
Cambio institucional y democratización: la evolución de las comisiones en la Cámara de Diputados de México



JOSÉ ABEL RIVERA SÁNCHEZ *

Las comisiones legislativas ocupan un lugar central en el proceso legislativo de los sistemas democráticos. Este lugar les brinda el potencial para contribuir contundentemente en la definición de los resultados políticos. Sin embargo, desde el punto de vista teórico, el desarrollo de este potencial depende de diversas variables que se refieren a la estructura, el desempeño y las facultades conferidas a las comisiones.

El pluralismo partidario que trajo aparejado el proceso de democratización iniciado en México en 1988 y la centralización de los partidos políticos en este país imponen limitaciones a las comisiones para que se desempeñen como foros de acuerdo, pues los partidos prefirieron negociar las leyes que abordan los asuntos más importantes entre los líderes de las bancadas o los dirigentes nacionales. De ahí que en una legislatura emergente como la Cámara de Diputados, las comisiones pueden parecer marginales, porque tratan sólo asuntos detallados de políticas públicas y no se preocupan por los aspectos más importantes de la vida del país. Sin embargo, a medida que avanzó el proceso de democratización, las comisiones se involucraron cada vez más en el proceso de negociación de políticas con miembros del gobierno, incluidos asuntos considerados como “los más importantes” o “de mediana importancia”, por usar las

* José Abel Rivera Sánchez es profesor invitado en el Centro de Estudios Legislativos, The University of Hull, Cottingham Road, Hull, HU6 7RX, UK. Correo electrónico: arisa66@yahoo.com.

El manuscrito se recibió en junio de 2003 y fue aceptado para su publicación en febrero de 2004. Traducción del inglés de Susana Moreno Parada.

palabras de Blondel (1973). Con el arribo del gobierno dividido en 1997, la participación de algunas comisiones en el proceso de negociaciones presupuestarias ha sido intensa y decisiva.

Las comisiones son instituciones que funcionan en un entorno definido por estructuras, procedimientos y reglamentos organizacionales, y por las expectativas y las decisiones de otros actores. Este entramado institucional determina en mayor o menor medida la capacidad de las comisiones de afectar la distribución de los poderes o de generar políticas públicas.

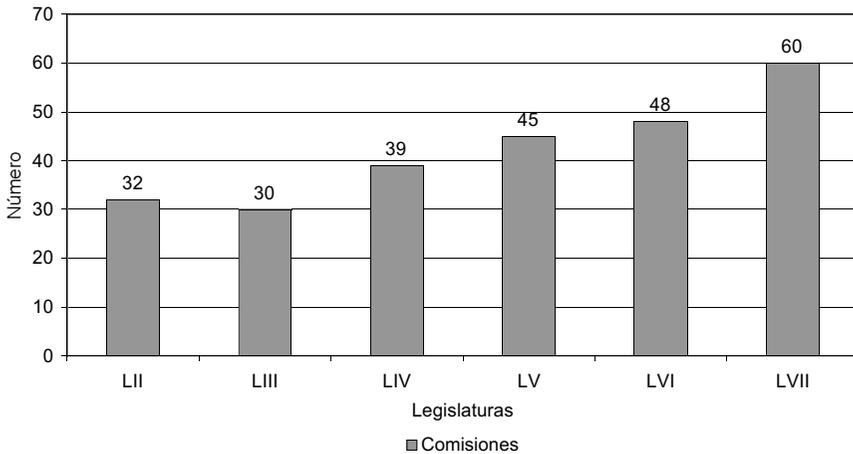
Este trabajo evalúa las variables que han afectado la capacidad de las comisiones de la Cámara de Diputados del Congreso mexicano para influir en la creación de la ley y en la elaboración de las políticas públicas. El análisis se realiza para el periodo 1988-2000, que abarca las legislaturas LIV, LV, LVI y LVII. El artículo se organiza en torno a la discusión de tres factores que afectan el poder e impacto de las comisiones: *a)* las variables estructurales de las comisiones, *b)* los obstáculos para un desempeño institucional efectivo, y *c)* las prerrogativas de procedimiento y las facultades formales de las comisiones.

LAS VARIABLES ESTRUCTURALES DE LAS COMISIONES

NÚMERO Y TAMAÑO DE LAS COMISIONES

Históricamente, el número de comisiones ha sido inestable en la Cámara de Diputados (Lujambio, 1995, p. 186). Se observa una tendencia errática y volátil tanto en la época autoritaria como en el periodo de democratización. Los datos muestran que el número de comisiones en la Cámara de Diputados ha tendido a ser alto en relación con el tamaño de la legislatura. Si comparamos el número de comisiones con el tamaño de la Cámara, proporcionalmente hablando el número de comisiones ha sido mayor en la época autoritaria que en el periodo democrático. Por ejemplo, durante la primera legislatura con diputados de partido, la XLVI Legislatura (1964-1967) tenía 78 comisiones en una Cámara con 175 miembros (véase Lujambio, 1995). Sin embargo, en términos absolutos, el periodo de democratización no ha cambiado el sistema tradicional

FIGURA 1 NÚMERO DE COMISIONES EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS



Fuente: Elaborada con base en datos de la Cámara de Diputados.

con un alto número de comisiones. De hecho, el número de comisiones ha tendido a aumentar constantemente durante el periodo de democratización, pasando de 30 en la LIII Legislatura (1985-1988), antes de la transición democrática, a 60 en la LVII Legislatura (1997-200), como se aprecia en la figura 1.

Hay dos razones políticas que explican por qué el número de comisiones ha tendido a aumentar durante el periodo de democratización, y ambas se basan en la idea de que los políticos consideraban las comisiones como prebendas para distribuir y, por ello, mientras más comisiones hubiera, los políticos en la Cámara tendrían mayores probabilidades de formar parte de una comisión. Éstas fueron las mismas razones detrás del aumento del tamaño de las comisiones. Así, la presión de los diputados por aumentar el tamaño y número de comisiones se canalizó en dos niveles: *a)* negociaciones interpartidarias y *b)* negociaciones intrapartidarias. De hecho, ambas se mezclaron en la práctica, pero los actores involucrados son diferentes en cada una de ellas.

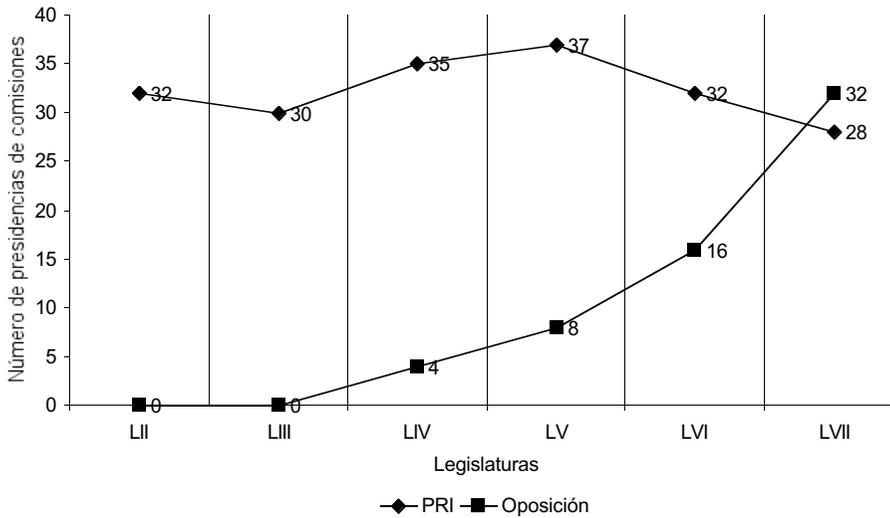
La ampliación del sistema de comisiones durante el periodo 1988-1997 (LIV, LV y LVI Legislaturas) fue propuesta por primera vez por los líderes parlamentarios del PRI, quienes tenían el control del organismo de gobierno interno de la Cámara, a fin de disponer de más puestos para negociar con los grupos

parlamentarios de oposición, sin necesidad de sacrificar ninguno de los puestos que ya ocupaban los diputados del PRI. En otras palabras, al agrandar el sistemas de comisiones, habría más lugares disponibles en las comisiones para los diputados de oposición, y a la oposición también podrían otorgársele presidencias y secretarías de las comisiones sin que el PRI redujera el número de presidencias y secretarías de comisiones para sus miembros. Por lo tanto, la creación de más comisiones fue una solución aceptable tanto para el PRI como para la oposición, en una negociación donde no hubo perdedores; un clásico juego de suma positiva.

La segunda razón que explica el aumento del tamaño y del número de comisiones es la presión interna dentro de los grupos parlamentarios. El dilema de los líderes de los grupos parlamentarios radica en cómo reconciliar los términos de los acuerdos interpartidarios y las aspiraciones de los miembros de su propio partido. Gracias a su control del organismo de gobierno camaral, el PRI pudo controlar el proceso de distribución de miembros, presidentes y secretarios de las comisiones durante el periodo 1988-1997 (LIV, LV, LVI y LVII Legislaturas). Los partidos de oposición estaban en una posición desventajosa y, en consecuencia, las expectativas de los miembros de la oposición no eran tan altas como en la LVII Legislatura (1997-2000), cuando el PRI no pudo controlar el organismo interno de toma de decisiones de la Cámara. Este dilema fue determinante en la decisión de aumentar el número de comisiones de 48 a 60, 25%, ya que los líderes de todos los grupos parlamentarios se beneficiarían, pues dispondrían de una bolsa más lucrativa para repartir entre los partidos y les daría a los diputados de su propio partido mayores prebendas que distribuir.

A pesar del aumento sustancial de presidencias controladas por miembros de la oposición durante las legislaturas democráticas, como se muestra en la figura 2, el número de presidencias ocupadas por diputados del PRI no disminuyó de manera significativa. En realidad, los diputados del PRI controlaron más presidencias de comisiones cuando comenzó la época democrática (1988-1997) que antes. Esto indica que el agudo incremento de presidencias de las comisiones a favor de los diputados de oposición, que se ha duplicado de legislatura en legislatura durante la transición democrática, se ha alcanzado me-

FIGURA 2 DISTRIBUCIÓN DE PRESIDENCIAS DE COMISIONES

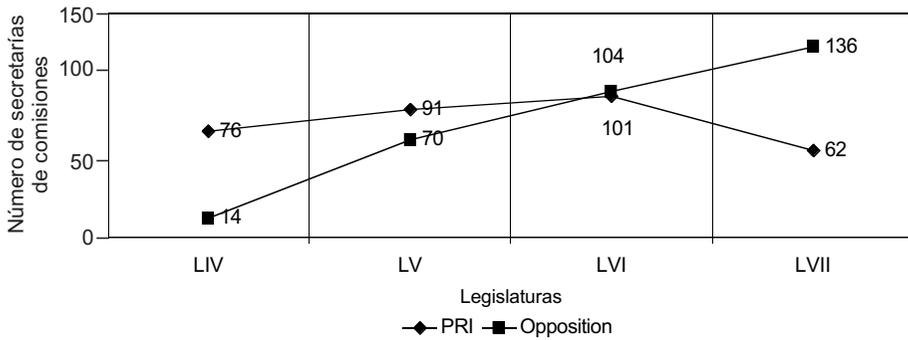


Fuente: Elaborada con base en datos de la Cámara de Diputados.

diante la creación de más comisiones, y no a costa del número de comisiones controladas por el PRI. Cabe señalar que las comisiones que inicialmente fueron presididas por diputados de la oposición durante la primera legislatura del periodo de democratización se encontraban entre las menos importantes. Sin embargo, ha habido una tendencia gradual en el sentido de que los políticos de oposición reciban presidencias de comisiones relacionadas con los asuntos más importantes (véase el anexo 1). Esta tendencia se consolidó en la LVII Legislatura (1997-2000).

El fin del monopolio priísta sobre las presidencias de las comisiones también estuvo acompañado de la distribución de las secretarías de las comisiones entre los miembros de oposición por primera vez en 1988 (véase el anexo 2). A partir de ese momento, los partidos de oposición fueron ganando terreno también en las secretarías de comisiones pero, como en el caso de las presidencias, la distribución no fue proporcional al número de asientos que cada partido tenía en la Cámara; el PRI estaba sobrerrepresentado. Fue hasta la LVII

FIGURA 3 DISTRIBUCIÓN DE LAS SECRETARÍAS DE COMISIONES



Fuente: Elaborada con base en datos de la Cámara de Diputados.

Legislatura (1997-2000) cuando la buena fortuna del PRI llegó a su fin: las secretarías de las comisiones se distribuyeron con base en el Acuerdo Parlamentario del 30 de septiembre de 1997 que aprobó en la Cámara la mayoría del bloque opositor, sin el consentimiento del PRI.

