*, op. cit., p. 7.

tivo. El desempeño de los agentes de información es el cimiento que sostendrá la gran estructura legislativa, su desempeño como transmisores, intérpretes y compiladores, permitirá orientar y recomendar a los representantes de la sociedad. La eficacia del trabajo legislativo en la práctica es lo que atrae apoyo de los ciudadanos.⁶

La función de los asesores parlamentarios no sólo se circunscribe a una reacción motivada por los estímulos del Ejecutivo. Por el contrario, su labor siempre atenta debe adelantarse a la problemática nacional, de esta forma cuando el Ejecutivo les envía su propuesta, éstos ya conocen perfectamente el tema, así no los sorprenden y los obligan a generar información que, por la presión del tiempo, puede ocasionar errores o deficiencias. Los asesores parlamentarios deben estar siempre alertas a la problemática del país, sobre todo en temas de prioridad nacional. Además deben mantener una actitud activa que les permita sugerir a los legisladores, transmitir al Ejecutivo los temas captados como problemáticos, para su atención respectiva.

La labor de los asesores parlamentarios no es fácil, éstos deben tener, como lo refiere Gonzalo González, los conocimientos y medios técnicos para poder detectar los problemas, proponer alternativas para su solución y facilitar los insumos para la decisión política.⁷ Esta tarea, que como lo señala Paoli consiste en el procesamiento y entrega oportuna de información especializada, a los distintos protagonistas y cuerpos decisorios en el proceso legislativo, es fundamental en todo proceso de aprobación de leyes.⁸

Los asesores parlamentarios por la función que desarrollan se pueden clasificar en dos: los de partido y los institucionales. Aunque podría entenderse que realizan similares funciones, existen marcadas diferencias. Gonzalo ha señalado que los primeros fundamentan su criterio en la oportunidad política; por el contrario, los segundos, realizan su función al servicio de una institución parlamentaria, fundamentando su actuar en la "legalidad y eficacia".⁹ Además, los primeros son contratados por los partidos políticos, sin mediar en la mayoría de los casos un sistema de selección por concurso. Es discrecional para los partidos poder elegir a sus propios asesores, los que algunas veces no necesariamente son especialistas en la materia parlamentaria. Por el contrario, los asesores institucionales son funcionarios que

⁶William Robinson, "El papel de la información en una legislatura democrática: El caso del servicio de investigación del Congreso de Estados Unidos de Norteamérica", *op. cit.*, pp. 84 y 85.

⁷Manuel Gonzalo González, "Los letrados y los servicios de información de las cortes españolas", en *Memoria del Primer Encuentro Iberoamericano de Bibliotecas Parlamentarias*, *op. cit.*, p. 66.

⁸Francisco José Paoli Bolio, *op. cit.*, p. 54.

⁹Manuel Gonzalo González, *op. cit.*, p. 66.

se seleccionan por sus actitudes y especialización profesional, y que tienen como ventaja adicional su calidad de funcionarios permanentes que les permiten, con el paso de los años, acumular experiencias y eficiencia.

La clasificación de los parlamentos de acuerdo con sus sistemas de información y asesoría

La relación entre las fuentes de información y asesoría parlamentaria va íntimamente ligada al desarrollo y a la efectividad que este órgano realiza en el interior del Estado. Si efectuamos un estudio comparado, advertiremos que los parlamentos que carecen de sistemas de información y asesoría, no representan peso político en las decisiones del Estado. En sentido contrario, los parlamentos que en su interior incluyen órganos especializados de apoyo legislativo, se caracterizan por su amplia solidez, la que se demuestra en la madurez de su desempeño y en el contrapeso que ejercen en el actuar del ejecutivo. A continuación describiré la clasificación de los parlamentos de acuerdo con sus sistemas de información y asesoría, para tal efecto utilizaré el modelo de Robinson:¹⁰

Legislaturas de aprobación automática. Se manifiestan en parlamentos de gobiernos autoritarios o totalitarios. Una de las características de este tipo de parlamentos es su papel secundario en el acontecer político del Estado. Su actividad, influida por el régimen gobernante, consiste en legitimar o aprobar todas las disposiciones que les remite el Ejecutivo o el partido de Estado. Este tipo de parlamentos carece de personal de asesoría y de información. En sentido estricto, se podría pensar que no los necesitan, ya que no es conveniente que la misma cámara cuente con insumos que le permitan tener un criterio contrario al Ejecutivo.

Legislaturas emergentes. Se representan en parlamentos incipientes que buscan equilibrar su peso político y con ello reivindicar la labor legislativa en las decisiones del Estado. Esta clase de parlamentos, su servicios de asesoría e información lo integran un personal y equipo mínimo, con un grado de organización suficiente que les permite convalidar o fortalecer las propuestas del Ejecutivo. En el caso de que existan centros de investigación, su función es limitada, lo que se refleja en la carencia de material de estudio o de análisis. La información que habitualmente se genera es de recopilación bibliográfica.

¹⁰Para referir los modelos señalados, se consideraron dos de sus artículos: William Robinson, *El papel que juega la información en una legislatura democrática*, op. cit., pp. 4 y 5; y "El papel de la información en una legislatura democrática: El caso del servicio de investigación del Congreso de Estados Unidos de Norteamérica", op. cit., pp. 85 y 86.

Legislaturas informadas. Sus servicios de información, formados por un grupo pequeño integrado en las comisiones y en la biblioteca, proporcionan a los legisladores reportes y materiales que permitan tener elementos básicos para el debate parlamentario. Sus fuentes de información y estudios son limitados, ya que no realizan una investigación a fondo que les permita determinar opciones políticas y sus repercusiones. A esta clase de legislaturas, Polsby las denominó de "arena", porque destacan más por un acalorado debate, carente de fundamentos técnicos, que por sus propuestas que contribuyen al desarrollo y fortalecimiento del Estado.¹¹

Legislaturas transformadoras. Son propias de los países con parlamentos consolidados, los que tienen la capacidad de modificar las propuestas que presenta el gobierno o desarrollar sus particulares opciones políticas. Una de las características de estos parlamentos se traduce en una relación dinámica con el Ejecutivo, que se manifiesta en un trato de iguales y en el equilibrio de las facultades de los poderes del Estado. En este contexto, los servicios de asesoría e información desempeñan un papel fundamental, que se refleja en una legislatura bien informada. El personal que se emplea es permanente y profesional, lo que produce que sus materiales de alta calidad sean utilizados por los parlamentarios como insumos que aumentan la eficacia en el desempeño del legislador. Asimismo, cuentan con sofisticados equipos de cómputo y telecomunicaciones, los que mejoran el procesamiento de la información. En específico, el personal elabora bibliografías anotadas, resúmenes de proyectos de ley, responde a preguntas rápidas, prepara documentos en los que precisa los pros y contras de las iniciativas presentadas, determina un estado de la cuestión y hace análisis de las repercusiones de las medidas propuestas. Existen también en esta clase de legislaturas servicios de asesoría e información, los que Robinson ha definido como "en el extremo superior de la gama". Éstos, además de realizar las actividades anteriormente descritas, elaboran estudios de prospectiva, en los que definen con gran precisión proyecciones a largo plazo. Sus estudios analíticos posibilitan el ejercicio independiente de la legislatura, son tan sólidos que pueden actuar sin necesidad de recibir apoyo del Ejecutivo. Otra de las características son las herramientas de trabajo que utilizan. El equipo tecnológico es de punta, lo que les permite elaborar bases de datos sumamente completas y modelos por computadoras para el análisis de su área de estudio. Adicionalmente cuentan con equipos de comunicaciones, que les proporcionan información rápida y actualizada.

¹¹Nelson Polsby, "Legislatures", en Fred Greenstein y Nelson Polsby (eds.), *Governmental Institutions and Processes, Handbook of Political Science*; vol. 5, 1975, p. 267.

Requisitos para el funcionamiento eficaz de un sistema de asesoría parlamentaria

Formar un cuerpo de asesores parlamentarios no es una tarea fácil, ya que la actividad que éstos desempeñarán influirá en forma sustancial en el desarrollo de las actividades del órgano legislativo. Por tal razón, se debe ser muy cuidadoso en la forma de su estructuración, los mecanismos de selección del personal, las labores que éstos desempeñen y la responsabilidad que implica un órgano de esta naturaleza. A continuación referiré algunos requisitos básicos que deben operar para el funcionamiento eficaz de estos órganos de asesoría:

- La columna vertebral de un sistema de información parlamentaria son los asesores institucionales. Por ello, el sistema de selección debe fundamentarse en exámenes de admisión rígidos, en los que el aspirante demuestre su capacidad intelectual, sus méritos académicos (preferentemente de estudios de posgrado), su conocimiento en los temas parlamentarios y su habilidad para el desempeño eficaz de la función que se le encomendará. En este procedimiento de selección se deberá garantizar la transparencia y la imparcialidad partidista de los evaluadores. Por otra parte, los asesores deben darles una categoría igual a la de los asesores del órgano ejecutivo, como también el sueldo debe ser similar.¹²
- Tener los medios económicos suficientes para solventar sus gastos. Es un servicio costoso y de eso se tiene que estar consciente. En este caso, lo primero que se requiere es tener la voluntad política para poder absorber el desembolso. Robinson señala que para tener un órgano eficiente de asesoría no se tienen que escatimar en su presupuesto, por el contrario la inyección de recursos generosos es un insumo primordial. En este sentido, pone como ejemplo un dicho norteamericano *you get what you pay for* (tu obtienes aquello por lo que pagas).¹³ Lo que se puede traducir en: si se tiene un órgano de asesoría con pocos recursos, seguramente el producto presentará algunas carencias. Por el contrario, tener presupuesto suficiente permite contar con personal competente

¹²Los asesores parlamentarios en Estados Unidos tienen la misma categoría y sueldo que los del Poder Ejecutivo. Por hacer una referencia, su sueldo, que depende del rango y de la antigüedad, es de 60,000 a 90,000 dólares anuales.

¹³William Robinson, "El papel de la información en una legislatura democrática: El caso del servicio de investigación del Congreso de Estados Unidos de Norteamérica", *op. cit.*, p. 15. En este mismo sentido, señala como ejemplo los servicios de asesoría del Congreso de Estados Unidos, órgano que tiene un presupuesto de 62 millones de dólares.

y equipo de punta, los que seguramente producirán un producto de primera calidad. En este aspecto se debe considerar que un buen servicio de asesoría parlamentaria requiere afrontar distintas clases de gastos, sobre todo en nóminas, libros y equipo técnico. Los salarios deben estar bien remunerados, pues son propios de un personal que es especializado y que tiene que percibir una cantidad similar a los de sus colegas del órgano ejecutivo. El material bibliográfico debe ser completo, actualizado y de otros países, ya que éste constituye un insumo de primer orden. Por último, el equipo técnico es el medio para agilizar la captura y procesamiento de la información.

- Los asesores parlamentarios deben contratarse permanentemente, lo que contribuye a formar y mantener personal especializado. Además es conveniente realizar evaluaciones periódicas y cursos de capacitación. También debe existir un sistema normativo y de escalafón, que señale reglas claras de ascenso y de responsabilidades.

- Los elementos primordiales de todo sistema de información se fundamentan en desempeñar una función apartidista, objetiva, rápida y eficaz. Los servicios de asesoría no se pueden contaminar con predilecciones partidistas, la imparcialidad debe ser una de sus principales virtudes. La rapidez, la objetividad y la eficacia constituyen el respaldo que los legisladores necesitan para el buen desempeño de su función. Si la información llega tarde, ésta no sirve de nada. Si no es objetiva, causará confusión a los parlamentarios. Y por último, si no es un producto de buena calidad, los insumos con que contarán los parlamentarios serán deficientes, lo que influirá para un pobre debate, que repercutirá, a final de cuentas, en la calidad de las leyes.

La técnica legislativa

De acuerdo con Sainz Moreno, se entiende por técnica legislativa el conjunto de conocimientos, normas, procedimientos e instrumentos, que, fundamentados en doctrina, experiencias políticas y conocimientos científicos, proporcionan herramientas al legislador para la "preparación, redacción, ensamble e integración de las normas jurídicas". Los elementos señalados permiten construir ordenamientos jurídicos apropiadamente estructurados en los orígenes que los rigen, como también correctamente sistematizados, los que garantizan el principio de la seguridad jurídica. Agrega que la técnica legislativa es una cualidad que le permite a los legisladores saber redactar nor-

mas fundamentadas en la sensibilidad, la intuición y en la habilidad adquirida en los años de experiencia parlamentaria.¹⁴

En un sentido más amplio, para Camposeco, la técnica legislativa es un conjunto de conocimientos, reglas, procedimientos e instrumentos, que sustentados en un argumentos científicos y experiencias políticas, "permiten al legislador la adecuada formulación y correspondencia, en los respectivos derechos, potestades y deberes, dentro de los diferentes sistemas y subsistemas vigentes; la apropiada construcción lingüística de los textos normativos, y/o la supresión de la vigencia parcial o total de las normas así como la aplicación de las reglas específicas para resolver los problemas no sólo de acumulación de normas, sino de integración en los diferentes órdenes y sistemas normativos del Estado".¹⁵ A lo anterior agrega que la técnica legislativa nace como respuesta a la crítica que era objeto el contenido y la redacción de las leyes, a la saturación e incongruencia normativa y a la confusión que se manifiesta entre la interpretación y resolución de conflictos de las diversas legislaciones. En su opinión, la técnica legislativa responde a dos criterios fundamentales. El primero analiza y estudia los aspectos básicos de la legislación, por medio de la sistematización de criterios sobre la forma en que deben estructurarse las leyes. El segundo "facilita el análisis de los aspectos materiales de la creación de leyes", es decir, señala su lenguaje jurídico; establece criterios para que tengan congruencia con las normas de diversa jerarquía, y establece fórmulas que le permiten resolver conflictos jurídicos ya existentes, entre los aspectos formales y materiales (sujetos que intervienen, tiempo y espacio de aplicabilidad de la norma). Por último señala que la técnica legislativa es un medio para prever las consecuencias de los actos legislativos y tomar las medidas oportunas para no cometer errores.¹⁶

Aunque todos los legisladores deben tener conocimientos básicos de la técnica legislativa, es sumamente importante que los parlamentos modernos integren en sus cuerpos de asesores o centro de investigación a expertos en la materia. Los parlamentarios algunas veces carecen de conocimientos técnicos, como también su ritmo de trabajo les impide recopilar los elementos suficientes para el debate. Es por ello que se deben integrar asesores que conozcan la técnica legislativa. Estos funcionarios pueden preparar un

¹⁴Fernando Sainz Moreno, "Técnica normativa: visión unitaria de una materia plural en la técnica legislativa a debate", en Jesús M. Corona Ferrero, Francesco Paul Vall, José Tudela Aranda (coords.), *La técnica legislativa al debate*, Madrid, Tecnos, 1994, pp. 19 y 20.

¹⁵Miguel Ángel Camposeco, "La técnica legislativa", en *Quórum*, año VII, núm. 58, México, Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, enero-febrero de 1998, p. 124.

¹⁶*Ibidem*, pp. 122 y 123.

dossier con documentación bibliográfica, presentar dictámenes de la viabilidad de las iniciativas, redactar propuestas y asesorar en aspectos técnicos de las leyes. La profesionalización de la actividad parlamentaria depende de la precisión, conocimiento a fondo, la claridad y eficacia de sus leyes; por ello se deben utilizar en este proceso las mejores personas y herramientas que permitan la configuración y sistematización de los ordenamientos jurídicos, propios de la técnica legislativa.

México

Los sistemas de información y de asesoría establecidos en el Poder Legislativo mexicano requieren de una urgente transformación, pues no son funcionales para satisfacer las demandas actuales. Ello repercute en el desempeño de los legisladores, los que en el debate parlamentario muestran su incapacidad para defender sus posiciones con argumentos técnicos. En este mismo sentido, otro punto importante por considerar es el carecer de “parlamentarios de carrera”. En México no se contempla la reelección inmediata, por lo tanto, los legisladores con experiencia son muy pocos con relación al número de integrantes de las cámaras. Es decir, en México, la “carrera parlamentaria” es casi inexistente.¹⁷ De lo anterior no es difícil deducir que el órgano legislativo mexicano tiene dos serios problemas; uno es político y el otro técnico, dilemas que en su conjunto repercuten en la calidad de la propuesta y en la efectividad del debate parlamentario. Esta situación, producida por la carencia de recursos eficaces de información y asesoría y de experiencia legislativa, tiene que modificarse con el fin de reivindicar el papel y la responsabilidad que el Poder Legislativo tiene con la sociedad.

