

CAPÍTULO CUARTO

LA CÁMARA DE DIPUTADOS EN MÉXICO. ARREGLOS INSTITUCIONALES Y PROCESO POLÍTICO

No scholar has subjected the Mexican legislature to rigorous analysis... This lack of attention reflects the degree to which the executive dominates political activity in Mexico.

Rudolph DE LA GARZA, *The Mexican Chamber of Deputies and the Mexican Political System*, 1972.

I. INTRODUCCIÓN¹²³

Después de la publicación del clásico *Modern Democracies* (1921), en donde Lord Bryce subrayó la creciente importancia del Ejecutivo y de la burocracia en las democracias modernas y la consecuente “decadencia de las legislaturas”, el estudio de congresos y parlamentos prácticamente desapareció de la agenda de la ciencia política contemporánea. A partir de finales de los años cuarenta, la llamada revolución “behaviorista” o “conductista” en la disciplina enfatizó el estudio de las conductas individuales y marginó el de las instituciones políticas, lo cual contribuyó a acentuar aún más

¹²³ Agradezco a Jeffrey Weldon, Federico Estévez, Juan Molinar Horcasitas, Diego Valadés, Luis Raigosa Sotelo y María Amparo Casar, sus comentarios y críticas a la primera versión de este ensayo.

el descuido en el estudio de las asambleas legislativas, sólo el Congreso norteamericano, por su extraordinaria continuidad institucional e importancia política, evadió esta tendencia. Esta situación empieza a cambiar en 1960 cuando, en el marco del “behaviorismo” todavía dominante en la disciplina, Norman Meller publica un breve estudio comparado sobre conductas legislativas.¹²⁴ Sin embargo, son otras dos obras las que marcan en definitiva el reinicio del estudio de las legislaturas desde la perspectiva de la ciencia política: por un lado, K. C. Wheare reformula las ideas de Bryce en el capítulo noveno (“¿Decadencia de las legislaturas?”) de su libro *Legislatures*, aparecido en 1963;¹²⁵ por su parte, Gerhard Loewenberg critica la hipótesis de Bryce en torno a la decadencia de las asambleas y se formula una agenda de estudios legislativos en *Modern Parliaments: Change or Decline?*, aparecido en 1971.¹²⁶ Desde entonces, las legislaturas han vuelto a ser foco de atención de la disciplina de la ciencia política, de manera que hoy contamos ya con un apreciable volumen de literatura comparativa sobre esta muy importante institución democrática.¹²⁷

¹²⁴ Meller, Norman, “Legislative Behavior Research”, en *Western Political Quarterly*, XIII, 1960.

¹²⁵ Wheare, K. C., *Legislatures*, Oxford, Oxford University Press, 1963. La Cámara de Diputados de México publicó una traducción en 1981.

¹²⁶ Loewenberg, Gerhard (ed.), *Modern Parliaments: Change or Decline?*, Chicago, Aldine-Atherton, 1971. Ver el ensayo de Loewenberg “The Role of Parliaments in Modern Political Systems”.

¹²⁷ Según mi apreciación, las contribuciones centrales al estudio comparativo de las legislaturas son Blondel, Jean, *Comparative Legislatures*, New Jersey, Englewood Cliffs, 1973; Kornberg, Allan (ed.), *Legislatures in Comparative Perspective*, New York, McKay, 1973; Aydelotte, William O. (ed.), *The History of Parliamentary Behavior*, Princeton, Princeton University Press, 1979; Patterson, Samuel y Jewell, Malcolm, *Handbook of Legislative Research*, Cambridge, Harvard University Press, 1985. A finales de los setenta se publican dos muy útiles revisiones de la literatura hasta ese momento: Patterson, Samuel, “The Emergin Morphology of the Wold’s Legislatures”, en *World Politics*, XXX, 1978, y Jewel, Malcolm, “Legislative Studies in Western Democracies: A Comparative Perspective”, en *Legislative Studies Quarterly*, III, 1978. Esta última revista se fundó en 1976 como reflejo de este nuevo interés en el estudio de las asambleas legislativas. Una revisión más reciente de la literatura sobre parlamentos europeos se encuentra

Por otro lado, y aun después de reiniciado el estudio de las legislaturas en otras latitudes, la ciencia política apenas se ha acercado a entender el funcionamiento del Congreso mexicano. De alguna manera, el descuido se ha justificado: la disciplina se ha abocado a estudiar al Ejecutivo y la burocracia, al partido hegemónico y sus corporaciones, a los grupos empresariales, etcétera; en el entendido de que son otros actores los que tradicionalmente han influido en la toma de decisiones políticas. La debilidad del Congreso como institución decisora en el marco del autoritarismo mexicano explica la poca atención que la disciplina la ha prestado durante décadas.

Son los abogados, los expertos constitucionalistas, quienes han estudiado, en la era posrevolucionaria, al Congreso mexicano. Sin ignorar la extraordinaria calidad de algunas de sus aportaciones, lo cierto es que la discusión se ha centrado casi exclusivamente en la dimensión jurídica del objeto de estudio, en las atribuciones constitucionales de las cámaras y en algunos aspectos de la Ley Orgánica del Congreso y del Reglamento para su gobierno interior.¹²⁸

en Padersen, Mogens, "Research on European Parliaments: a Review Article on Scholarly and Institutional Variety", *Legislative Studies Quarterly*, IX, 1948. La revisión general más reciente es la de Norton, Philip (ed.), *Legislatures*, Oxford, Oxford University Press, 1990. Una obra de consulta muy útil es la que coordinó la Inter-Parliamentary Union, *Parliaments of the World*, Aldershot, Gower, 1986. En el estudio de los parlamentos europeos y congresos latinoamericanos, las dos contribuciones más novedosas son Norton, Philip (ed.), *Parliaments in Western Europe*, London, Cass, 1990, y Shugart, Matthew y Carey, John, *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992.

¹²⁸ En los distintos momentos, juristas como Mario de la Cueva, Manuel Herrera y Lasso, Andrés Serra Rojas, Felipe Tena Ramírez, Antonio Martínez Báez, Ignacio Burgoa, Héctor Fix-Zamudio, Miguel de la Madrid, Jorge Carpizo, Diego Valadés, Jorge Sayeg Helú, Manuel González Oropeza, Jorge Madrazo, José Barragán, José de J. Orozco Henríquez, Manuel Barquín, José Luis Soberanes, Amador Rodríguez Lozano, José Francisco Ruiz Massieu, Francisco Berlín Valenzuela, José Antonio González Fernández, Luis Raigosa Sotelo y Francisco José de Andrea, entre otros; han hecho valiosas aportaciones. Sin

Hoy que el Congreso empieza a jugar un papel crecientemente importante en el quehacer político de México, nos encontramos con que de su operación real, es decir, de su funcionamiento, dadas unas reglas jurídicas y unas fuerzas políticas en acción, sabemos poco o casi nada.¹²⁹ No se ha estudiado con de-

embrago, no se ha estudiado la *dinámica* del proceso político-legislativo. Pero el reclamo no se justifica: son los politólogos quienes no han atendido cabalmente este aspecto de la agenda de investigación. Las obras colectivas más importantes dedicadas al asunto desde la perspectiva jurídica son Ochoa Campos, Moisés, et al., *Derecho legislativo mexicano*, México, Cámara de Diputados, 1973; varios, *Política y proceso legislativos*, México, Porrúa-UNAM, 1985; varios, *El Poder Legislativo en la actualidad*, México, Cámara de Diputados-UNAM, 1994. Ver también Berlín Valenzuela, Francisco, *Derecho parlamentario*, México, FCE, 1993.

¹²⁹ La fórmula electoral y sus consecuencias políticas es el aspecto de la Cámara de Diputados que ha merecido más atención por parte de la ciencia política. Ver al respecto Molinar Horcasitas, Juan, “The Mexican Electoral System: Continuity by Change”, en Drake, Paul W. y Silva, Eduardo (eds.), *Elections and Democratization in Latin America*, San Diego, UCSD, 1986; Rivera, Concepción, “La Reforma Política y las minorías. Los procesos electorales de 1979, 1982 y 1985”, en Meyenberg, Yolanda, et al., *Política y partidos en las elecciones federales de 1985*, México, UNAM, 1987; Lujambio, Alonso, “La proporcionalidad política del sistema electoral mexicano, 1964-1985”, tesis de licenciatura en Ciencias Sociales, ITAM, 1987 y Valdés, Leonardo, “Las fórmulas electorales en México”, en Reyes del Campillo, Juan, et al., *Partidos, elecciones y cultura política en México*, México, UAM-UAEM-COMECSO, 1994. Ver, por otra parte, De la Garza, Rudolph, “The Mexican Chamber of Deputies and the Mexican Political System”, tesis doctoral, Universidad de Arizona, 1972, el único estudio de la Cámara de Diputados mexicana desde la perspectiva de la ciencia política, realizado bajo la óptica del estructural-funcionalismo, teoría dominante en la ciencia política norteamericana en aquellos años. La contribución central de De la Garza tiene que ver con la “función” del Congreso como ámbito de reclutamiento de las élites políticas posrevolucionarias. Ver, sobre ese particular, De la Garza, Rudolph, “La función reclutadora de la Cámara de Diputados”, *Revista Mexicana de Ciencia Política*, XXI, 1975. Otras aportaciones son las de Arredondo, Estela, “Burocracia, crisis y Reforma Política. Un análisis de la LI Legislatura”, en CIDE, *Avances de Investigación. Serie Estudios Políticos*, núm. 2, 1982; Carbó, Teresa, “¿Cómo habla el Poder Legislativo en México?”, en *Revista Mexicana de Sociología*, XLIX, 1987; Enríquez Perea, Alberto, “Los sectores populares a la Cámara de Diputados: la XXXVII Legislatura del Congreso de la Unión, 1937-1940”, en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, XXXIV, 1988. Un texto descriptivo pero útil es el de Zamitiz, Héctor, y Hernández,