En cuanto al tamaño de las comisiones, los datos señalan que de la década de 1960 a la de 1980 hubo un incremento en el número de miembros de comisiones y, durante la LIII Legislatura (1985-1988), la mitad de las comisiones tenía más de 40 miembros. En la LIV Legislatura —la primera de la transición democrática—, el número de miembros volvió a aumentar. Hubo dos elementos directamente relacionados con este incremento: el primero fue que el tamaño de la Cámara aumentó de 400 a 500 gracias a la reforma electoral de 1986; el segundo que el número de diputados de oposición representó 48% del total de miembros y exigieron asientos en las comisiones de acuerdo con su nueva fuerza en la legislatura.

Esto explica por qué había comisiones en la LIV Legislatura (1988-1991) con muchos miembros. Además, existía sobrerrepresentación del PRI en todas las comisiones, lo que dio a este partido un gran poder para decidir por sí solo los resultados legislativos de las comisiones: las reglas de procedimientos solicitan que, para que el dictamen de una comisión se discuta en el pleno, es ne-

cesario que la mayoría de los miembros de la comisión lo firmen (Reglamento, artículo 88). En otras palabras, el control de las mayorías permanentes en las comisiones le permitió al PRI asegurar la aprobación de cualquier ley en el ámbito de las comisiones, tan sólo para ser meramente ratificadas en la asamblea. Además, la sobrerrepresentación del PRI en las comisiones permitió perpetuar el abstencionismo de los políticos de ese partido —involucrados en funciones políticas extracamarales— sin arriesgar los intereses priístas en los salones de las comisiones.

En la LV Legislatura, todas las comisiones tuvieron nuevamente mayoría absoluta del PRI, que otra vez estaba sobrerrepresentado en todas las comisiones, con excepción de la comisión administrativa de Reconstrucción del Palacio Legislativo (véase el anexo 3). En esta legislatura, todos los partidos de oposición estaban subrepresentados. La tendencia a aumentar el tamaño de las comisiones continuó en la LV Legislatura, en donde 82% de las comisiones aumentaron el número de miembros, en comparación con su tamaño en la legislatura previa. Esto se puede apreciar en el cuadro 1.

Los estudios legislativos comparativos sugieren que las comisiones con tantos miembros no realizan eficientemente sus funciones legislativas (Mattson y Strom, 1995, p. 268), pues suelen reproducir los problemas asociados con el pleno de la legislatura (p. 269). Además, tal tamaño de las comisiones en la LIV y la LV Legislaturas contradecía obviamente el artículo 55 de la LOCG vigente que afirmaba que las comisiones debían estar compuestas, “como regla general”, por 17 diputados (Lujambio, 1995, p. 187).¹

Para complicar aún más las cosas, tanto en la LIV como en la LV Legislaturas hubo un número sustancial de diputados que eran miembros de más de cuatro comisiones. Particularmente, en la LV Legislatura, la que tuvo el mayor número de comisiones, esta situación empeoró y hubo diputados que pertenecían a siete comisiones o más. Esta participación en varias comisiones también ayuda a explicar por qué las comisiones de la LV Legislatura fueron las mayores, en términos de tamaño, que la Cámara ha tenido.

¹ Lujambio (1995) se refiere a las disposiciones establecidas por la LOCG de 1979, la cual fue enmendada en la LV Legislatura. Las enmiendas de la LOCG fueron aprobadas por la Cámara de Diputados en diciembre de 1992, y por el Senado en julio de 1994. Sin embargo, las nuevas reglas se aplicaban a las siguientes legislaturas.

CUADRO 1 TAMAÑO DE LAS COMISIONES EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS (LEGISLATURAS DEMOCRATIZADORAS)

Comisiones	Número de miembros en las comisiones			
	Legislaturas			
Comisiones ordinarias	LIV	LV	LVI	LVII
Agricultura	66	70	30	30
Apoyo a la Producción				30
Artesanías	32	26	27	29
Asentamientos Humanos y Obras Públicas	47	44	30	29
Asuntos de la Juventud				29
Asuntos Fronterizos	38	55	30	30
Asuntos Fronterizos del Sur				30
Asuntos Hidráulicos			29	29
Asuntos Indígenas	39	39	30	29
Atención y Apoyo a Discapacitados			28	28
Bosques y Selvas		60	29	29
Ciencia y Tecnología	32	30	30	26
Comercio	48	76	30	29
Comunicaciones y Transportes	39	40	30	29
Corrección de Estilo (Documentos Legislativos)	6	14	26	13
Cultura	34	40	30	28
Defensa Nacional	37	40	29	29
Deporte	20	38	30	27
Derechos Humanos	35	56	30	29
Desarrollo Regional				27
Desarrollo Social			29	29
Distribución y Manejo de Bienes de Consumo y Servicios	35	46	30	26
Distrito Federal	43	70	30	28
Ecología y Medio Ambiente	42	69	30	30
Educación	62	70	30	30
Energéticos	46	58	30	29
Fomento Cooperativo	36	42	29	29
Fortalecimiento Municipal			30	30
Ganadería		59	29	28
Gobernación y Puntos Constitucionales	45	74	30	29
Hacienda y Crédito Público	61	74	30	30
Información, Gestoría y Quejas	28	37	29	31
Jurisdiccional	19	13	16	30
Justicia	54	50	30	30

CUADRO 1 TAMAÑO DE LAS COMISIONES EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS (LEGISLATURAS DEMOCRATIZADORAS) (CONCLUSIÓN)

Comisiones	Número de miembros en las comisiones			
	Legislaturas			
Comisiones ordinarias	LIV	LV	LVI	LVII
Marina	23	20	29	27
Mujer				30
Participación Ciudadana			30	29
Patrimonio y Fomento Industrial	46	55	30	28
Pensionados y Jubilados				29
Pesca	44	48	30	29
Población y Desarrollo	29	37	28	28
Programación, Presupuesto y Cuenta Pública	57	77	30	30
Radio, Televisión y Cinematografía	35	38	29	30
Reforma Agraria	61	64	30	27
Régimen, Reglamento y Prácticas Parlamentarias	35	34	19	20
Relaciones Exteriores	68	72	30	28
Salud (Salubridad y Bienestar Social)	46	37	30	30
Sector Popular			30	
Seguridad Social	52	39	30	29
Trabajo y Previsión Social	51	78	30	30
Turismo	51	62	29	29
Transportes y Caminos Federales	25			
Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda	16	42	30	29
Vivienda		39	30	29
Consolidación del Federalismo				30
Seguridad Pública				30
Protección Civil				29
Equidad y Género				30
<i>Comisiones administrativas</i>				
Reconstrucción del Palacio Legislativo		9	12	
Administración	16	21	30	22
Asuntos Editoriales	18	25	28	23
Biblioteca e Informática	12	14	23	22
Instituto de Estudios Legislativos		23	30	22
Relaciones Internacionales				24
Comunicación Social				24
Estudios Legislativos				30

Fuente: Compilado por el autor con base en datos de la Cámara de Diputados.

Las regulaciones aprobadas en 1994 establecieron que los diputados podían ser miembros cuando mucho de tres comisiones ordinarias, sin tener en cuenta su posible participación en las comisiones *ad hoc*. Además, las nuevas reglas también eran claras acerca del número de miembros de cada comisión: no más de 30. Estos dos principios tuvieron un efecto positivo en la constitución de las comisiones de la LVI y la LVII Legislaturas.

Por otra parte, a partir de la LVI Legislatura, disminuyó considerablemente la tradicional sobrerrepresentación del PRI, y en la LVII Legislatura, la composición de cada comisión fue proporcional a cada partido en la Cámara. Esto representó un indudable avance en comparación con las prácticas previas y puede producir en el futuro un sistema de comisiones más fuerte. El resultado de este nuevo equilibrio político en las comisiones es que la etapa de comisiones es ahora más significativa en términos de la negociación legislativa para dictaminar las leyes en el pleno. A diferencia del pasado, la aprobación disciplinada de los miembros de las comisiones priístas ya no garantiza que una ley fluya de una comisión al pleno. Para que la ley regrese al pleno dictaminada, debe negociarse una mayoría multipartidaria. En consecuencia, algunos acuerdos entre los partidos para construir coaliciones legislativas también pueden llevarse a cabo en el ámbito de las comisiones, especialmente en el caso de leyes no controvertidas (Nacif, 1998, p. 13).

PERMANENCIA Y ESPECIALIZACIÓN: EL TALÓN DE AQUILES

Las reglas de procedimiento prevalecientes durante el periodo estudiado establecen un conjunto de comisiones dictaminadoras que dura de una legislatura a la siguiente. En la práctica, la estructura del sistema de comisiones varió considerablemente de 1988 a 2000, porque se crearon nuevas comisiones. Sin embargo, el problema de la permanencia en el sistema de la Cámara tiene su origen principalmente en la rotación completa de sus miembros cada vez que concluye el periodo del Congreso. En otras palabras, el problema no sólo es de estructura, sino también político. La no reelección legislativa consecutiva es el talón de Aquiles de la legislatura mexicana. Varias limitaciones de la legislatura se

CUADRO 2 DIPUTADOS CON EXPERIENCIA LEGISLATIVA PREVIA
(TASAS DE REELECCIÓN EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS)

	<i>Legislaturas</i>			
	LIV (1988-1991)	LV (1991-1994)	LVI (1994-1997)	LVII (1997-2000)
<i>Porcentaje por legislatura</i>	20%	17%	17.7%	19%

Fuentes: Los datos de la LIV y la LV Legislaturas fueron calculados por Lujambio (1995) con datos del *Diccionario biográfico del gobierno mexicano* (1987, 1989 y 1992). La cifra para la LVI Legislatura está tomada de la investigación realizada por Campos (1996) y la cifra para la LVII Legislatura fue calculada por el autor con base en el análisis del currículo vitae de los diputados de la LVII Legislatura, tomado de <http://www.camaradediputados.gob.mx/> y <http://www.eddheu.gob.mx/> (1999).

derivan del hecho de que los legisladores no tienen permitido, por ley, ser elegidos para la legislatura inmediata siguiente (véanse Nacif, 1996, 1997a; Taylor, 1997). En consecuencia, los miembros de las comisiones sólo pueden trabajar durante el periodo de la legislatura en la Cámara. Esta membresía temporal no crea los incentivos para desarrollar una carrera legislativa y construir una experiencia profesional especializada en los temas de cada comisión (véase Nacif, 1997b).

El porcentaje de diputados que han sido reelectos de manera no consecutiva—después de uno o más periodos— es muy bajo en comparación con la perspectiva internacional. La investigación disponible sobre el tema muestra que entre 1934 y 1997 la tasa de reelección no consecutiva fue de 13.3% para los diputados del PRI; de 14.7% para los diputados del PAN; y de 14.2% para los miembros de la izquierda (Campos, 1996). El promedio para todo el periodo que estudia Campos (1996) es de 14%. Con tal nivel de reelección legislativa no consecutiva, es imposible construir un grupo de legisladores profesionales en la Cámara de Diputados. Los miembros sin experiencia legislativa previa constituyen, por consiguiente, la mayoría de la Cámara. El cuadro 2 muestra la tasa de miembros con experiencia legislativa previa para las legislaturas del periodo de democratización.

Además, Lujambio (1995) y Campos (1996) concluyen que los diputados con experiencia senatorial previa suman sólo 3% de los miembros de la Cámara.

El hecho de que la Cámara sea reconstruida de cero al inicio de cada legislatura, con políticos sin experiencia, garantiza que la falta de profesionalidad y la improvisación dominen el sistema de comisiones. Incluso los diputados que pueden ser reelectos a la Cámara después de un periodo entre la primera y la segunda elecciones —con la experiencia legislativa más reciente en la Cámara de acuerdo con las reglas existentes— pierden información, familiaridad y conocimiento de los problemas y de la evolución de la agenda legislativa. La investigación realizada por Lujambio (1995) muestra que los diputados que regresan a la Cámara después de un periodo entre la primera y la segunda elección constituyen en promedio 9% de la Cámara, lo cual es una tasa de reelección sumamente baja. Asimismo, la posible experiencia acumulada en el periodo del Congreso se disipa una vez que los diputados abandonan la Cámara. No hay recompensa para los que han desempeñado una tarea responsable (Béjar, 1996).

Las implicaciones de esta regla son múltiples, y la más importante es tal vez el hecho de que la rotación completa de los miembros interrumpe las actividades de las comisiones, truncando toda posibilidad de continuidad institucional. La renovación total de la Cámara no permite que las comisiones se conviertan en centros de conocimiento especializado a largo plazo. Sin embargo, en materia de especialización de las comisiones, existen enormes diferencias entre las comisiones, y muchas de dichas diferencias se relacionan con el área de las políticas públicas de cada comisión. En este sentido, no todas las comisiones son parecidas.