Es importante que el Congreso cambie la imagen que tiene ante la opinión pública, ya que, como lo refiere Romero, existe una clara y generalizada decepción por el desempeño de los legisladores, a los que consideran que utilizan su cargo como un medio para escalar posiciones políticas. Ello produce que por el pobre debate no existan incentivos para que la sociedad se interese por la actividad que se desarrolla en el parlamento. Ante esta muestra de apatía justificada, que es secundada por la pésima imagen que tienen los legisladores ante la opinión pública, una respuesta

¹⁷Un estudio que se realizó en el año de 1996 en la Cámara de Diputados expuso que solamente el 33 por ciento de los diputados se dedicaban por entero a la política. Ese porcentaje es de los más bajos a nivel Iberoamérica, por citar un ejemplo, la media es del 46 por ciento en otros países. Véase *Élites parlamentarias iberoamericanas, op. cit.*, p. 56.

para el cambio consiste en elevar la calidad del debate parlamentario. Con esta medida, los legisladores podrían incrementar su aceptación social y así reivindicar la función del parlamento.¹⁸

Como lo expuse anteriormente, el objetivo del presente trabajo es ofrecer algunas alternativas para la transformación del Poder Legislativo mexicano. Para tal fin, efectuaré un análisis del desempeño de los sistemas de información y asesoría. Es conveniente hacer la aclaración: las dos cámaras tienen sistemas semejantes, por ello, para no duplicar, principalmente referiré el funcionamiento de la Cámara de Diputados. El desarrollo de la exposición girará sobre los órganos que en el interior de la cámara realizan actividades de información, asesoría e investigación, éstos son: los servicios de asesoría dentro de las comisiones los servicios de información, y el Instituto de Investigaciones Legislativas.

Los servicios de asesoría de las comisiones parlamentarias

En México, los asesores parlamentarios están integrados en las comisiones de las cámaras. A diferencia de los parlamentos modernos, que se caracterizan por tener órganos especializados de carrera de información y asesoría que desempeñan su labor institucional al margen de una dependencia partidista, en México los asesores no realizan un examen de acceso, como tampoco una actividad permanente, no son de carrera, generalmente no son expertos en la materia y son nombrados por designación por el presidente de su comisión.

El tener a los asesores asignados en las comisiones tiene su justificación y es importante. Las comisiones son el eje fundamental de la actividad parlamentaria, ya que tienen como función, y así lo ha referido Santaolaya, el estudio y redacción de las legislaciones, la representación social, el control de los actos de la administración pública y su obligación de informar a la sociedad sobre su gestión.¹⁹ Sin embargo, el problema que se presenta es que estos asesores habitualmente no son expertos en la materia, propiciando con ello una seria deficiencia en su funcionamiento. No se tiene que olvidar que la función de las comisiones es muy variada, pues orgánicamente no sólo están facultadas para preparar con antelación dictámenes

¹⁸Vidal Romero, "Congreso y opinión pública", en *Quórum*, segunda época, año VII, núm. 59, México, Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, marzo-abril de 1998, pp. 151 a 157.

¹⁹Fernando Santaolaya, *Derecho parlamentario español*, Madrid, Espasa Universidad, 1990, p. 176.

(artículo 72 constitucional) y actos de control de la administración pública federal (artículo 93 constitucional), sino que además tienen la obligación de pronunciar su criterio sobre una ley determinada, preparar informes, opiniones o resoluciones para que las cámaras cumplan con sus atribuciones constitucionales.²⁰ Por la responsabilidad que tienen las comisiones, es fundamental auxiliarse con asesores expertos en las distintas materias.

El sistema de asesoría en el Poder Legislativo sigue operando con base en lo establecido en la anterior Ley Orgánica, la que especificaba que cada una de las diversas comisiones tiene un presupuesto asignado. Además para su funcionamiento, se asistirán de un secretario técnico, asesores y auxiliares (artículo 47 y 80). El presupuesto de cada una de las comisiones, como el número de asesores y auxiliares, no se encuentra reglamentado, por ello, se asignan a criterio. Entre más importante sea la comisión, más presupuesto y personal tiene. En lo que respecta al trabajo legislativo en el interior de la comisión, es el presidente de la misma quien está facultado para solicitar al Poder Ejecutivo y a la misma cámara la información, documentos y entrevistas que requiera. Esta tarea podrá ser auxiliada con los apoyos técnicos e informativos que se tengan en la cámara (artículo 42).

El sistema de asesoría mexicano presenta los siguientes inconvenientes:

- Los secretarios técnicos, los asesores y los auxiliares²¹ que se contratan para laborar en la comisión en la mayoría de los casos no son especialistas, por lo tanto carecen de fundamentos teóricos y prácticos para el desarrollo de los trabajos que se ventilan en las distintas comisiones. Éstos son designados por el presidente de la comisión en turno. Habitualmente, las personas contratadas tienen una relación estrecha con el diputado presidente de la comisión; podrían ser: asistentes de la campaña, antiguos colaboradores, personal que se integra por un compromiso político o de campaña, y, me atrevo decir, con base en un sondeo que realicé en el interior de la Cámara de Diputados, son mínimos los que se emplean por su conocimiento en el tema materia de la comisión.
- El personal contratado carece de una formación especializada en técnica legislativa, lo que implica que los trabajos que se realicen en el interior de las comisiones sean muy desiguales. El estar falto de una

²⁰ Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Para la Cámara de Diputados, véanse artículos 39 a 42, y para la de senadores 85 a 103.

²¹ En lo sucesivo, al mencionar el cuerpo de asesores, integraré a los secretarios técnicos, asesores y asistentes de las distintas comisiones.

metodología de la investigación repercute en los insumos que se dan a los diputados para el debate parlamentario. La técnica legislativa permite elaborar documentos que precisan la importancia de los conceptos; presentan una radiografía del estado actual del tema a discutir; fundamentan la justificación de la ley, basados en datos técnicos y teóricos, y facilitan los elementos para tener puntos de convergencia.

- No se realizan exámenes de admisión en los que se seleccionen en personas expertas en temas parlamentarios o capaces de realizar con profesionalismo actividades de investigación y documentación.

- El cuerpo de asesores no es personal permanente. Ello implica que la experiencia en la mayoría de los casos es mínima. Cuando inician su función es un periodo de aprendizaje, lo que produce dilación en la actividad parlamentaria o puede ocasionar que los primeros documentos elaborados tengan serias deficiencias. Otro de los problemas que se presentan es que las comisiones que concluyen su mandato algunas veces no dejan ordenados los archivos o el material bibliográfico que se utilizó en el ejercicio de su gestión. Si a ello le agregamos, y por cierto no se han suscitado pocos casos, que las comisiones que concluyen se llevan parte del material bibliográfico o de investigación, que era empleado en esa área, la comisión que toma la estafeta tiene que empezar de cero. Si el personal fuera inamovible, la experiencia de muchos años les daría un nivel de asesoría óptimo, los convertiría en expertos en su materia y ellos mismos serían los responsables de mantener la documentación ordenada y completa.

- Se politiza la función de la comisión, ocasionando que se pierda la imparcialidad. Si se considera que el cuerpo de asesores es contratado por el presidente de la comisión, se puede presentar el caso de que exista una relación de dependencia político-partidista. Por tal causa, los servicios que éstos presten pueden estar influidos por el criterio o necesidades propias del partido o diputado que preside la comisión. Un órgano de esta naturaleza, para que funcione eficientemente, debe excluir en su ejercicio la parcialidad partidista, ya que ella representa el colectivo social y no un partido determinado, para ello están los grupos parlamentarios.

- Se carece de un sistema de capacitación permanente para los asesores de la comisión. Una de las innumerables obligaciones de los asesores parlamentarios es mantenerse al día de los temas materia del área de su responsabilidad. Esta actividad tiene que fortalecerse con cursos de capacitación, que les permitan incrementar sus conocimientos y conocer

nuevas técnicas, las que repercutirán en beneficio de los materiales que entreguen para el ejercicio parlamentario.

Con el objeto de dar respuesta a algunos de los inconvenientes anteriormente planteados, se incluyó dentro de las modificaciones que se realizaron a la Ley Orgánica del Poder Legislativo en agosto de 1999 el servicio de carrera parlamentaria. Por cierto la reforma hecha a la Ley Orgánica principalmente se tomó como referencia el sistema español. Esto es, se integró por medio de una Secretaría General, los servicios de apoyo legislativo, en los que se incluyen los de asesoría. Sin embargo, la referida normativa es muy ambigua. Aunque señala la inclusión de funcionarios permanentes para el apoyo del proceso legislativo, no especifica cuál será el futuro de los servicios de asesoría en el interior de las comisiones. Parece ser que se pretendió dar un primer paso y dejar toda la responsabilidad a una norma inferior, la que posteriormente será modificada; me refiero al estatuto. En mi opinión, si no hay una decidida voluntad política, el sistema actual de asesoría en el interior de las comisiones no tendrá cambios. El que los presidentes de las comisiones puedan nombrar a los funcionarios que integran su comisión, los ayuda a mantener sus cuadros políticos, como también a cumplir con algunos compromisos de campaña. Es el momento de romper con esos viejos vicios.

El integrar un sistema permanente y especializado de asesoría parlamentaria todavía tardará algunos años. El cuantificarlos sería difícil; sin embargo, sí son muchos o pocos, dependerá de la voluntad y decisión política de los grupos parlamentarios de las cámaras. El primer paso ya se dio con la nueva Ley Orgánica, que contempla la modificación de la estructura actual, con el fin de fortalecer los trabajos de la cámaras por medio de personal permanente y de carrera. En términos reales, ya se determinó el marco general y queda pendiente el específico, que es al fin de cuentas el más importante. A continuación referiré las disposiciones que, en materia de apoyo parlamentario, contiene la nueva Ley Orgánica para la Cámara de Diputados y para el Senado:

Cámara de Diputados

La Ley Orgánica del Congreso especifica que el servicio de carrera parlamentaria dependerá jerárquicamente de la Secretaría General.²² Ésta a su

²²Es conveniente resaltar que las facultades que tiene el secretario general son muy amplias, entre ellas (artículo 48): a) preparar las sesiones y fungir como secretario de la Conferencia para la

vez delega como responsable directo a una nueva secretaría denominada “de Servicios Parlamentarios”, la que por ley debe integrarse por funcionarios de carrera. La actividad de la Secretaría de Servicios Parlamentarios se circunscribe a lo siguiente (artículo 49):

- Servicios de asistencia técnica a la presidencia de la Mesa Directiva.
- Servicios de la sesión (preparación y desarrollo de los trabajos del Pleno).
- Servicios de las comisiones (organización y asistencia en el desarrollo de los trabajos de la comisión).
- Servicios del diario de los debates (elaboración del *Diario de los debates* y de la *Gaceta parlamentaria*).
- Servicios del archivo (formación, clasificación y custodia de expedientes del pleno y las comisiones).
- Servicios de bibliotecas.

Cada uno de los servicios se encuentra constituido en dirección de área. A lo anterior se suman tres distintas áreas de estudio, que se denominan “centros”, los que se dividen en finanzas públicas, de estudios de derecho y de estudios sociales.

De acuerdo con la Ley Orgánica, la Secretaría de Servicios Parlamentarios es también responsable del área de estudios e investigación, mas no depende de ella la contratación y capacitación del personal de carrera. Esa facultad se trasladó a la Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros, que es al mismo tiempo responsable de elaborar el estatuto para la organización y funcionamiento de los servicios de carrera. El estatuto deberá especificar las disposiciones para el ingreso del personal señalado, como también los mecanismos de capacitación, los que serán responsabilidad de la Unidad de Capacitación y Formación Permanente (artículo 55). Adicionalmente, el Estatuto deberá integrar dos métodos para la contratación del personal de asesoría. El primero se refiere a la experiencia en el tema, disposición que se integró para mantener el personal actual. El segundo está dirigido a nuevas contrataciones por medio de exámenes de ingreso. Por último, el estatuto determinará los mecanismos de capacitación y de escalafón del personal de carrera (artículo 57). Aunque la Ley Orgánica delimi-

Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos; b) dirigir los trabajos y supervisar el cumplimiento de las atribuciones y el correcto funcionamiento de las secretarías de Servicios Parlamentarios y de Servicios Administrativos y Financieros, y c) formular los programas anuales de naturaleza administrativa y financiera.

ta de forma general las disposiciones reglamentarias, será el estatuto el que precisará finalmente, la estructura orgánica, las formas de acceso y las facultades de estos servicios. Lo anterior descrito considero que suscita dudas, pues no se especifica si se seguirán conservando los servicios de asesoría tal como se encuentran para las comisiones, o si de forma independiente se integrará otro órgano de asesoría, similar al de Estados Unidos o España, que otorgue sus servicios a todas las comisiones. De ser la segunda opción, la eficiencia o no de los servicios de asesoría depende de la forma como se elabore el estatuto.

Cámara de Senadores

A diferencia de la Cámara de Diputados, el Senado no cuenta con una secretaría general de la que dependan jerárquicamente otras inferiores. Integraron como órganos técnicos y administrativos dos áreas: la Secretaría General de Servicios Parlamentarios y la Secretaría General de Servicios Administrativos (artículo 106). La primera señalada, con funciones similares a las que tiene la Secretaría General de la Cámara de Diputados, es la responsable de responder a las consultas de carácter técnico jurídico que elaboren las comisiones respecto a los asuntos de su materia (artículo 109 G). Al igual que las disposiciones para la Cámara Baja, la Ley Orgánica es muy parca en especificar cómo serán los servicios de asesoría parlamentaria.

En lo que respecta al servicio civil de carrera, las disposiciones reglamentarias del Senado son similares a las de la Cámara de Diputados. Se integra un Centro de Capacitación y Formación permanente, cuya responsabilidad será hacer más eficientes y profesionalizar los servicios de apoyo parlamentario (artículo 114). Una vez más, los servicios de asesoría parlamentaria para las comisiones y la forma como se contratará a su personal quedan sin definirse. Es probable que dicha responsabilidad recaiga al igual que en la Cámara Baja, sobre el estatuto.

Los servicios de información en la Cámara de Diputados

En la Cámara de Diputados, el Sistema Integral de Información y Documentación (SIID) es el responsable de proporcionar servicios confiables de documentación, información e investigación a los legisladores para su trabajo parlamentario.²³ Anterior al SIID, no había un órgano que realizara este

²³Consúltense la exposición de motivos del acuerdo que creó el Sistema Integral de Información y Documentación (SIID), *Diario de los debates* del día 20 de diciembre de 1991.

encargo, sólo existía el servicio de biblioteca. Como acertadamente lo ha referido Dulce Liahut, la biblioteca desempeñaba una función que no era propia de un órgano especializado para el servicio de los legisladores, sino que era considerada, y así los estableció un acuerdo parlamentario de 1936, una biblioteca al servicio del público en general.²⁴ Esa condición la mantuvo hasta el año de 1991, periodo en que, ante las nuevas necesidades de un Congreso en evolución y plural, se decidió por acuerdo parlamentario integrar un servicio de información (SIID) adecuado a las nuevas necesidades que demandaba la cámara.²⁵

Los servicios que proporcionan el SIID principalmente se destinan a los legisladores. Sus demandas son atendidas con relación a las actividades que éstos realizan, por medio de comisiones y comités, grupos parlamentarios y coordinaciones estatales. Adicionalmente el SIID presta servicios externos a secretarías de Estado, Suprema Corte de Justicia de la Nación, legislaturas y gobiernos estatales y a investigadores.

Los servicios que presta el SIID se circunscriben a:

- Ordena e informa la actividad que se realiza en el pleno de la cámara y en las comisiones.
- Presta servicios bibliográficos y documentales como insumos para la actividad parlamentaria.
- Realiza investigaciones especializadas sobre temas que les requieren las comisiones de la cámara.
- Elabora documentales bibliográficos sobre asuntos estratégicos para el desarrollo del país. Para seleccionar los temas, el SIID considera principalmente, asuntos de alta prioridad para el país. El éxito de su trabajo en gran parte depende de la antelación con que los temas son abordados.

Para el buen funcionamiento del servicio, el SIID se desempeña bajo parámetros de imparcialidad y objetividad, confidencialidad, sentido analítico y rapidez. La imparcialidad y objetividad son elementos que garan-

²⁴Dulce M. Liahust Baldomar, "El servicio de investigación y análisis en apoyo del trabajo legislativo. Documento de inducción al servicio", material mecanografiado. La descripción que realizaré sobre los servicios de información de la Cámara de Diputados se fundamenta en algunos aspectos operativos al documento citado. Por ello quiero agradecer a la señora Dulce Liahust su gentileza en proporcionarme información, como también las atenciones que tuvo con mi persona para el desempeño de la investigación, motivo del presente artículo.

²⁵La biblioteca tradicional del H. Congreso de la Unión establecida en 1936, ubicada en el Centro Histórico de la Ciudad de México, sigue funcionando para el público en general. La biblioteca que es utilizada por el SIID se ubicó en el interior de la Cámara de Diputados.

tizan la credibilidad del SIID. Otorgar servicios sin realizar distinción o favoritismo alguno es parte de la profesionalización que debe tener todo órgano de esta naturaleza. La confidencialidad es relevante para generar confianza en los solicitantes. Por último, el sentido analítico y la rapidez con que otorguen la información proporciona profesionalismo a su desempeño.

Para el desarrollo de sus labores el SIID tiene una plantilla de 130 personas, divididas en cuatro grandes áreas estratégicas:

Informática legislativa. Su labor consiste en informatizar las actividades que se realizan en la cámara como: proyectos, *Diario de los debates* y avances de las comisiones. También captura y actualiza en CD-ROM la legislación federal mexicana y las jurisprudencias. Para este efecto, se han desarrollado bases de datos que especifican, entre otros aspectos, los procesos legislativos de las LV y LVI legislaturas, el proceso legislativo constitucional, el historial legislativo de las leyes vigentes y los reglamentos.