talle, por ejemplo, el papel que la Cámara de Diputados ha jugado en la dinámica política de México desde 1988, cuando por primera vez en la historia posrevolucionaria mexicana, el PRI dejó de obtener dos tercios de dicho órgano colegiado, situación que lo llevó, junto con la presidencia de la República, a la necesidad de negociar con otras fuerzas políticas el contenido de reformas constitucionales. Según mi apreciación, es esta una de las variables institucionales más importantes en la explicación del proceso de cambio político que desde entonces experimenta México. Pero el ejemplo es reciente. Hay otros: ignoramos el papel que han jugado los coordinadores de las diputaciones estatales en la construcción de la cohesión de la bancada del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y la forma en que se han coordinado éstos con los gobernadores de los estados. Por lo demás, tampoco sabemos nada sobre la forma en que, desde 1989, la presencia de gobernadores del Partido Acción Nacional (PAN) ha modificado aquellas prácticas políticas. Más allá del mito de la disciplina absoluta, no sabemos nada sobre las dificultades que históricamente han encontrado los líderes de la fracción mayoritaria del PRI en la construcción de la cohesión de sus bancadas frente a ciertas piezas de la legislación (en asuntos agrarios y laborales, por ejemplo, o en las iniciativas de Ley de Ingresos o Presupuesto de Egresos). Suponemos siempre que el PRI apoyará cualquier iniciativa enviada por el Ejecutivo, sea lo que sea, pero no sabemos si éste calcula —siguiendo la “Ley de las Reacciones Anticipadas”— las

Carlos, “La composición política de la Cámara de Diputados, 1949-1989”, en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, XXXVI, 1990. Un elegante ensayo sobre los orígenes político-constitucionales de la debilidad del Congreso mexicano es el de Weldon, Jeffrey, “Congress, Political Machines, and the Maximat: the No-reelection Reforms of 1933”, ponencia presentada ante la Latin American Studies Association, Atlanta, Georgia, marzo de 1994. Finalmente, el interesado debe revisar la obra de Gil Villegas, Francisco (coord.), *El Congreso mexicano. Estructura, organización, funcionamiento, análisis político*, México, Instituto de Investigaciones Legislativas, 1994, un avance importante porque, a pesar de que sigue acentuando el enfoque jurídico, incorpora variables estrictamente políticas en el análisis.

posibles reacciones de bancadas estatales o corporativas frente a distintas piezas de legislación. No se ha hecho un estudio sobre las relaciones de los diputados con sus electores, particularmente en labores de gestoría. No se ha estudiado la evolución histórica de la conducta de las bancadas opositoras en su relación con el PRI y con el Ejecutivo Federal, ni las variables que determinan la cohesión o división de las oposiciones en su conducta congressional. No sabemos con precisión la manera en que el PRI ha incorporado históricamente en sus iniciativas de ley propuestas presentadas anteriormente por las oposiciones. Sabemos poco sobre el papel que han jugado desde 1988 las comisiones presididas por miembros de la oposición. No se ha hecho, pues, un estudio sobre la evolución de la influencia de la oposición en la práctica legislativa posrevolucionaria. Desde el estudio de De la Garza (1972) no sabemos el papel que juega la Cámara de Diputados en la promoción de carreras políticas tanto del PRI como de los partidos de oposición. Nada sabemos sobre la forma en que se negocia al interior del PRI, y entre éste y los partidos de oposición la composición política de comisiones. Más allá de la Ley Orgánica que las regula, nada sabemos sobre la evolución histórica del sistema de comisiones, un tema por demás apasionante. Sabemos poco sobre la manera en que la regla de la no-reelección sucesiva ha afectado la profesionalización de las bancadas de distintos partidos *en el tiempo*. Nada sabemos sobre el apoyo diferenciado de *staff* a comisiones. Pero dejemos que a la larga lista de lo que ignoramos se interrumpa aquí con un largo etcétera. No cabe duda de que la ciencia política tiene mucho que investigar sobre el Congreso mexicano. Ignoramos, es obvio, mucho más de lo que sabemos. Los estudios legislativos en México no son un niño en pañales. Son todavía, y en el mejor de los casos, un embrión. Pero llama la atención que, pese a todo esto, se formulen —de buena fe si se quiere, y con el ánimo de contribuir al debate sobre el fortalecimiento del Congreso— los juicios más descabellados y las propuestas más disparatadas. Hay que reconocer un hecho que no puede ser sino entristecedor: la ciencia política mexicana

no ha podido hacer propuestas atendibles sobre cómo fortalecer el Congreso porque no lo conoce. Y tampoco ha estudiado al funcionamiento de otros congresos —desde la perspectiva jurídica, nuestros constitucionalistas sí lo han hecho— de manera que ni siquiera es posible hacer experiencias legislativas desde una perspectiva politológica y comparada.¹³⁰

Este ensayo pretende ser una modesta contribución al estudio de la Cámara de Diputados en México. Puesto que las importantes contribuciones estrictamente jurídicas han atendido más a las instituciones formales y menos a las fuerzas políticas que las ocupan, el ensayo concentrará su atención en la evolución de una de las cámaras del Congreso, la de Diputados, en función de: 1) la naturaleza del sistema de partidos, el impacto del sistema electoral en la representación cameral de los mismos y la importancia de estas variables en la definición del papel político de la Cámara de Diputados y las relaciones Ejecutivo-Legislativo, 2) la influencia de la regla de la no reelección en la profesionalización de las bancadas de los partidos, en la institucionalidad del Legislativo y en los dilemas de la conducta parlamentaria de los congresistas, 3) la forma en que los partidos políticos integran las comisiones de trabajo legislativo y sus consecuencias, y finalmente, 4) la manera en que el apoyo legislativo de *staff* se relaciona con comisiones y con partidos. Al final, el ensayo ofrece unas conclusiones generales.

¹³⁰ Es interesante observar que distintos proyectos que han intentado darle cierta continuidad a los estudios legislativos han fracasado. De la *Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios* de la Cámara de Diputados, que parecía un esfuerzo en verdad cuidadoso y serio, sólo vieron la luz tres números a principios de los noventa. El sube y baja de legisladores y la imposibilidad de darle seguimiento al trabajo de legislaturas anteriores en el ámbito de la investigación y el análisis explica en buena medida el fracaso. Por su parte, la revista *Estudios Parlamentarios*, de la Fundación Cambio XXI del PRI, otro esfuerzo editorial que pudo convertirse en un foro para la investigación en este campo, sólo dio a conocer dos números, también a principios de los noventa. Ninguna institución académica, independiente de partidos y del Congreso mismo, ha echado a andar algún proyecto similar. Es de esperarse que esta situación se remedie lo antes posible.

II. PARTIDO HEGEMÓNICO, EJECUTIVO FEDERAL Y SISTEMA ELECTORAL

Se dice con frecuencia que el fundamento del hiperpresidencialismo mexicano posrevolucionario se encuentra en la Constitución de 1917, documento que resultara muy dadivoso con el Poder Ejecutivo —“Supremo Poder Ejecutivo” reza la Constitución— en la asignación de facultades y atribuciones, es decir, en el reparto institucional de poderes. Si bien esta idea es errónea, ya que la Constitución de 1917 no le ofrece al presidente mexicano muchas más prerrogativas que las que otorga al Ejecutivo la mayoría de las constituciones latinoamericanas, estudios de extraordinario valor realizados por constitucionalistas mexicanos —pongo como ejemplos el de Jorge Carpizo, *El presidencialismo mexicano* y el de José de J. Orozco Henríquez, *El sistema presidencial en el Constituyente de Querétaro y su evolución posterior*— nos describen con gran precisión la manera en que, desde 1917, diversas reformas constitucionales otorgaron más atribuciones al Ejecutivo Federal, y la manera en que, desde mediados de los setenta, se inicia una etapa de reformismo constitucional, en la que, muy lentamente, se le retiran al presidente de la República prerrogativas y poderes.¹³¹ Ciertamente, sin el estudio de la obra de éstos y otros autores, es imposible entender la evolución del presidencialismo mexicano y paralelamente, del papel que juega el Legislativo como órgano de poder.

