

CRV-X-25-17

SERVICIOS DE INVESTIGACIÓN Y ANÁLISIS

DIRECCIÓN

CONGRESO REDIPAL VIRTUAL X
Red de Investigadores Parlamentarios en Línea
Marzo-septiembre 2017

Ponencia presentada por
Armando Zazueta Rey

**“LA AUTONOMÍA EN LOS CENTROS DE ESTUDIOS
DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS”**

Mayo 2017

El contenido de la colaboración es responsabilidad exclusiva de su autor, quien ha autorizado su incorporación en este medio, con el fin exclusivo de difundir el conocimiento sobre temas de interés parlamentario.

Av. Congreso de la Unión N°. 66, Colonia El Parque; Código Postal 15960,
México, DF. Teléfonos: 018001226272; (+52 ó 01) 55 50360000, Ext. 67032, 67034
e-mail: redipal@congreso.gob.mx

LA AUTONOMÍA EN LOS CENTROS DE ESTUDIOS DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS

Armando Zazueta Rey ¹

RESUMEN

La Cámara de Diputados cuenta con cinco centros de estudios que tienen como función principal el auxiliar a los legisladores en algunas de sus principales labores; sin embargo, los trabajos elaborados por estos centros pueden llegar a carecer de legitimidad debido a la falta de autonomía generada por la influencia de los grupos parlamentarios en los procesos de conformación del personal, elección de los temas prioritarios a desarrollar y en sus lineamientos de trabajo. En la presente investigación se propone el acotamiento a las atribuciones de los comités -compuestos por diputados- de cada uno de los centros de estudios, o bien, la ciudadanización de estos para garantizar una mayor autonomía que otorgue, a su vez, mayor legitimidad de los productos realizados.

¹ Miembro de la Redipal. Sociólogo por la UNAM. Correo electrónico: zazuetaarey@gmail.com

La Cámara de Diputados forma parte del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos junto con el Senado de la República, cabe señalar, que mientras los senadores representan a las entidades que conforman la federación, los diputados representan a la nación en su totalidad y ambas Cámaras cuentan con facultades exclusivas que forman contrapesos en la labor legislativa. La Cámara de Diputados cuenta en la actualidad con 500 legisladores, 300 electos bajo el principio de mayoría relativa y 200 por el principio de representación proporcional y dentro de sus facultades exclusivas se encuentran las señaladas en el artículo 74 Constitucional, como es la aprobación del presupuesto de egresos de la Federación; la declaración de procedencia contra servidores públicos y la revisión de la Cuenta Pública del año anterior.

La labor legislativa que desarrollan los diputados, se rige principalmente por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Orgánica del Congreso General, el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General y el Reglamento de la Cámara de Diputados, y puede varear en diferentes aspectos, desde presentar una iniciativa o punto de acuerdo, hasta asistir a reuniones interparlamentarias o desarrollar proyectos para sus distritos o circunscripciones. La Constitución no contempla como requisito para ser electo como diputado, algún nivel estudios, ya que son considerados puestos de representación popular y el solicitar un nivel de estudios generaría que gran parte de la población no pudiera tener acceso a dichos cargos. Por tal motivo, la Cámara de Diputados cuenta con órganos técnicos que brindan apoyo a los legisladores para cumplir con la mayor eficacia posible la labor que sus cargos les han encomendado.