Servicios bibliográficos y documentales. Esta área tiene como responsabilidad los servicios de biblioteca, la conservación del acervo general y la hemeroteca. Actualmente la biblioteca de la Cámara de Diputados tiene en su acervo 60,000 volúmenes y 489 títulos de revistas nacionales y extranjeras. El personal que administra estos servicios es mínimo. Si consideramos los requerimientos de los parlamentos modernos, el material bibliográfico y el personal con que cuenta la Cámara de Diputados es insuficiente. El éxito de un sistema de información en gran medida depende de la riqueza de sus fuentes. Por sólo citar algunos ejemplos, aunque no sean motivo de comparación con México; las bibliotecas de los parlamentos de Estados Unidos,²⁶ Inglaterra, Alemania y Francia superan en volúmenes por cantidades abismales a México, por sólo poner una referencia, todas estas bibliotecas tienen más de 200 empleados a su servicio. Lo que sí es un punto de referencia y que demuestra nuestro atraso en las fuentes bibliográficas, son las bibliotecas de Argentina, Brasil, Colombia y Chile. La primera de ellas posee aproximadamente dos millones de volúmenes; Brasil tiene casi 500,000; Colombia 360,000 y Chile 130,000.²⁷

Existe en la Cámara de Diputados un grave problema para adquirir material bibliográfico, pues la biblioteca no cuenta con presupuesto para comprar libros. La principal fuente de adquisición y casi la única es el

²⁶La Biblioteca del Congreso de los Estados Unidos, por su número de volúmenes, es de las más grandes del mundo.

²⁷La fuente proviene de la información solicitada a las bibliotecas de los países citados por medio de internet.

deposito legal, que consiste en la obligación de los editores mexicanos de enviar a la biblioteca citada dos libros de cada edición que publiquen. Este sistema fue instituido como obligatorio para los editores del Distrito Federal desde 1937 y a partir de 1938 para todos los nacionales. El decreto fue modificado en julio de 1991, incluyendo la obligación de enviar todo tipo de material impreso, de audio y de video. Lamentablemente en el decreto no se incluyó medio alguno que exigiera a las editoriales mexicanos el cumplimiento de su obligación. Es quizá por ese aspecto que en la práctica casi nadie cumple con ese mandato, ocasionando un claro perjuicio a la biblioteca de la Cámara de Diputados. Los otros medios de adquisición de material bibliográfico son las donaciones, los intercambios con parlamentos extranjeros y las publicaciones propias. En este aspecto, se tiene que reconocer que la adquisición en volumen es ínfima.

Cómputo. Una parte importante en la eficiencia de los sistemas de información depende de los servicios informáticos, el soporte técnico y de sus redes de comunicación. En la Cámara de Diputados se cuenta con una red que enlaza a un sinnúmero de usuarios, entre ellos están los grupos parlamentarios y las comisiones legislativas. Se ha puesto especial énfasis en este tipo de servicios; sin embargo, la falta de un presupuesto con el que puedan modernizarse no les ha permitido cambiar sus equipos, ocasionando que un buen número del personal y el público usuario trabaje con computadoras que ya son anticuadas. Es de reconocer el esfuerzo que realiza el personal de asistencia técnica, pues con los equipos que cuenta mantiene en funcionamiento y al día las redes de comunicación y las bases de datos.

Servicios de investigación. Desde la creación del SIID en 1991, su normativa interna contemplaba "el Servicio Profesional Legislativo". Lamentablemente esa área nunca funcionó, faltó voluntad política para integrar este servicio. Tuvieron que pasar casi ocho años para tomar la decisión de incorporar al SIID investigadores de tiempo completo. En abril de 1998, por acuerdo de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política,²⁸ se determinó convocar a un concurso de oposición abierta para ocupar nueve plazas: tres para investigador parlamentario y las restantes para asistentes de investigación.²⁹ Aunque se tiene que reconocer que se ha dado el primer paso para la profesionalización de la asesoría parlamentaria, considero que el número de investigadores guarda relación con la demanda insuficiente.

²⁸ Acuerdo de fecha 20 de abril de 1999.

²⁹ La convocatoria establecía que el sistema de selección sería responsabilidad de una comisión dictaminadora. La etapa de selección se dividía en tres: a) la presentación de un trabajo escrito y sus datos curriculares; b) la aprobación de un examen de conocimientos y c) entrevista.

De acuerdo con la convocatoria señalada, la función del investigador parlamentario consiste en proporcionar asesoría profesional y especializada a los diputados, "mediante el suministro de información analítica imparcial, objetiva y oportuna, en las materias de interés para su trabajo legislativo". Específicamente, el investigador parlamentario desarrolla las siguientes funciones:

- Estar informado sobre temas involucrados con la actividad parlamentaria.
- Investigar los antecedentes y la situación actual de las legislaciones implicadas con el área de su especialidad, como también formar una base de datos bibliográficos que le permita conocer a fondo el tema en cuestión y estar actualizado.
- Conocer las modificaciones que realicen en su normativa interna los poderes Ejecutivo y Legislativo.
- Aplicar las innovaciones tecnológicas en las áreas de informática, al trabajo parlamentario, con el objeto de proporcionar información rápida, eficaz y oportuna.
- Tener un vínculo estrecho para intercambiar información y conocimientos con especialistas o asesores, de su área o tema de responsabilidad, que se desempeñen en: los otros poderes de la Unión, en estados y regiones del país, y en asociaciones científicas o académicas.
- Preparar informes sobre temas de interés parlamentario y estudios retrospectivos de temas políticos de interés nacional.
- Proporcionar, a petición de las comisiones y parlamentarios, asesoría e información.
- El investigador parlamentario debe proporcionar insumos técnicos y abstenerse de emitir recomendaciones de tipo político.

El asistente de investigador tiene la encomienda de auxiliar al investigador parlamentario. Para tal efecto, realiza las siguientes funciones:

- Efectuar búsquedas bibliográficas relativas a su campo de trabajo, elaborar las fichas respectivas e integrarlas en una base de datos.
- Elaborar "digestos, cuadros comparativos, compilaciones temáticas, cuadernos de apoyo", bajo la tutela del investigador responsable de su área de trabajo.
- Preparar directorios de instituciones que investiguen sobre temas de carácter parlamentario.



- Revisar los diarios nacionales e internacionales, para recopilar información de su área de investigación.
- Asistir a los investigadores parlamentarios en las tareas que realicen.
- Atender las solicitudes de información de su área de trabajo.

Para un eficiente desempeño en las actividades de investigación del SIID, la dirección del mismo ha determinado tener como criterios de operación los siguientes:³⁰

- Prestar el servicio con imparcialidad, oportunidad y confidencialidad.
- Los investigadores se deberán abstener de expresar juicios de valor, así como recomendaciones que pretendan influir a los legisladores.
- Las investigaciones que se realicen serán de manera "secundaria", es decir, efectuarán análisis y síntesis de trabajos académicos elaborados por otros autores o instituciones; posteriormente tendrán que describir las conclusiones de las obras referidas y señalar los argumentos a favor o en contra del tema estudiado, evitando favorecer a una determinada fracción partidista.
- Los temas materia de la investigación deben enfocarse a los de la agenda legislativa.
- La información se deberá entregar en las fechas preestablecidas entre el investigador y el usuario.
- El investigador deberá tener una relación directa con los usuarios, con el fin de dar una atención personalizada y eficaz.

El servicio prestado por el SIID puede realizarse en forma oral o escrita. La primera consiste en: consultas telefónicas, asesorías personalizadas, reuniones informales, conferencias y talleres. Los servicios escritos son los siguientes: argumentos en pro y en contra de las iniciativas presentadas, estados actuales del tema por discutir, identificación de los problemas nacionales y alternativas de solución, estudios comparativos de las iniciativas que se presenten a la cámara, antecedentes legislativos, estadísticas y servicios de traducción. Adicionalmente el servicio de investigación y análisis puede facilitar productos especiales, como audios y videocintas con información de los temas solicitados, informes electrónicos y gestiones de conferencias a distancia.

³⁰Información referida en el documento proporcionado por Dulce Liahust, anteriormente citado, p. 6.

Si se comparan los servicios que presta el SIID con sus homólogos de otros países europeos y de Norteamérica, existen marcadas diferencias. La relación entre demanda, respuesta y calidad de los productos, es insuficiente para las necesidades que tiene un órgano legislativo como el mexicano, que busca modernizarse y que cada día es mas plural. Es conveniente reconocer que en los últimos años el SIID ha tenido avances sustanciosos, impulsados éstos más por la voluntad de sus directivos que por la disposición de los legisladores responsables de la cámara. Sin embargo, si se pretende ser un órgano que represente un motor fundamental en el desarrollo legislativo del país, tiene que transformarse. El SIID no podrá ser un órgano de consulta eficaz, si no tiene un presupuesto que le permita contratar personal suficiente experto en la materia parlamentaria, como también equipos informáticos y de comunicaciones de punta. El futuro del SIID no depende de una decisión técnica, por el contrario depende de una decisión política. Es la voluntad política de los grupos parlamentarios que integran la cámara la que decidirá si quieren o no servicios eficientes de asesoría legislativa. Pensar y decidir hacer una inversión para obtener ganancias a futuro sería una buena medida.

*El Instituto de Investigaciones Legislativas
de la Cámara de Diputados*

El Instituto de Investigaciones Legislativas nace en el año de 1982, con el objeto de crear un órgano con administración y presupuesto propios, que se dedicara a la investigación, a la producción editorial de temas parlamentarios y a la contratación de investigadores y personal técnico.³¹ Orgánicamente el instituto se integra por:

- Una comisión especial de diputados.
- Un consejo académico.
- Un director.
- Cuatro coordinaciones (investigación, difusión, acopio y conservación de documentos e información bibliográfica, y administración).

En el tema que está relacionado con el objeto del artículo, el reglamento del instituto especifica que el área de investigación estará integrada por

³¹ "Reglamento del Instituto de Investigaciones Legislativas", publicado en el *Boletín Oficial de la Cámara de Diputados* el 6 de mayo de 1982.

cinco investigadores, los que serán nombrados por el director; adicionalmente se podrá contratar personal externo para trabajos específicos.

A 17 años de creado el instituto, los avances que se han tenido en investigación han sido mínimos. La causa se debe a que la investigación ha quedado en segundo plano, tanto es así, que no obstante que el reglamento que le da vida jurídica señala a la investigación como una prioridad, ésta no se realiza dentro del instituto con investigadores contratados de tiempo completo. El gran problema que tiene el instituto es el reducido presupuesto con que cuenta. Por ello, se tomó la determinación de asignar directamente sus incipientes recursos a proyectos externos de investigación, antes que contratar a investigadores permanentes. Para tal efecto, anualmente se hace una convocatoria pública en la que se especifica que los proyectos concursantes deben circunscribirse a temas ligados a la actividad parlamentaria. Los proyectos seleccionados reciben apoyo financiero, el cual no es muy generoso como consecuencia del presupuesto limitado del instituto.³²

Después de analizar los sistemas de información y asesoría legislativa en México, considero oportuno dar algunos ejemplos de otros países. Esta reseña tiene como objeto ofrecer una visión más amplia del funcionamiento de estas instituciones. Para tal efecto, seleccioné un país con un sistema de gobierno presidencialista (Estados Unidos) y otro parlamentario (España). La causa de elegir dos sistemas de gobierno diferentes se debe a la inquietud de resaltar que no solamente los países con sistemas parlamentarios tienen eficientes medios de información y asesoría. Un país con sistema presidencialista, en el que la separación de poderes se ejerce al máximo, los servicios de información y asesoría desempeñan un papel vital.

Estados Unidos

Los servicios de asesoría parlamentaria en Estados Unidos se realizan a través del Servicio de Investigaciones del Congreso (Congressional Research Service), mejor conocido por sus siglas CRS³³ Su función se ejecuta sobre tres

³²Otras actividades adicionales que realiza el instituto para fomentar los estudios sobre derecho parlamentario consisten en premios a tesis de grado y la publicación de una revista bimestral. Los premios a las tesis se realizan anualmente. La revista de nombre *Quórum* se nutre principalmente por artículos elaborados por diputados, académicos y por especialistas.

³³La descripción de las funciones y atribuciones del CRS fueron consultadas en William Robinson, "La integración plural del Congreso, requisitos para la actualización de sus funciones", en *Quórum*, segunda época, año VII, núm. 61, México, Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, julio-agosto de 1998, pp. 129 a 157.

ejes principales: asesoría sobre políticas públicas, centro de estudios y central de información. El CRS forma parte de la biblioteca del Congreso, desempeñándose como el único departamento cuya exclusiva actividad es proporcionar información, análisis y estudios de políticas al Congreso. Aunque el CRS orgánicamente está adscrito a la biblioteca, su estatuto interno, que data de 1914, le otorga total autonomía para desarrollar sus investigaciones y para administrar por sí mismo sus recursos materiales y humanos. El CRS no es el único órgano de apoyo parlamentario; existen otros tres: la oficina de la contaduría general, la de evaluaciones tecnológicas y la del presupuesto del Congreso. De los señalados, el CRS es el más antiguo y el segundo en tamaño.³⁴

De acuerdo con Robinson, los antecedentes del CRS se remontan a la fundación de la biblioteca del Congreso en el año de 1800. En ese tiempo el presupuesto de la biblioteca era mínimo; por ello, décadas después el Senado incrementó las partidas, justificando este acto en la necesidad de que los parlamentarios no cometan errores en sus investigaciones, por el contrario las discusiones al interior de la cámara tenían que ser ejemplo de profundidad, claridad, pero sobre todo de "dignidad a la verdad".³⁵ El servicio de investigación como tal nace en 1914, creándose el Servicio de Referencia Legislativa. Su función consistía en preparar índices, resúmenes y compilaciones de las legislaciones que requiriera el Congreso. En 1946, como consecuencia de la desventaja que sintió el Poder Legislativo frente a la capacidad de investigación del Ejecutivo, se fortalecieron las actividades del Servicio de Referencia Legislativa por medio de la Ley de Reorganización del Poder Legislativo. Una de las principales tareas fue contratar especialistas conocedores de las distintas áreas de la actividad parlamentaria. Este cuerpo tenía que competir con los asesores del Ejecutivo, por ello se les otorgó el mismo rango y el mismo sueldo; su tarea inmediata fue equilibrar la balanza en la capacidad de investigación de los dos órganos. En 1970 el Servicio de Referencia Legislativa sufrió una transformación que le permitió triplicar su personal, fortaleció su independencia ante la biblioteca, incrementó las actividades de investigación, análisis e información y modificó su nombre al que actualmente tiene, CRS.

Los objetivos del CRS se circunscriben a tres aspectos fundamentales. El primero consiste en asesorar a las comisiones del Senado, del Congreso y

³⁴La oficina de la Contaduría General se estableció en 1921, la de Evaluación Tecnológica en 1972 y la de Presupuesto en 1974.

³⁵William Robinson, "La integración plural del Congreso, requisitos para la actualización de sus funciones", *op. cit.*, p. 131.

de los parlamentarios, por medio del análisis, apreciación y evaluación de los temas que se discutan en el interior del órgano legislativo. El segundo se desarrolla por medio de dictámenes técnicos, en los que se emiten recomendaciones sobre temas específicos. El tercero evalúa los resultados de políticas aplicadas por los órganos del Estado; para este aspecto, el CRS se encuentra facultado para solicitar a cualquier dependencia del Estado información (archivos, libros, correspondencia, trabajos de investigación, proyectos o cualquier otro documento que considere necesario).

Actualmente el CRS tiene una plantilla de 1,200 personas, 700 investigadores de primer nivel divididos en diferentes categorías y 500 bibliotecarios. Para el desempeño de su actividad, el CRS estructuralmente se compone por las siguientes divisiones: de información, consulta (entre las dos tienen una plantilla de más de 200 bibliotecarios), derecho estadounidense, economía, educación y bienestar público, medio ambiente y recursos naturales, relaciones exteriores y defensa nacional, gobierno y ciencias políticas. El personal que integra la plantilla del CRS es contratado previo examen de oposición. El sistema de selección es bastante estricto, los aspirantes tienen que pasar diversas pruebas en las que se abordan, entre otras cosas, un sinnúmero de temas parlamentarios. El resultado de este sistema de selección permite que la plantilla del CRS sea de excelencia.

Los nombramientos, el escalafón y la permanencia de los funcionarios del CRS no están sujetos a recomendaciones políticas, ello lo convierte en una institución muy estable. Robinson ha señalado que el producto más importante del CRS es su personal y la experiencia que tiene acumulada. Una prueba de ello es que existe una muy baja deserción, 2/3 partes del personal tienen más de 10 años laborando; esa experiencia los forma para ser expertos en su materia. Sólo para referir el nivel de los investigadores, la tercera parte del personal están doctorados y los restantes tienen maestría. Los bibliotecarios poseen un nivel de capacitación de excelencia, tanto es así que un porcentaje muy alto tiene maestría.³⁶ La máxima autoridad en el CRS es su director, el que es nombrado por el bibliotecario del Congreso, previa consulta al comité de biblioteca. Generalmente el director es un ex jefe de la división de gobierno, o de derecho estadounidense.

El CRS no podría funcionar eficientemente, si no tuviese un sólido respaldo financiero. En 1998 el presupuesto asignado fue de 62 millones de dólares, cantidad que se ajusta anualmente de acuerdo con la inflación. El CRS

³⁶William Robinson, "El papel de la información en una legislatura democrática: El caso del servicio de investigación del Congreso de Estados Unidos de Norteamérica", *op. cit.*, p. 92.

en su interior tiene como norma laborar en un ambiente de profesionalismo y respeto entre colegas. Por estar bien regulados los métodos de escalafón, la competencia para la distribución de espacios es mínima. Además como incentivo, el investigador que realiza un trabajo él mismo lo entrega al solicitante, con ello recibe el reconocimiento directo, lo que contribuye a elevar su moral y a tener un mayor sentido de responsabilidad en la precisión de sus productos.