JURISDICCIÓN: EL PARALELISMO IMPRECISO

Hay un grupo de comisiones que han existido desde el siglo XIX, y que se encargan de las funciones básicas que realiza cualquier gobierno: finanzas públicas, defensa nacional y política interna. Por consiguiente, hay tres comisiones que se encuentran a lo largo de la vida de la Cámara desde la I Legislatura: Hacienda, Defensa y Gobernación. Sin embargo, la evolución de las comisiones, por lo general, ha seguido las circunstancias históricas y políticas del gobierno, reflejando los cambios en la estructura de la administración pública, sus programas

y compromisos. Históricamente, los cambios en el sistema de comisiones han sido inconsistentes, pues algunas comisiones han desaparecido, mientras que otras fueron creadas de vez en cuando, algunas sin una buena razón aparente.

Por otra parte, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se ha enmendado más de 20 veces desde su promulgación en 1977, cambiando así la estructura del gobierno. Estos cambios no siempre se han reflejado en la estructura de las comisiones, lo que indica que ambas estructuras no están en armonía institucional. Los nombres de las comisiones son un ejemplo de esta relación disfuncional entre las comisiones y la estructura del gobierno; algunas comisiones aún tienen los nombres de secretarías de Estado que han desaparecido: la Comisión de Asentamientos Humanos y Obras Públicas reproducía a la secretaría con el mismo nombre, sin embargo, la secretaría desapareció en 1988 y sus principales tareas se distribuyeron entre otras secretarías, pero la comisión sobrevivió a dichos cambios. Otro ejemplo es la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública que reproducía a la Secretaría de Programación y Presupuesto que desapareció en 1994. Las principales funciones de la secretaría fueron distribuidas a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, mientras que otras funciones secundarias fueron asignadas a la Secretaría de Desarrollo Social. No obstante, la comisión en cuestión mantuvo el nombre previo durante varios años.

Esta evolución disfuncional se ha sumado a una compleja red institucional en la que hay margen para que haya coincidencia en las jurisdicciones de varias comisiones. El cuadro 2 muestra las conexiones de las comisiones con la estructura gubernamental e ilustra que no existe una correspondencia perfecta entre la estructura de las comisiones y la de las secretarías de Estado. La “adecuación” entre las comisiones y la estructura del gobierno no es exacta y, hablando de manera general, las comisiones legislativas han tendido a ser más numerosas y dispersas que la estructura de las secretarías del gobierno. Si bien los vínculos con las secretarías de Estado son las relaciones externas más importantes de las comisiones legislativas, la relación entre las comisiones y las secretarías de Estado se suma a una red complicada: la norma no es una correspondencia directa en la relación entre comisiones y secretarías, como se aprecia en el cuadro 3.

CUADRO 3 COMISIONES ORDINARIAS Y ÓRGANOS GUBERNAMENTALES CORRESPONDIENTES

Comisiones ordinarias ^a	Nivel de secretaría		Sin nivel de secretaría		Conexiones institucionales respecto a la ley y la supervisión jerarquía administrativa de las principales conexiones
	Sólo una conexión principal	Más de una conexión principal	Sólo una conexión principal	Más de una conexión principal	
	X				
Agricultura					Conexiones institucionales: organizaciones gubernamentales ^b 1. Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural
Apoyo a la Producción		X			1. Secretaría de Desarrollo Social 2. Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural
Artesanías			X		
Asentamientos Humanos y Obras Públicas		X			
Asuntos de la Juventud					1. Secretaría de Desarrollo 2. Secretaría de Comunicaciones y Transportes
Asuntos Fronterizos	X		X		1. Secretaría de Relaciones Exteriores 2. Instituto Nacional de Migración
Asuntos Fronterizos del Sur	X		X		1. Secretaría de Relaciones Exteriores 2. Secretaría de Desarrollo Social 3. Instituto Nacional de Migración
Asuntos Hidráulicos			X		1. Comisión Nacional del Agua
Asuntos Indígenas		X			1. Secretaría de Gobernación 2. Secretaría de Desarrollo Social
Atención y Apoyo a Discapacitados					
Bosques y Selvas	X				1. Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca
Ciencia y Tecnología			X		1. Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
Comercio	X				1. Secretaría de Comercio y Fomento Industrial
Comunicaciones y Transporte	X				1. Secretaría de Comunicaciones y Transportes
Cultura				X	1. Consejo Nacional para la Cultura y las Artes
Defensa Nacional	X				1. Secretaría de la Defensa Nacional

Deporte			X		1. Consejo Nacional de Deportes
Derechos Humanos		X	X		1. Secretaría de Gobernación 2. Procuraduría General de la República
Desarrollo Regional					1. Secretaría de Desarrollo Social
Desarrollo Social	X				1. Secretaría de Desarrollo Social
Distribución y Manejo de Bienes de Consumo y Servicios	X				1. Secretaría de Comercio y Fomento Industrial 2. Secretaría de Energía
Distrito Federal					1. Gobierno del Distrito Federal
Ecología y Medio Ambiente	X				1. Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca
Educación	X				1. Secretaría de Educación Pública
Energéticos	X				1. Secretaría de Energía
Fomento Cooperativo	Sin conexiones principales				
Fortalecimiento Municipal	X				1. Secretaría de Gobernación
Ganadería	X				1. Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural
Gobernación y Puntos Constitucionales	X				1. Secretaría de Gobernación
Hacienda y Crédito Público	X				1. Secretaría de Hacienda y Crédito Público
Información, Gestería y Quejas	Sin conexiones principales				
Justicia	X				1. Procuraduría General de la República
Marina	X				1. Secretaría de Marina
Mujer	Sin conexiones principales				
Ciudadanía	Sin conexiones principales				
Patrimonio y Fomento Industrial	X				1. Secretaría de Comercio y Fomento Industrial
Pensionados y Jubilados			X		1. Consejo Nacional de Administración de Ahorro para el Retiro 2. Instituto del Seguro Social
Pesca	X				1. Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca
Población			X		1. Instituto Nacional de Población 2. Instituto Nacional de Migración

CUADRO 3 COMISIONES ORDINARIAS Y ÓRGANOS GUBERNAMENTALES CORRESPONDIENTES (CONCLUSIÓN)

Comisiones ordinarias ^c	Conexiones institucionales respecto a la ley y la supervisión Jerarquía administrativa de las principales conexiones			
	Nivel de secretaría		Sin nivel de secretaría	
	Sólo una conexión principal	Más de una conexión principal	Sólo una conexión principal	Más de una conexión principal
Programación y Presupuesto	X			Conexiones institucionales: organizaciones gubernamentales ^b 1. Secretaría de Hacienda y Crédito Público
Radio, Televisión y Cinematografía	X			1. Secretaría de Gobernación
Reforma Agraria	X			1. Secretaría de la Reforma Agraria
Relaciones Exteriores	X			1. Secretaría de Relaciones Exteriores
Salud	X			1. Secretaría de Salud
Seguro Social	X		X	1. Secretaría de Trabajo y Previsión Social 2. Instituto del Seguro Social
Trabajo y Previsión Social	X			1. Secretaría de Trabajo y Previsión Social
Turismo	X			1. Secretaría de Turismo
Transportes y Caminos Federales			X	1. Administración de Caminos y Puentes Federales
Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda	X			1. Secretaría de Hacienda y Crédito Público 1. Secretaría de la Contraloría General de la Federación
Vivienda	X		X	1. Secretaría de Desarrollo Social
Federalismo			X	1. Secretaría de Gobernación 2. Secretaría de Hacienda y Crédito Público
Seguridad Pública			X	1. Secretaría de Gobernación 2.
Protección Civil	X			1. Secretaría de Gobernación
Género			Sin conexiones principales	

^a La lista incluye sólo los vínculos más importantes de las comisiones. Por consiguiente, la lista no agota todas las posibilidades de las conexiones de las comisiones. El principal propósito es ilustrar la compleja red de posibles vínculos entre las comisiones y las organizaciones gubernamentales.

^b La estructura administrativa referida corresponde al periodo 1994-2000.

^c La lista de comisiones ordinarias incluye a las comisiones que han cambiado su posición de una legislatura a la siguiente, mientras que en la LXVI Legislatura aparecen como comisiones ordinarias; en la LXVII Legislatura aparecen como comisiones especiales. Ejemplos: Apoyo a la Producción; Asuntos de la Juventud; Atención y Apoyo a Desapacitados; Desarrollo Regional; Desarrollo Social; Fortalecimiento Municipal; Participación Ciudadana; Pensionados y jubilados. Las Comisiones de Apoyo a la Producción y Desarrollo Regional se fusionaron a inicios de la LXVII Legislatura. La Comisión de Transportes y Caminos Federales desapareció en el término de la LIV Legislatura.

En la práctica, pocas secretarías de Estado tienen una relación paralela y directa con las comisiones legislativas. En general, las secretarías de Estado están relacionadas con más de una comisión y, por tanto, es muy probable que las funciones de las comisiones coincidan. La supervisión y el escrutinio de las políticas públicas de cada secretaría son responsabilidad de varias comisiones. En pocas palabras, la especialización del sistema de comisiones está muy fragmentada, lo cual impide que tengan una relación paralela con la estructura de las secretarías de Estado, si bien todas las comisiones aún tienen sus principales conexiones con secretarías específicas.

LOS PROBLEMAS PARA UN DESEMPEÑO INSTITUCIONAL EFECTIVO

El fortalecimiento de la legislatura depende no sólo de la consolidación de la pluralidad política y de la democracia; las variables políticas y de procedimiento están también en el centro del problema. Las comisiones suelen duplicar muchas de las consecuencias institucionales disfuncionales de la política de transición en la Cámara. Por ejemplo, las comisiones también han padecido de discusiones interminables, falta de asistencia o sobrepolitización en el debate de políticas técnicas. En esta sección, se analizan algunos de esos cuellos de botella institucionales en el ámbito de las comisiones, poniendo especial énfasis en las variables que afectan el potencial de las comisiones para convertirse en centros de conocimiento especializado para una consideración efectiva y detallada de las políticas y la ley.

PERICIA: ENTRE LA FALTA DE PROFESIONALIDAD Y LA IMPROVISACIÓN

En las secciones previas, se señaló que existe un conjunto de reglas que impiden que los legisladores construyan carreras especializadas en el congreso, debilitando así la capacidad de las comisiones para volverse centros de especialización y pericia. Además, por tradición, las comisiones legislativas han tenido menos personal del necesario. El personal de las comisiones ha sido, en general, administrativo y no especializado en la materia de las comisiones. El per-

sonal permanente de la Cámara, que por lo general está compuesta por trabajadores de oficina, usualmente sirve a las comisiones de una legislatura a la siguiente. Además, a las comisiones se les ha dado la oportunidad de contratar los servicios de personal “especializado”, pero varias prácticas restrictivas políticas y administrativas han limitado esta posibilidad. En general, durante las legislaturas LIV, LV, LVI y LVII (1988-1997), la Oficialía Mayor nombró y distribuyó personal pseudoespecializado para las comisiones. De hecho, el personal nombrado respondía a los intereses del PRI, que constituía la mayoría de la Cámara y controlaba su aparato administrativo. No hay rastros de que antes de 1997 hubiera trabajado personal independiente, imparcial y despolitizado en las comisiones. Lo que existía durante las LIV, LV y LVI Legislaturas (1988-1997) era un sistema clientelar ejercido por los presidentes de las comisiones, quienes nombraban —como miembros del personal de las comisiones— a compinches políticos o miembros de su camarilla. Esos nombramientos eran negociados con el Oficial Mayor —quien funcionaba a nombre del líder de la Gran Comisión o, en otras palabras, en nombre de los intereses del PRI— y, a la larga, con el presidente de la Gran Comisión. Normalmente, sólo los presidentes de comisión del PRI eran capaces de obtener la autorización para nombrar personal nuevo.

Sin embargo, el impacto de dicho personal en la actividad de las comisiones fue insignificante, porque sus deberes usualmente incluían tareas políticas —o incluso asuntos personales o privados— para el presidente de la comisión. El personal nombrado de esta manera no era muy numeroso y variaba de una comisión a otra; el número del personal dependía de la capacidad del presidente de la comisión de negociar con el Oficial Mayor o con el presidente de la Gran Comisión, pero variaba de dos a 10. Sólo en casos extraordinarios el personal de la comisión excedía esa cifra; por ejemplo, durante la LV Legislatura (1991-1994), el presidente de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales tenía 12 asesores, que alternaba entre su oficina en el Comité Ejecutivo Nacional del PRI y su oficina en la Cámara de Diputados. Los asesores apoyaban al presidente de la comisión, pero no se encargaban exclusivamente de las necesidades de la comisión. Los presidentes de comisión que tenían una buena

relación personal con el líder del grupo mayoritario —y líder de la Gran Comisión/CRICP— tenían este tipo de privilegio, cuando menos hasta 1997. Es difícil evaluar cuán extendida estaba esta práctica, pero el hecho es que los contactos personales de los presidentes de comisiones eran decisivos para que la comisión pudiera contratar más personal. Sin embargo, sólo en pocos casos ese personal nuevo superó a las dos personas.