Ahora bien, si en el arreglo constitucional no nos encontramos con un Ejecutivo débil, algo debe explicarnos la extraordi-

¹³¹ Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI, 1978, el ensayo de José de J. Orozco Henríquez se encuentra en varios, *El sistema presidencial mexicano. Algunas reflexiones*, México, UNAM, 1988. Véase también, desde una perspectiva que no es jurídica pero que incorpora elementos constitucionales, Aguilar, Luis F., “El presidencialismo y el sistema político mexicano: del presidencialismo a la presidencia democrática”, en Hernández Chávez, Alicia (coord.), *Presidencialismo y sistema político. México y Estados Unidos*, México, El Colegio de México-Fideicomiso Historia de la Américas y Fondo de Cultura Económica, 1994.

naría debilidad de algunos presidentes mexicanos del siglo XX, aun en el marco de la Constitución de 1917. Los tres presidentes del periodo clásico del Maximato (1929-1934) son particularmente débiles en comparación con los otros tres presidentes que gobernaron durante periodos constitucionales desde 1917 hasta 1928, porque la muerte del caudillo, expresidente reelecto, Álvaro Obregón, llevó a la fundación de un gran partido político nacional —el Partido Nacional Revolucionario— que es liderado, no sin dificultades, por el recién expresidente, desde entonces llamado “Jefe Máximo”: Plutarco Elías Calles. La máxima debilidad política del presidente de la República en el periodo posrevolucionario mexicano es aquella en la que existe un gran partido político pero el titular del Poder Ejecutivo en funciones no lidera, ya no digamos controla, a dicho partido, llamado a ser hegemónico desde su origen. Y, por el contrario: el hiperpresidencialismo mexicano nace en realidad no en 1917, sino en 1935-1936, cuando Lázaro Cárdenas, titular del Poder Ejecutivo, se convierte, después de un abigarrado conjunto de maniobras de relojería política, en líder indiscutible del todavía Partido Nacional Revolucionario. Respetuoso de la regla de la no reelección, pero también obligado por el desgaste de su propio mandato y la polarización que provocó, así como por las restricciones que le imponía su propio partido, Lázaro Cárdenas abandona en 1940 la presidencia de la República y el liderazgo del, desde 1938, Partido de la Revolución Mexicana.¹³²

Podemos distinguir entonces la primera variable que explica la debilidad de Poder Legislativo mexicano posrevolucionario: un solo partido penetra las arenas constitucionales ejecutiva y le-

¹³² Debo estas reflexiones a Molinar Horcasitas, Juan, *El tiempo de la legitimidad. Elecciones, autoritarismo y democracia en México*, México, Cal y Arena, 1991 y a Weldon Jeffrey, “The Political Sources of Presidentialism in Mexico”, en Mainwaring, Scott y Soberg Shugart, Matthew (eds.), *Presidentialism in Latin America* (en prensa). Ver también Casar, María de Amparo, *Mexico: from Hyperpresidentialism to Presidentialism*, tesis de doctorado en preparación, Cambridge University.

gislativa. Y la segunda: el liderazgo de dicho partido no reside en su bancada parlamentaria (piénsese en varios partidos europeos, en el partido que no cuenta con la presidencia en el sistema norteamericano, etcétera) ni en su Comité Ejecutivo, sino en el presidente de la República en turno. Una tercera variable tiene que ver con la reforma constitucional de 1933, que volvió a prohibir en términos absolutos la reelección presidencial, pero también la de gobernadores de los estados y, para periodos inmediatos, la de presidentes municipales, de legisladores estatales, de senadores y de diputados federales. En el mismo año, una reforma estatutaria lleva a la desaparición de los partidos regionales como entidades fundadoras del PNR. Ambos cambios tenían por objeto el debilitamiento de partidos y maquinarias locales en beneficio del Comité Ejecutivo Nacional del PNR y, más específicamente, del “Jefe Máximo”.¹³³ El monopolio político del partido, así como la multiplicación de espacios para el reparto de posiciones y prebendas, fortalecía a Calles y debilitaba aún más a la figura presidencial. Una vez que concluye esa “cohabitación” y el presidente de la República es también líder indiscutible del partido revolucionario, los efectos en el Poder Legislativo no se hicieron esperar: la no reelección de ambos, presidente y legisladores, junto con la continuidad del liderazgo del partido en manos del titular del Poder Ejecutivo en turno, generaron un extraordinario efecto inhibitorio de la iniciativa del Legislativo como poder, sin que se modificaran los aspectos centrales de sus atribuciones constitucionales. Con las nuevas reglas, la disciplina de los congresistas pagaba políticamente, porque el presidente de la República en turno o el siguiente la premiaba con la promoción de carreras políticas en la burocracia del partido, en la burocracia de las dependencias del Ejecutivo, en las empresas del Estado, con otros cargos de elección popular, etcétera. Por el contrario, la indisciplina de un congresista equivalía a ver truncada su carrera política.

¹³³ Véase el ensayo de Weldon, Jeffrey, “Congress; political Machines and the Maximato...” *op. cit.*

Debemos recordar, en cuarto lugar, que el presidente nunca fue un “monarca sexenal absoluto”, sino el eje de una coalición política. Pero el presidente de la República es el eje tanto que la coalición es ganadora. Así, el carácter no competitivo de las elecciones presidenciales, y la bancada del partido seguiría teniendo acceso a posiciones futuras porque el presidente de la República seguiría siendo priísta y líder del PRI, entonces seguiría habiendo incentivos para la disciplina en la bancada. El carácter no competitivo del sistema y las perspectivas de su continuidad están en el corazón de la mecánica institucional del autoritarismo mexicano.

Finalmente, y en quinto lugar pero quizá más importante aún que el resto de las variables enunciadas, si las bancadas del PRI en las dos cámaras del Congreso de la Unión conquistan no sólo el 50% más 1 de los escaños, porcentaje imprescindible para aprobar leyes secundarias, sino también el 66%, es decir, los dos tercios imprescindibles para reformar la Constitución, entonces el binomio presidente de la República-PRI no necesita del apoyo de ninguna otra fuerza política para gobernar al país ni para hacerle reformas a su carta constitucional. Ello contribuye, durante prácticamente toda la era posrevolucionaria mexicana, a acentuar la debilidad del Congreso, ya que el presidente de la República en turno es líder de un gran partido político que ocupa de tal manera las instancias constitucionales de representación política que es capaz de controlar monopólicamente los mecanismos de decisión legislativa.

En la historia del Poder Legislativo mexicano del siglo XX, los años que corren serán recordados como un periodo inequívoco de cambio, porque prácticamente todas las variables anteriormente mencionadas registran ya transformaciones, sin que aún sea posible adelantar lo que vendrá. Por un lado, el presidente Ernesto Zedillo ha hecho explícita su voluntad de ser “un priísta más” y de ajustar su conducta política a lo que expresamente le marca la Constitución. Esto es sin duda una novedad, de alcances aún inciertos. El dicho puede significar, por ejemplo, que el

presidente renuncia a la vieja prerrogativa informal, “meta-constitucional”, de seleccionar candidatos a gobernador, cosa que ya ha empezado a darse con el consiguiente fortalecimiento de los cacicazgos priístas locales. También puede significar que el presidente renuncia a nombrar libremente al presidente del Comité Ejecutivo Nacional de su partido, cosa que no se ha dado, ya que el PRI no ha seleccionado aún a ningún presidente o presidenta del PRI sin que sea el presidente quien decide en los hechos (el último que lo hizo fue Carlos Salinas de Gortari cuando estaba todavía en funciones). También puede significar que el presidente renuncia a su vieja prerrogativa informal de nombrar al candidato presidencial que eventualmente lo sustituirá en el cargo. Estos son algunos de los clásicos poderes “meta-constitucionales” de los que hablaba Jorge Carpizo. Pero hay algo a lo que no puede renunciar un presidente de la República en un sistema presidencial, elemento ciertamente “meta-constitucional” pero por demás natural: ser el punto de referencia central a partir del cual su partido fija una posición estratégica en políticas gubernamentales y en conducta legislativa. En cualquier sistema presidencial, el partido que llevó al poder al presidente percibe en él, sino a su líder formal, sí a su “faro”: de algún modo, la suerte electoral de dicho partido depende de lo que el presidente haga o deje de hacer en el ejercicio del gobierno. Así si la bancada legislativa del PRI no apoyaba, todavía muy lejos de la siguiente elección federal legislativa, las medidas del draconiano ajuste económico propuesto por el presidente Zedillo al inicio de su mandato, entonces pagaba un costo político y quizá electoral mayúsculo: es el PRI el partido que llevó al poder presidencial a Ernesto Zedillo, de modo que no apoyar como presidente al candidato que dicho partido impulsó equivale a convencer a la ciudadanía de que votar por el PRI no produce sino desgobierno. Votar a favor, como de hecho sucedió a principios de 1995, del paquete económico del presidente, pagará altísimos costos en el corto plazo (quizá en las elecciones estatales del mismo año), pero con la esperanza de que para 1997 los beneficios del programa serán evidentes para

todos y se capitalizará políticamente en las urnas o, al menos, se detendrá el deterioro de los apoyos electorales. Ya están presentes, como nunca, los riesgos de perder una elección federal. ¿Sigue pagando políticamente, como antaño, la disciplina parlamentaria en el PRI? La respuesta no puede ser sino tentativa. El presidente tiene cada día menos *spoils*, menos cargos y prebendas que repartir para premiar la disciplina. El presidente ya no definirá las candidaturas del PRI a muchos puestos de elección popular. Por otro lado, la política de privatización de empresas públicas y la reducción de tamaño de la burocracia ejecutiva como resultado de la política presidencial de achicamiento de la administración pública, vuelven cada día más incierto el futuro de candidatos a cargos legislativos, entonces la opción de la reelección se vuelve más y más atractiva para los legisladores del PRI.

Lo que está fuera de duda es que el PRI, por primera vez en su historia, no tiene la seguridad de que conquistará la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados en las elecciones intermedias de 1997, ni las presidenciales de 2000. Ya desde 1988, y también por primera vez en su historia, el PRI no conquistó la mayoría calificada (dos tercios) de la Cámara de Diputados, hecho que marcó inequívocamente el inicio del fortalecimiento del Congreso en relación al presidente de la República. Éste tuvo que negociar con otra fuerza política, usualmente con el PAN, el contenido de reformas constitucionales fundamentales para el proyecto de reestructuración económica durante el sexenio presidencial 1988-1994.