El eficiente funcionamiento del CRS depende, de acuerdo con Robinson, de su cultura institucional, los valores que la fortalecen y la visión de equipo de su personal. Todo ello, específicamente, se traduce en lo siguiente:

- En una escala de valores en el primer lugar, en la que se encuentran la objetividad e imparcialidad.
- Mantener el equilibrio, tarea difícil, pues su campo de acción es en el interior de un ambiente politizado.
- El papel del CRS es proporcionar información y no tomar decisiones.
- En el caso de desempeñar el papel de árbitro, no debe tener interés en defender posturas.
- El CRS se debe abstener de emitir recomendaciones políticas.
- El único cliente del CRS es el Congreso, por ello debe poner énfasis en la calidad de los servicios que presta.
- La confidencialidad es un mandato elemental en el desarrollo de su actividad.
- Cuando se proporcione información a una comisión o a un legislador, ésta no se debe compartir, salvo que opere el consentimiento del solicitante.
- Su presupuesto es generoso, lo que le permite una tranquilidad en su operatividad.
- Proporcionar información oportuna es una de sus principales características, por ello se debe adelantar a los sucesos.
- La profesionalización que se hace manifiesta en su precisión y autoridad técnica no debe tener errores. El proporcionar información deficiente puede producir consecuencias irreparables a los que solicitaron el servicio.
- La reputación del CRS depende de la eficiencia en el servicio, por ello se realizan revisiones periódicas y de evaluación.³⁷

³⁷William Robinson, "La integración plural del Congreso, requisitos para la actualización de sus funciones", *op. cit.*, pp. 141-145.

La normativa interna del CRS incluye un mandato que especifica la prestación de los siguientes servicios:

- Consultas, información y análisis de fondo de políticas.
- Resúmenes sobre cuestiones parlamentarias.
- Organización de seminarios para legisladores.
- Capacitación y evaluaciones periódicas del personal.
- Apoyo a los parlamentarios en su trabajo legislativo.
- Sesiones de información por medio de cintas de video y audio.

Como anteriormente se refirió, el CRS actúa con gran rapidez, prueba de ello es el año 1990, en el que se recibieron medio millón de solicitudes, se contestaron al día siguiente de su requisición las dos terceras partes.³⁸

El CRS operativamente desarrolla tres funciones: fabrica información, asesora en materia política y produce investigación. El proceso de consulta se desarrolla de la siguiente forma: Se recibe la solicitud en una sección centralizada, la que distribuye por medio de un sistema informático, que al mismo tiempo da seguimiento hasta la conclusión de la solicitud, al área materia de la requisición. En caso de que las solicitudes sean urgentes tienen un trato preferencial. Cuando es recibida la solicitud por la división de referencia, se realiza una recopilación y se arma un paquete de información. Este proceso es muy rápido, se da contestación al 90 por ciento de las solicitudes en menos de una semana, ya que se cuenta de antemano con material compilado, un gran número de archivos, materiales, informes técnicos y bases de datos. La presentación de informes tiene un formato que incluye: un resumen ejecutivo del tema por tratar, la problemática del tema y su evolución, un análisis de sus causas y sus soluciones optativas, una relación de los principales proyectos de ley, un cronograma de los sucesos y una relación de información de otras fuentes alternativas al Congreso. Estos documentos son de una alta calidad, pero sobre todo los analistas los mantienen al día. En el supuesto de que exista un asunto candente, el CRS se encuentra facultado para organizar foros y seminarios, en los que se proporciona información y orientación a varios parlamentarios o empleados. Estas actividades se graban en video y audio, para facilitarse posteriormente a las personas que no pudieron acudir. Por último el CRS colabora con los comités del Congreso en los siguientes aspectos:

³⁸*Ibidem*, p. 130.

- Antecedentes.
- Auxilio técnico en las audiencias, en las que puede sugerir preguntas o comparecer en calidad de testigo.
- Presenta propuesta de solución a temas específicos.
- Asesora en el estilo de redacción, mas no redacta.
- Ayuda a la elaboración del orden del día.
- Asiste y ayuda a solucionar las controversias que se puedan presentar entre las dos Cámaras.³⁹

En conclusión, el CRS es un órgano al interior del Congreso que produce para el desempeño del quehacer parlamentario, una variedad plural de productos y servicios. Esta institución cuenta con todo el apoyo del Congreso, lo que le permite tener personal experto y bien remunerado, como también equipo de punta en el área de informática y de comunicaciones. El presupuesto asignado le otorga la suficiente autonomía para no depender de otras instituciones y así desarrollar eficiente y desahogadamente su función. La calidad de los servicios del CRS es de excelencia, lo que los ubica en el mismo nivel que los asesores del Ejecutivo y permite que el trabajo parlamentario tenga la calidad optima para equilibrar la balanza entre los poderes Ejecutivo y Legislativo.

España

Los órganos de asesoría parlamentaria en España son responsabilidad de los letrados de las cortes generales. Estos funcionarios, de acuerdo con Gonzalo González, tienen como responsabilidad primordial fungir como asesores institucionales, los que facilitan medios técnicos para detectar y definir problemas; presentan dictámenes y elaboran alternativas de solución a los asuntos que se les plantean. Los letrados proporcionan insumos que son utilizados por los legisladores, para una correcta toma de decisiones políticas. La función de los letrados no se limita únicamente a la asesoría, también efectúan labores administrativas de los servicios de las cámaras.⁴⁰

Los letrados son personal fijo al servicio de las cortes generales, contratado, previo concurso de oposición, en el que se selecciona personas con alta capacidad y competencia técnica. El examen de ingreso al cuerpo de letrados es uno de los más difíciles en España, solamente los profesionistas en derecho pueden participar. Son 450 temas los que debe conocer, en-

³⁹ *Ibidem*, pp. 138-140.

⁴⁰ Manuel Gonzalo González, *op. cit.*, p. 60.

focados principalmente a las diversas ramas del derecho, aunque también incluyen materias de historia y de ciencia política.⁴¹ Por la extensión de los temas que el aspirante debe dominar, son escasos los candidatos que participan en el proceso de selección. El tribunal que califica la oposición es nombrado por las mesas de ambas cámaras, generalmente se integra por el presidente del congreso o del Senado, como presidente; como vocales: un diputado, un senador, el secretario general del Congreso de los Diputados, el letrado mayor del senado y un catedrático de universidad. Como secretario del tribunal funge un funcionario del cuerpo de letrados de las cortes generales. Los exámenes son muy rigurosos, prueba de ello es que los dos primeros, que se realizan en forma escrita, duran ocho y cuatro horas respectivamente. Después se efectúa otro oral. Los exámenes referidos son de carácter teórico, por ello realizan otro adicional sobre un caso práctico relacionado con un tema jurídico-público, preferentemente de carácter parlamentario. Por último se les hace un examen de idiomas, para ello el opositor puede elegir entre inglés, alemán o francés.

La función que realizan los letrados de las cortes generales es similar en ambas cámaras, por ello sólo detallaré, para ser más específicos, al Congreso de los Diputados. En este contexto, el cuerpo de letrados se distribuye en diversas áreas, entre ellas se incluyen las administrativas. El letrado de mayor jerarquía es el secretario general del Congreso de los Diputados, quien es elegido por la mesa del Congreso, previa propuesta de su presidente, entre los letrados que tienen más de cinco años de servicio (artículo 35.2. del Reglamento del Congreso de los Diputados). La función del secretario general es "la asistencia, apoyo y asesoramiento jurídico, técnico y administrativo de los órganos de la cámara" y la jefatura de los servicios administrativos. Para dicho efecto se distribuyen de la siguiente forma: Secretaría General, Secretaría General Adjunta, y las siguientes direcciones: Asistencia Técnico-Parlamentaria (se encarga de la preparación, asistencia y ejecución de los trabajos del pleno, la Mesa y Junta de Portavoces, y de la redacción del diario de sesiones); Asuntos Económicos (administradora de los recursos materiales y humanos de la cámara); Relaciones Parlamentarias (conexión con otros parlamentos); Gobierno Interior (se encarga del control del personal y de los servicios sociales y médicos); Informática

⁴¹Los temas del examen de oposición los dividen en los siguientes grupos: teoría general del derecho, historia jurídico-política, teoría política, derecho constitucional comparado, fuentes del derecho, organización de los poderes públicos, derecho electoral, derecho parlamentario, actuación administrativa, derecho financiero, derecho civil, derecho mercantil, derecho del trabajo, derecho penal, derecho comunitario e internacional y garantías jurisdiccionales. La descripción de los 430 temas, se puede consultar en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 54, del día 4 de marzo de 1997, pp. 7090-7102.

(responsable del sistema informático del Congreso). A lo anterior se suman las áreas de comisiones, y Estudios y Documentación.⁴² A continuación referiré las dos últimas citadas, ya que su función en específico es la de proporcionar asesoría parlamentaria.

La Dirección de Comisiones es responsable de la asistencia, el apoyo y el asesoramiento de las comisiones que integran el Congreso. Su desempeño operativo se realiza bajo el criterio de imparcialidad y uniformidad. Para tal efecto, las diferentes comisiones se encuentran asistidas por letrados que se incorporan a ellas por sus amplios conocimientos en la materia. No obstante, las comisiones pueden solicitar a otras direcciones apoyo documental, técnico y de asesoría cuando las necesidades del servicio así lo requieran. La función de los letrados no se limita a la asesoría parlamentaria, también tienen que participar en las reuniones de trabajo que convoque la comisión, elaborando el orden del día, el guión para el debate interno, levantar actas y dar seguimiento a las actividades de la comisión, y por último, elaborar notas o informes que les requiera la comisión. En específico, los letrados desempeñan las siguientes actividades:⁴³

- Elaboran un informe de cada proposición o proyecto de ley encomendado a su asesoramiento. El informe debe contener: un análisis de la repercusión de la propuesta en la legislación actual, un análisis técnico-legislativo y un análisis jurídico.⁴⁴
- Asesoran a la comisión en el momento de calificación de las enmiendas, como también asisten al ponente del proyecto.
- Verifican que el trámite parlamentario del proyecto cumpla con las etapas y requisitos que marca la ley.
- Preparan el expediente y lo revisan antes de mandarlo al archivo.
- Comprueban que el texto aprobado en el órgano legislativo sea idéntico al publicado en el *Boletín Oficial*.

⁴² Apartado primero de las *Normas de organización de la Secretaría General del Congreso de los Diputados*, publicado el día 21 de julio de 1989.

⁴³ *Idem*, Apartado Cuarto.

⁴⁴ Específicamente, cada uno de los apartados tiene la siguiente responsabilidad: a) Análisis de la repercusión de la propuesta en la legislación actual. Además de hacer un estudio de la viabilidad de la proposición o proyecto, deben incluirse: antecedentes, doctrina jurisprudencial, legislación autonómica relacionada, referencias de derecho comunitario y de derecho comparado que puedan aportar elementos relevantes a la legislación o discusión. b) Análisis técnico-legislativo. Principalmente refiere la forma de redactar la propuesta. Para tal efecto se corrige la estructura y la ordenación lógica; se revisa la ortografía, léxico, estilos, sobre todo en concordancias y remisiones, la redacción del preámbulo, la suficiencia de las cláusulas y por último, la adaptación del texto a las disposiciones sobre la calidad de las leyes emitidas en ambas cámaras. c) Análisis jurídico. Se confronta el texto con el conjunto de legislaciones y con la doctrina del Tribunal Constitucional.

- Si se publicara el proceso de aprobación de una ley, el letrado asignado a ella tiene la responsabilidad de dirigir los trabajos y elaborar las notas introductorias.

La Dirección de Estudios y Documentación, como su nombre lo indica, es el área responsable de efectuar estudios e investigaciones referentes a la actividad parlamentaria. Adicionalmente, elabora la base documental del material de la biblioteca, del archivo y de los trabajos realizados por las distintas áreas de investigación. Para el ejercicio de su función se divide en los siguientes departamentos:

- De estudios (se incluye la unidad de estudios jurídicos y parlamentarios, y un área de estudios económicos).
- De estudios comunitarios y de derecho comparado.
- Departamento de documentación (se integra por áreas: almacenamiento, difusión, unidades de documentación española, comunitaria, extranjera y económica).
- Biblioteca.
- Archivo.
- Servicio de publicaciones.

La intervención de los letrados en el proceso legislativo es fundamental. Ellos son los responsables directos del procedimiento técnico que se efectúa en el interior de la cámara. Para ser más explícitos, podemos, de acuerdo con Gonzalo González, clasificar el desarrollo de su función en tres fases.⁴⁵ La primera comienza desde la recepción de la iniciativa de ley en la mesa del Congreso o la Cámara de Senadores. En esta etapa el letrado tiene que presentar una propuesta en la que especifique si la iniciativa cumple con los requisitos legales, en caso de ser así, envía el documento a la comisión respectiva.

La segunda fase consiste en la preparación de material bibliográfico, el que servirá a los parlamentarios como insumo de consulta y apoyo para la toma de decisiones. Para este fin, la Dirección Estudios y Documentación elabora un *dossier*, que incluye:

- Derecho español. Se integra por antecedentes legislativos, jurisprudencia, disposiciones legislativas de las comunidades autónomas.

⁴⁵ Manuel Gonzalo González, *op. cit.*, pp. 61-63.

- **Derecho comparado.** Este apartado se compone principalmente por normas y estudios comunitarios. También se incluyen legislaciones de países no comunitarios.
- **Material de referencia técnica,** como son: datos económicos, estadísticos o estudios sociales. El proporcionar esta clase de datos permite al legislador conocer las realidades en que operará la ley materia de la discusión.
- **Bibliografía.** Se integra una relación de libros o artículos de revistas involucrados en el tema. Esta actividad tiene un sólido respaldo de las bibliotecas y de los centros de documentación. Por poner un ejemplo, en el Congreso de los Diputados, la biblioteca cuenta con un material bibliográfico muy completo, 160,000 títulos. El departamento de documentación ordena y explora más de 1,500 revistas nacionales y extranjeras. A lo anterior se suman los servicios de intercambio con otras bibliotecas y con centros de documentación, las bases de datos documentales por temas y los antecedentes de las discusiones legislativas. Esta clase de servicios permite tener información precisa y rápida.

La última fase consiste en la elaboración de comentarios por parte de los letrados a las enmiendas planteadas por los grupos parlamentarios. Adicionalmente, preparan un documento que describe la propuesta de ley original y las modificaciones realizadas por los grupos parlamentarios. La función del letrado, como ya se comentó, continúa hasta la aprobación o rechazo de la ley, su publicación respectiva y el envío del expediente al archivo de la cámara.

Como se puede observar, los letrados de las cortes desempeñan una función de primera importancia. Fundamentan su actuar en un amplio sentido de la institucionalidad, que se refleja en el ejercicio de su responsabilidad de manera imparcial, apartidista, rápida, eficaz, permanente, pero sobre todo técnica. Dicha actividad es secundada por las responsabilidades administrativas que tienen en el interior de las cámaras, lo que permite que el funcionamiento del órgano legislativo no pueda ser manipulado por un criterio partidista. En conclusión, no es difícil deducir que el sistema de ingreso para el cuerpo de letrados solamente permita el acceso a personal con una amplia calificación, ya que son ellos los que a sus espaldas deben sostener una parte sustancial del funcionamiento del Poder Legislativo.

Conclusiones

El Poder Legislativo mexicano se encuentra en un proceso de reforma profunda, que no sólo se circunscribe al aspecto político, sino también a la modificación de su estructura orgánica interna. Esta transfiguración forzosamente deberá dejar en el pasado los métodos que convirtieron a esta institución en una dependencia de segundo orden. Me refiero a la aprobación automática de los mandatos del Ejecutivo, a la falta de una pluralidad interna y de propuestas bien fundamentadas, pero sobre todo a la carencia de un peso específico en las decisiones del Estado.

Para ejecutar sus facultades constitucionalmente reconocidas, el Poder Legislativo debe transformarse política y técnicamente. En el primero de los casos, el político, el cambio que requiere está relacionado con el comportamiento y la voluntad de los partidos representados en la cámara; por ser más tolerantes, profesionales, maduros, por considerar sus negociaciones como pactos por cumplir y por ver la representación popular como una obligación institucional. Para tal efecto, el legislador debe estar preparado para construir juicios de valor y al mismo tiempo tomar decisiones sensatas. En los tiempos actuales no hay cabida para los parlamentarios del pasado. De igual forma, no deben existir espacios para las prácticas del pasado, caracterizadas por su intransigencia, por su actuar manipulado por sus superiores políticos, y por su carencia de elementos para construir argumentos y escuchar a sus adversarios políticos.

En el aspecto técnico, es primordial transformar y profesionalizar los sistemas de información y asesoría. Para este efecto, se requiere, fundamentalmente, tener la voluntad política para invertir los recursos económicos suficientes que sistemas de esta naturaleza requieren. Se debe estar consciente de que un servicio de este tipo es muy oneroso y que también representa una inversión que a corto plazo reditúa excelentes dividendos, los que se reflejan en el desempeño eficaz de la legislatura. Los servicios de información y asesoría realizan un trabajo inseparable y en conjunto; sin embargo, las facultades que desempeñan tienen su espacio y sus características propias. Por consiguiente, las modificaciones tendrán que efectuarse por separado, pero siempre buscando el punto de convergencia.

