

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 comparecencias 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 Ettlting, "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 organizaban 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-

²⁷Respecto 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.

²⁸Entrevista con Luis Orcí Gándara.

²⁹Las 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.