Dentro de estos órganos técnicos se encuentran los Centros de Estudios, que en palabras del ex coordinador Antonio Sánchez Días de Rivera “Tienen como finalidad proveer información objetiva, imparcial, oportuna y pertinente a las diputadas y a los diputados, para coadyuvar al mejor desarrollo y resultados del trabajo legislativo.” (Sánchez, 2011, p.11) Actualmente la Cámara de Diputados cuenta con cinco Centros de Estudios adscritos a la Secretaría de Servicios Parlamentarios, los cuales son:

- El Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP), fue el primer Centro de Estudio en ser creado, tiene su antecedente en la Unidad de Estudios de Finanzas Públicas, ya que en 1997 se desarrolló el establecimiento de una Oficina de Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, para brindar apoyo a las comisiones ordinarias al momento de dictaminar en cuestiones de hacienda pública, al igual que a los legisladores que necesitaran apoyo en su labor. En 1999 se publicó una nueva Ley Orgánica del Congreso

General de los Estados Unidos Mexicanos, la cual estableció que la Cámara contara, en el ámbito de la Secretaría General y adscritos a la Secretaría de Servicios Parlamentarios, con los centros de estudios de las finanzas públicas, de estudios de derecho e investigaciones parlamentarias, y de estudios sociales y de opinión pública. A partir de este momento es cuando se le nombra y reconoce como Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, cabe señalar que la labor más recurrente que realiza dicho Centro es apoyar con los estudios de impacto presupuestario de los dictámenes que elaboran las distintas Comisiones de la Cámara de Diputados.

- El Centro de Estudios de Derecho e Investigación Parlamentaria (CEDIP), se integró como órgano de apoyo técnico con la nueva Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos publicada en 1999, este Centro de Estudios “tiene un campo de operación amplio, pues todos los proyectos legislativos bordan lo jurídico” (Sánchez, 2011, p.11), ya que brinda a los usuarios, consultas jurídicas, Análisis y Opiniones, Información Jurídica, Opiniones Jurídicas y Solicitudes de datos, estadísticas jurídicas y documentación especializada.
- El Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP), igualmente nació en 1999 por la misma vía que los anteriores Centros de Estudios, este Centro desarrolla información de los diferentes temas que se tratan, tanto en la agenda social, como en la agenda legislativa y analiza las tendencias de opinión pública sobre las temáticas que tratan las diferentes comisiones de la Cámara de Diputados, brindando a los legisladores herramientas primordiales como estudios, investigaciones, documentos de trabajo, fichas técnicas y artículos de temas sociales y opinión pública.
- El Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria (CEDRSSA), fue creado en el año 2004, durante la LIX Legislatura, ya que los Diputados que tenían vínculos con la comunidad rural, necesitaban de órgano técnico que les proveerá información para tomar las decisiones más prudentes en la labor legislativa. Cabe señalar que dentro de sus antecedentes se encuentra las mesas de diálogo entre el movimiento denominado “El campo no aguanta más” y el Gobierno Federal, ya que, de dichas mesas surgió también el acuerdo de la creación del Instituto de Evaluación e Información de Políticas para el Desarrollo Rural Sustentable. Este Centro de Estudio atiende a los legisladores proporcionándoles investigaciones con perspectiva de desarrollo rural sustentable, evaluando los diseños y operaciones de los programas e

instrumentos de gobierno que tienen que ver con el sector rural y alimenticio, asesora a comités, comisiones y legisladores de la Cámara de Diputados, analizando las iniciativas de ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación en sus rubros del sector rural y analizando los informes sobre la comunidad rural y la temática alimentaria que el Presidente de la República presente.

- El Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género (CEAMEG), es el Centro de Estudio creado más recientemente, ya que fue con un decreto promulgado en el año 2005 que este órgano técnico comenzó a realizar sus labores, proporcionando estudios, análisis e investigaciones con perspectiva de género para complementar la labor de nuestros legisladores. Cabe señalar que actualmente las iniciativas que se presentan, así como los dictámenes que se elaboran en la Cámara de Diputados, requieren si es el caso, de un estudio con perspectiva de género, a fin de notar el impacto que dicho proyecto de ley tendría, esto nos muestra la importancia que tiene el abordar la perspectiva de género en el ámbito legislativo.