En lo que respecta a los sistemas de información, su principal objetivo es crear bases de datos que servirán como herramientas de trabajo para el ejercicio parlamentario. De la información proporcionada dependerán las decisiones que tomarán los legisladores, por ello la importancia de su veracidad y eficiencia. Una información de excelencia incrementa la legiti-

midad de las acciones, produce un debate de calidad y facilita el acuerdo político, obteniendo como resultado final decisiones colegidas adecuadas para las políticas públicas.

Los servicios de información de las cámaras no son adecuados a las necesidades que requiere el cambiante parlamento mexicano. Para modificarlos se requiere modernizar sus recursos materiales y humanos. En el primero de los casos, se debe adquirir equipo informático de punta (*hardware* y *software*) y adecuado a los requerimientos de las cámaras. Desechar el obsoleto sistema de computo es una urgencia. Además sería conveniente incluir en el presupuesto del SIID una partida especial para la compra del material bibliográfico que soliciten los legisladores, los asesores y los investigadores adscritos a las cámaras. En este sentido y con la finalidad de enriquecer el acervo de la biblioteca, se deberían ejecutar acciones legales para hacer que los editores mexicanos cumplan con el decreto ("deposito legal") que los obliga a enviar a las cámaras dos ejemplares de sus publicaciones. Una posible solución sería incorporar una sanción para los editores que no cumplan con el decreto.

El sustento de los servicios de información es su recurso humano. Por consiguiente, sus funcionarios deben ser especialistas en su materia. La labor de los servicios de biblioteca no es sólo clasificar la información, sino deben recopilarla, seleccionarla y simplificarla. Este proceso es de suma importancia, de poco sirve tener grandes bases de datos que proporcionen información sin tener una metodología definida. Hay que evitar, como lo refiere Robinson, el "modelo de picadora de carne", que consiste en acumular exceso de información inconexa y posteriormente dar vuelta a la manija.⁴⁶ Los aspectos señalados deben considerarse para ofrecer una información actualizada, rápida, con una visión enriquecida por el derecho comparado, eficaz y sobre todo comprensible para todos los diputados.

El gran problema que existe en el Poder Legislativo mexicano es el sistema de asesoría parlamentaria. Su situación reglamentaria y práctica hasta el año de 1999 se sustentaba en un gran vacío normativo. Esa circunstancia se vuelve más compleja como consecuencia de que los asesores no tienen el nivel de conocimientos óptimos que requieren para desempeñar un trabajo en el que su obligación es otorgar insumos de alta calidad para el debate parlamentario. Esta situación produce que los parlamentarios carezcan de elementos eficientes para poder proponer y decidir adecuadamente sobre las políticas públicas del Estado. Con la reforma en agosto de 1999 a

⁴⁶William Robinson, "El papel de la información en una legislatura democrática: El caso del servicio de investigación del Congreso de Estados Unidos de Norteamérica", *op. cit.*, p. 87.

la Ley Orgánica del Congreso de la Unión, se integró el servicio civil de carrera para la asesoría parlamentaria. Sin embargo, la ley no definió la forma como se estructurarán. Esa responsabilidad se traspasó al reglamento, que está pendiente de modificarse. Con base en lo anterior, expondré algunos puntos que considero puede ser relevante incluir en el estatuto, con el fin de incorporar un sistema profesional de asesoría parlamentaria. Es esencial hacer la advertencia que la nueva ley integró el servicio civil de carrera, no solamente para la asesoría parlamentaria, sino también para el funcionamiento administrativo; sin embargo, por la materia de la investigación sólo mencioné el primero.

El punto de partida es la forma como se contratará el personal de asesoría. La nueva Ley Orgánica especifica que los asesores ingresarán previo concurso de oposición, al mismo tiempo señala que se dará preferencia a los asesores que actualmente laboran en las cámaras. Esta última posición considero que es errónea, todas las personas que realicen sus exámenes de admisión deben tener las mismas oportunidades. Si hacemos un análisis, los asesores de las cámaras que participan tienen la ventaja de haber tenido una experiencia previa. Otro punto por considerar es el cómo y quién realizará los exámenes de admisión. En este sentido, la elaboración de las pruebas de ingreso las deben realizar especialistas en temas parlamentarios. Este trabajo podría enriquecerse por opiniones de legisladores con experiencia comprobada. Los exámenes deben integrar todos los temas vinculados al Poder Legislativo, como también idiomas. Un buen ejemplo de la forma de estructurarlos es el sistema empleado en España. Es sumamente importante que el jurado se conforme por legisladores de todos los grupos parlamentarios y catedráticos especialistas en la materia. Su ejercicio debe ser imparcial, sin caer en negociaciones interiores para incorporar a sus recomendados. El funcionamiento del servicio de asesoría dependerá de que se elijan a los más aptos para ocupar el cargo.

Después de seleccionar al cuerpo de asesores, el otro punto por definir es cómo integrarlos al servicio de asesoría. Para tal efecto existen dos opciones: La primera en un solo órgano que responda a todas las solicitudes que le realicen diputados, grupos parlamentarios y comisiones, y la segunda, directamente a las comisiones y dejar a un grupo reducido de atención múltiple. Mi sugerencia es por la segunda opción, por las siguientes razones: el prestar servicio dentro de las comisiones permite formar especialistas en la materia, mantener todos los antecedentes, la bibliografía y los archivos legales de los asuntos tratados en las diversas legislaturas. Además exige al asesor estar actualizado, vigilante de los temas relacionados con la co-

misión. Por último, el asesor se desempeña como el operador técnico de la comisión, teniendo con ello una responsabilidad directa de su funcionamiento.

Otros aspectos sustanciales son la categoría de los asesores, su remuneración y las reglas de escalafón, capacitación y arbitraje. Por la dificultad de los exámenes de acceso al cuerpo de asesores parlamentarios y por la responsabilidad que recae a sus espaldas en el interior de la institución, la figura del asesor tiene que reconocerse como un cuerpo de elite y por ello, darle por lo menos un rango equivalente a los asesores de los secretarios de Estado. El salario tiene que ser bien remunerado. En este sentido, García Ramírez ha señalado que el menosprecio del salario "repercute gravemente en la calidad y regularidad de los servicios", como también afecta a la carrera civil. A lo anterior agrega que el tener sueldos bajos produce que el funcionario hace como que trabaja y la institución hace como si le paga.⁴⁷ En lo que respecta a las reglas de escalafón, capacitación y arbitraje, éstas deben estar bien definidas para dar solidez y seguridad a los asesores. Al mismo tiempo, son un medio para controlar su desempeño y exigirles responsabilidades.

Por último, los servicios de asesoría parlamentaria deben regirse por los principios de institucionalidad, eficacia, imparcialidad partidista, rapidez, objetividad y profesionalismo. Ése es su gran reto y de ello dependerá su funcionamiento y consolidación.

El integrar los elementos anteriormente citados para el diseño del sistema de información y asesoría no es una labor fácil. Para adaptarlos se requiere del conocimiento profundo de su funcionalidad, objetivos y metas, que se deben construir bajo parámetros de un parlamento que busca su consolidación en las decisiones del Estado. Para este fin, se pueden tomar como referencias algunos elementos de sistemas extranjeros de información y asesoría que puedan ser funcionales a las exigencias nacionales. En este aspecto, se tiene que ser cuidadoso de no trasladar los modelos por completo, pues seguramente, algunas condiciones no son adecuadas para nuestra realidad.

El éxito o el fracaso de la profesionalización de los servicios de información y de la institucionalización de los asesores parlamentarios de carrera, no es sólo una responsabilidad política, sino una exigencia para el proceso de transformación que vive el parlamento mexicano. El integrar un sistema de esta naturaleza sin duda será una herramienta fundamental en la

⁴⁷Sergio García Ramírez, "La profesionalización del servicio público", en *Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México*, núm. 31, julio-septiembre de 1996, p. 51.

reivindicación de la actividad legislativa. De ello espero que estén conscientes los responsables que asumirán el compromiso de elaborar el nuevo Estatuto del Congreso de la Unión.

Bibliografía

- CAMPOSECO, Miguel Ángel, "La técnica legislativa", en *Quórum*, año VII, núm. 58, México, Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, enero-febrero de 1998.
- Equipo de investigación sobre elites parlamentarias (coordinados por Manuel Alcántara, Ismael Crespo y Antonia Martínez), *Élites parlamentarias iberoamericanas*, vol. 1, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas y Universidad de Salamanca, 1997.
- GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, "La profesionalización del servicio público", en *Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México*, núm. 31, julio-septiembre de 1996.
- GONZALO GONZÁLEZ, Manuel, "Los letrados y los servicios de información de las cortes españolas", en *Memoria del Primer Encuentro Iberoamericano de Bibliotecas Parlamentarias*, México, Cámara de Diputados, 1994.
- LIAHUST BALDOMAR, Dulce M., "El servicio de investigación y análisis en apoyo del trabajo legislativo. Documento de inducción al servicio", material mecanografiado.
- PAOLI BOLIO, Francisco José, "Importancia de la información para el trabajo legislativo", en *Memoria del Primer Encuentro Iberoamericano de Bibliotecas Parlamentarias*, México, Cámara de Diputados, 1994.
- POLSBY, Nelson, "Legislatures", en Fred Greenstein y Nelson Polsby (eds.), *Governmental Institutions and Processes, Handbook of Political Science*, vol. 5. 1975.
- ROBINSON, William, "El papel de la información en una legislatura democrática: El caso del servicio de investigación del Congreso de Estados Unidos de Norteamérica", en *Memoria del Primer Encuentro Iberoamericano de Bibliotecas Parlamentarias*, México, Cámara de Diputados, 1994.
- , "La integración plural del Congreso, requisitos para la actualización de sus funciones", *Quórum*, segunda época, año VII, núm. 61, México, Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, julio-agosto de 1998.
- , "El papel que juega la información en una legislatura democrática", Cuadernos de apoyo del Sistema Integral de Información y Documentación (Comité de Biblioteca e Información de la Cámara de Diputados), México, febrero de 1999.
- ROMERO VIDAL, "Congreso y opinión pública", en *Quórum*, segunda época, año VII, núm. 59, México, Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, marzo-abril de 1998.

SAINZ MORENO, Fernando "Técnica normativa: visión unitaria de una materia plural en la técnica legislativa a debate", en Jesús M. Corona Ferrero, Francesc Paul Vall, José Tudela Aranda (coords.), *La técnica legislativa al debate*, Madrid, Tecnos, 1994.

SANTAOLAYA, Fernando, *Derecho parlamentario español*, Madrid, Espasa Universidad, 1990.

Las nuevas formas de construcción de consenso.
Análisis de la trayectoria de trabajo
de la Comisión de Ciencia y Tecnología de la
LVII Legislatura de la H. Cámara de Diputados

MÓNICA CASALET RAVENNA*

MARÍA LUISA TORREGROSA ARMENTIA**

Introducción. Los antecedentes

UNO DE los aspectos que siempre sorprendió a propios y extraños fue la estabilidad del sistema político mexicano, la cual tuvo su origen en los compromisos que se establecieron al amparo de los arreglos constitucionales de 1917. El pacto social que de aquí emana propició la construcción de una estructura institucional que dio muchas décadas de paz, no sólo social, sino sobre todo política. Sin embargo en los últimos años, a partir de la crisis económica, que comienza a mostrar sus primeros síntomas a fines de la década de los sesenta y que se descubre con toda claridad en los ochenta, el gobierno mexicano y la sociedad mexicana han experimentado la mayor transformación que México ha vivido quizá desde su independencia, la mayor parte de las reglas establecidas desde el pacto social fundante de la nación mexicana se están transformando.

Los procesos que dieron origen y explican las transformaciones que hoy vive el país son, por un lado, los síntomas de agotamiento de un sistema político que cada vez tiene menos capacidad para responder y canalizar las demandas y necesidades de una sociedad que no encuentra canales de expresión ni representación a sus intereses. Asimismo, la crisis económica de los ochenta, desencadenada por el endeudamiento exterior, acentuó y profundizó estos síntomas.¹ Por el otro lado, una reestructuración de la

*Profesora investigadora, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede México.

**Coordinadora de la maestría en Ciencias Sociales, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede México.

¹Fue el gobierno de Luis Echeverría (1970-1976) el que primero utilizó el concepto de "reformular el país". Esta reforma entrañaba una transformación de la estructura corporativa que afectaba fundamentalmente al Partido Revolucionario Institucional (PRI). La respuesta fue contundente, lo que lo obligó a abandonar cualquier pretensión de reforma, aunque no así de la retórica reformista. A mediados de los ochenta el problema adquirió una nueva dimensión. A la inversa que con Echeverría, el incremento del gasto público se convirtió en estancamiento y en más inflación. Para Miguel de la Madrid, a diferencia de Echeverría que había contado con un contexto internacional distinto y con la coyuntura de la crisis petrolera de 1973, la reforma dejó de ser opcional.

sociedad capitalista de carácter mundial que demanda la relocalización de México en una nueva territorialidad y la exigencia de la instalación de un “nuevo modelo económico”, impulsado por los centros financieros mundiales, para enfrentar estas crisis.²

La reestructuración internacional y la inserción del país en las nuevas dinámicas económicas dieron lugar a la reforma económica que significó la apertura comercial, la desregulación, las privatizaciones, los acuerdos de libre comercio, particularmente el firmado con América del Norte, entre otros. Las consecuencias políticas de estas medidas han propiciado importantes cambios en este ámbito, que han significado la redefinición de las relaciones políticas entre las fuerzas sociales, económicas y políticas del país, la aparición de nuevos actores y, sobre todo, de la descentralización del poder político en México.³

Los ritmos y tiempos de estos dos procesos fueron sobrepuestos. Antes de que el sistema político mexicano tuviera el pleno desenvolvimiento de su crisis y la resolución a la misma, se le impuso la demanda externa de impulsar un modelo económico que tendría drásticas consecuencias en la estructura política del sistema mexicano.

En este contexto nace en México la llamada reforma del Estado que refiere el proceso de reacomodo del Estado como poder y como aparato, para la resolución de dos aspectos básicos: las condiciones para el ejercicio de gobierno de un régimen político que empezó a ser obsoleto, y readecuar el desarrollo económico a las nuevas condiciones internacionales, después del agotamiento del modelo sustitutivo proteccionista.⁴

Las reformas iniciadas en el periodo de Miguel de la Madrid, con las políticas de ajuste estructural, se profundizan en los últimos gobiernos, donde se toma la determinación de acelerar el proceso de reformas que modifica la relación entre el gobierno y la actividad económica. Al modificarse la esencia de esta relación; privatización de paraestatales, desregu-

Luis Rubio, “Tres años de reforma del Estado en México”, en *Perfiles Latinoamericanos. Revista de la Sede Académica de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales*, t. 1, núm. 1, diciembre de 1992, p. 199.

²El Banco Mundial señala que el NME tiene cuatro elementos primordiales: 1. una redefinición del papel del Estado en la economía; 2. una alta prioridad para lograr la estabilidad macroeconómica; 3. una mayor apertura de la economía al comercio internacional y a los flujos internacionales de capital privado, y 4. el compromiso de combatir la pobreza absoluta con mayor eficacia. Cfr. Banco Mundial, *A Decade After the Debt Crisis*, Washington, 1993, pp. 24-85. Citado por Scott, Chris D. “El nuevo modelo económico en América Latina y la pobreza rural”, en *La Nueva Relación Campo-Ciudad y la Pobreza Rural*, INAH, UAM, UNAM, P y V, México, 1996.

³Cfr. Luis Rubio, *op. cit.*, p. 200.

⁴Asis Nassif, Alberto, “Reformar al Estado. Modernización sin modernidad”, en J.L. Barros Horcacas y Germán Pérez Fernández del Castillo (comps.) *Transición a la democracia y reforma del Estado en México*, México, Porrúa-FLACSO, 1991, p. 77.

lación y apertura del mercado, descentralización federativa, etcétera, se han abierto las llaves del poder político en México. De hecho, la reforma no es nada menos que una transferencia masiva de poder político, lo que no queda claro aún es a quién y cómo se le está transfiriendo.⁵

La pregunta central que se plantea el gobierno es ¿cómo dar lugar a un proceso de cambio político que haga sostenible la reforma económica en el largo plazo, cuando no sólo está transformando las relaciones políticas en el país sino que también está construyendo una polaridad social sin precedente en México?⁶ La respuesta del Estado a esta pregunta no es unilineal, sin embargo hay dos aspectos centrales en la resolución de la misma, la reforma política y la política social.⁷

En el marco de la reforma política la reforma electoral es un eje central para la recomposición política en México. Para tener una idea de lo que este ámbito significa, señalaremos que, mientras que en los últimos 20 años cada sexenio tuvo su reforma electoral, en el del presidente Carlos Salinas de Gortari, 1989-1995, se realizaron tres reformas, y en la actualidad se están discutiendo las nuevas reformas para las elecciones del 2000. La explicación de lo anterior nos expresa el deseo y la lucha de los actores involucrados por llegar a elecciones transparentes y confiables; sin embargo también expresa la insuficiencia de los cambios incorporados al marco jurídico en el cual la injerencia del gobierno en la organización de los comicios sigue siendo muy importante.⁸

La apertura política al juego de partidos es relativamente reciente en México, ya que fue en 1964 que la Cámara de Diputados se abre a la presencia de los partidos minoritarios, primero por la vía de los diputados de partido y, desde 1977, a través de la representación proporcional. Treinta años después se hizo extensible al Senado por medio de la introducción de la representación de la primera minoría, lo cual, de acuerdo con las tendencias de votación, favoreció a la segunda fuerza política en un mayor número de entidades, en ese momento el PAN, partido en el que se incrementaron de dos a tres los asientos de mayoría en el Senado.⁹

⁵En este sentido, las opciones gubernamentales en el curso de los próximos años van a ser muy claras: crear mecanismos que institucionalicen el cambio y le den forma, lo que implica ceder poder formal de una manera planeada, pero mucho de ello de manera inmediata o aceptar las consecuencias de no hacerlo, la desorganización y la inestabilidad social y política del país.