El PAN condicionó su apoyo legislativo al programa de cambio estructural con el que finalmente no estaba en desacuerdo en términos ideológicos (privatización de la banca, otorgamiento de personalidad jurídica a las iglesias, reformas a los derechos de propiedad del campo), al reconocimiento de sus victorias electorales en el nivel estatal. Iniciaba así, particularmente desde 1989, la difícil, compleja y ciertamente ambigua transición a la democracia en México. Nótese, por lo demás, el papel de gran importancia que la Cámara de Diputados empezaba a jugar en

el proceso de cambio político. Pero volviendo al punto central de nuestra discusión: si el PRI pierde en 1997 la mayoría absoluta (la mitad más 1) de los escaños de la Cámara de Diputados, México le estará “diciendo el último adiós” al hiperpresidencialismo posrevolucionario, y veremos potenciarse extraordinariamente el papel de la Legislatura.

Pero ello depende en buena medida de la fórmula electoral que esté vigente para las elecciones de 1997. Véase en el cuadro 4.1 cómo desde 1964, año en que se inauguran los mecanismos de representación minoritaria en la Cámara de Diputados, el PRI ha estado siempre sobrerrepresentado, usualmente a costa del segundo lugar, el Partido Acción Nacional. Sería muy extenso hacer aquí una descripción de las cinco fórmulas electorales (1964, 1978, 1986, 1989, 1993) que han estado vigentes en los últimos treinta años. Baste decir que la fórmula electoral que está hoy vigente (junio de 1995), sigue ofreciéndole una gran sobrerrepresentación al partido más grande, que en 1997 pudiera ser de oposición. Si el voto del PRI cae en 1997 pero conserva el primer lugar, el sistema electoral actual puede representarlo para obtener la mayoría de los escaños sin haber obtenido la mayoría absoluta de los votos. Otro escenario es aquel en el que el PRI sigue siendo el partido más grande pero la caída de su votación es mayor, pierde una gran cantidad de distritos de mayoría relativa, y por lo tanto el monto de la sobrerrepresentación no es suficiente para obtener la mayoría absoluta de la Cámara de Diputados.

CUADRO 4.1
Divergencia entre los porcentajes de la votación efectiva y los porcentajes de la representación en la Cámara de Diputados (1964-1994)

	(-) = subrepresentación						(+) = sobrerrepresentación				
	1964	1967	1970	1973	1976	1979	1982	1985	1988	1991	1994
PRI	-3.06	-1.51	+0.04	+4.23	-2.89	+0.21	+3.79	+5.01	+0.73	0.00	+8.15
PAN	-2.00	-1.86	-4.82	-5.55	-0.55	-0.81	-5.42	-6.20	+1.93	-0.50	-3.80
PPS	+3.39	+2.19	+3.27	+0.31	+1.89	-0.06	+0.47	+0.56	-	+0.50	-
PARM	+1.67	+1.18	+1.51	+1.01	+1.55	+0.98	-	+0.83	-	+0.60	-
PCM-PSUM	-	-	-	-	-	-0.82	-0.26	-0.42	-	-	-
PDM	-	-	-	-	-	+0.29	+0.58	+0.10	-	-	-
PST-PFCRN	-	-	-	-	-	+0.21	+0.84	+0.19	-	0.00	-
PTM	-	-	-	-	-	-	-	-0.15	-	-	-
PRT	-	-	-	-	-	-	-	+0.08	-	-	-
FDN	-	-	-	-	-	-	-	-	-2.55	-	-
PRD	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-0.60	-3.85

	(-) = subrepresentación						(+) = sobrerrepresentación				
	<i>1964</i>	<i>1967</i>	<i>1970</i>	<i>1973</i>	<i>1976</i>	<i>1979</i>	<i>1982</i>	<i>1985</i>	<i>1988</i>	<i>1991</i>	<i>1994</i>
PT	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-0.50
PRI, % de la votación efectiva	86.39	85.00	83.53	77.59	85.17	73.79	70.96	67.24	51.27	64.20	51.85
PRI, % de la representación en la Cámara de Diputados	83.33	83.49	83.57	81.82	82.28	74.00	74.75	72.25	52.00	64.20	60.00
FUENTE: Cálculos del autor con base en datos de la CFE y del IFE.											

En este escenario, el PRI se vería obligado a negociar cada pieza de legislación con la oposición, es decir, no solamente las reformas constitucionales sino también las leyes secundarias (Ley de Ingresos, Presupuesto de Egresos, etcétera). Finalmente, el escenario catastrófico para el PRI es aquel en el que dicho partido es rebasado por un partido de oposición —presumiblemente el PAN— que no consigue la mayoría absoluta de los votos pero que es premiado por el sistema electoral con una sobrerrepresentación tal que le permite contar con el control absoluto (50% más 1 o más) de la Cámara de Diputados. Es difícil adelantar visperas, pero quizá el PRI se convenza en un futuro muy cercano de que no debe correr ese riesgo y decida promover una nueva reforma a la fórmula electoral para acercar el sistema de reparto de escaños a la proporcionalidad estricta.

En otro lugar he discutido la manera en que pueden evitarse condiciones de ingobernabilidad entre poderes en el escenario en el que el partido del presidente de la República no obtiene mayoría en la Cámara de Diputados, de manera que no me detendré en este punto.¹³⁴ Valga decir, por lo pronto, que existe una gran incertidumbre en torno a la evolución que en el futuro experimentarán algunas variables, ya enunciadas aquí, que han explicado la debilidad del Legislativo mexicano. Lo que sí está claro hasta ahora es que el Congreso potenció su papel en el sistema político desde el momento en que el PRI perdió en 1988 la mayoría calificada de la Cámara de Diputados, y que de poco le servirá al presidente contar con una bancada priísta siguiendo a cabalidad sus directrices, sin reelección inmediata de los legisladores, con cargos a su disposición para premiar la disciplina, si dicha bancada no cuenta en el futuro con la mayoría absoluta de la Cámara de Diputados. Hoy como nunca, la fortaleza o debilidad del Congreso dependerá de la distribución partidaria de los votos en una arena limpia y transparente de competencia electoral, y de la

¹³⁴ Lujambio, Alonso, “Presidentes y congresos: los Estados Unidos, la experiencia latinoamericana y el futuro mexicano”, capítulo segundo de este libro.

forma en que el sistema electoral traduzca dicha distribución en la conformación de las bancadas congresionales.

III. LA REELECCIÓN LEGISLATIVA: PROFESIONALIZACIÓN Y RESPONSABILIDAD PÚBLICA

Desde 1933, el artículo 59 de la Constitución establece que los legisladores “no podrán ser reelectos para el periodo inmediato”. Como ya se discutió, esta disposición constitucional fortaleció enormemente al presidente de la República, sobre todo a partir de la Legislatura XXXVII (1937-1940), cuando quedaron sólidamente establecidos los incentivos para que los legisladores ajusten su conducta congresional a la voluntad del ejecutivo: siendo el presidente de la República el líder de su partido, los diputados del partido revolucionario entendieron que la disciplina pagaba políticamente, que la continuidad de la carrera política no dependía de la voluntad de los caciques locales o, en el mejor de los casos, de los electores en sus distritos, sino del presidente o candidato presidencial en turno. A partir de entonces, la disposición ha significado un extraordinario obstáculo para la profesionalización de los diputados a la cámara baja mexicana, lo cual ha contribuido a debilitar aún más las tareas legislativas y de control del Congreso. No hay Parlamento sin parlamentarios. Los parlamentarios son los guardianes de la institución parlamentaria. Sin legisladores profesionales, sin la posibilidad de contar con una verdadera carrera parlamentaria, los diputados mexicanos no han tenido incentivo alguno para especializarse en sus tareas: tres años son muy poco tiempo para aprender y capitalizar políticamente el aprendizaje. La distancia en términos de profesionalismo se ha ido haciendo más y más grande con respecto del Poder Ejecutivo: aunque el titular de la presidencia no pueda reelegirse y los burócratas no cuentan propiamente con un servicio civil de carrera, no es inusual que los altos mandos de la burocracia permanezcan en importantes cargos de la administración pública durante periodos

largos y que logren acumular información y experiencia, mientras que los legisladores son cada tres años distintos, eternos *amateurs* en tareas legislativas. Por otro lado, la no reelección inmediata de los congresistas mexicanos los llevó a desentenderse de sus bases de apoyo electoral. No hay diputado que regrese a su distrito, que rinda cuentas, que explique su conducta, que se haga responsable por lo que hace o deje de hacer en la Cámara de Diputados, institución particularmente minusvalorada por la ciudadanía en encuesta tras encuesta. En un país rural, ingobernable, dominado por caciques, la regla de la no reelección quizá tuvo efectos positivos: junto con otras reglas del sistema posrevolucionario, creó las bases para conducir gobernabilidad en la relación Ejecutivo-Legislativo y a la postre permitió la circulación de las élites, uno de los retos más importantes, si no es que el central, que deben enfrentar los regímenes autoritarios en los que las elecciones no determinan en última instancia, y periódicamente, la composición del gobierno. Con reelección y sin democracia, la élite política envejece y se vuelve impermeable al cambio generacional.¹³⁵ Ahí está el Congreso porfirista como ejemplo, el cual llegó a ser calificado por Daniel Cosío Villegas como “un museo de Historia Natural”. Pero en un país crecientemente urbano y crecientemente competitivo en términos electorales, la no reelección no hace sino debilitar todo sentido de responsabilidad pública y de rendición de cuentas, valores fundamentales para la democracia.