La asesoría profesional requerida por las comisiones para analizar leyes específicas era contratada *ad hoc*: se consultaban especialistas externos, particularmente académicos, y más recientemente a empresas consultoras, para analizar y dictaminar sobre los méritos técnicos de la ley en cuestión. Sin embargo, la práctica más extendida era que las secretarías de Estado que promovían la ley les dieran a los diputados los consejos especializados para analizar y discutir las propuestas de ley estudiadas. En otras palabras, en casos de leyes técnicas, la secretaría de Estado proporcionaba a su propio personal para que desempeñara las tareas de la comisión en cuestión. Esta práctica se utilizó en casos de leyes complejas y técnicas, al menos durante las LIV y LV Legislaturas (1998-1991 y 1991-1994). Obviamente, a los presidentes de comisiones de los partidos de oposición no les servía de mucho dicho sistema de distribución de personal.

Si bien en la LV Legislatura (1991-1994) la oposición impulsó propuestas para crear un grupo permanente de personal especializado, el PRI se opuso, argumentando que dicho grupo adquiriría tanto poder e independencia que incluso a los grupos parlamentarios les resultaría difícil controlarlos. El resultado fue que el PAN y el PRD crearon su propio grupo de asesores para apoyar a sus presidentes, secretarios y miembros de comisiones. Los grupos de asesores de esos grupos parlamentarios se componían, en promedio, de 40 personas, quienes no necesariamente eran especialistas o expertos. En la mayoría de los casos, esos “generalistas” realizaban múltiples actividades en apoyo de las actividades de la comisión de los miembros de su partido, pero no constituían un grupo de expertos especializados en el tema de la comisión.

La LVII Legislatura (1997-2000) puso en práctica innovaciones radicales que están llevando a la Cámara hacia la creación de un personal profesional permanente que apoye a las comisiones. Éste ha sido uno de los movimientos

más prometedores de la LVII Legislatura (1997-2000); por ejemplo, en los inicios del periodo congresional, estableció el Centro de Estudio de las Finanzas Públicas (Acuerdo Parlamentario del 2 de abril de 1998), para promover el estudio, análisis e investigación de las políticas económicas, las finanzas gubernamentales y la cuenta pública. La LOCG (Ley Orgánica del Congreso General) aprobada el 31 de agosto de 1999 confirmó al Centro como una parte orgánica de la Cámara bajo la supervisión de la recientemente creada Secretaría General (LOCG, artículo 49, párrafo 3).

La nueva LOCG también establecía, dentro de la jurisdicción de la Secretaría General, la Oficina de Servicios Parlamentarios, que debe proporcionar a las comisiones asistencia administrativa, técnica y secretarial (LOCG, artículo 49, párrafo 1c). Además, las nuevas reglas de procedimiento también establecían el Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias y el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. También se estipularon disposiciones normativas para la creación de la Unidad de Capacitación y Formación Permanente de los miembros de los servicios parlamentarios, administrativos y financieros de la Cámara (LOCG, artículo 47). Sin embargo, tal vez la innovación institucional más importante la constituya la disposición legal de darle a la Cámara un servicio civil parlamentario. Esto puede fomentar la consolidación de un grupo de funcionarios con carreras parlamentarias administrativas que fomenten la pericia, el profesionalismo y la imparcialidad.

PARTICIPACIÓN DE LOS MIEMBROS:

PROBLEMAS PARA LA CONSIDERACIÓN EFECTIVA DE LA LEY

La democratización de la composición y la racionalización del sistema de comisiones no ha erradicado muchas de las prácticas que desprestigiaron a la Cámara de Diputados durante la época autoritaria. En las cuatro legislaturas de la transición democrática (1988-2000), las comisiones han enfrentado problemas de asistencia que, obviamente, han restringido su eficiencia. A veces las reuniones deben ser canceladas por falta de quórum. A menudo los párrafos sucesivos de un proyecto de ley se discuten en sesiones de las comisiones con

miembros diferentes debido a la cambiante participación. Hay cuando menos cuatro razones que explican la persistencia de esta práctica incluso en comisiones plurales.

En primer lugar, el problema durante las LIV, LV y LVI Legislaturas (1998-1997) se debió, en parte, al hecho de que las sesiones de las comisiones a menudo estaban programadas a la misma hora que las sesiones plenarios o durante periodos de sesiones parlamentarias intensas. Puesto que los diputados se van a sus distritos cuando la Cámara está en receso, las reuniones de las comisiones se realizaban antes o incluso simultáneamente con las sesiones plenarios durante los periodos ordinarios de sesiones. Además, en vista del número de comisiones ordinarias y comisiones *ad hoc*, parecía imposible que no se traslaparan las reuniones de las comisiones, lo que empeoró el hecho de que durante las LIV y LV (1988-1994) Legislaturas —especialmente en la segunda— la participación en varias comisiones prácticamente no tuvo control. La reducción de la participación en varias comisiones a sólo tres por diputado en la LVI Legislatura (1994-1997) no tuvo un efecto visible en la asistencia a las sesiones de las comisiones (*La Jornada*, 10 de abril de 1997).

La LOCG del 31 de agosto de 1999 introdujo una disposición para reforzar la obligación de los diputados a asistir a las sesiones de las comisiones, que sostenía que “los miembros de las comisiones están obligados a acudir puntualmente a sus reuniones y sólo podrán faltar por causa justificada y debidamente comunicada” al presidente de la comisión (LOCG, artículo 44, párrafo I).

En segundo lugar, la falta de asistencia también tenía motivaciones políticas. Particularmente en las LIV, LV y LVI Legislaturas (1988-1997), el PRI utilizó la táctica de boicotear las reuniones de las comisiones para evitar la discusión de temas que no le convenían. El PRI tuvo 14 miembros en cada comisión —de 29 o 30—, lo que dificultaba que la oposición completara el quórum requerido si dos o tres miembros estaban ausentes.

Incluso en la LVII Legislatura de la Cámara (1997-2000), la más plural de todas las legislaturas estudiadas, uno de los problemas identificados en el desempeño de las comisiones fue que las sesiones habían sido canceladas en varias ocasiones debido a la falta de quórum creada por los diputados del PRI, quienes

solían ausentarse deliberadamente para bloquear la discusión de asuntos que no eran importantes para ellos (*El Economista*, 14 de marzo de 2000). Este problema también es producto de la polarización de algunas leyes creadas en la Cámara durante la LVII Legislatura (1997-2000). La politización del proceso legislativo también llegó al trabajo de las comisiones y, en consecuencia, ha convertido a las comisiones en verdaderos campos de batalla de política partidista.

En tercer lugar, la falta de asistencia es un problema difícil de abordar para la Cámara, porque los miembros de las comisiones no reciben emolumentos adicionales por su trabajo en éstas. De hecho, el Reglamento establece que los miembros de las comisiones no tendrán ninguna retribución extraordinaria por el desempeño de dichas comisiones (Reglamento, artículo 86). Sin embargo, aunque no hay una disposición legal en el Reglamento, los presidentes y secretarios de comisiones sí reciben una compensación adicional por su trabajo. A este respecto, no hay incentivos para que los miembros asistan a las reuniones de las comisiones, especialmente las programadas durante los recesos de la Cámara.

En cuarto lugar, existen también ausencias regulares por parte de los miembros de las comisiones que tienen múltiples responsabilidades fuera de la Cámara. Algunos diputados tienen puestos en los comités ejecutivos nacionales —o estatales o municipales— de sus respectivos partidos políticos o en las juntas directivas de sindicatos, movimientos sociales y organizaciones civiles, sin mencionar los que también tienen responsabilidades académicas. Las situaciones descritas no reflejan necesariamente la falta de voluntad o desinterés de los miembros por asistir a las reuniones de las comisiones, sino que constituyen hechos que les impiden participar en la mayoría de las tareas de la comisión. El abstencionismo por razones personales también puede sumarse al problema de la baja asistencia.

Es difícil apreciar la falta de asistencia en términos cuantitativos por el hecho de que las comisiones no han podido llevar registros para construir una memoria documental de sus actividades.² Las comisiones rara vez llevan archi-

² De hecho, apenas recientemente se les ha exigido a las comisiones todo tipo de documentos para el Sistema Integral de Información y Documentación (SIID), a fin de integrar una memoria documental de la Cámara de Diputados (Acuerdo Parlamentario Relativo a las Sesiones, Integración del Orden del Día, los Debates y las Votaciones de la Cámara de Diputados, del 6 de noviembre de 1997).

vos, especialmente de una legislatura a otra, haciendo difícil evaluar con cuánta frecuencia la falta de asistencia de los miembros ha retrasado la consideración de una ley. Sin embargo, a juzgar por los informes de los medios de comunicación, la falta de asistencia sigue siendo un problema serio, a pesar de que las nuevas reglas mencionadas antes entraron en funcionamiento a inicios de la LVII Legislatura (1997-2000) (*El Economista*, 14 de marzo de 2000). No obstante, las reglas de procedimientos no establecen ninguna sanción a los legisladores que no asistan a las reuniones de las comisiones; la Constitución establece que los legisladores que no asistan a las sesiones legislativas “no tendrán derecho a la dieta correspondiente al día en que falten” (Constitución, artículo 64), pero en la práctica, antes de la LVII Legislatura (1997-2000), esta disposición rara vez fue aplicada. Asimismo, no existe ninguna otra disposición legal para sancionar a los diputados que no asisten a las reuniones de las comisiones, con lo que se dificulta su asistencia.

LAS PARADOJAS DE LAS COMISIONES LEGISLATIVAS:

ENTRE LOS BUENOS INICIADORES Y LOS MALOS LEGISLADORES

La apertura política y la democratización han reforzado el papel que desempeñan los partidos de oposición en la introducción de leyes. El cuadro 4 muestra cómo durante la LIV Legislatura —la primera del periodo democratizador— los diputados impulsaron 209 iniciativas de ley en comparación con 85 del gobierno: 190 leyes promovidas por diputados fueron iniciativas de la oposición. El periodo de esta legislatura es en el que el gobierno ha presentado el menor número de leyes y decretos desde la década de 1930, pues representó sólo 29% del número total de iniciativas presentadas en la Cámara. La LIV Legislatura (1988-1991) fue la primera en que el partido gobernante perdió la mayoría requerida para enmendar la Constitución. El gobierno retrasó la presentación de leyes importantes hasta la siguiente legislatura, cuando el PRI podría recuperar el terreno perdido y se facilitaban las negociaciones con el PAN para aprobar enmiendas constitucionales y leyes importantes y controvertidas. Esto explica por qué la LV Legislatura (1991-1994) estuvo particularmente ocupada en importantes

CUADRO 4 INICIATIVAS DE LEY PRESENTADAS EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS

Iniciador	Número de iniciativas de ley por legislatura					
	LII (1982-1985)	LIII (1985-1988)	LIV (1988-1991)	LV (1991-1994)	LVI (1994-1997)	LVII* (1997-2000)
Presidente						
Presentadas	155	188	85	129	90	40
Aprobadas	151	186	82	127	89	33
Tasa de éxito	97.4%	98.9%	96.4%	98.4%	98.8%	82.5%
Diputados						
Presentadas	197	352	209	125	147	534
Aprobadas	13	37	49	31	14	75
Tasa de éxito	6.5%	10.5%	23.4%	24.8%	9.5%	14%

Fuentes: Nacif (1995), *Cuadernos de Apoyo* (SIID, Cámara de Diputados, 1991 y 1994); *La Jornada*, 10 de abril de 1997, 24 de agosto de 1997; *Excélsior*, 30 de agosto de 1999; *El Economista*, 14 de marzo de 2000.

* La información de la LVII Legislatura incluye datos para los dos primeros años del periodo de sesiones.

enmiendas constitucionales y leyes acerca de “los asuntos más importantes”, usando las palabras de Blondel (1973). La LV Legislatura (1991-1994) es también en la que el gobierno presentó la mayor cantidad de iniciativas durante el periodo de democratización. Además, durante la LV Legislatura (1991-1994), los acuerdos entre los líderes de los grupos parlamentarios incluían el proceso para descongelar 275 iniciativas que permanecían congeladas en archivos de las comisiones, por usar la jerga camarl (Sirvent, 1994). Dichas iniciativas fueron introducidas en legislaturas previas y no fueron dictaminadas ante el pleno. Los líderes de los grupos parlamentarios de la oposición y del PRI acordaron discutir las iniciativas, de las cuales 80% fueron rechazadas. Este acuerdo dio la oportunidad de revivir iniciativas viejas introducidas por la oposición, mientras el PRI ganaba el apoyo del PAN y de otros partidos menores para promover la ambiciosa agenda legislativa del gobierno en la LV Legislatura (1991-1994). Esos hechos muestran cómo el nuevo equilibrio político en la Cámara desde 1988 tuvo como consecuencia el incremento en el número de leyes que requerían la supervisión de las comisiones.