⁶Luis Rubio, *op. cit.*, p. 200.

⁷Para los fines de este trabajo nos centraremos en la reforma política y no tocaremos la política social.

⁸Cfr. Jacqueline Peschard, "México 1944: Un nuevo marco electoral para la elección presidencial", en *Perfiles Latinoamericanos*, Revista de la sede académica de México, año 3, núm. 5, diciembre de 1994, pp. 105-106.

⁹Cfr. artículo 56 constitucional.

El sorpresivo levantamiento armado en Chiapas del 1o. de enero de 1994, justo en la fecha de entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio, trastocó el escenario político nacional porque puso en duda algo que se pensaba que había conquistado un amplio consenso: la viabilidad de los canales institucionales para resolver las controversias políticas.

En el terreno expreso de las elecciones, la consigna en contra del gobierno mexicano del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) que muy rápidamente logró un respaldo importante entre la prensa nacional, organismos no gubernamentales y sectores importantes de la sociedad mexicana, dio un impulso a un periodo extraordinario de sesiones del Congreso para aprobar una nueva reforma electoral que incorporara su demanda de autoridades electorales imparciales, la que contaba con un amplio consenso popular. Las condiciones que vivía el país y la posición gubernamental hicieron posible el primer Acuerdo para la Paz, la Democracia y la Justicia, firmado el 27 de enero de 1994 por todos los partidos.¹⁰

Dicho acuerdo contemplaba ocho puntos:

- Imparcialidad de las autoridades electorales vía elección o ratificación de los partidos.
- Plena confiabilidad del padrón electoral a través del acceso permanente a las bases de datos y una auditoría externa.
- Garantías de equidad en los medios de comunicación, aprovechando los tiempos del Estado.
- Impedir el uso de recursos públicos en favor de cualquier partido.
- Una revisión del sistema de financiamiento de los partidos al concluir el proceso electoral.
- Revisión del Código Penal para establecer sanciones específicas para los delitos electorales.
- Nombramiento de un fiscal especial para perseguir delitos electorales.
- En caso de requerirse adecuaciones legales, se convocaría, previo consenso de los partidos firmantes, a un periodo extraordinario de sesiones.

El hecho de que la reforma se sustentara en un acuerdo entre las tres principales fuerzas políticas permitió una situación inédita: que se superara la posición irreductible entre la dirección nacional del PRD y el gobierno salinista.

¹⁰Cfr. J. Peschard, *op. cit.*, pp. 121-122.

La reforma electoral de 1993 y 1994,¹¹ así como las condiciones políticas, económicas y sociales prevalecientes en el país, crearon las condiciones para que en 1997, por primera vez en la historia del México contemporáneo, la mayoría de la LXVII Legislatura de la Cámara de Diputados estuviera conformada por los diputados de los partidos de oposición. Las repercusiones de estas transformaciones aún están por analizarse, sin embargo la intención de este ensayo es explorar algunas de estas transformaciones a partir del análisis de una comisión en particular y las formas, mecanismos, procedimientos, redes, etcétera que se generan en la construcción de un consenso en torno a un paquete legislativo. Las nuevas condiciones del Congreso en cuanto a la integración y composición de sus miembros, así como la complejidad en la recomposición de la misión de la Comisión de Ciencia y Tecnología frente a la problemática actual de la ciencia y tecnología del país, son el tema central de este trabajo. El artículo comprende los siguientes apartados: El análisis de las características de la actual legislatura, donde el interés es señalar la especificidad en la composición de los integrantes del Congreso, es un aspecto inédito en la historia de la representación partidaria en la actividad de la legislatura. El análisis de la conformación de la Comisión de CYT refleja esta situación novedosa y por lo tanto se inicia un proceso interno de negociación y externo de establecimiento de redes para obtener información y conformar la agenda de trabajo. El tratamiento de la problemática de la ciencia, tecnología e innovación en el país implicó el desarrollo de una amplia red externa orientada a obtener información de investigadores, funcionarios, directores de instituciones de investigación y enseñanza superior, de organismos multilaterales cuya percepción y conocimiento permitió comprender la compleja actividad de las instituciones de ciencia y tecnología en la creación de conocimiento original y la importancia del mismo en la incorporación, generación y difusión del conocimiento en la sociedad. Por último, se analiza la Ley de Fomento de la Investigación Científica y Tecnológica y los principales logros que aporta a nivel institucional en la generación de mecanismos de coordinación y evaluación de actividades.

Características inéditas de la LVII Legislatura

Para poder entender el carácter inédito de la LVII Legislatura, es necesario analizar algunos aspectos relativos a su conformación y al contexto en que

¹¹Las reformas electorales de 1994 abarcaron cuatro aspectos fundamentales: a) la ciudadanización de los organismos electorales, b) la mayor supervisión de la sociedad sobre el proceso

se dan las elecciones de 1997. En este año por primera vez se realiza la elección del regente de la ciudad de México; Cuauhtémoc Cárdenas es postulado como el candidato del PRD para el cargo, y con ello el partido arrasa con las elecciones en el Distrito Federal. A pesar de los pronósticos de las diferentes encuestas de opinión realizadas, en donde el PAN iba por arriba de todos los demás partidos, el PRD obtiene prácticamente todas las diputaciones del D.F.¹²

Esta situación tiene consecuencias muy importantes, ya que los mismos partidos no esperaban ese triunfo tan definitivo en la capital del país; el PAN era el favorito en las encuestas de opinión, no el PRD. Ante esta situación, el PRD, en el momento de nombrar a sus candidatos para las diputaciones, pone como candidatos a aquellos cuadros que le permiten la conciliación entre los diferentes grupos sociales y políticos que componen el partido. En este sentido sus candidatos no son pensados para ocupar puestos efectivos en la legislatura, sino tienen el propósito de concretar la suma de fuerzas de las diferentes vertientes del partido. La selección de los candidatos se orienta a la construcción de un consenso alrededor de la figura del ingeniero Cárdenas.¹³

Sin embargo, Cuauhtémoc Cárdenas gana las elecciones y el efecto electoral de su votación tiene como resultado que entren todos los candidatos de mayoría relativa a las diputaciones –todos menos uno–. Este hecho explica en parte la composición de la bancada del PRD, la otra parte se explica por el origen social de cada uno de estos diputados que vienen de las organizaciones de colonos, de los maestros, movimientos sociales transformados en Organizaciones No Gubernamentales e integrantes de grupos de la militancia partidaria. Esta diversidad social llega al Congreso y conforman grupos parlamentarios singulares y un congreso plural.

Con el PAN también se registra un fenómeno igualmente singular, y similar al del PRD, sin embargo hay una peculiaridad que atañe al origen y la zona de los diputados. Una gran parte de los candidatos propuestos también eran constructores de votos, en el sentido de su estrecha relación con la población y tampoco, como en el PRD, se pensaba que ganaran en las

electoral, c) elementos de la mecánica electoral y d) la tipificación de los delitos electorales. El aspecto más sustantivo de esta Reforma fue la ciudadanización de los organismos. Cfr. Peschard, *op. cit.*, pp. 124-128.

¹²El PRD, además del triunfo de Cárdenas para regente del Distrito Federal, obtuvo todas las diputaciones del D.F., con excepción de una diputación del PAN. De las 128 diputaciones que tiene el PRD, 48 corresponden al Distrito Federal y al Estado de México.

¹³Cfr. Entrevista realizada a la diputada María del Carmen Díaz Amador, 12 y 18 de mayo de 1999.

diferentes entidades federativas, se pensaba ganar en el Distrito Federal; sin embargo a pesar de haber perdido en el Distrito Federal llegaron mucho más diputados de los que se esperaban por mayoría relativa, en las diferentes entidades federativas. Los cuadros políticos del PAN estaban en los plurinominales de la cuarta circunscripción y del resto de las circunscripciones, igual que los del PRD, y con el efecto de las elecciones llegaron al Congreso un importante número de diputados por mayoría y no estos cuadros políticos. Las consecuencias de este hecho son que las elites partidarias, que ponen los consejos políticos de los partidos, son dejadas de lado y queda una presencia acotada, limitada en la composición de las bancadas actuales. Al haber una explosión de los uninominales, electos por votación directa, muchos se quedaron en el camino. De lo anterior podemos concluir que la originalidad de esta legislatura no está solamente en el carácter plural de la Cámara de Diputados, sino también en la composición social de ésta y por tanto en el carácter de la representación política de sus integrantes.

En los aspectos inéditos de la presente legislatura destaca que por primera vez el Congreso está conformado por una mayoría de la oposición;¹⁴ por primera vez, en la historia de la oposición, la mayoría de los diputados que llegan a la Cámara de Diputados no lo hacen a través de las cuotas proporcionales asignadas a los partidos, sino por el triunfo de diputados electos en las urnas, en el caso del PRD por el triunfo contundente en el Distrito Federal, y el PAN en diversas entidades federativas. Este hecho tiene una consecuencia adicional, los diputados que llegan al Congreso son en una proporción importante líderes populares que nunca pensaron los partidos que iban a llegar, eran fundamentalmente constructores de votos, pero no cuadros políticos de los partidos. Esto, a su vez, repercute en otro conjunto de elementos, entre ellos que la gran mayoría no ha tenido ninguna experiencia legislativa ni tampoco en el trabajo político que éste implica. Por otro lado, complica y hace más compleja la relación entre las elites políticas partida-

¹⁴Cuando hablamos de una mayoría de la oposición, no hablamos de una mayoría del PAN, o una mayoría del PRD, sino que juntos PAN, PRD y el conjunto de los partidos minoritarios tienen la mayoría del Congreso. El PRI sigue siendo la fuerza política con mayor número de diputados en el Congreso. Sin embargo, previa a esta situación, las iniciativas de ley del Ejecutivo, por más protesta que tuviera la oposición y se requiriera guardar las formas para lo cual se precisara la negociación con ella, siempre quedaba la última instancia que era el mayoriteo de los diputados del PRI. En las condiciones actuales el carácter de la negociación y las formas de construcción de consenso atañen no sólo a las cúpulas sino también al conjunto de los integrantes de las bancadas de los partidos, ya que las posibilidades de cambiar el curso de una decisión son reales, a pesar de que el proceso puede ser revertido y detenido en el Senado, que aún mantiene una mayoría priísta.

rias y el conjunto de los diputados, ya que el costo político de las decisiones tomadas en las cúpulas es reclamado a los diputados por sus electores.

Las consecuencias que estas transformaciones tengan están aún por analizarse; sin embargo hemos considerado importante hacer una primera aproximación a este proceso, como ya lo señalamos, tomando como objeto de estudio a la Comisión de Ciencia y Tecnología de la LVII Legislatura de la Cámara de Diputados.

Evolución del marco normativo para las actividades científicas

La evolución de la capacidad tecnológica del país es un proceso construido en el transcurso de diferentes periodos históricos, en la interrelación del contexto macroeconómico, político administrativo e institucional.

La emergencia de nuevos paradigmas tecno-productivos y la consolidación del proceso de globalización de los mercados ha revalorizado el papel de la innovación en la búsqueda de mayor competitividad tanto en las empresas, como en la preocupación del sector público, en la creación de incentivos y apoyos para conformar un ambiente institucional favorable al desarrollo de la capacidad tecnológica e innovativa del país.

Durante la década de los setenta hasta mitad de los ochenta se inicia la creación de la infraestructura científica del país, con instituciones especializadas en la gestión de los recursos humanos especializados, como el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt), el Instituto Mexicano del Petróleo (IMP), Instituto de Investigaciones Eléctricas (IIE), Instituto Nacional de Investigaciones Nucleares (ININ). Dichas instituciones surgen como exigencias del proceso de industrialización; son respuestas a problemas tecnológicos puntuales y sectoriales, sin la correspondiente articulación institucional e intersectorial. En algunos casos responden a la iniciativa de grupos de investigadores con un proyecto de futuro sobre el país, en otros a funcionarios que aplican políticas estatales más amplias, que requerían una infraestructura especializada para atender los procesos de nacionalización y consolidación nacional (Casalet, 1998).

La década de 1980 significó un punto de ruptura en el sendero de industrialización por sustitución de importaciones, dada la escasa capacidad para desarrollar ventajas comparativas dinámicas y la dificultad para consolidar áreas clave, en el marco de desequilibrios macroeconómicos. La reorientación de las políticas económicas se centró en aumentar las fuerzas del mercado y en acentuar la presión para alcanzar mayor eficiencia. La

competitividad juega un papel clave en las nuevas políticas. La tecnología, la innovación y el desarrollo de capacidades tecnológicas de información, biotecnología, tecnología genética, nuevos materiales constituyen un desafío para todos los países. En este escenario pierden significación factores y ventajas competitivas tradicionales; esto influye en la modificación y reestructuración del entorno institucional y en la generación de capacidades tecnológicas existentes. La conceptualización misma de la tecnología cambia ponderando la inclusión de factores antes no considerados, como el entorno institucional y la organización o sea la inserción de la tecnología en contextos sociales, económicos políticos definidos y el desarrollo de la capacidad de aprendizaje colectivo o individual como un factor clave del proceso de innovación (Howells Anchibugi y Michi, 1999).

A fines de 1979, el Conacyt establece los programas de Riesgo Compartido y Enlace orientados al apoyo económico de proyectos de investigación aplicada y desarrollo tecnológico, enfatizando la necesidad de vincular las actividades científicas con las necesidades de desarrollo económico y social del país.

En 1989 se crea el Consejo Consultivo de Ciencias integrado por investigadores distinguidos con el Premio Nacional de Ciencias y Artes, en las áreas físico-matemática, ciencias sociales y filosofía y tecnología del diseño; a su vez se creó la Secretaría Ejecutiva del Consejo Consultivo de Ciencias como unidad de asesoría y apoyo técnico del Ejecutivo Federal.

En la década de 1990 se auspician programas y proyectos desde el sector público y posteriormente privado que tienden directa o indirectamente a fortalecer la capacidad tecnológica del país y especialmente del sector de las pequeña y mediana empresas (PYMES).

Frente a estas nuevas demandas, el Conacyt aplica los programas de modernización tecnológica dirigidos a promover la difusión de la tecnología en el aparato productivo nacional, apoyados en el co-financiamiento público y privado de los proyectos tecnológicos, como la asistencia técnica y la consultoría de alta calidad dirigida a la modernización de las PYMES.

El Plan Nacional de Modernización y Comercio Exterior de 1990/1994 plasma una nueva orientación en la redefinición del papel del Estado y su contribución para crear un entorno económico que conduzca a la operación eficiente de los mercados competitivos, motivando la inversión privada y la generación de empleos productivos.

En este contexto se revalorizan las posibilidades de las PYMES y se jerarquiza la creación de instituciones vinculadas con aspectos centrales del nuevo desarrollo, como la calidad, la normalización y verificación de procesos y productos, la calificación y estímulo a la modernización tecnológica.

El grado de importancia que adquieren las actividades de innovación desarrolladas por las instituciones difiere del pasado, no sólo en la organización estructural, ya que las actuales tienen que ser más flexibles a las necesidades del entorno productivo, menos piramidales en su decisión y no cuentan con subvenciones ilimitadas, sino que deben buscar sus propias vías de financiamiento a través de la calidad y oportunidad de los servicios ofrecidos.

El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 continúa la propuesta de desarrollo regional y descentralización poniendo énfasis en la búsqueda de mayor integración y homogeneidad entre regiones e impulsando el desarrollo económico y sustentable.

El Programa de Política Industrial y Comercio Exterior (PICE) recoge los planteamientos del Plan Nacional de Desarrollo subrayando el fomento al desarrollo de los agrupamientos industriales regionales, a través de la creación y consolidación de parques industriales e infraestructura de apoyo a la industria en las diferentes regiones. Los planes gubernamentales plantearon el objetivo explícito de generar una nueva dinámica de funcionamiento, que en la práctica de otros países ya había resultado exitosa para acentuar la participación del sector privado en la concertación de apoyos para el fomento de la innovación, especialmente para sostener el proceso de difusión de innovaciones entre actores sociales heterogéneos. En la medida en que los conocimientos que se generan en los procesos innovadores son tácitos, acumulativos y localizados, existe un espacio importante a nivel nacional y local para el desarrollo de capacidades tecnológicas endógenas, ya que dichas capacidades son imprescindibles para absorber lo que viene de afuera y, obviamente, para poder, modificar y generar nuevos conocimientos (Chudnovsky, 1999).