Los efectos de la no reelección inmediata se parecen mucho a los de la absoluta, aunque generalmente se piense lo contrario. Es decir, hay quien dice que a pesar de que los diputados mexicanos no pueden reelegirse inmediatamente, muchos lo han hecho en periodos no sucesivos y varias veces, de modo que en estricto rigor sí ha sido posible contar en México con auténticos parlamentarios. El argumento no puede ser más endeble y a las prue-

¹³⁵ Una discusión de la variable tiempo en la estabilidad de los regímenes autoritarios se encuentra en Linz, Juan J., *El factor tiempo en un cambio de régimen*, México, Instituto de Estudios para la Transición Democrática, 1994.

bas nos remitimos. Según una investigación en proceso, de los 4,227 miembros del PRI que han sido parte de la Cámara de Diputados desde 1933 hasta la fecha, sólo 379 (el 9%) se ha reelecto por lo menos una vez, y de ellos, 316 lo hicieron sólo una vez, 49 dos veces, 13 tres veces y un solo diputado se reeligió cinco veces (el líder obrero Blas Chumacero).¹³⁶ Por el lado del PAN, el partido de oposición de más larga trayectoria, las cosas no son muy diferentes, de los 455 diputados con que ha contado dicho partido desde la legislatura XL (1946-1949), sólo 52 (el 11%) han sido reelectos una o más veces: 35 se reeligieron una vez, 13 lo hicieron 2 veces, y sólo 4 se reeligieron 3 veces.¹³⁷ Por lo demás, gran parte de los diputados que se reeligen lo hacen generalmente tres o cuatro periodos después de que fueron diputados por primera vez, es decir, no lo hacen inmediatamente después de que superan la restricción constitucional, lo cual dificulta enormemente el seguimiento de las agendas legislativas (esto suponiendo que, cada vez que se reeligen, los diputados regresan a las comisiones de las cuales fueron miembros en Legislaturas anteriores). Se dice por otro lado que la posibilidad de ir de una cámara a otra (del Senado a la Cámara de Diputados y viceversa, o de las cámaras de los estados de la federación al Congreso de la Unión y viceversa) ha permitido la formación de parlamentarios en México. Veamos las evidencias disponibles.

¹³⁶ Campos, Emma, *La reelección en el Congreso mexicano, 1933-1994*, tesis de licenciatura en preparación, ITAM.

¹³⁷ *Idem*, “¿Realmente se reeligen los diputados? El caso del PAN”, en *Este País*, diciembre de 1994.

CUADRO 4.2

*Experiencia legislativa de los diputados LIII, LIV y LV legislaturas
 Número de diputados con experiencia por partido y porcentaje de la bancada*

	<i>Experiencia anterior como diputado federal</i>			<i>Experiencia anterior como diputado local</i>		
	<i>85-88</i>	<i>88-91</i>	<i>91-94</i>	<i>85-88</i>	<i>88-91</i>	<i>91-94</i>
PRI	63 (22%)	67 (26%)	62 (19%)	70 (24%)	51 (20%)	109 (34%)
PAN	7 (17%)	15 (15%)	8 (9%)	3 (7%)	17 (17%)	23 (25%)
PPS	4 (36%)	8 (27%)	7 (58%)	4 (36%)	5 (17%)	3 (25%)
PARM	3 (27%)	3 (10%)	0 (0%)	0 (0%)	6 (21%)	4 (29%)
PST-PFCRN	2 (17%)	5 (14%)	1 (4%)	0 (0%)	4 (11%)	3 (13%)
PSUM-PRD	2 (17%)	4 (9%)	5 (13%)	0 (0%)	2 (4%)	6 (14%)
Total tamaño de la Cámara y porcentaje	400 20%	500 20%	500 17%	400 19%	500 17%	500 30%*
* 25% sin asambleístas						
1985-1988= 9 fueron antes senadores (2%) 1988-1991= 16 fueron antes senadores (3%) 1991-1994= 15 fueron antes senadores (3%)						
FUENTE: El autor con base en el <i>Diccionario Biográfico del Gobierno Mexicano</i> , México, FCE-Presidencia de la República, 1987, 1989 y 1992,						

El cuadro 4.2 nos muestra cuántos diputados federales tienen alguna experiencia legislativa en las últimas tres legislaturas. Nótese que los miembros de la Cámara de Diputados que ya fueron

diputados federales con anterioridad, nunca superan el 20% de la cámara. El número de diputados federales que han sido diputados locales es ligeramente superior, amén de que crece apenas en la Legislatura LV (1991-1994), una vez concluido el primer trienio de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. En la parte inferior del cuadro puede observarse cómo la ruta Senado-Cámara de Diputados es insignificante en la profesionalización de la cámara baja: nunca más del 3% de los miembros de la Cámara de Diputados ha sido alguna vez senador. Y aunque aquí las evidencias fueran más sólida, es obvio que brincar de una asamblea legislativa a otra puede generar cierta experiencia parlamentaria entre los legisladores como individuos, pero los brincos mantienen desinstitucionalizadas y débiles a las asambleas, que no acaban de contar nunca con cuerpos estables de legisladores.

CUADRO 4.3

Continuidad parlamentaria

*Última legislatura en la que fueron diputados quienes se reeligieron.
 LIII, LIV y LV legislaturas*

	<i>LIII</i> <i>1985-1988</i>	<i>LIV</i> <i>1988-1991</i>	<i>LV</i> <i>1991-1994</i>
LIII (1985-1988)	- -	- -	37 7.4%
LII (1982-1985)	- -	46 9.1%	16 3.2%
LI (1979-1982)	45 11.1%	24 4.7%	18 4.0%
L (1976-1979)	11 2.7%	14 2.7%	5 1.0%
XLIX (1973-1976)	5 1.2%	11 2.2%	5 1.0%
XLVIII (1970-1973)	6 1.5%	2 0.4%	2 0.4%
XLVII (1967-1970)	6 1.5%	2 0.4%	- -
XLVI (1964-1967)	3 0.8%	3 0.6%	- -
XLV (1961-1964)	2 0.5%	- -	- -

	<i>LIII</i> <i>1985-1988</i>	<i>LIV</i> <i>1988-1991</i>	<i>LV</i> <i>1991-1994</i>
XLIV (1958-1961)	2 0.5%	- -	- -
XLIII (1955-1958)	1 0.2%	- -	- -
	81 20%	102 20%	83 17%
	400	500	500
FUENTE: El autor con base en el Diccionario Biográfico del Gobierno Mexicano, México, FCE-Presidencia de la República, 1987, 1989 y 1992.			

El cuadro 4.3 nos demuestra por otro lado que los diputados mexicanos rara vez vuelven a la cámara baja inmediatamente que han superado la restricción constitucional que los obliga a abandonarla durante por lo menos tres años. Véase cómo sólo el 11.1%, el 9.1% y el 7.4% de los diputados de las últimas tres legislaturas tienen la experiencia más reciente que la regla constitucional tolera.

Como puede observarse, las tasas de reelección no inmediata el interior de la Cámara de Diputados son muy bajas, los brinco de una cámara a otra está muy lejos de ser una práctica común, y la escasa experiencia tiende a anularse dadas las distancias temporales entre elección y reelección (o entre reelección y reelección).¹³⁸

En contra de permitir la reelección inmediata de legisladores se presentan usualmente dos argumentos. En primer lugar, se dice que la reelección inmediata obstaculizaría la circulación de las élites políticas y haría que a las cámaras sólo llegaran caciques locales que a la larga se enquistarían en sus escaños. El argumento no puede ser más débil: de las más de cincuenta de-

¹³⁸ En el Senado de la República tiende a concentrarse la poca experiencia legislativa que puede acumularse en México. En las últimas tres legislaturas del Senado, dos tercios de sus miembros ya fueron alguna vez diputados federales. Sin embargo, en promedio el 65% de ellos fueron miembros de la cámara baja solamente por espacio de una legislatura.

mocracias que encontramos hoy en los continentes americano y europeo, sólo *dos* prohíben la reelección inmediata de sus legisladores: Ecuador y Costa Rica. ¿Qué nos lleva a concluir evidencia tan rotunda? Que las democracias no asocian circulación de élites políticas con el principio de la no reelección legislativa: con la posibilidad de la reelección, las democracias incentivan a la responsabilidad de sus gobernantes, al tiempo que la posibilidad de la alternancia produce recambio de élites cuando así lo dicta el electorado. Por otra parte, si permitimos la reelección, ¿a la larga se enquistarían los legisladores en sus escaños? La respuesta es sí, pero sólo una minoría. Un estudio de Joseph Klesner posterior a las elecciones legislativas intermedias de 1991 demuestra que el 41% de los 300 distritos electorales de mayoría son ya claramente multipartidistas y 21% son bipartidistas. Si sumamos ambas cifras concluimos que el 62% de los distritos son altamente competitivos y pueden ya generar alternancias en condiciones de transparencia y equidad. Si se permite la reelección inmediata, en esos distritos será producto del trabajo político de los legisladores, no del enquistamiento caciquil. En el 16% de los distritos, la hegemonía del PRI ya es débil, y sólo en el 21% de los mismos el dominio del partido revolucionario se mantiene fuerte.¹³⁹ Si se hiciera el cálculo para las elecciones legislativas de 1994, el panorama sería aún más competitivo. Y si pensamos que pronto se aprobará en el Congreso una nueva reforma electoral, a la que desde ahora se le ha bautizado como “definitiva”, entonces para las elecciones intermedias de 1997 el juego electoral será seguramente más vigilado, limpio y equitativo, por lo que las condiciones de competitividad se fortalecerán aún más. Tal vez entre 50 y 60 escaños de un total de 500 mantengan en el futuro a caciques inamovibles si se permite que los diputados se reelijan en

¹³⁹ Klesner, Joseph L., “Realignment or Dealignment? Consequences of Economic Crisis and Restructuring for the Mexican System”, en Cook, María Lorena, *et al.*, *The Politics of Economics Restructuring. State-Society Relations and Regime Change in Mexico*, San Diego, Center for US-Mexican Studies-University of California in San Diego, 1994, p. 169.

periodos inmediatos. ¿Hay un costo a pagar por ellos? Sí. Pero piénsese que el costo a pagar por mantener el principio de la no reelección inmediata es infinitamente superior al que representa mantener inamovibles en sus escaños a un puñado de caciques locales que, en última instancia, muchas democracias representativas han tenido que tolerar.