Además, los cinco Centros de Estudios cuentan con diferentes acuerdos de colaboración con diversas instituciones académicas, tanto internacionales, como nacionales, a fin de mejorar sus contribuciones y aportes al trabajo legislativo, igualmente publican revistas de temas legislativos de forma cotidiana. Así que, como se puede observar, no solo son órganos que brinden apoyo a los legisladores, sino que cumplen con diferentes funciones y roles al interior no solo de la Cámara, sino también del Congreso. Cada uno de los Centros de Estudios cuenta con un Comité compuesto por diputados de las diferentes fuerzas políticas representadas en la Cámara, el cual es designado por medio de un acuerdo de la Junta de Coordinación Política. En estos acuerdos también se establecen las atribuciones de los Comités, que consisten en:

- Auxiliar a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos en la definición de los temas prioritarios que deberá incluir el programa anual de trabajo de los Centros de Estudios.
- Someter a la consideración de la Conferencia las políticas, lineamientos y acuerdos para regir el trabajo científico y técnico de cada Centro de Estudios.

- Adoptar las medidas y decisiones relativas a la vinculación de los Centros con instituciones afines, a propuesta de los directores generales, determinar las reglas para la articulación de los centros con las comisiones y comités.
- Aprobar las bases de las convocatorias a los concursos de oposición que se emitan con la finalidad de reclutar personal de investigación de los Centros de Estudios.
- Establecer los criterios para que el órgano administrativo competente elabore el Manual de Organización de los Centros de Estudios.
- Participar en las reuniones de la Conferencia cuando se trate de asuntos relacionados con los Centros.
- Gestionar ante la Junta de Coordinación Política la asignación de recursos adicionales a los presupuestados, que contribuyan a la proyección y desarrollo de los Centros.
- Establecer la coordinación necesaria con la Secretaría General, la Secretaría de Servicios Parlamentarios y los directores generales de los Centros, a efecto de vigilar el cumplimiento eficiente de las responsabilidades, funciones y tareas que tienen asignadas.

El sistema político y legislativo mexicano descansa en la dominación de los gobernantes sobre los gobernados, basado en una dominación legal con administración burocrática, este tipo de dominación no se da de manera “pura” en la realidad histórica, pero es considerada la forma de administración que más se ocupa en la actualidad. Esta forma de dominación legal tiene cinco ideas fundamentales en las que según Weber descansa, sin embargo, para fines del presente ensayo nos concentraremos en la primera, que “todo derecho, pactado u otorgado, puede ser estatuido de modo racional –racional con arreglo a fines o racional con arreglo a valores (o ambas cosas) – con la pretensión de ser respetado, por lo menos, por los miembros de la asociación” (Weber, 2014, p.341).

Cabe señalar que para lograr dicha racionalidad requiere de una formación especializada, por lo cual, se debe de contar con un cuadro administrativo especialmente formado y que pueda probarlo, así que solo los que posean las condiciones necesarias pueden ser empleados como funcionarios². En el caso de la Cámara de Diputados, estos cuadros administrativos especializados se ven representados en parte por los Centros de Estudios, ya que otorgan al trabajo legislativo de argumentos basados en un modo racional con arreglo a fines, al elaborar

² “Los “funcionarios” forman el cuadro administrativo típico de las asociaciones racionales, sean estas políticas, hierocráticas (especialmente capitalistas) o de otra clase.” (Weber, 2014, p.342)

los distintos trabajos de carácter científico que brindan a los legisladores una perspectiva racional sobre el trabajo a realizar, mientras que también otorgan argumentos basados en un modo racional con arreglo a valores, ya que también los Centros de Estudios desarrollan análisis o vierten opiniones basados en los valores que esgrime la institución de la cual dependen.

En este sistema racional, la dominación se entiende como la probabilidad de encontrar obediencia a un mandato de determinado contenido entre personas dadas, la validez de esta dominación está sustentada en su legitimidad y esta legitimidad “descansa en la creencia en la legalidad de ordenaciones estatuidas y de los derechos de mando de los llamados por esas ordenaciones a ejercer la autoridad”. (Weber, 2014, p.341) De otra forma la legitimidad estaría basada en el carisma o en la tradición, dejando de lado lo racional y abriendo paso a la obediencia por tradición o por adoración de una personalidad. Sin embargo, la creencia en la norma se debe sustentar en la racionalidad de la misma, ya que, si la norma es irracional, no se creería en la misma y carecería de legitimidad.