El mejoramiento de la infraestructura tecnológica para la industria se acompaña del estímulo a programas de modernización productiva tecnológica, promoción de la calidad y la creación de organizaciones cuyo fin radica en proteger la innovación, promover el uso de los acervos de información tecnológica, incrementar la formación de recursos humanos especializados. Entre los nuevos instrumentos creados por Conacyt para fortalecer la vinculación de la investigación con el sector productivo está: el Programa de Apoyo a la Vinculación en la Academia (Provinc), un nuevo esquema diseñado para aumentar el interés de las Instituciones de Educación Superior (IES) para responder a las necesidades del sector empresarial y la reestructuración del ya existente Fondo de Investigación y Desarrollo

para la Modernización (Fidetec), cuya finalidad es financiar de manera parcial proyectos de innovación y desarrollo tecnológico que contribuyan a elevar la competitividad de las empresas.

En la creación de los Sistemas de Investigación Regionales (SIR), Conacyt retoma la política del gobierno federal de descentralización y regionalización con objeto de reorientar las acciones al fortalecimiento de las capacidades científicas y tecnológicas del país. La misión fundamental de los SIR consiste en apoyar la investigación científica y el desarrollo tecnológico para contribuir a la solución de los problemas económicos y sociales que afectan a las diferentes regiones (Casalet, 1998b).

Todos estos esfuerzos estatales se ven minimizados ante el universo socioproductivo al que hay que atender, asimismo enfrentan serios problemas en la distribución de recursos financieros y la aplicación de políticas y programas debido a la ausencia de instancias de vinculación y coordinación que hagan posible la articulación entre universidad-sectores productivos. En esta perspectiva es importante resaltar el papel que juega la generación de un sistema normativo que defina a los organismos responsables y sus funciones correspondientes. Es precisamente en este contexto que el ámbito normativo legislativo comienza a jugar un papel fundamental, particularmente la Comisión de Ciencia y Tecnología, para proponer, articular y lograr el consenso entre las diferentes instancias y actores involucrados para la construcción y fortalecimiento de un marco legislativo que fomente el quehacer científico y tecnológico y su vinculación con los sectores productivos del país.

Instalación de la Comisión y conformación de una agenda de trabajo

Desde la instalación de la Comisión de Ciencia y Tecnología en octubre de 1997, la preocupación fue la estructuración de la agenda de trabajo, la generación de un proceso de intercambio de información interno y externo que les permitiera a los diputados integrantes de la Comisión tener un diagnóstico de la situación y de los problemas más significativos referidos a la problemática de la ciencia y tecnología en el país.

La creación de agenda de trabajo significaba para la Comisión seleccionar los problemas relevantes, diseñar una guía ordenadora de los numerosos esfuerzos nacionales y regionales realizados en ciencia, tecnología e innovación en el país, con la intención de encarar las fallas sistémicas que adolecen dichos esfuerzos.

La elaboración de ese plan de trabajo constituía un instrumento ordenador y articulador de los avances realizados por los diferentes actores sociales. Para ello, la comisión tuvo que reflexionar internamente sobre los enfoques y experiencias que a nivel internacional y nacional motivaban la discusión y las políticas en ciencia, tecnología e innovación y cómo éstas afectaban particularmente el caso mexicano.

La realización de un seminario entre los diputados integrantes de la comisión e investigadores de diferentes instituciones universitarias proporcionó los elementos para reflexionar sobre los principales desafíos que enfrenta el país en la incorporación sistemática de conocimientos científicos y tecnológicos a todas las actividades económicas, sociales y culturales. La discusión sobre enfoques y nuevas políticas que se han ensayado en países altamente industrializados, o de similar proceso de industrialización como Argentina, Brasil y Chile, permitió a los integrantes de la comisión conocer los avances realizados por instituciones internacionales en la materia como OCDE, CEPAL, BID y los trabajos de múltiples investigadores que han profundizado sobre la naturaleza del cambio tecnológico y sus impactos en la sociedad, a través del enfoque del Sistema Nacional de Innovación que proporciona un marco conceptual para abordar la problemática de la innovación con una visión holística, interdisciplinaria e histórica (Edquist, 1997). En dicho enfoque la interacción es una relación social clave para el desarrollo de la innovación y la internalización y difusión del aprendizaje entre los actores heterogéneos (universidades, empresas, sectores productivos en general, centros de investigación, sistema financiero, de capacitación técnica, instituciones de propiedad industrial y centros de normalización, certificación y calidad) que participan en la creación del entorno social (Coombs, 1996 *et al.*).

En este enfoque se destaca la misión fundamental de las instituciones científicas y tecnológicas que es la creación de conocimiento original, a través de la investigación básica, aplicada y el desarrollo tecnológico, la formación de recursos humanos y la provisión de los insumos científicos y tecnológicos que se requieren para la educación, producción y la innovación. Asimismo, las instituciones científicas, tecnológicas y educativas tienen una responsabilidad crucial en generar conocimientos generales, formar adecuadamente recursos humanos y facilitar el entrenamiento continuo de la fuerza de trabajo en todos los niveles. La Comisión de CYT asumió el compromiso de abordar los problemas fundamentales que obstaculizaban el desempeño de las instituciones de investigación superior y de los investigadores.

De ahí que en la agenda de trabajo aparecen los problemas centrales de sustentabilidad eficiencia y efectividad de la actividad científica. La preocupación fue dar respuesta a las interrogantes que surgen cuando se debe asegurar el financiamiento de la investigación contando con recursos públicos escasos, de eficiencia y efectividad para asegurar que la investigación financiada sea realmente la que el país necesita, y establecer las prioridades cuando no se puede financiar todo y existen escasos elementos de evaluación. La regulación normativa que pesaba sobre la estructura institucional de centros de investigación e instituciones de investigación sectorial, vigente en 1999, no se correspondía con las necesidades actuales de vinculación con actores heterogéneos orientados a la competitividad y eficiencia. Una prueba de ello es la reglamentación del Conacyt que data de 1970 y las restricciones administrativas y presupuestales que restaban flexibilidad a los centros de investigación. En este sentido, las normas que regían a estos centros los colocaban junto con el resto de la estructura institucional del gobierno, en la misma dinámica de control y financiamiento, sin reconocer el carácter específico de la actividad investigadora, subordinándolos a las reglas establecidas para el conjunto de la burocracia.

A las carencias explícitas se agrega la falta de coordinación de las actividades de investigación y desarrollo tecnológico distribuidas en múltiples secretarías de Estado, donde, lo que obstaculiza la reiteración de programas diluyen recursos y esfuerzos de los investigadores el pleno desempeño de la especialización y complementariedad de las actividades de investigación.

La instalación de la comisión abrió un proceso de construcción de opiniones y posiciones entre los diputados, el cual no fue fácil ya que no existía una experiencia previa de trabajo sobre el tema tanto individualmente como en la ausencia de una historia sistematizada de la propia Comisión. En el pasado el escaso funcionamiento de esta comisión no había desarrollado una discusión y una trayectoria que propiciara un marco de referencia para iniciar el trabajo. El desafío para esta Comisión de CYT era total, ya que debía iniciar una historia de trabajo bajo la presidencia de una mujer representante de la oposición cuya responsabilidad fue constituir una dinámica de funcionamiento que permitiera abordar los problemas básicos del sector. Conjuntamente con la definición de esa problemática fue preciso construir un ambiente de relaciones con las instituciones, los científicos, las autoridades del sector de CYT, las asociaciones empresariales y empresarios que proporcionara a la comisión los insumos técnicos, para

resolver los problemas organizativos, de gestión y regulación que acentuaban las fallas derivadas de la ausencia o debilidad de las interacciones entre las diversas instituciones.

Desde la primera reunión de la comisión en la confección de la agenda de trabajo se consideraron temas centrales vinculados con los estímulos para incrementar la inversión del sector privado en la modernización e innovación tecnológica, con el fin de intensificar los efectos del financiamiento público. Uno de los primeros acuerdos fue modificar los aranceles a la importación de insumos para la investigación, conjuntamente con la revisión de las leyes tendientes a impulsar la inversión privada para el fomento de investigaciones aplicadas.

En la segunda reunión de la Comisión de CYT se decidió formar una subcomisión para estudiar las reformas de la ley para crear estímulos fiscales y realizar una iniciativa de ley que evaluara la Ley de Impuesto Sobre la Renta y la Ley Aduanera con el fin de reformar, mejorar y fortalecer la capacidad institucional en la adquisición de infraestructura técnica y estímulos para incrementar los gastos en investigación y desarrollo del sector privado.

En el transcurso del funcionamiento de la Comisión de CYT se fortaleció el intercambio de información con investigadores de todo el país y a nivel internacional, como la asistencia a foros y encuentros nacionales e internacionales, los integrantes de la comisión asumen la dimensión de la problemática de la CYT y perciben la contribución sustantiva de dicha comisión en proporcionar un marco coherente, previsible y de largo plazo que fomentará el desarrollo de las capacidades de los individuos, de los centros de investigación y de los recursos generados para adaptar, generar, difundir nuevos conocimientos científicos, tecnológicos y de organización.

El contacto directo y extenso de los diputados con los actores involucrados en la producción científica y tecnológica a través de diferentes eventos constituyó además de un insumo técnico un mecanismo de acercamiento con la dimensión cotidiana, particular, real de la problemática que enfrentaba el país en materia de ciencia, tecnología e innovación. Este hecho contribuyó a ampliar la comprensión sobre la problemática de la ciencia y la tecnología por encima de las diferencias partidarias. El ejercicio cercano y directo con los sectores sociales, con los cuales se colocaba la representación de los integrantes de la comisión, se impuso a las diferencias partidarias para dar origen a un proyecto unitario de fortalecimiento de esta actividad.

ción con directores de institutos y centros, funcionarios de gobierno) como de los esfuerzos informales realizados por numerosos actores que participan de una u otra forma en el proceso de absorción, generación y difusión del conocimiento. Por otra parte, el análisis y valoración de esta problemática implicó para la Comisión internamente un trabajo de consenso, de construcción de acuerdos y negociación para abordar el tratamiento de los problemas con la flexibilidad necesaria para poner en marcha instrumentos de política.

Este proceso abrió una compleja red interna y partidaria de negociación, interferida por los conflictos y desacuerdos intra e inter partidos que fracturaba la necesaria creación de lazos de confianza para hacer efectivos los compromisos. El desarrollo de este proceso significó para los integrantes de la Comisión la acumulación de *know how* específico sobre el Sistema de Ciencia y Tecnología. La creación de un tejido de relaciones con investigadores de múltiples institutos universitarios y centros de investigación aportó elementos sobre los problemas reales de la investigación, las normas laborales más conducentes para fomentar la productividad y la formación continua de los investigadores, como la incorporación de investigadores jóvenes. Dentro de estos problemas se detectó la necesidad de adecuar los regímenes de adquisiciones, y la posibilidad de reinvertir los recursos que generan cada una de las instituciones públicas de acuerdo con sus propias exigencias y necesidades.

Conjuntamente con esta creación de una red externa que proporcionaba información y vínculos institucionales para definir la temática de la Comisión, se fue ganando seguridad en el ejercicio de la compleja regulación parlamentaria, generalmente conociendo la experiencia práctica de los congresistas, más que sistematizando formalmente en documentos. Estos procesos de aprendizaje de distinto tipo, donde hay una gran influencia del aprendizaje tácito, logrado en el ejercicio de la actividad en la interacción con diferentes actores dentro del ámbito legislativo, gubernamental y académico, se acumularon a lo largo del funcionamiento y generaron tanto a nivel individual como colectivo un activo intangible que permitió reducir la incertidumbre y centrar los ejes básicos de trabajo, como son la Ley de Fomento de la CYT, la Ley de Incentivos Fiscales, la Ley de Conacyt y la Ley de Reformas Adquisitivas.

Los principales logros de la Comisión en el ejercicio de su función legislativa

El trabajo desarrollado con la iniciativa de ley presentada por la presidencia de la República para el Fomento de la Ciencia y la Tecnología es uno de

los logros de la Comisión, donde su participación fue intensa. Gracias a la elaboración de ese ambiente de relaciones con distintos actores sociales pudo constituirse en una instancia de intermediación y valoración para asegurar la pertinencia del contenido del nuevo marco legal.

La Ley para el Fomento de la Investigación Científica y Tecnológica, enviada por el Ejecutivo Federal el 15 de diciembre de 1998, fue aprobada en la H. Cámara de Senadores el 27 de abril de 1999. Ésta define y establece los principios, incentivos e instrumentos que conforman las bases de un nuevo sistema de apoyo público federal para la promoción de la investigación científica y tecnológica. El objetivo de la presente ley es regular los apoyos que el gobierno está obligado a otorgar para impulsar, fortalecer y desarrollar la investigación científica y tecnológica. En los cometidos fundamentales se establece la necesidad de coordinar de acciones a nivel interinstitucional "entre las dependencias y entidades de la administración pública federal y otras instituciones que intervienen en la definición de políticas y programas en materia de desarrollo científico y tecnológico" (artículo 1 inciso III).

La coordinación se extiende a nivel regional con los gobiernos de las entidades federativas, y la comunidad científica y académica de las instituciones de educación superior, de los sectores públicos, social y privado, para la generación y formulación de políticas de promoción, difusión, desarrollo y aplicación de la ciencia y la tecnología, así como para la formación de profesionales de la ciencia y la tecnología (artículo 1 inciso IV). En la descentralización de la investigación científica y tecnológica, el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda (SHCP), las secretarías de Educación Pública (SEP), del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (Semarnap), Salud, Energía y otras dependencias según corresponda, o del Conacyt, podría celebrar convenios con los gobiernos de las entidades federativas para establecer programas de apoyo regional y local, donde el Conacyt podrá convenir con los gobiernos de entidades federativas y con los municipios el establecimiento y operación de Fondos Mixtos de Fomento a la Investigación Científica y Tecnológica.

Es interesante destacar el énfasis de la ley en el estímulo a la descentralización territorial e institucional, que procura un desarrollo armónico de la potencialidad científica y tecnológica del país, y busca el crecimiento de las comunidades científicas y académicas en todas las entidades federativas, en particular de las instituciones públicas (artículo 4 inciso IV). Este carácter de descentralización de la estructura institucional adquiere fuerza en el país desde la presidencia del licenciado Miguel de la Madrid (1982-1988)

y se refuerza con cada Plan Nacional de Desarrollo, especialmente el actual 1995/2000, donde se establece que el federalismo renovado es la forma de organización política más adecuada para fortalecer la democracia y la creación de un entorno favorable para producir, innovar y exportar a pesar de la incertidumbre que pueda existir en el país.

En la explicitación de instrumentos para hacer efectiva la coordinación interinstitucional, se establece la creación de "un sistema integrado de información sobre investigación científica y tecnológica, a cargo del Conacyt". Dicho sistema comprenderá datos relativos a los servicios técnicos para la modernización tecnológica y recibirá el apoyo de las dependencias y las entidades de la administración pública federal, de los gobiernos de las entidades federativas, de los municipios, como de las universidades e instituciones de educación superior para su elaboración y operación (artículos 6 y 7).

El sistema integrado incluirá el Registro Nacional de Instituciones y Empresas Científicas y Tecnológicas, bajo la responsabilidad de Conacyt (artículo 8).

La inscripción en el registro (artículo 17, inciso II) es imprescindible para ser beneficiario de los fondos Conacyt y fondos de investigación científica y desarrollo tecnológico creados para administrar los apoyos económicos para la investigación científica y tecnológica.

Otra instancia de coordinación y participación ampliada es el Foro Permanente de Ciencia y Tecnología (artículo 23), que es un órgano autónomo de consulta del Poder Ejecutivo cuyo objeto es promover la expresión de la comunidad científica y tecnológica, así como de los sectores social y privado que participen en la formulación de propuestas en materia de políticas y programas de investigación científica y tecnológica. Este foro constituye una instancia interdisciplinaria e interinstitucional de gran importancia cuyas funciones son:

- La formulación y evaluación de políticas de apoyo a la investigación científica y desarrollo tecnológico.
- Participar en la formulación y evaluación del programa.
- Proponer áreas y acciones prioritarias y de gasto que demanden atención y apoyo en materia de investigación científica, desarrollo tecnológico, formación de investigadores, difusión del conocimiento científico y tecnológico y cooperación técnica internacional.
- Proponer las medidas y estímulos fiscales, esquemas de financiamiento, facilidades administrativas en materia de comercio exterior, así como modificaciones a los regímenes de propiedad industrial e intelectual, que se estimen necesarios para el cumplimiento del programa.

El artículo 12 establece que el Programa de Ciencia y Tecnología será considerado un programa especial, cuya integración, aprobación, ejecución y evaluación se realizará de acuerdo con lo dispuesto en la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, la Ley de Planeación y por las disposiciones de esta ley. La formulación estará a cargo de Conacyt con base en las propuestas interinstitucionales presentadas por la administración pública federal, las propuestas provenientes del Foro Permanente en CYT, la supervisión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La aprobación final del programa corresponde al presidente de la República y deberá contener: política general de apoyo, diagnóstico, políticas, estrategias y acciones en materia de investigación científica y desarrollo tecnológico, formación de investigadores, tecnología y profesionales, difusión y cooperación nacional e internacional, fortalecimiento de la cultura en ciencia y tecnología, y seguimiento y evaluación.

Un aspecto determinante que esta nueva ley plantea es la figura de Centros Públicos de Investigación (CPI) (artículo 36), y especialmente la disposición del artículo 37 que otorga autonomía técnica, operativa, administrativa y las modalidades para su control y evaluación.