El otro argumento en contra de la reelección inmediata de los legisladores es más razonable. Se dice que la nueva regla produciría indisciplina y pérdida de cohesión en las bancadas de los partidos. Esto es parcialmente cierto. En primer lugar, la fórmula electoral mexicana distribuye 300 escaños de mayoría en distritos uninominales y 200 de representación proporcional vía listas cerradas de partidos. Son los partidos quienes determinan quién entra a las listas, de modo que la indisciplina de los diputados plurinominales se pagaría con su salida de la lista en la siguiente elección federal. De este modo su disciplina está prácticamente garantizada. Queda entonces la discusión sobre los 300 diputados de mayoría. Estos podrían indisciplinarse si los partidos descentralizan sus métodos de selección de candidatos, de modo que los diputados indisciplinados que sólo toman en cuenta el interés de su distrito e ignoran la voluntad de su partido en el Congreso, podrían seguir reeligéndose sin el apoyo del aparato central de sus partidos. Sin embargo, los diputados pertenecientes al partido en el gobierno tendrían que calcular las consecuencias que para su partido y su propio futuro político tendría la constantes indisciplina: el electorado difícilmente premiaría en las urnas a un partido que, falto de dirección, no puede producir gobierno. No olvidemos que el electorado vota por individuos, pero también por partidos que funcionan como cárteles. Por otro lado, si los líderes de las bancadas de los partidos determinan las posiciones a las que tienen acceso los diputados dentro de la cámara para dar servicio a sus bases electorales (posiciones en comisiones legislativas, sobre todo), entonces los partidos tienen instrumentos para influir en la conducta legislativa de sus parlamentarios. Por otro lado, se pueden introducir a los estatutos de los partidos reglas

como la vigente en Inglaterra, que permite a los aparatos centrales de los partidos vetar a candidatos electos por los aparatos locales si como legisladores han actuado en contra de los intereses del partido. Finalmente, se exagera un poco cuando se piensa que la indisciplina de los partidos en los congresos es un demonio del que hay que huir a toda costa: hay piezas de legislación frente a las cuales los partidos pueden más que tolerar la indisciplina de sus bancadas. Cuando es necesario presentar un frente común y la identidad del partido-cártel está en riesgo, la disciplina es una virtud que los partidos aquilatan. Es entonces cuando éstos se preocupan más notoriamente por construir un acuerdo partidario que presente a la opinión pública una posición inequívoca, clara y contundente por la vía de la cohesión de sus parlamentarios.¹⁴⁰ En todo caso, los líderes de las bancadas y el presidente de la República enfrentarían, si bien no en todos los casos con la misma intensidad, pruebas a su liderazgo, habilidad y destreza políticas. Nada es sencillo en política. Sostener coaliciones en las asambleas de sistemas democráticos no es la excepción.

En una palabra, resulta muy difícil creer que la Cámara de Diputados de México pudiera fortalecer sus tareas legislativas y de control sin verdaderos parlamentarios. En México debe dejársele de temer a la reelección inmediata de los diputados. El *amateurismo* y la irresponsabilidad pública que produce la regla de la no reelección ya ha dañado demasiado la institucionalidad política de México y la práctica de una verdadera división de poderes, en donde los dos, Ejecutivo y Legislativo, deberán tener conocimiento de causa, argumentos, información y experiencia.

¹⁴⁰ El debate sobre los arreglos institucionales que maximizan la disciplina de las bancadas parlamentarias no ha concluido. Tampoco ha terminado la discusión sobre las consecuencias deseables e indeseables de la disciplina y de la indisciplina de los partidos en las asambleas. Tres ensayos centrales en la historia de este debate son los de Ozbudun, Ergun, *Party Cohesion in Western Democracies: a Causal Analysis*, Beverly Hills, Sage, 1970; Mayhew, David R., *Congress: The Electoral Connection*, New Haven, Yale University Press, 1974, y Cox, Gary W., y McCubbins, Matthew D., *Legislative Leviatan. Party Government in the House*, Berkeley, University of California Press, 1993.

El talento es un bien escaso en política. La no reelección lo desperdicia, no permite la acumulación, permítaseme usar esta desafortunada expresión, de “capital humano”. En un momento de cambio político como el actual, eliminar esta anomalía del marco constitucional mexicano se antoja una tarea urgente. Por último, se teme que la modificación al artículo 59 constitucional pudiera “abrir la puerta” para que el asunto se lleve hasta el terreno del Poder Ejecutivo (artículo 83 de la Constitución). En ese caso, un transitorio pudiera introducirse para que la regla empiece a operar cuando el presidente en funciones abandone el cargo en el año 2000. Quien se puede aprovechar en el futuro de que se abra el debate sobre la reelección presidencial es, hoy, un ser desconocido que no puede actuar políticamente. Por otro lado, se dice que el cambio en el Legislativo beneficiaría a los *ins* en contra de los *outs*, quienes protestarían en contra de la medida; es decir, los diputados de la Legislatura en funciones, la LVI (1994-1997), se beneficiarían permitiendo su reelección en contra de quienes no son diputados y quieren serlo. Pero aprobar la medida para que entre en vigor en la siguiente Legislatura (la LVII, 1997-2000) sería una especie de *hara-kiri* en contra de los hoy *ins* y mañana *outs*. Por eso es que 2000 es la solución de equilibrio: los diputados en funciones no podrían reelegirse en la próxima legislatura, pero podrían buscar un escaño en 2000 sin ningún problema. El costo lo pagaría quienes aún no existen y no pueden defenderse: los diputados de la última legislatura del siglo XX mexicano.

IV. SISTEMA DE COMISIONES Y SISTEMA DE PARTIDOS¹⁴¹

El sistema de comisiones permite la división de trabajo y la especialización de funciones en las asambleas. Como ya vimos, el

¹⁴¹ Este apartado concentra su atención en las comisiones de la Cámara de Diputados y excluye del análisis a la Comisión Permanente, de integración bicameral. Dicha comisión sesiona durante los recesos del Congreso de la Unión y se compone de 19 diputados y 18 senadores. Sin duda, el análisis de sus importantes atribuciones y de su funcionamiento interno requiere de un estudio aparte.

anómalo carácter del Congreso mexicano, que prohíbe la reelección inmediata de los congresionistas, obstaculiza enormemente la profesionalización y especialización, la calidad de la labor de los miembros de las cámaras. Pero el sistema de partidos también impacta la relevancia política del sistema de comisiones como la arena privilegiada del trabajo legislativo.¹⁴² En su clásico ensayo “Committees in Legislatures”, Malcolm Shaw realiza un trabajo comparativo de la importancia del sistema de comisiones en ocho asambleas legislativas (Estados Unidos, Italia, Alemania Occidental, Filipinas, Canadá, Gran Bretaña, India y Japón).¹⁴³ En su ensayo, Shaw clasifica estas asambleas en función del carácter “decisional” del sistema de comisiones (influencia en los *outputs* del proceso legislativo, impacto en la determinación detallada de políticas públicas, control sobre los actos del Ejecutivo), o “no decisional” de los mismos (mera deliberación, representación, legitimación, reclutamiento, socialización y entrenamiento). La conclusión central a la que arriba el autor es que el sistema de partidos es la variable más importante en la definición del carácter “decisional” o “no decisional” de los sistemas de comisiones legislativas. La integración de las comisiones se define en función del peso de los partidos en las asambleas. Esta es una exigencia constitucional en Italia, por ejemplo; mientras que otros países regulan la integración de las comisiones legislativas por la vía reglamentaria. La idea, en todo caso, es que el sistema de comisiones ha de reproducir la división partidaria de la asamblea, y ofrecer al partido ma-

¹⁴² Nos concentraremos en las variables políticas en el estudio de las comisiones legislativas mexicanas. Para una perspectiva jurídica, pueden consultarse los breves trabajos de González Oropeza, Manuel, “Las comisiones de las cámaras del Congreso de la Unión”, en *Política y proceso legislativo*, *op. cit.*, y de Raigosa Sotelo, Luis, “Las comisiones parlamentarias en el Congreso mexicano”, en *Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios*, I, 1991. Véase también el detalladísimo trabajo, igualmente con enfoque jurídico, de González Fernández, José Antonio, “Las comisiones del H. Congreso de la Unión” en *Obra jurídica mexicana*, tomo V, México, Procuraduría General de la República-Gobierno del Estado de Guerrero, 1988.

¹⁴³ Shaw, Malcolm, “Committees in Legislatures”, en Lees, John D., y Shaw, Malcolm (eds.), *Committees in Legislatures*, Oxford, Martin Robertson, 1979.

yoritario (si es que existe) control sobre el sistema de comisiones. Para Shaw, las variaciones se identifican en función de si existe un partido dominante, un sistema bipartidista o uno multipartidista; de si, en caso de existir, el partido dominante lleva en el poder varias décadas, de si los partidos tienden a comportarse cohesiva y disciplinadamente, o no.