El resultado de esta pesada carga de trabajo de las comisiones fue que la mayor parte de las iniciativas nuevas —especialmente las que proponía la oposición— se archivaron en el ámbito de las comisiones. La discusión de las iniciativas congeladas se llevaría a cabo con la voluntad política del PRI, que constituía la mayoría en todas las comisiones legislativas. Esto explica la baja productividad legislativa de las comisiones con respecto al número de iniciativas presentadas; por ejemplo, en la LVI Legislatura (1994-1997) las iniciativas “congeladas” ascendieron otra vez a 99, la mayoría de las cuales habían sido patrocinadas por la oposición: 60 del PAN; 22 del PRD —de las cuales ninguna fue discutida en las comisiones—; 9 del PRI; y 2 del grupo de diputados independientes (*La Jornada*, 10 de abril de 1997).

En general, sólo las iniciativas presentadas por el gobierno eran discutidas rápidamente por las comisiones durante el periodo 1988-1997 de la democratización, ya que el PRI aún era capaz de contar con mayoría en todas las comisiones. En la LVI Legislatura (1994-1997), diputados del PAN, PT e independientes organizaron un bloque para urgir al PRI a “descongelar” las iniciativas paralizadas en las comisiones, afirmando que “el PRI sólo legisla para el Presidente de la República [...] mientras que las iniciativas de la oposición no han sido consideradas en las comisiones” (*La Jornada*, 10 de abril de 1997). El cuadro 3 muestra la tasa de éxito de las leyes promovidas por el Presidente, la que ilustra que, si bien la oposición se ha consolidado como la principal fuente de iniciativas de ley, las leyes del gobierno constantemente han tenido una mayor tasa de éxito. El efecto de la demanda del bloque de diputados fue obligar al PRI a poner a consideración de las comisiones las iniciativas promovidas por la oposición. La presión ejercida por el PAN fue tal, que expresó que “los diputados del PAN se retirarán —en señal de protesta— del trabajo en comisiones si el PRI no se pone a trabajar en las 60 iniciativas panistas que están en la *congeladora*” (*La Jornada*, 10 de abril de 1997). Sin embargo, puesto que el PRI controlaba la mayoría en cada comisión, se impuso su voluntad.

Además, una de las consecuencias de una mayoría de oposición en la LVII Legislatura (1997-2000) es que el número de iniciativas de ley ha aumentado repentinamente, en comparación con las legislaturas previas, como se observa

CUADRO 5 INICIATIVAS DE LEY PRESENTADAS POR LOS DIPUTADOS

Iniciativas	Número de iniciativas de ley por legislatura					
	LII (1982-1985)	LIII (1985-1988)	LIV (1988-1991)	LV (1991-1994)	LVI (1994-1997)	LVII* (1997-2000)
Total	197	352	209	125	147	534
PRI						
Presentadas	17	70	19	34	36	102
Aprobadas	10	9	6	13	3	18
Tasa de éxito	58.8%	12.8%	31.6%	38.2%	8.3%	17.6%
Toda la oposición						
Presentadas	180	282	190	89	111	432
Aprobadas	3	26	43	17	10	57
Tasa de éxito	1.7%	9.2%	22.6%	19.1%	9%	13.1%

Fuentes: Nacif (1995), *Cuadernos de Apoyo* (SIID, Cámara de Diputados, 1991 y 1994); *La Jornada*, 10 de abril de 1997, 24 de agosto de 1997; *Excélsior*, 30 de agosto de 1999; *El Economista*, 14 de marzo de 2000.

* La información de la LVII Legislatura incluye datos para los dos primeros años del periodo de sesiones.

en el cuadro 5. La LVII Legislatura (1997-2000) no sólo ha sido la más democrática y la que ha tenido mayor equilibrio proporcional en las comisiones; también ha sido la legislatura en donde la oposición ha presentado la mayor cantidad de iniciativas de ley en la historia (*El Economista*, 14 de marzo de 2000). Los legisladores de oposición se han consolidado firmemente —hasta el momento— como la principal fuente de iniciativas. No obstante, el resultado es que las comisiones han estado sobrecargadas de iniciativas, así que no pueden discutir las todas y enviarlas al pleno. Por ejemplo, durante la LVII Legislatura (1997-2000), la Cámara sólo pudo discutir y votar 25% de las iniciativas recibidas (*El Economista*, 14 de marzo de 2000). Diputados tanto del PAN como del PRD presentaron más de 130 iniciativas, pero la mayoría se quedó en comisiones y sólo unas cuantas leyes fueron dictaminadas al pleno y aprobadas por la Cámara. El número de proyectos de ley discutidos y aprobados en el pleno da una idea de la baja productividad de las comisiones durante la LVII Legislatura: PAN, 21; PRD, 19; PRI, 18; PT, 10 y PVEM, 7. Estas cifras contrastan mucho con las iniciativas presentadas en las comisiones, que suman más de 400.

Las cifras no sólo muestran la baja productividad de las comisiones, sino también su dependencia de los líderes de los grupos parlamentarios, ya que, en la práctica, es difícil que las comisiones acepten leyes para discutir si no ha habido acuerdo o consenso previo entre los líderes parlamentarios de la Cámara, especialmente en lo que se refiere a proyectos de ley importantes o controvertidos. En general, la ley gubernamental sigue recibiendo más atención de los líderes parlamentarios; 33 de 40 proyectos de ley promovidos por el gobierno fueron aprobados por la Cámara. En conjunto, 574 iniciativas fueron presentadas durante la LVII Legislatura (1997-2000), pero sólo 144 se materializaron en el pleno. El hecho de que 80% de las iniciativas presentadas en la Cámara estuvieran en los archivos de las comisiones señala un cuello de botella en el proceso legislativo en el ámbito de las comisiones.

Sin embargo, la baja productividad de las comisiones es dispareja. Mientras que unas comisiones rara vez se reúnen, otras han mostrado intensa actividad (*El Economista*, 14 de marzo de 2000). Las comisiones más activas de la LVII Legislatura (1997-2000) son la Comisión de Hacienda y Crédito Público y la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales. La Comisión de Hacienda y Crédito Público ha aprobado 45 iniciativas de las 121 que se recibieron. A su vez, la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales envió 36 iniciativas que fueron aprobadas con éxito por el pleno. Esas comisiones más ocupadas son también las que tienen más prestigio, tradición e influencia.

PRERROGATIVAS DE PROCEDIMIENTO Y FACULTADES FORMALES DE LAS COMISIONES

Las facultades que las reglas de procedimiento le otorgan a las comisiones son el tercer conjunto de variables que afectan la capacidad de las comisiones para desarrollarse como centros de poder político e influencia dentro de la legislatura. Esas variables también afectan la participación de las comisiones en el proceso legislativo y la elaboración de políticas. Sin embargo, a pesar del hecho de que a las comisiones se les han concedido facultades significativas, en la práctica las comisiones han enfrentado: a) vacíos de procedimiento en las re-

glas de procedimiento, y b) subordinación política a los dictados de los líderes de los grupos parlamentarios —tanto individual como colectivamente— que han impedido la consolidación de las comisiones. Desde una perspectiva comparativa, las comisiones de la Cámara cuentan con buenas prerrogativas de procedimiento y facultades (véase Mattson y Strom, 1995), pero en la práctica hay dificultades para el cumplimiento de dichas facultades.

Esta última sección está dividida en tres partes. La primer parte señala las prerrogativas de procedimientos y facultades de las comisiones. La segunda parte revisa las facultades conferidas a los presidentes y secretarios de comisiones, pues son quienes ejercen la mayor parte de las facultades conferidas a las comisiones. La última parte evalúa dichas facultades formales señalando las limitaciones de su aplicación efectiva.

FACULTADES DE PROCEDIMIENTO DE LAS COMISIONES: UNA VISIÓN FORMAL

Envío de proyectos de ley

Todas las leyes presentadas en la Cámara deben ser enviadas a las comisiones antes de debatirlas y votarlas en el pleno (Reglamento, artículo 60). Sin embargo, la Cámara puede decidir que un asunto se califique “de urgente o de obvia resolución” y discutirlo y votarlo directamente en el pleno sin consideración de las comisiones (Reglamento, artículo 60). Teóricamente, esta prerrogativa de procedimientos le da a las comisiones una plataforma desde la cual pueden influir en la ley antes de discutirla en el pleno.

Etapa de envío a comisiones

La supervisión que las comisiones realizan de la ley es previa a las deliberaciones en el pleno. La etapa de comisiones en la deliberación constituye el primer paso en el análisis y estudio de cualquier ley. Esta etapa es la parte crucial del proceso legislativo; las comisiones son el lugar donde se hacen las enmiendas más importantes a la ley, porque el debate en el pleno a menudo es “disperso”,

“polarizado”, “politizado” y “generalista”, por lo que no toca los detalles de la ley. En este sentido, las comisiones legislativas están bien colocadas para poner su sello en el resultado legislativo final.

Revisión de los proyectos de ley

Las comisiones dictaminadoras de la Cámara no tienen la facultad para dar una aprobación final a la ley. Cada ley o decreto debe seguir todos los pasos del proceso legislativo y debe ser votado por el pleno de la Cámara. Sin embargo, las comisiones tienen reglas de procedimiento con facultades amplias para determinar el resultado legislativo. Las comisiones pueden reformular, reorganizar, reescribir, dividir o consolidar proyectos de ley presentados ante ellas para su análisis y dictamen. De hecho, las comisiones pueden volver a escribir y determinar la redacción final de los proyectos de ley. Esas facultades están reforzadas por el Reglamento que establece que lo que se debate y vota en el pleno de la Cámara es el proyecto de ley según lo dictaminó la comisión o las comisiones y no la iniciativa que originalmente fue presentada ante la Cámara. Las comisiones pueden volver a escribir los proyectos de ley sin ninguna limitación; la única restricción se relaciona con el presupuesto, donde cualquier propuesta por aumentar las partidas debe ir acompañada de enmiendas a la ley de ingresos para compensar los nuevos gastos. El poder discrecional para presentar la ley al pleno está restringido, sin embargo, a los acuerdos entre los líderes de los grupos parlamentarios que pueden resolver de antemano cualesquiera aspectos conflictivos de la ley.

Audiencias con miembros del gobierno

Las comisiones tienen el derecho de llamar a comparecer a miembros del gobierno cuando se esté discutiendo un asunto relacionado con su responsabilidad, o a responder preguntas acerca de una ley relacionada con su campo. El Reglamento establece que las comisiones realicen conferencias, entrevistas y audiencias con funcionarios del gobierno (Reglamento, artículo 90), las cuales

son públicas y pueden transmitirse por televisión (Acuerdo Parlamentario del 28 de noviembre de 1998). Además, los secretarios de Estado presentan un informe a la Cámara acerca de la situación de sus respectivos ramos (Constitución, artículo 93, párrafo 1), el cual debe ser considerado por las comisiones respectivas. En esos casos, las comisiones pueden solicitar la comparecencia de funcionarios del gobierno para ampliar la información o ilustrar los puntos del informe presentado a las comisiones, y también pueden —si la comisión no está satisfecha— solicitar la presentación del secretario respectivo. Sin embargo, la solicitud de comparecencia del secretario de Estado es canalizada a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos de reciente creación —compuesta por los líderes de los grupos parlamentarios y el presidente de la Cámara—, la cual convoca al secretario en cuestión. Pero el secretario de Estado no se presenta en las comisiones, sino ante el pleno (LOCG, artículo 45, párrafo 4).

Toma de pruebas

Las comisiones tienen el derecho de invitar a testigos a dar su opinión acerca de los asuntos supervisados. Representantes de grupos de interés, expertos independientes e individuos, que como particulares puedan ofrecer información valiosa, pueden ser convocados por las comisiones para ofrecer pruebas en la discusión de puntos específicos. Las comisiones también tienen el derecho de solicitar documentación al gobierno. El gobierno está “obligado” a proporcionar la información requerida —salvo cuando tenga carácter de reservada— dentro de un plazo razonable (LOCG, artículo 45; Reglamento, artículo 89). Sin embargo, no entregar los documentos solicitados no es considerado punible por los tribunales; las reglas de procedimiento establecen que no proporcionar la documentación requerida permitirá a las comisiones quejarse ante el Presidente de la República. Esto restringe en la práctica el derecho de las comisiones de obtener documentos públicos para realizar investigaciones.