La legitimidad en la norma, emana en gran medida de la elaboración de la misma, y en este proceso es donde participan los Centros de Estudios, debido a que dentro de sus funciones se encuentra el auxiliar a los legisladores en la elaboración de normas, sin embargo, consideramos que los productos elaborados por los Centros de Estudios pueden llegar a transformar a la norma en ilegítima debido a la falta de autonomía con la que cuentan. Ya que como se ha señalado anteriormente los Centros de Estudios cuentan con Comités Técnicos que en gran medida definen los temas prioritarios y lineamientos que regirán el trabajo científico y técnico.

En este entendido, los Centros no cuentan con la libertad de priorizar los temas a tratar o la forma en que se elaborara el trabajo, generando una subordinación a las fuerzas políticas que integran los Comités. Igualmente, se debe de tomar en cuenta que la actividad académica e intelectual en México siempre se ha encontrado expuesta a las relaciones de poder, ya que “Por medio de un aparato político-cultural, la clase intelectual (cuya función es crear mensajes, opiniones e ideas de interés público) se encuentra expuesta a una serie de presiones que comprometen su autonomía moral y el sentido de sus funciones sociales” (Lozada, 2015, p.65), y por medio de incentivos económicos y laborales se realiza una estrategia oficial de organización de la cultura, la ciencia y la educación.

En el momento que los Comités integrados por diputados transgreden la autonomía de los Centros, generan incertidumbre en cuanto a la racionalidad del trabajo realizado y lo dotan de un sesgo ideológico partidario, que no ayuda a subsanar las ideas que tiene la sociedad

asentadas a priori, sobre la falta de profesionalismo y objetividad en la elaboración de normas por parte del sistema legislativo. Otro problema que emana de la endeble autonomía con la que cuentan los Centros de Estudios es la integración de perfiles especializados a dichos órganos de asesoría técnica, ya que como podemos observar, en distintos Congresos de América, como es el caso de Chile, Argentina, Brasil y Costa Rica, cuentan con un denominador común, que es la integración de un servicio multidisciplinario con expertos de diferentes materias.

Mientras que, en los Centros de Estudios, las bases de las convocatorias a los concursos de oposición que tienen como finalidad reclutar personal de investigación tienen que pasar por la aprobación de los Comités, generando una intromisión en el proceso de selección de los funcionarios especializados, por parte de los partidos políticos que integran los Comités. Lo que nos lleva a observar, que en los Centros de Estudios la toma de decisiones que dota de legitimidad a los trabajos realizados está supeditada a un órgano político y no técnico, que en todo caso no cuenta con la preparación académica ni formación científica que requiere un órgano técnico legislativo, partiendo del supuesto que los diputados son representantes populares y no académicos ni especialistas.

Por lo tanto, encontramos que los Comités llevan las riendas de los Centros de Estudios en lo económico, académico y laboral, dejando un margen de maniobra corto a los funcionarios especializados que conforman dichos órganos técnicos, provocando que los productos emanados de los Centros no cuenten con la racionalidad que pueda otorgar la legitimidad requerida para la norma y dejando a los Centros como órganos que elaboran conjeturas lógicas ajustables a determinados momentos coyunturales, que justifican las decisiones y trabajos de los legisladores basados en sus sistemas de valores, cosmovisiones o ideologías políticas u partidarias.