Sería muy extenso reproducir aquí todos los argumentos de Shaw. Baste señalar que las variables enunciadas por el autor explican con gran elocuencia la debilidad del sistema de comisiones de la Cámara de Diputados mexicana: más que dominante, un partido hegemónico conquista la mayoría de la asamblea; lo hace constantemente desde por lo menos cincuenta años; dicho partido vota cohesiva y disciplinariamente. Dice Shaw:

Si un partido cohesivo y disciplinado obtiene la mayoría en todas las comisiones, es de esperarse que el sistema de comisiones sea débil. Y aún más: si el mismo partido, disciplinado y cohesivo, mantiene una posición dominante en política nacional por un prolongado periodo de tiempo, entonces seguramente el sistema de comisiones será excepcionalmente débil. Una posible explicación de esto es que los partidos en el gobierno (como en India y Japón), que no tienen la expectativa de convertirse en partidos de oposición, están menos dispuestos a reconocer los “derechos” de las minorías que partidos que perciben más claramente la posibilidad de convertirse en minoría.¹⁴⁴

Este apartado discute la manera en que el sistema de comisiones de la Cámara de Diputados en México ha evolucionado particularmente a partir de 1988, año en que el PRI deja de obtener dos tercios de dicha cámara: el hecho de que el partido

¹⁴⁴ Shaw, Malcolm, *op. cit.*, p. 247. El autor subraya también la importancia del sistema constitucional en combinación con el sistema de partidos: al sistema parlamentario del modelo Westminster lo caracteriza un sistema débil de comisiones. Los sistemas presidencial y parlamentario-continental, en la clasificación de Shaw, son más proclives a tener comisiones fuertes. Pero, nuevamente, el sistema de partidos resulta la variable explicativa más importante.

hegemónico no cuente ya con dicha mayoría ha sido el incentivo más poderoso para iniciar un cambio, todavía precario y notoriamente incompleto, hacia el fortalecimiento del sistema de comisiones y, como consecuencia, de la cámara misma.¹⁴⁵

Cabe subrayar, en primer lugar, que el sistema de comisiones de la Cámara de Diputados ha sido muy inestable y por lo tanto

¹⁴⁵ Un aspecto nunca estudiado de la evolución de las instituciones políticas en la era posrevolucionaria es el del sistema de comisiones de la Cámara de Diputados. Piénsese por ejemplo que en la Legislatura XXXV (1931-1934), el sistema se componía de 32 comisiones, y el número máximo de miembros que llegaban a tener era 16. Sin embargo, más del 80% de las comisiones tenía nueve miembros. La cámara se componía de 147 escaños. Con esta asamblea relativamente pequeña (se había reducido su tamaño de 280 a 153 miembros en 1930), el número de miembros por comisión era razonable, pero el número de comisiones tal vez estaba un poco excedido: están presentes las comisiones que hoy conocemos y que son propias a la cámara en prácticamente todo momento y otras que reflejan la evolución de la institución: están las comisiones de Hacienda, Guerra y Gobernación (que arrancan con la República en 1824), la de Comunicaciones y Obras Públicas (que viene del Porfiriato), la de Educación Pública (que sustituye en 1917 a la porfiriana “de Instrucción Pública”), las de Trabajo y Previsión Social, y Agraria (que nacen durante la breve presidencia de Francisco I. Madero), etcétera. Pero el sistema de comisiones de esta Legislatura responde también a su momento: encontramos la “Comisión de Estadística”, la de “Establecimientos Fabriles y Aprovisionamiento”, dos comisiones nuevas selladas por una concepción técnica, dominante en la época, de la administración pública, y por la preocupación por la infraestructura para el desarrollo económico. El número de comisiones aumenta abruptamente durante el periodo presidencial 1934-1940, sube a 48 en la primera Legislatura (1934-1937), y a 54 en la segunda (1937-1940). La primera introduce las nuevas comisiones de Aguas e Irrigación, Correos y Telégrafos, Aranceles y Comercio Exterior, Migración, Fomento Agrícola, Justicia Militar... La segunda ya muestra la hegemonía del proyecto político cardenista en la Cámara de Diputados: aparecen las comisiones de Bibliotecas Públicas, Fomento Cooperativo, Asistencia Social Infantil, Salubridad Militar, Editorial de Izquierda, etcétera. Durante las siguientes tres décadas, las tareas asignadas a comisiones siguieron cambiando, y su número aumentando: la Legislatura XLVI, 1964-1967 (la primera de composición plural, la que inaugura la representación de las minorías a través de la institución de los “diputados de partido”) llegó a contar con 78 comisiones, un número que por fortuna ya nunca rebasaron legislaturas posteriores. En fin, la fascinante historia política del sistema de comisiones de la Cámara de Diputados está por escribirse.

no ha logrado, al margen del asunto central de la no reelección, ofrecerle a dicha cámara un mínimo de continuidad y memoria institucional: hay varias comisiones que por supuesto permanecen en el tiempo (Hacienda, Gobernación, Defensa, Trabajo y Previsión Social, etcétera). Pero demasiadas comisiones no perduran, no se produce por esa vía continuidad institucional. Véase como ejemplo: son 78 comisiones en la Legislatura XLVI (1964-1967), 58 comisiones en la Legislatura L (1976-1979), 32 en la LII (1982-1985), 39 en la LIV (1988-1991). El trabajo del sistema de comisiones no puede ser estable si el sistema mismo es tan volátil. Por otro lado, el número de miembros integrantes de las comisiones pasa de no exceder los 25 hasta finales de los cincuenta,¹⁴⁶ para después experimentar un *boom* extraordinario que no hizo sino debilitar las comisiones como cuerpos al menos potencialmente más orientados hacia la eficacia decisora que a la deliberación: como después veremos, para la Legislatura LIII (1985-1988), casi la mitad de las comisiones tienen más de 40 miembros. La de Trabajo y Previsión Social llega a tener 60 integrantes, 62 la de Reforma Agraria, 61 la de Agricultura y la de Recursos Hidráulicos. En la Legislatura LIV (1988-1991) se agrava el problema, la cámara aumenta en 100 (de 400 a 500) el número de sus miembros: tener que distribuir más diputados entre el mismo número de comisiones y hacerlas entonces aún

¹⁴⁶ Este era un número razonable para el funcionamiento de una comisión. La cámara más institucionalizada del mundo, sin duda la de Representantes en los Estados Unidos cuenta actualmente con 24 comisiones. El número de miembros por comisión promedia los 28. Sólo una comisión, la de *Appropriations* (que equivaldría en la práctica mexicana a la de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública), es decir, la de gasto, cuenta, por obvias razones, con 50 miembros. En cuanto al número de comisiones, cabe señalar que en los Estados Unidos éste fue constantemente creciente hasta volver terriblemente ineficaces las labores legislativas. Presumiblemente, mientras más elevado el número de comisiones, más débil es el sistema de comisiones como tal. Con las importantes reformas de 1946, el número de comisiones pasó de 48 a 20 (en una legislatura de 435 miembros). Ver Polsby, Nelson W., "The Institutionalization of the US House of Representatives", en *American Political Science Review*, CXII, 1968.

más numerosas. Se soluciona parcialmente aumentando de 30 a 39 el número de comisiones (en ambas legislaturas se contaba por otro lado con tres comités: Administración, Asuntos Editoriales y Biblioteca). Pero el problema empeoró. Hubo comisiones que llegaron a tener más de 65 miembros. Esto en clara violación del artículo 55 de la Ley Orgánica del Congreso (LOC), que estipulaba que las comisiones se integrarían “por regla general” con 17 diputados. Por lo demás, se violó sistemáticamente otro párrafo del mismo artículo, que determinaba que los diputados podrían formar parte de un máximo de tres comisiones, debido entre otras cosas a la escasa preparación y profesionalismo de las bancadas, había diputados integrando cinco o seis comisiones (con lo cual los congresistas mejor preparados dispersaban demasiado sus esfuerzos), y otros que apenas formaban parte de una comisión.¹⁴⁷

Por otro lado, el sistema de comisiones no ha ofrecido históricamente oportunidades equitativas de trabajo legislativo para todos los partidos: la Gran Comisión, integrada por los coordinadores de las diputaciones estatales del partido “que hubiese conformado una mayoría absoluta de diputados” (artículo 46 de la LOC) y encabezada por el líder del grupo parlamentario de dicho partido (hasta hoy, siempre del PRI), fue por ley el órgano encargado de proponerle al Pleno (cuya mayoría es hasta hoy del PRI) la integración de las comisiones. Con las reformas a la LOC de julio de 1994,¹⁴⁸ la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política (que empieza a existir informalmente desde 1991) adquiere varias prerrogativas antes exclusivas de la Gran Comisión, entre otras, la de proponerle al Pleno la integración de comisiones. La Comisión de Régimen Interno y Concertación Política es integrada por los líderes de las bancadas de todos los partidos representados en la cámara, “más otros tantos diputa-

¹⁴⁷ Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*, 25 de mayo de 1979.

¹⁴⁸ Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*, 20 de julio de 1994.

dos del grupo mayoritario de la Cámara”, según reza el artículo 45 de la nueva LOC. Como después veremos, este cambio institucional ha reportado algunos avances significativos. Vale decir, por lo pronto, que en la práctica, el PRI suma “otros tantos diputados”, suficientes para seguir contando con la mayoría absoluta del órgano que decide, entre otras cosas, la integración partidaria de las comisiones. Es relevante observar, por lo demás, que ni la LOC ni el Reglamento estipulan qué sucederá con las Gran Comisión (y con las prerrogativas que aún conserva) si en el futuro ningún partido obtiene la mayoría *absoluta* de la cámara. Por otro lado, el artículo 45 de la nueva LOC no especifica si el control de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política seguirá en manos del “partido mayoritario” si éste no conquista la mayoría *absoluta* sino *relativa* de los escaños en la cámara.