Asimismo, el artículo 39 establece que "los egresos que generen los centros públicos de investigación derivados de los servicios, bienes y productos de investigación y desarrollo tecnológico, incluyendo la capacitación para la formación de recursos humanos calificados, que presten o produzcan directamente o en colaboración con otras entidades públicas o privadas serán destinados a los proyectos autorizados por sus órganos de gobierno en los términos del artículo 17".

Este aspecto es un logro efectivo para múltiples instituciones de investigación, especialmente los centros pertenecientes al sistema SEP-Conacyt y es una importante contribución producto del trabajo desarrollado por la Comisión de CYT que desde su iniciación identificó las trabas normativas y controles presupuestales que pesan sobre estos centros. El Sistema SEP-Conacyt está integrado por 28 instituciones agrupadas en tres subsistemas de ciencias exactas y naturales, de ciencias sociales y de desarrollo tecnológico. Este sistema se rige por la regulación de las empresas paraestatales, que restringe el desempeño de los centros desde el punto de vista de su función, ya que lo único que interesa es que se cumplan las reglas de operación sin valorar la eficiencia, ni la apreciación de la utilidad de los proyectos emprendidos con las empresas y otras dependencias regionales. A esto se agrega el rígido control presupuestal del gasto que le resta flexibilidad para contratar personal y acceder a nuevas formas de intercambio

financiero con empresas. Esta situación límite fue admitida por las propias autoridades de la Secretaría de Hacienda y Secodam, que han acordado reglas de operación más flexibles para la transferencia de recursos y el desempeño institucional, aunque esta operación de flexibilización es sumamente lenta y está sujeta a múltiples acuerdos políticos.

La nueva Ley de Fomento de la CyT, al crear la figura jurídico administrativa de centros públicos, establece claramente que los mismos gozarán de autonomía técnica, operativa y administrativa. La conformación del órgano de gobierno de los CPI se realizará con base en la trayectoria profesional y de investigación, y la gestión de proyectos y recursos humanos se orientará por indicadores de desempeño y evaluación de resultados de las actividades y proyectos.

A su vez los ingresos que generen los centros públicos de investigación serán destinados a proyectos autorizados por sus órganos de gobierno, lo cual es un ejercicio de autonomía en la gestión de los recursos humanos y la generación de convenios interinstitucionales, así como en la capacidad de administrar los recursos producto de la venta de servicios al sector productivo. Los fondos previstos para los CPI (artículo 21) constituyen un mecanismo creado por la nueva ley para propiciar la autogeneración de ingresos y su aplicación en el desarrollo de proyectos de los propios centros.

La Ley de Fomento y la Ley del Conacyt son el resultado de un intenso trabajo de consenso entre el Poder Ejecutivo, Secretaría de Educación Pública, Secretaría de Hacienda, Conacyt, y el Poder Legislativo, Cámara de Diputados y Senadores, que genera una visión integral de la problemática del sector, ya que no sólo se legisla sobre una nueva relación institucional y financiera, sino que también se agrega una Ley del Conacyt que tiene como finalidad actualizar las exigencias de la promoción de la investigación CyT otorgándole la autonomía de gestión para la administración de su misión, que es la determinación, instrumentación, ejecución y evaluación de la política nacional de cyt. En las innovaciones organizativas se destacan:

- La creación de tres niveles de decisión y acción: el Consejo Nacional, la Junta de Gobierno y la Dirección General.
- La Junta de Gobierno se integrará con los secretarios de Educación Pública, de Hacienda y Crédito Público, de Comercio y Fomento Industrial, y de Relaciones Exteriores, más tres miembros del Consejo Nacional. Esta integración interministerial facilita un nivel de coordinación de programas y medidas de apoyo, y permite la fluidez en los flujos de información.

Las otras disposiciones que se agregan a la nueva Ley de Fomento, y la Ley del Consejo Nacional de CyT, se refieren a la iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1999, que ya cuenta con un Reglamento. Instituciones como la Asociación Mexicana de Directivas de la Investigación Aplicada y el Desarrollo Tecnológico (ADIAT) están apoyando a las empresas con un instructivo para solicitar los incentivos. El interés es otorgar un estímulo fiscal a los contribuyentes del impuesto a la renta, por los proyectos en investigación y desarrollo que realicen, consistente en aplicar un crédito fiscal por los gastos e inversiones adicionales en investigación y desarrollo de tecnología, siempre que dichos gastos e inversiones no se financien con recursos provenientes del fondo a que se refieren los artículos 27 y 108 fracción VII de la Ley del Impuesto sobre la Renta. Dicho crédito fiscal será del 20 por ciento de la diferencia que resulte de restar al monto de los conceptos a que se refiere esta fracción, realizados en el ejercicio de que se trate, el monto total promedio actualizado de las inversiones y gastos realizados por tales conceptos en el ejercicio de 1997 y 1998, siempre que el primer monto sea mayor al segundo (*Gaceta Parlamentaria* 30-12-99).

La otra disposición que complementa este marco normativo se refiere a la Ley de adquisiciones, arrendamientos y servicios del sector público, que si bien tiene modificaciones adecuadas para consolidar la infraestructura física de los centros de investigación, todavía no está aprobada, aunque se han aceptado las modificaciones que flexibilizan criterios para que las dependencias y entidades paraestatales bajo su responsabilidad puedan contratar adquisiciones, arrendamientos y servicios, sin sujetarse al procedimiento de licitación pública, a través de los procedimientos de invitación a cuando menos tres personas o de adjudicación directa (artículos 41, 42 y 43).

Estas dos iniciativas no han cumplido aún con las expectativas para proporcionar una visión de mediano y largo plazos que permita orientar las inversiones públicas y privadas hacia actividades cada vez más intensivas en conocimientos. El fomento de la innovación tecnológica en el sector privado por medio de incentivos financieros y fiscales no es una tarea lograda a pesar de los esfuerzos realizados por múltiples grupos (ADIAT, Consejo Consultivo de Ciencias, la propia Comisión de CyT de la Cámara de Diputados y cámaras empresariales a través de las respectivas comisiones de CyT) para fijar una política más eficiente que responda a las demandas del sector productivo y a las necesidades educativas, sociales y regionales del país.

Reflexiones finales

El interés de este artículo radicó en presentar una situación inédita donde se conjuntaron aspectos novedosos vinculados con la integración de la Comisión de CyT de la Cámara de Diputados.

El proceso que dicha Comisión orientó, la activa participación en la elaboración de un plan de trabajo, como la creación de una amplia red de interacciones e información con actores públicos, privados e investigadores, generó dinámica inédita, que desbordó los espacios pactados por acuerdos partidarios. Precisamente por esa novedad, y quizás por el temor a su protagonismo, se integró esta comisión dentro del ámbito de funcionamiento de la Comisión de Educación,¹⁶ clausurando una alternativa de trabajo plural y fundamentalmente cortando la capacidad de seguimiento y evaluación de la nueva ley. Como consecuencia del trabajo desplegado por la Comisión se afirmaron los criterios de calidad y relevancia, lo que permitió a diversas instituciones la administración de sus recursos de acuerdo con las decisiones asumidas por los propios órganos de gobierno. Por otra parte, se advierte la determinación de asignar el financiamiento público a la investigación mediante mecanismos de competencia por calidad, pertinencia cuyos logros y alcances están sujetos a evaluación.

Los logros obtenidos en el trabajo de la Comisión contribuyeron a consolidar un diseño institucional del sector de CyT para fortalecer las capacidades locales de innovación, ya que una de las preocupaciones fue profundizar en el avance del proceso de descentralización institucional, y la articulación de vínculos entre actores e instituciones que participan en el proceso de generación y difusión de conocimientos e innovaciones.

Bibliografía

- ASIS NASSIF, A., "Reformar al Estado. Modernización sin modernidad", en J.L. Barros Horcacitas y Germán Pérez Fernández del Castillo (comps.), *Transición a la democracia y reforma del Estado en México*, México, Porrúa-FLACSO, 1991.
- ANCHIBUGI, D., Howells y Miichie, J. *A Policy in a Global Economy*, Cambridge University Press, 1999.
- Banco Mundial *A Decade After the Debt Crisis*, Washington, 1993, pp. 24-85. Citado por Scott, Chris D., "El nuevo modelo económico en América Latina y la Po-

¹⁶En la reciente aprobación en la Cámara de Diputados del proyecto de reforma a Ley Orgánica del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, la comisión de Ciencia y Tecnología queda como una Subcomisión de la Comisión de Educación. Ésta pasará, ahora, a ser votada por la Cámara de Senadores en donde es muy probable que sea aprobada, dado que el Partido Revolucionario Institucional cuenta con la mayoría de los votos.

- breza Rural, en *La nueva relación campo-ciudad y la pobreza rural*, México, INAH-UAM-UNAM-P y V, 1996.
- CASALET, M., "The Institutional Matrix and Its Main Fuctional Activities Supporting Innovation", en *The Mexican Innovation System*, trabajo OCDE-Conacyt, Londres, en prensa en Pinter, 1998a.
- , *Desarrollo económico y descentralización en América Latina*, Chile, CEPAL, 1998 b.
- COOMBS, R. et al., *Technological Colaboration: Dynamic of Cooperation in Industrial Innovation*, Inglaterra, Eduard Elgar, 1996.
- Comisión de Ciencia y Tecnología, *Seminario de Ciencia y Tecnología*, Cuernavaca, Morelos, enero de 1998.
- , *Primer Foro de Diagnóstico y Consulta: Centros SEP-Conacyt*, abril de 1988.
- , *Informe de Labores*, enero-diciembre de 1998.
- , *Informe de Labores*, enero-junio de 1999.
- CHUDNOWSKY, D., "Política de ciencia y tecnología y el sistema de innovación en la Argentina", en *Revista de la CEPAL*, abril de 1999.
- EDQUIST, C., *System of Innovations: Technologies Institutions and Organizations*, Londres, Pinter, 1997.
- Ley para el Fomento de la Investigación Científica y Tecnológica (aprobada el 30 de abril de 1999).
- PESCHARD, Jacqueline, "México 1944: Un nuevo marco electoral para la elección presidencial", en *Perfiles Latinoamericanos*. Revista de la sede académica de México, año 3, núm. 5, diciembre de 1994.
- RUBIO, Luis, "Tres años de Reforma del Estado en México", en *Perfiles Latinoamericanos*. Revista de la aede académica de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, t. 1, núm. 1, diciembre de 1992.

LA GOVERNABILIDAD EN MÉXICO:	
UNA MATERIA DE INGENIERÍA CONSTITUCIONAL	5
<i>Germán Pérez Fernández del Castillo</i>	
Introducción: gobernabilidad y gobiernos divididos.	5
La conciliación entre representatividad y gobernabilidad	7
UNA VALORACIÓN DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS.	
ORGANIZACIÓN INTERNA, FUNCIONAMIENTO	
Y PRINCIPALES FUNCIONES	13
<i>Susana Thalía Pedroza de la Llave</i>	
Introducción	13
Los antecedentes constitucionales de la Cámara de Diputados. ...	13
La situación actual de la Cámara de Diputados.	21
Las expectativas de la Cámara de Diputados	27
Bibliografía	31
EL SISTEMA DE COMISIONES PERMANENTES	
EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS DE MÉXICO	33
<i>Benito Nacif Hernández</i>	
Introducción	33
El sistema de comisiones permanentes	34
El sistema de comisiones permanentes	
y la no reelección consecutiva	40
Las presidencias de las comisiones.	44
Los partidos de oposición y las comisiones permanentes.	50
El sistema de comisiones y el proceso presupuestal	53
Conclusiones.	58

DIPUTADOS, GRUPOS Y TRABAJO PARLAMENTARIO	
EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS	61
<i>Rafael Loyola Díaz</i>	
<i>y Antonia Martínez</i>	
Introducción	61
Diputados y grupos parlamentarios.....	63
La actividad parlamentaria	75
CAMBIO POLÍTICO, PRESIDENCIALISMO	
Y PRODUCCIÓN LEGISLATIVA EN LA	
CÁMARA DE DIPUTADOS: 1988-1998.....	85
<i>María del Carmen Nava Polina</i>	
<i>Jeffrey A. Weldon</i>	
<i>y Jorge Yáñez López</i>	
Composición de la Cámara Baja y presidencialismo.....	85
Presentación de iniciativas	88
Iniciadores de proyectos aprobados	93
Resolución de iniciativas	94
Modificaciones a iniciativas	98
Reformas constitucionales	100
Conclusiones.....	101
Bibliografía	102
HACIA UN CONGRESO PROFESIONAL:	
LA NO REELECCIÓN LEGISLATIVA EN MÉXICO.....	105
<i>Miguel Carbonell</i>	
Introducción	105
Los términos del debate	106
Las ventajas de la reelección legislativa.....	108
La realidad política mexicana y la reelección	110
La reelección en las entidades federativas.....	113
Conclusiones y propuestas.....	114
Anexo. Legislación comparada en América Latina	115

LA CÁMARA DE DIPUTADOS Y LA OPOSICIÓN EN MÉXICO	119
<i>Yolanda Meyenberg Leycegui</i>	
El presidencialismo en la democracia y el presidencialismo de autoritarismo dúctil.....	120
La Cámara de Diputados. La oposición en México	122
Los arreglos entre el gobierno y la oposición	130
La supervisión legislativa en el diseño y ejecución de las políticas públicas	134
Una consideración final	137
LA SUPERVISIÓN LEGISLATIVA DE LAS FINANZAS PÚBLICAS EN MÉXICO: DE LA APROBACIÓN DEL PRESUPUESTO	
A LA REVISIÓN DEL GASTO PÚBLICO	141
<i>Luis Carlos Ugalde</i>	
La aprobación del presupuesto	142
La revisión de los gastos públicos.....	154
La Comisión de Vigilancia	174
Comentarios finales.....	177
LOS SERVICIOS DE INFORMACIÓN Y ASESORÍA EN EL PODER LEGISLATIVO MEXICANO:	
UNA REFORMA PENDIENTE	179
<i>Héctor Díaz Santana</i>	
Introducción	179
La importancia del trabajo legislativo en el proceso de construcción del Estado	181
La clasificación de los parlamentos de acuerdo con sus sistemas de información y asesoría	184
Requisitos para el funcionamiento eficaz de un sistema de asesoría parlamentaria.....	186
La técnica legislativa	187
México	189
Los servicios de asesoría de las comisiones parlamentarias.....	190
Estados Unidos.....	202
España	207

Conclusiones.....	212
Bibliografía	216

LAS NUEVAS FORMAS DE CONSTRUCCIÓN DE CONSENSO.

ANÁLISIS DE LA TRAYECTORIA DE TRABAJO DE LA COMISIÓN DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA DE LA LVII LEGISLATURA DE LA H. CÁMARA DE DIPUTADOS.....	219
---	-----

Mónica Casalet Ravenna
y María Luisa Torregrosa Armentia

Introducción. Los antecedentes	219
Características inéditas de la LVII Legislatura	223
Evolución del marco normativo para las actividades científicas	226
Instalación de la Comisión y conformación de una agenda de trabajo	229
Los principales logros de la Comisión en el ejercicio de su función legislativa	234
Reflexiones finales	240
Bibliografía	240

La Cámara de Diputados en México
se terminó de imprimir en la ciudad de México
durante el mes de junio del año 2000.
La edición, en papel de 75 g, consta de 2,000 ejemplares
más sobrantes para reposición y estuvo al cuidado
de la oficina litotipográfica de la casa editora.



ISBN 970-701-011-8
MAP: 012175-01

DENTRO DEL proceso de transformación política que experimenta el México actual, la reivindicación de las facultades del Poder Legislativo, para garantizar el equilibrio de poderes de la Federación, representa un objetivo pendiente y primordial en la agenda de la reforma del Estado.

En el pasado, los estudios del parlamento mexicano fueron escasos como reflejo de su limitada importancia en el ejercicio de la Administración Pública, e incluso en el funcionamiento de nuestro sistema político. Hoy en día las circunstancias son otras, las Cámaras legislativas están conformándose gradualmente en un espacio de pluralidad, de intercambio de ideas y de responsabilidad nacional; sin embargo, quedan aún numerosos asuntos pendientes por resolver.

Bajo esta premisa, la FLACSO, en su Sede Académica de México, invitó a un grupo de investigadores expertos en asuntos parlamentarios, para analizar diversos temas trascendentes en la vida de la Cámara de Diputados en México. Entre ellos: la importancia de la actividad parlamentaria para la gobernabilidad democrática, su funcionamiento interno, el desarrollo de la actividad legislativa, la profesionalización de los trabajos de apoyo para el Congreso, las relaciones entre los grupos parlamentarios, la supervisión legislativa de las finanzas públicas, así como los nuevos canales de comunicación entre ejecutivo y legislativo.

La obra pretende abordar el estudio de la Cámara Baja de este país sobre la base de un sentido crítico, objetivo y profundo. Los resultados están ahora a la vista del lector interesado en esta materia, para su juicio y escrutinio finales.

Con este esfuerzo de colaboración entre la FLACSO y la II. Cámara de Diputados, ambas instituciones tienen el propósito de contribuir, propositivamente, en el proceso de transformación democrática de nuestro país.

La Cámara de Diputados en México



9 789707 010116



Centro Latinoamericano de Ciencias Sociales
FLACSO
Sede Académica México