Un tema primordial para el presente trabajo es analizar la autonomía que dota de racionalidad y legitimidad a los productos de los Centros de Estudios, primeramente, ofrecemos dos perspectivas para su estudio “La primera corresponde a una vía jurídico-conceptual, que, más allá de ser un análisis demasiado acotado, ofrece un primer acercamiento que resulta relevante en cuanto puede tratarse de un documento constitucional que involucra mayor fortaleza, además de que resulta útil con fines comparativos. En segundo lugar, se encuentra la perspectiva político-práctica, que complementa el enfoque anterior, debido a que se refiere a situaciones concretas donde la autonomía se pone en ejercicio; es decir, son momentos en los que se afirma o se transgrede.” (Faustino, 2016, p.19)

En el caso de la vía jurídico-conceptual, se ve limitada debido a que los Centros de Estudios pertenecen y dependen del poder legislativo, en específico de la Cámara de Diputados

y esto se puede constatar en lo asentado en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en su Artículo 49 numeral 3 y en la Sección 3ra del Capítulo 5to del Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados. Por lo cual, la autonomía no podría derivar de una ley superior, ya que el diseño institucional de los Centros asentado en las normas antes mencionadas, está basado para el funcionamiento al interior de la Cámara de Diputados. Mientras que en el caso de la vía político-práctica los Centros pueden pensar la autonomía no solo como un estatus jerárquico, sino como las tensiones derivadas de la práctica de la misma, ya sea afirmándola o transgrediéndola. Nos referimos con esto, a que de acuerdo con José Woldenberg “la práctica de la autonomía es lo que hace la autonomía” (Faustino, 2016, p.28). Esta perspectiva práctica de la autonomía, puede hacer que los Centros avancen en su independencia de los Comités, permitiendo que la toma de decisiones sea con una perspectiva técnica-científica y no política.

Al ser los Centros, el eslabón que dota de racionalidad a la cadena de trabajos legislativos, tiene como obligación mínima el contar con un nivel medio de autonomía de los gobernantes, a fin de preservar la legitimidad de la norma elaborada y garantizar la validez de su aplicación, nos referimos a nivel medio debido a que entendemos que no pueden ser órganos autónomos en su totalidad, ya que dependen económicamente del presupuesto asignado a la Cámara, sin embargo, creemos que se les puede otorgar más autonomía con el hecho de acotar las atribuciones de los Comités o ciudadanizarlos. Debido a que el trabajo académico se diferencia del trabajo político en el método, mientras que las investigaciones y labores académicas poseen un método que garantiza la mayor objetividad posible por parte de quien lo elabora, el trabajo político está plagado de ideología.

Por lo tanto consideramos, que acotar las atribuciones de los Comités significaría, la no participación en los procesos de elaboración del programa anual de trabajo de los Centros de Estudios, ni en la elaboración de los lineamientos y acuerdos para regir el trabajo científico y técnico de cada Centro y tampoco en la aprobación de las convocatorias a los concursos de oposición que se emitan con la finalidad de reclutar personal de investigación, relegando estas atribuciones a los directivos de cada Centro, los cuales serían electos por medio de un acuerdo de todas las fuerzas políticas, en el entendido que los directivos tomarían decisiones basadas en la mejora estructural y académica de los Centros y no en la lucha por imponer agendas de trabajo de partidos, ni espacios de poder al interior de los Centros y mucho menos la imposición de metodologías de trabajo. Dejando como labor central de los diputados la administración de los recursos materiales de los Centros y la vigilancia del cumplimiento eficiente de las

responsabilidades, funciones y tareas que tienen asignados los Centros. Esto garantizaría que, en todo momento, los productos realizados por los funcionarios especializados que se encuentran al interior de los Centros contarían con una perspectiva técnica-científica alejada del sesgo ideológico de los partidos. Sin embargo, esta propuesta se puede encontrar con una dificultad, basada en la coacción que puedan ejercer las fuerzas políticas con relación al presupuesto que se asigna a los Centros.