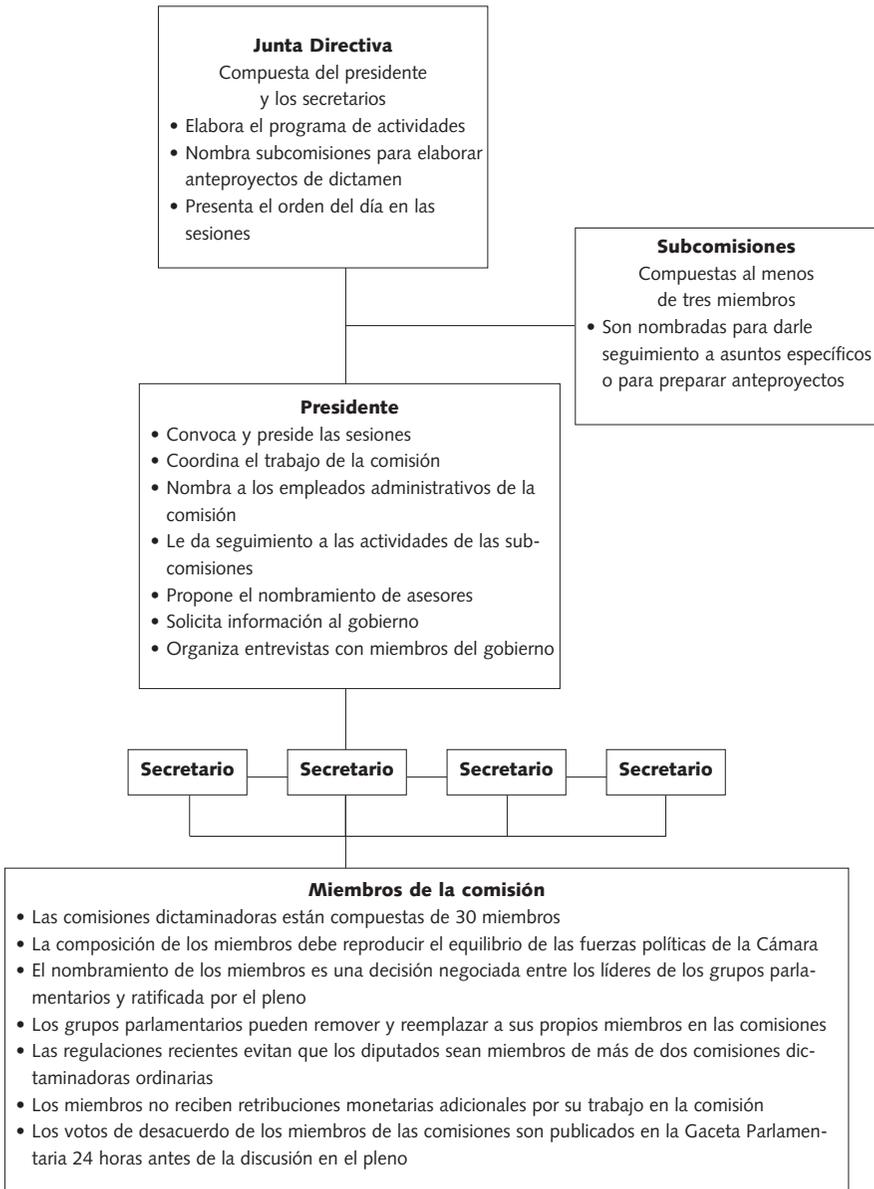
Establecimiento de la agenda

Las comisiones pueden diseñar sus programas de actividades anuales, que pueden incluir audiencias, consultas populares, paneles, visitas, entrevistas y comparencias de funcionarios gubernamentales y otros individuos que actúan a nombre propio. Las comisiones también pueden programar reuniones que no coincidan con las sesiones de la Cámara. Sólo en casos de urgencia, las comisiones pueden programar sesiones simultáneamente con la plenaria y con el “permiso” previo del presidente de la Cámara (Acuerdo Parlamentario del 28 de noviembre de 1997). Si bien el Reglamento exige que las comisiones dictaminen los proyectos de ley dentro de un periodo de cinco días (Reglamento, artículo 87), en la práctica esta regla no ha sido observada por la Cámara. En general, las comisiones dictaminan ante el pleno dentro de los periodos acordados con el presidente de la Cámara y la conferencia de líderes de grupos parlamentarios.

EL PAPEL DE LOS PRESIDENTES Y LOS SECRETARIOS DE COMISIONES

El control de la presidencia de una comisión es un buen activo político para el individuo en particular y para el partido político en general. El hecho de que más delegaciones de la oposición en la Cámara de Diputados obtuvieran presidencias de comisiones por primera vez después de la competencia electoral de 1988 constituyó un gran avance en la política congresional. La presidencia de una comisión le ofrece a este diputado un alto grado de exposición ante los medios de comunicación (conferencias de prensa, foros de consulta, entrevistas en radio y televisión), visibilidad pública, interacción con funcionarios de alto rango en el gobierno y la burocracia (Lujambio, 1995, p. 191). La presidencia de una comisión también implica una retribución adicional atractiva, y el legislador que funciona como presidente de la comisión dispone de recursos económicos, administrativos y humanos: por ejemplo, el presidente de una comisión puede tener acceso a un presupuesto específico, secretarías, automóvil y chofer oficiales. Cada comisión tiene una Junta Directiva, que está compuesta del presidente y los secretarios de la comisión, como se muestra en la figura 4.

FIGURA 4 ESTRUCTURA INTERNA DE LAS COMISIONES



El concepto de Junta Directiva es una de las innovaciones introducidas a principios de la LVII Legislatura por el Acuerdo Parlamentario del 28 de noviembre de 1997, con el propósito de democratizar la conducta de las comisiones. Otro objetivo de la Junta Directiva era imponer limitaciones al poder discrecional potencial de los presidentes de comisiones.

Las opciones de que dispone una comisión para abordar un proyecto de ley son ejercidas por el presidente, quien tiene —cuando menos formalmente— la discreción para establecer las prioridades legislativas de la comisión. Sin embargo, en la práctica, los presidentes de comisiones consultan con sus líderes parlamentarios y con la conferencia de coordinadores parlamentarios. Por lo tanto, los presidentes no gozan de una gran autonomía. Esta falta de poder independiente de los presidentes de comisiones tiene diferentes explicaciones. Primero, no existe un sistema de antigüedad que rijan el proceso de selección e impida la remoción de presidentes de comisiones. Segundo, la conferencia de líderes parlamentarios —Gran Comisión, Comisión de Régimen Interno y Concertación Política (CRICP), Junta de Coordinación Política— decide quién debe presidir cuál comisión. Tercero, la negociación entre los partidos por las presidencias y las secretarías de comisiones aumenta la posibilidad de que los diputados presidan una comisión de la que tienen poco o nulo conocimiento (tal vez menos que otros miembros de la comisión). Cuarto, las fuentes de la autoridad del presidente según se prescriben en la LOCG y el Reglamento no están bien definidas. Tanto la LOCG como el Reglamento no son precisos al enlistar las responsabilidades y las facultades no sólo de los presidentes de comisiones, sino también de los secretarios. Además, algunas facultades no pueden hacerse cumplir, porque las reglas de procedimiento no proporcionan detalles y criterios que aplicar en aquellas circunstancias en las que el gobierno no cumple las peticiones de las comisiones. Las prerrogativas formales establecidas por la LOCG y el Reglamento son: *a*) regular el calendario de cuándo y cómo se reúnen las comisiones, *b*) establecer la agenda de puntos no controvertidos, *c*) conducir el debate, *d*) vincular la comisión con organismos externos, y *e*) organizar entrevistas y audiencias con funcionarios del gobierno. En teoría, esas prerrogativas de procedimiento ofrecen al presidente el potencial de determinar cómo

funciona una comisión; sin embargo, en la práctica, esas prerrogativas se ven obstaculizadas por los vacíos normativos de las reglas de procedimiento y por la conferencia de coordinadores parlamentarios.

LIMITACIONES PRÁCTICAS

El primer conjunto de limitaciones para el desempeño de las comisiones tiene que ver con las prerrogativas de los presidentes de comisiones. Las facultades de los presidentes de comisiones no están bien detalladas, y esto ha creado problemas de interpretación que han producido altercados entre los partidos políticos. Tanto la LOCG como el Reglamento sólo han dedicado dos artículos a definir superficialmente las facultades de los presidentes de comisiones (Lujambio, 1995, p. 192) y no se dice nada sobre el alcance, la aplicación y el cumplimiento de dichas facultades. Los vacíos de las reglas de procedimiento son graves en algunos artículos; por ejemplo, de acuerdo con las reglas de procedimiento, las comisiones, por medio de su presidente, podrán pedir a cualesquiera archivos y oficinas de la nación, todas las instrucciones y copias de documentos que estimen convenientes para el despacho de los negocios (Reglamento, artículo 89). Este artículo no estipula ninguna disposición acerca de cómo proceder en casos de que los miembros del gobierno no cumplan con este mandato, incluso cuando el Presidente de la República ha sido informado de la situación. Nada obliga al Presidente de la República a satisfacer la solicitud de la comisión a la que se le ha negado información. El Presidente de la República puede archivar la queja o simplemente ignorarla. Esto impone claras limitaciones a las facultades de las comisiones para que el gobierno rinda cuentas, para realizar investigaciones serias y para inspeccionar las políticas públicas.

Los presidentes de comisiones también tienen la facultad de solicitar entrevistas con miembros del gobierno. Sin embargo, las reglas no establecen ninguna disposición para los casos en que los funcionarios gubernamentales nieguen las entrevistas solicitadas por las comisiones. Nuevamente, el Reglamento le da a las comisiones la posibilidad de quejarse ante el jefe del Ejecutivo (Reglamento, artículo 90), sin disponer de ningún recurso legal para castigar el incumpli-

miento. En la práctica, las comisiones carecen de capacidad para obligar a que asistan los funcionarios gubernamentales. Esto coloca a las comisiones en una relación asimétrica con los funcionarios gubernamentales a quienes las comisiones supuestamente deben vigilar.

Además, el derecho de las comisiones para llamar a los miembros del gobierno a comparecer en la sala de la comisión para responder preguntas y ofrecer información sobre el tema en discusión no incluye a los secretarios de Estado. Sin embargo, las comisiones pueden convocar a funcionarios gubernamentales de menor nivel, pero no a los secretarios, quienes son citados a asistir a la Cámara por la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, y no por las comisiones. Además, los secretarios de Estado sólo comparecen ante el pleno y a las comisiones sólo pueden asistir funcionarios de segundo nivel. Esta limitación tiene cuando menos dos implicaciones: una es simbólica, pues la dignidad de las comisiones es sojuzgada; y la otra es de procedimiento, pues la comparecencia del secretario de Estado ante el pleno puede tener más desventajas que ventajas con referencia al análisis serio y detallado de las políticas públicas. El debate en el pleno es generalmente politizado y polarizado y, en consecuencia, no promueve el análisis de los aspectos técnicos de una ley.

El segundo conjunto de limitaciones de las facultades y prerrogativas de las comisiones se relaciona con la interferencia política a la que están sujetas. De hecho, las principales etapas de procedimientos del proceso legislativo están controladas por la comisión de gobierno de la Cámara, que está compuesta por los líderes de los grupos parlamentarios. La agenda legislativa de la Cámara, las decisiones políticas acerca de las leyes más importantes y controvertidas y la interpretación de las regulaciones legislativas internas se han resuelto en la comisión de gobierno de la cámara —Gran Comisión, CRICP, Junta de Coordinación Política— durante las legislaturas estudiadas.

El compromiso político de la Cámara no sólo determina en última instancia los miembros y los líderes de las comisiones, sino también las reuniones de las comisiones y su interacción con la Cámara. El poder de la conferencia de líderes de grupos parlamentarios para interferir en la actividad de las comisiones in-

cluye asuntos administrativos, de procedimientos y legislativos menores. El poder de los partidos parlamentarios sobre las comisiones es tal, que incluso contra la voluntad del presidente de la comisión, los grupos parlamentarios —a través de sus miembros en la secretaría y con el consentimiento de una mayoría de la Junta Directiva— pueden convocar reuniones de las comisiones. La comisión de gobierno de la Cámara a menudo negocia acuerdos políticos sobre leyes controvertidas que luego son presentadas a las comisiones sólo para su ratificación formal. En la práctica, las comisiones no gozan de autonomía política e institucional en relación con los jefes políticos de la Cámara y este rasgo se ha consolidado a medida que las regulaciones recientes reforzaron el papel dominante desempeñado por los coordinadores de los grupos parlamentarios con respecto a la función de las comisiones.