Otra manera de solucionar la falta de legitimidad de los Centros, generada por la intromisión de los partidos por medio de los Comités, consistiría en la ciudadanización de los Comités, eliminando el nombramiento de los mismos por medio de acuerdo parlamentario y llevándolo a una convocatoria pública, donde se escogería una terna de aspirantes por Centro, con base a sus cartas de presentación y antecedentes, para posteriormente ser votados por el Pleno. Cabe señalar, que más allá de la propuesta de selección, queremos recalcar que la participación ciudadana surge como una respuesta a la ineficiencia de la administración para resolver los problemas que se plantean desde el ámbito social, también es un indicador de sociedades inteligentes y una ciudadanía fortalecida (Correa, 2009, p.184), ya que, por medio de la participación ciudadana, se mejora la eficacia gubernamental y la calidad en la toma de decisiones. Asimismo, la colaboración incorporaría a los ciudadanos en la acción de gobierno, en este sentido los Centros de Estudios pasarían a ser unas instituciones abiertas y con un espíritu democrático, he ahí la importancia de incentivar la participación al interior de estos organismos, ya que el entablar esta constante conversación con los ciudadanos por medio de los Comités tiene como fin oír lo que ellos dicen y solicitan, dicho diálogo hace que la toma de decisiones sea basada en necesidades y preferencias, que facilitan la colaboración de los ciudadanos y funcionarios. El hecho de ceder este espacio a los ciudadanos otorgaría legitimidad en los trabajos generados, ya que se entendería que la toma de ciertas decisiones es realizada de forma autónoma y objetiva por encima de intereses partidarios.

Sin duda, la autonomía tiene un rol fundamental en el trabajo que realizan los Centros de Estudios, por lo tanto, como última conclusión consideramos que la autonomía se debe de ejercer en los momentos indicados, para no generar un desgaste de los organismos. Ya que como mencionamos anteriormente el sistema político mexicano descansa sobre la creencia en la legalidad de ordenaciones, y esa creencia se basa en la racionalidad de las mismas, generando legitimidad hacia las normas elaboradas por los gobernantes, en este caso legisladores y este proceso solo se puede generar a partir de la práctica de la autonomía.

Fuentes consultadas

- CEDRSSA (junio 2017). Los Centros de Estudios en la Cámara de Diputados. Cámara de Diputados LX Legislatura. Recuperado desde:
http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/redipal/CONVOCATORIA_CRV_X2017.pdf
- Donatto Mora Cecilia (junio 2015). El Congreso Mexicano y sus Desafíos Actuales. Cámara de Diputados LXII Legislatura. Recuperado de:
http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/md/LXII/Congreso_Desafios.pdf
- Faustino Torres Antonio. (2016). Los órganos electorales administrativos en México y los problemas de su autonomía: los casos del IEDF y el IEEM. Instituto Electoral del Estado de México. México.
- González Chávez Jorge, Mayeli Miranda Aldama (julio 2010). Los Centros de Estudio de la Cámara de Diputados (Actualización). Cámara de Diputados LXI Legislatura. Recuperado desde: <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/dir/DIR-ISS-06-10.pdf>
- Guillen, A., Sáenz, K., Badii M.H. y Castillo, J. (marzo 2009) "Origen, espacio y niveles de participación ciudadana", en Daena: International Journal of Good Conscience. 4(1): 179-193.
- Lazada Illescas Víctor Hugo. (2015) Nacionalismo viejo y nuevo: Jorge Cuesta y la experiencia de autonomía intelectual ante el poder. Secretaría de Cultura y las Artes de Yucatán. México.
- Ochoa Campos Moisés. (1973). Derecho Legislativo Mexicano. Cámara de Diputados XLVIII Legislatura. México.
- Sánchez Díaz de Rivera Antonio (mayo 2011). Los Centros de Estudios. Cámara, revista de los Centros de Estudios de la Cámara de Diputados. Núm. 1. Pp. 11-12.
- Weber, Max. (2014). Economía y sociedad. Fondo de Cultura Económica. México.