CONCLUSIONES

El papel efectivo del Congreso, en general, y de la Cámara de Diputados, en particular, durante la transición democrática ha requerido el fortalecimiento del sistema de comisiones. En la Cámara de Diputados, los “acuerdos parlamentarios” de 1991, las enmiendas a las reglas de procedimiento en 1994 y la distribución proporcional de lugares, presidencias y secretarías de comisiones en 1997 señalan la prioridad que los actores políticos les dieron a las comisiones legislativas. Un atributo adicional de la nueva cámara es el hecho de que la mayoría de sus componentes internos (es decir, estructuras, normas y costumbres formales e informales) fueron diseñados y desarrollados para enfrentar los requisitos funcionales del régimen autoritario. En dicho arreglo institucional, las comisiones fueron una etapa de procedimientos formal del proceso legislativo, pero no fueron entidades decisivas, determinantes o influyentes.

La composición plural de la Cámara ha generado presiones para adaptar rápidamente el sistema de comisiones a las nuevas circunstancias. Los cambios estructurales del sistema de comisiones han alterado su desempeño institucional y sus resultados legislativos. El sistema de comisiones legislativas se ha vuelto más fuerte, ha adquirido visibilidad y ha ganado influencia en el proceso de

creación de leyes y de elaboración de políticas públicas. Hablando de manera comparativa, en las cuatro legislaturas estudiadas, los miembros de las comisiones fueron más escuchados, si no es que consultados, que antes por los funcionarios gubernamentales. Esto marcó una gran separación del pasado y, hasta cierto punto, fortaleció a la Cámara como una institución valiosa, al institucionalizar el papel de la oposición en el proceso legislativo.

También parece que hay una desigualdad en las comisiones legislativas, entre los procedimientos y las estructuras, por un lado, y los miembros y los líderes, por el otro. Los procedimientos y las estructuras surgen de la legislatura sumisa, mientras que los dilemas de los miembros, los líderes y los partidos enfrentados son productos de la transición democrática. A pesar de que los procedimientos y las estructuras han estado sujetos a enmiendas, la naturaleza gradual y el alcance limitado de los cambios indican que es necesario realizar más cambios para adaptar, racionalizar y fortalecer la estructura de las comisiones y sus funciones.

Los hallazgos de esta investigación demuestran que los líderes de los partidos controlan los nombramientos en las comisiones y la agenda legislativa. Las deliberaciones de las comisiones son responsables de disputas partidarias. El liderazgo de las comisiones en todas las comisiones es nominal y formal, mientras que el dominio partidario es fuerte. Una sensación de identidad colectiva, que parece existir en algunas comisiones, es frágil, superficial y transitoria. Ninguna comisión ha superado la falta de énfasis en la pericia y la tendencia recurrente hacia las deliberaciones politizadas y una duradera permeabilidad en la toma de decisiones. Sin embargo, este estudio también ha sugerido que las comisiones difieren significativamente entre sí en cuanto a miembros, ambientes politizados, procesos de toma de decisiones y resultados en materia de políticas públicas. Si bien este estudio puede tener un alcance limitado, indica con fuerza que el sistema de comisiones aún está atravesando deficiencias y limitaciones en relación con los tres grupos de variables institucionales examinadas en este artículo: estructuras, procedimientos y facultades. **Pg**

ANEXO 1. PRESIDENTES DE LAS COMISIONES EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS (LEGISLATURAS DEMOCRATIZADORAS)

Comisiones Comisiones ordinarias*	Partido político del presidente de la comisión			
	LIV 4 comisiones ordinarias presididas por la oposición	Legislaturas		LVII 32 comisiones ordinarias presididas por la oposición
		LV 8 comisiones ordinarias presididas por la oposición	LVI 16 comisiones ordinarias presididas por la oposición	
Agricultura	PRI	PRI	PRI	PRD
Apoyo a la producción (fusionada con Desarrollo Regional en la LVII Legislatura)			PRI	
Artesanías	PARM	PARM	PRI	PRI
Asentamientos Humanos y Obras Públicas	PRI	PRD	PRD	PRI
Asuntos de la Juventud				PVEM
Asuntos Fronterizos (se dividió en las siguientes dos comisiones en la LVII Legislatura)	PRI	PRI	PRI	
Asuntos Fronterizos del Norte				PRD
Asuntos Fronterizos del Sur				PRI
Asuntos Hidráulicos			PRI	PRI
Asuntos Indígenas	PRI	PRI	PRI	PRI
Atención y Apoyo de Discapacitados			PAN	PAN
Bosques y Selvas		PRI	PRI	PRI
Ciencia y Tecnología	PRI	PPS	PAN	PAN
Comercio	PRI		PAN	PAN
Comunicaciones y Transportes	PRI	PRI	PRI	PRI
Corrección de Estilo (Documentos Legislativos)	PRI	PRI	PRI	PRI
Cultura	PRI	PRI	PRI	PRD
Defensa Nacional	PRI	PRI	PRI	PRI
Deporte	PRI	PRI	PRI	PRI
Derechos Humanos	PRI	PRI	PT	PRD
Desarrollo Regional (fusionada con Apoyo a la Producción en la LVII Legislatura)				PRI
Desarrollo Social			PRD	PRD
Distribución y Manejo de Bienes de Consumo y Servicios	PAN	PRD	PRD	PRI
Distrito Federal	PRI	PRI	PRI	PRD
Ecología y Medio Ambiente	PRI	PRI	PRI	PVEM
Educación	PRI	PRI	PRI	PRD
Energéticos	PRI	PRI	PRD	PRD
Fomento Cooperativo	PAN	PAN	PAN	PAN

ANEXO 1. PRESIDENTES DE LAS COMISIONES EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS (LEGISLATURAS DEMOCRATIZADORAS) (CONTINUACIÓN)

Comisiones	Partido político del presidente de la comisión			
	LIV 4 comisiones ordinarias presididas por la oposición	Legislaturas		LVII 32 comisiones ordinarias presididas por la oposición
		LV 8 comisiones ordinarias presididas por la oposición	LVI 16 comisiones ordinarias presididas por la oposición	
Comisiones ordinarias*				
Fortalecimiento Municipal			PRI	PAN
Ganadería		PRI	PRI	PAN
Gobernación y Puntos Constitucionales	PRI	PRI	PRI	PAN
Hacienda y Crédito Público	PRI	PRI	PRI	PRI
Información, Gestoría y Quejas	PRI	PRI	PRI	PRI
Jurisdiccional	PRI	PRI	PRI	PAN
Justicia	PRI	PAN	PAN	PRI
Marina	PRI	PRI	PRI	PRI
Mujer				Presidencia colegiada
Participación Ciudadana			PRI	PT
Patrimonio y Fomento Industrial	PRI	PRI	PRI	PAN
Pensionados y Jubilados				PRI
Pesca	PFCRN	PFCRN	PAN	PRI
Población y Desarrollo	PRI	PRI	PAN	PAN
Programación, Presupuesto y Cuenta Pública	PRI	PRI	PRI	PRD
Radio, Televisión y Cinematografía	PRI	PRI	PRI	PAN
Reforma Agraria	PRI	PRI	PRD	PRI
Régimen, Reglamento y Prácticas Parlamentarias	PRI	PRI	PRI	PRI
Relaciones Exteriores	PRI	PRI	PRI	PRI
Salud (Salubridad y Bienestar Social)	PRI	PRI	PRD	PRD
Sector Popular			PRI	
Seguridad Social	PRI	PRI	PRI	PRD
Trabajo y Previsión Social	PRI	PRI	PRI	PRI
Turismo	PRI	PAN	PAN	PAN
Transportes y Caminos Federales	PRI			
Vigilancia y Fiscalización de la Contaduría Mayor de Hacienda	PRI	PRI	PAN	PAN
Vivienda		PRI	PRI	PT
Consolidación del Federalismo				PRI
Asuntos de Nacionalidad				PRI
Seguridad Pública				PRI

ANEXO 1. PRESIDENTES DE LAS COMISIONES EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS (LEGISLATURAS DEMOCRATIZADORAS) (CONCLUSIÓN)

Comisiones Comisiones Comisiones ordinarias*	Partido político del presidente de la comisión			
	LIV 4 comisiones ordinarias presididas por la oposición	Legislaturas		LVII 32 comisiones ordinarias presididas por la oposición
		LV 8 comisiones ordinarias presididas por la oposición	LVI 16 comisiones ordinarias presididas por la oposición	
Protección Civil				PRI
Equidad y Género				Presidencia rotativa
Comisiones administrativas**				
Reconstrucción del Palacio Legislativo		PRI	PRI	
Administración	PRI	PRI	PRI	PAN
Asuntos Editoriales	PRI	PRI	PRI	PRI
Biblioteca e Informática	PAN	PAN	PAN	PRI
Instituto de Estudios Legislativos		PRI	PRI	PRD
Relaciones Internacionales				PAN
Comunicación Social			PRI	PRD
Estudios Legislativos				PRI

Fuente: Compilado por el autor con base en datos de la Cámara de Diputados.

* Algunas comisiones especiales *ad hoc* han cambiado de posición de la LVI a la LVII Legislatura: mientras que en la LVI Legislatura aparecían como comisiones ordinarias, en la LVII Legislatura aparecían como comisiones especiales. En esta lista, dichas comisiones se agrupan como comisiones ordinarias, con base en la lista de la LVI Legislatura. Ejemplos: Apoyo a la Producción; Asuntos de la Juventud; Atención y Apoyo a Discapacitados; Desarrollo Regional; Desarrollo Social; Fortalecimiento Municipal; Participación Ciudadana; Pensionados y Jubilados. La Comisión Jurisdiccional aparece dentro del grupo de comisiones ordinarias (la LOCG del 31 de agosto de 1999 reclasificó la Comisión Jurisdiccional como una comisión ordinaria).

** La lista de comisiones administrativas incluye comisiones a inicios de la LVII Legislatura. La Comisión de Comunicación Social fue clasificada como comisión especial en la LVI Legislatura, mientras que en la LVII Legislatura aparece dentro del grupo de comisiones administrativas.

ANEXO 2. SECRETARÍAS DE LAS COMISIONES EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS
(LEGISLATURAS DEMOCRATIZADORAS) (CONTINUACIÓN)

Comisiones	Número de secretarías de comisiones por partido político														
	LIV Legislatura			LV Legislatura			LVI Legislatura			LVII Legislatura					
	PRJ	PAN	Otros	PRJ	PAN	Otros	PRJ	PAN	PRD	PT	PRJ	PAN	PRD	PT	PVEM
Distribución y Manejo de Bienes de Consumo y Servicios	2	0	0	2	0	0	2	1	1	0	1	1	1	0	0
Distrito Federal	3	0	0	2	1	1	0	2	1	1	0	1	1	0	0
Ecología y Medio Ambiente	1	0	1	1	0	1	2	1	1	1	1	1	1	0	0
Educación	1	0	0	3	1	1	2	1	1	1	1	1	1	0	0
Energéticos	2	0	0	1	0	0	2	1	1	1	0	1	1	0	0
Fomento Cooperativo	2	0	0	0	2	0	2	1	1	1	0	1	1	0	0
Fortalecimiento Municipal							2	1	1	0	1	1	1	0	0
Ganadería				2	0	0	0	2	1	1	0	1	1	0	0
Gobernación y Puntos Constitucionales	2	0	0	1	1	0	1	1	0	0	1	1	1	0	1
Hacienda y Crédito Público	2	0	0	2	1	0	2	1	1	1	0	1	1	0	1
Información, Gestión y Quejas	2	0	0	2	0	1	2	1	1	1	0	1	1	1	0
Jurisdiccional	2	0	0	3	0	0	2	1	0	0	1	1	1	1	1
Justicia	1	0	1	2	0	0	2	1	1	1	0	1	1	0	1***
Marina	1	0	0	2	0	0	2	1	1	1	0	1	1	0	0
Mujer											1	1	1	0	0
Participación Ciudadana							2	1	1	0	1	1	1	0	0
Patrimonio y Fomento Industrial	2	0	0	2	0	1	0	2	1	1	0	1	1	0	0

ANEXO 2. SECRETARÍAS DE LAS COMISIONES EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS (LEGISLATURAS DEMOCRATIZADORAS) (CONCLUSIÓN)

Comisiones	Número de secretarías de comisiones por partido político																		
	LVII Legislatura				LVI Legislatura				LV Legislatura				LIV Legislatura						
	PRI	PAN	PRD	Otros	PRI	PAN	PRD	Otros	PRI	PAN	PRD	PT	PRD	PAN	PRI	PAN	PRD	PT	PVEM
Comisiones administrativas***																			
Administración	1	0	0	1	1	1	0	0	2	1	1	0	1	1	1	1	1	1	0
Asuntos Editoriales	1	0	0	1	0	0	1	0	2	1	0	0	1	1	1	1	0	0	0
Biblioteca e Informática	1	0	0	1	0	1	0	0	2	1	0	0	1	1	1	1	0	0	0
Instituto de Investigación Legislativa				1	1	0	0	0	2	1	0	0	1	1	1	1	0	0	0
Relaciones Internacionales																			
Comunicación Social																			
Estudios Legislativos																			
Total	76	4	10	91	19	22	29	101	52	45	7	62							
<p>Fuentes: Compilado por el autor a partir de datos de la Cámara de Diputados y otras fuentes. Véanse también, Lujambio (1995), especialmente para la LIV y la LV Legislaturas; y http://www.cddleu.gob.mx/leandip/comdep/pag.htm (4 de abril de 1997) para la LVI Legislatura, y http://www.camaraediputados.gob.mx/ (30 de agosto de 1999) para la LVII Legislatura. Para la LVI Legislatura, véase también <i>Review of the Economic Situation of Mexico</i>, publicado por Banamex, vol. LXXIII, núm. 864, noviembre de 1997, pp. 430-452.</p> <p>* Algunos comisionados han cambiado de posición de la LVI a la LVII Legislaturas; mientras que en la LVI Legislatura aparecieron como comisiones ordinarias, en la LVII Legislatura aparecieron como comisiones especiales. En esta lista, dichas comisiones se agrupan como comisiones ordinarias con base en la lista de la LVI Legislatura. Ejemplos: Apoyo a la Producción; Asuntos de la Juventud; Atención y Apoyo a Discapacitados; Desarrollo Regional; Desarrollo Social; Fortalecimiento Municipal; Participación Ciudadana; Pensionados y Jubilados. La Comisión Jurisdiccional aparece dentro del grupo de comisiones ordinarias (la LOGC del 31 de agosto de 1999 reclassificó la Comisión Jurisdiccional como una comisión ordinaria).</p> <p>** Las Comisiones de Apoyo a la Producción y Desarrollo Regional se fusionaron a inicios de la LVII Legislatura.</p> <p>*** Esos diputados se volvieron diputados independientes (diputados sin partido) después de renunciar al PVEM.</p> <p>**** La lista de comisiones administrativas incluye comisiones a principios de la LVII Legislatura. La Comisión de Comunicación Social se clasificó como comisión especial en la LVI Legislatura, mientras que en la LVII Legislatura apareció dentro del grupo de comisiones administrativas.</p>																			

ANEXO 3. NÚMERO DE MIEMBROS DE LAS COMISIONES POR PARTIDO POLÍTICO (LEGISLATURAS DEMOCRÁTICAS)

Comisiones	Número de secretarías de comisiones por partido político																			
	LIV Legislatura						LVI Legislatura						LVII Legislatura							
	PRI	PAN	Otros	PRI	PAN	PRD	Otros	PRI	PAN	PRD	PT	PRI	PAN	PRD	PT	PRI	PAN	PRD	PT	PTEM
Comisiones ordinarias*	44	10	12	48	9	7	6	18	7	4	1	14	7	7	1	14	7	7	1	1
Agricultura																				
Apoyo a la Producción**		18	7	4	1															
Artesanías	20	8	4	18	5	1	2	19	4	4	0	14	7	7	0	1				
Asentamientos Humanos y Obras Públicas	29	10	8	31	3	5	5	18	7	4	1	14	7	7	0	1				
Asuntos de la Juventud																				
Asuntos Fronterizos	24	8	6	35	6	5	5	18	7	4	4	14	7	7	1	1				
Asuntos Fronterizos del Sur																				
Asuntos Hidráulicos				47	4	5	2	19	6	4	0	14	7	7	1	0				
Asuntos Indígenas	23	9	7	26	4	4	4	19	6	4	1	14	7	7	1	0				
Atención y Apoyo a Discapacitados																				
Bosques y Selvas				51	5	1	3	17	8	4	0	14	7	7	0	1				
Ciencia y Tecnología	20	6	6	19	3	3	5	18	7	4	1	12	7	7	0	0				
Comercio	27	9	12	56	10	5	5	18	7	4	1	14	7	7	1	0				
Comunicaciones y Transportes	25	7	7	28	5	3	4	19	6	4	1	14	7	7	1	0				
Corrección de Estilo	5	1	0	12	1	0	1	21	2	3	0	7	2	4	0	0				
Cultura	22	3	9	30	3	3	4	21	5	4	0	14	7	7	0	0				
Defensa Nacional	24	7	6	29	5	2	4	19	6	4	0	14	7	7	0	1				
Deporte	15	2	3	24	6	4	4	18	7	4	1	14	7	6	0	0				
Derechos Humanos	22	8	5	39	8	6	3	17	7	4	2	14	7	7	1	0				
Desarrollo Regional**								18	7	4	1	14	6	7	0	0				

ANEXO 3. NÚMERO DE MIEMBROS DE LAS COMISIONES POR PARTIDO POLÍTICO (LEGISLATURAS DEMOCRÁTICAS) (CONTINUACIÓN)

Comisiones	Número de secretarías de comisiones por partido político												
	LIV Legislatura				LV Legislatura				LVI Legislatura				
	PRI	PAN	Otros		PRI	PAN	PRD	Otros	PRI	PAN	PRD	PT	
Comisiones ordinarias*													
Desarrollo Social					18	6	4	1	14	7	7	1	0
Distribución y Manejo de Bienes de Consumo y Servicios	21	8	6	33	5	5	3	19	6	4	1	14	5
Distribución y Manejo de Bienes de Consumo y Servicios Distrito Federal	26	10	7	53	3	7	4	18	7	4	1	13	6
Ecología y Medio Ambiente	25	6	11	48	6	9	6	18	7	4	1	14	7
Educación	34	12	16	53	7	4	6	18	8	4	0	14	7
Energéticos	28	8	10	41	4	5	8	22	3	4	1	14	7
Fomento Cooperativo	22	9	5	28	9	4	1	18	7	3	1	14	7
Fortalecimiento Municipal								18	7	4	1	14	7
Ganadería				52	4	0	3	18	7	4	0	14	7
Gobernación y Puntos Constitucionales	24	8	13	57	5	4	8	17	8	4	1	14	7
Hacienda y Crédito Público	39	10	12	62	5	2	5	18	7	4	1	15	7
Información, Gestoría y Quejas	19	3	6	23	5	4	5	18	7	4	1	15	7
Jurisdiccional	10	5	4	12	0	0	1	12	4	0	0	14	7
Justicia	33	11	10	34	8	5	3	18	7	4	1	14	7
Marina	14	5	4	16	2	0	2	21	4	4	0	14	7
Mujer												14	7
Participación Ciudadana													
Patrimonio y Fomento Industrial	29	10	7	43	4	5	3	19	7	4	0	14	7

ANEXO 3. NÚMERO DE MIEMBROS DE LAS COMISIONES POR PARTIDO POLÍTICO (LEGISLATURAS DEMOCRÁTICAS) (CONCLUSIÓN)

Comisiones	Número de secretarías de comisiones por partido político															
	LVII Legislatura				LVIII Legislatura				LVI Legislatura							
	PRI	PAN	Otros	PRI	PAN	PRD	Otros	PRI	PAN	PRD	PT	PRI	PAN	PRD	PT	PVEM
Comisiones administrativas***	12	2	2	14	4	2	1	19	7	3	1	11	5	5	1	0
Asuntos Editoriales	12	4	2	21	1	0	3	21	4	2	1	10	7	4	1	1
Biblioteca e Informática	8	3	1	9	3	1	1	15	7	0	1	10	7	4	0	1
Instituto de Investigación Legislativa				14	6	1	2	19	7	3	1	10	7	4	0	1
Relaciones Internacionales												10	7	5	1	1
Comunicación Social												10	7	5	1	1
Estudios Legislativos												14	8	8	0	0

Fuentes: Compilado por el autor a partir de datos de la Cámara de Diputados y otras fuentes. Véanse, también, Lujambio (1995), especialmente para la LIV y la LV Legislaturas; <http://www.cddheh.gob.mx/camdi/comdi/pag.htm> (4 de abril de 1997) para la LVI Legislatura y <http://www.camaradediputados.gob.mx/> (30 de agosto de 1999) para la LVII Legislatura.

* Esos diputados se volvieron diputados independientes (diputados sin partido) después de renunciar al PVEM.

** La Comisión Jurisdiccional de la LVII Legislatura se estableció con base en el Acuerdo Parlamentario del 30 de abril de 1998.

*** Estas comisiones se fusionaron a inicios de la LVII Legislatura.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Blondel, Jean (1973), *Comparative Legislatures*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, N.J.
- Campos, Emma R. (1996), “Los legisladores del PRI de 1934 a 1997: la perversidad de la no-reelección”, mimeo, Seminario “La no reelección consecutiva en el Congreso; sus efectos sobre el sistema político mexicano”, organizado por la División de Estudios Políticos del CIDE, Ciudad de México, 12 y 13 de marzo.
- Lujambio, Alonso (1995), *Federalismo y Congreso en el cambio político de México*, Universidad Nacional Autónoma de México, México.
- Mattson, Ingvar y Kaare Strom (1995), “Parliamentary Committees”, en Herbert Doring (ed.), *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, St. Martin’s Press, Nueva York.
- Nacif, Benito (1996), “No reelección consecutiva en el Congreso, disciplina de partido y subordinación al Ejecutivo”, mimeo, Seminario “La no reelección consecutiva en el Congreso; sus efectos sobre el sistema político mexicano”, organizado por la División de Estudios Políticos del CIDE, Ciudad de México, 12 y 13 de marzo.
- (1997a), *La no reelección consecutiva y la persistencia del partido hegemónico en la Cámara de Diputados de México*, Documento de Trabajo núm. 63, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México.
- (1997b), *Political Careers, Political Ambitions and Career Goals*, Documento de Trabajo núm. 51, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México.
- (1998), *Legislative Parties in the Mexican Chamber of Deputies*, Documento de Trabajo núm. 93, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México.
- Taylor, Michael C. (1997), “Constitutional Crisis: How Reforms to the Legislature Have Doomed Mexico”, *Mexican Studies/Estudios Mexicanos*, vol. 13, núm. 2, pp. 299-324.

LEYES, ACUERDOS PARLAMENTARIOS Y OTRAS FUENTES

Acuerdo Parlamentario por el que se Propone la Integración y Funciones de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política del 4 de septiembre de 1997.

Acuerdo Parlamentario para la Integración de las Comisiones Ordinarias y Especiales, y Comités de la LVII Legislatura de la Cámara de Diputados del 30 de septiembre de 1997.

Acuerdo Parlamentario Relativo a la Organización y Reuniones de las Comisiones y Comités de la Cámara de Diputados del 28 de noviembre de 1997, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de diciembre de 1997.

Acuerdo Parlamentario Relativo a la Comisión de Jurisdicción y a la Sección Instructora de la Cámara de Diputados del 30 de abril de 1998, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de mayo de 1998.

Diccionario Biográfico del Gobierno Mexicano, 4a. ed., Unidad de la Crónica Presidencial y Fondo de Cultura Económica, México, 1992.

Directorio de Comisiones de la LV Legislatura de la Cámara de Diputados, Cámara de Diputados, 1992.

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Cámara de Diputados, México, 1993.

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Senado de la República, México, 1996.

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (y Reglamento), Cámara de Diputados, México, 1999.

PERIÓDICOS Y REVISTAS

“Imaginemos un Congreso Opositor”, Alberto Aziz Nassif, *La Jornada*, 15 de abril de 1997.

“Crean diputados de oposición bloque descongelador de sus iniciativas”, *La Jornada*, 10 de abril de 1997.

“Aprobaron diputados 89 de 90 iniciativas del Ejecutivo en el periodo 94-97”, *La Jornada*, 24 de agosto de 1997.

“La Primera Cámara de Diputados con Mayoría Opositora, Mejor Comportada en los Informes”, *Excélsior*, 30 de agosto de 1999.

“Ni factible, ni deseable restaurar la hegemonía del PRI: Núñez”, *Excélsior*, 31 de agosto de 1999.

“Aprueba el Senado la Nueva Ley Orgánica del Congreso”, *Excélsior*, 31 de agosto de 1999.

“Sólo una de cada cuatro iniciativas aprobó el Congreso”, *El Economista*, 14 de marzo de 2000.

“Ya sin ser actor central, ni certezas, el PRI existe como partido”, *Excélsior*, 22 de abril de 2000.