Pero volvamos a épocas pretéritas, la Gran Comisión no sólo le daba al PRI la mayoría absoluta de todas las comisiones de la cámara, sino que también lo sobrerrepresentaba extraordinariamente. Lo primero debido a que el artículo 88 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso establece que para que el dictamen de una comisión pueda pasar al Pleno para su discusión, debe ser firmado por la mayoría absoluta de los miembros que la componen.¹⁴⁹ Así el control —que no la gobernabilidad— de la cámara exige también el control mayoritario del PRI en comisiones. En segundo lugar, la sobrerrepresentación del PRI intentaba evitar los costos a pagar por el ausentismo de sus miembros al tiempo que multiplicaba el radio de acción de los integrantes de su bancada. De una u otra forma, las oposiciones se subrepresentaban en comisiones y esto contribuía, sumado a la prohibición de la reelección, a mermar el *pool* de conocimiento, información y destreza legislativa disponibles para las bancadas opositoras. Por otra parte, durante décadas el PRI se reservó prerrogativas y recursos a través del monopolio de presidencias y secretarías de comisiones.

¹⁴⁹ El Reglamento vigente se promulgó el 20 de marzo de 1934, sustituyendo al promulgado el 20 de diciembre de 1897.

Pero veamos las evidencias. En el cuadro 4.4 puede observarse cómo el PRI, con el 52% de los escaños en la Cámara, se sobrerrepresenta en todas las comisiones de la Legislatura LIV (1988-1991) a costa del trabajo parlamentario de sus opositores. En el cuadro fue imposible determinar el peso del Partido de la Revolución Democrática, principal agrupación opositora de centro-izquierda, debido a que nace formalmente el 4 de mayo de 1989, después de la desintegración, el 4 de febrero del mismo año, del Frente Democrático Nacional, que sumara a cuatro partidos políticos en la postulación de Cuauhtémoc Cárdenas a la presidencia de la República en 1988. La información del cuadro es incompleta pero elocuente: el PRI decidió sobrerrepresentarse en comisiones, y lo hizo no a costa de la subrepresentación del PAN (partido con el que necesitaba cooperar en el ámbito legislativo) sino del resto de los partidos que integraron el Frente Democrático Nacional, que, con el 28% de la representación en la cámara, padeció una notoria subrepresentación en todas las comisiones excepto tres (Población y Desarrollo, Reforma Agraria y, Gobernación y Puntos Constitucionales).

CUADRO 4.4
Cámara de Diputados. LIV Legislatura (1988-1991)
Composición política de comisiones

		<i>PRI</i>	%	<i>PAN</i>	%	<i>Resto</i>	%	<i>Tótal</i>
	Gran comisión	32	100	0	0	0	0	32
1	Agricultura	44	67	10	15	12	18	66
2	Artesanías	20	62	8	25	4	12	32
3	Asentamientos humanos y obras públicas	29	62	10	21	8	17	47
4	Asuntos fronterizos	24	63	8	21	6	16	38

		<i>PRI</i>	%	<i>PAN</i>	%	<i>Resto</i>	%	<i>Total</i>
5	Asuntos indígenas	23	59	9	23	7	18	39
6	Ciencia y tecnología	20	62	6	19	6	19	32
7	Comercio	27	56	9	19	12	25	48
8	Comunicaciones y transportes	25	64	7	18	7	18	39
9	Corrección de estilo	5	83	1	17	0	0	6
10	Cultura	22	65	3	9	9	26	34
11	Defensa nacional	24	65	7	19	6	16	37
12	Deporte	15	75	2	10	3	15	20
13	Derechos humanos	22	63	8	23	5	14	35
14	Distribución y manejo de bienes de cons. y serv.	21	60	8	23	6	17	35
15	Distrito Federal	26	60	10	23	7	16	43
16	Ecología y medio ambiente	25	60	6	14	11	26	42
17	Educación	34	55	12	19	16	26	62
18	Energéticos	28	61	8	17	10	22	46
19	Fomento cooperativo	22	61	9	25	5	14	36
20	Gobernación y puntos constitucionales	24	53	8	18	13	29	45
21	Hacienda y crédito público	36	64	10	16	12	20	61
22	Información, gestión y quejas	19	68	3	11	6	21	28

		<i>PRI</i>	<i>%</i>	<i>PAN</i>	<i>%</i>	<i>Resto</i>	<i>%</i>	<i>Tótal</i>
23	Jurisdiccional	10	53	5	26	4	21	19
24	Justicia	33	61	11	20	10	19	54
25	Marina	14	61	5	22	4	17	23
26	Patrimonio y fomento industrial	29	63	10	22	7	15	46
27	Pesca	26	59	8	18	10	23	44
28	Población y desarrollo	18	62	3	10	8	28	29
29	Programación, presupuesto y cuenta pública	36	63	11	19	10	18	57
30	Radio, televisión y cinematografía	21	60	7	20	7	20	35
31	Reforma agraria	36	59	7	11	18	29	61
32	Régimen, reglamentos y prácticas parlamentarias	21	60	7	20	7	20	35
33	Relaciones exteriores	45	66	10	15	13	19	68
34	Salubridad y asistencia	27	59	10	22	9	19	46
35	Seguridad social	34	65	7	13	11	21	52
36	Trabajo y previsión social	34	67	9	17	8	16	51
37	Turismo	31	61	8	16	12	23	51
38	Vialidad federal y transporte	15	60	8	32	2	8	25

		<i>PRI</i>	%	<i>PAN</i>	%	<i>Resto</i>	%	<i>Total</i>
39	Vigilancia de la contaduría mayor de hacienda	9	56	4	25	3	19	16
	Comité de administración	12	75	2	12	2	12	16
	Comité de asuntos editoriales	12	67	4	22	2	11	18
	Comité de biblioteca	8	67	3	25	1	8	12
	% del voto total, 1988	-	50	-	18	-	32	-
	% de la representación en la Cámara de Diputados	-	52	-	20	-	28	-

FUENTE: El autor, con base en el *Diccionario Biográfico del Gobierno Mexicano*, México, FCE-Presidencia de la República y Cámara de Diputados, 1989.

Por otro lado, y por primera vez en la historia posrevolucionaria, el PRI estuvo dispuesto en 1988 a compartir las presidencias de comisiones con las oposiciones, aunque la cantidad (4) y el carácter de las mismas no entusiasmará gran cosa a nadie: el pequeño Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) presidió la Comisión de Artesanías, el Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PFCRN) la de Pesca, y el PAN, la de Distribución y Manejo de Bienes de Consumo y Servicios, la de Fomento Cooperativo y el Comité de Biblioteca. Como veremos más adelante, la asignación de presidencias a miembros de bancadas opositoras es creciente, de manera que en este sentido la Cámara de Diputados mexicana empieza a parecerse menos a la Cámara de Representantes norteamericana (en donde el partido mayoritario preside todas y cada una de las comisiones) y

un poco más al *Bundestag* alemán (en donde las presidencias son distribuidas en proporción a la fuerza de los partidos en la asamblea). Obviamente, la importancia de ocupar la presidencia de una comisión legislativa no sólo depende de la importancia de la comisión, sino también de los recursos administrativos, legales y políticos con los que cuenta su presidencia.

Aun cuando la mayoría de los miembros de una comisión sea de filiación priísta, la presidencia es un recurso político valioso tanto para el partido de oposición como para el individuo que la ostenta, de modo que podemos evaluar la llegada de la oposición a presidencias de comisiones en 1988 como un avance: la presidencia de una comisión le ofrece a un diputado cierta exposición frente a los medios masivos (en conferencias de prensa, foros de consulta, etcétera), le da visibilidad pública, interlocución con otros actores en el Poder Legislativo y con la burocracia ejecutiva, al tiempo que le ofrece un atractivo sobresueldo (las presidencias de comisiones es un ambicionado botín que el PRI no comparte con entusiasmo, pero volveremos a este punto más adelante). Por otro lado, el presidente de una comisión puede hacer uso de los recursos humanos y materiales con los que ésta cuenta para apoyar sus tareas: presupuesto (asignado por la Oficialía Mayor pero negociado con el líder de la bancada mayoritaria y de la Gran Comisión), secretarías, personal administrativo, chofer. Sin embargo, dado que es facultad de la Gran Comisión “proponer a la Cámara el personal de las Comisiones...”, y por lo tanto en estricto rigor dicho personal de una comisión acaba siendo un *agente* que tiene como *principal* no al presidente de la comisión sino a la Gran Comisión (órgano unánimemente priísta), el miembro de la oposición tiene un incentivo perverso a valerse, como después veremos, del apoyo del personal que le ofrece la comisión que él mismo preside, a este punto regresaremos en el apartado siguiente. Por otro lado, las disposiciones legales evidencian un estado de institucionalidad muy precario en lo que respecta a las atribuciones del presidente de una comisión: no todas las comisiones tienen reglamentos internos, y sólo dos artícu-

los de la LOC establecen las prerrogativas del presidente de una comisión. Según su artículo 56, los presidentes de comisiones tienen voto de calidad en caso de empate, prerrogativa actualmente inútil si se piensa que el PRI cuenta con el control mayoritario de todas las comisiones. Por su parte, el artículo 42 establece que “las comisiones estarán facultadas para solicitar, por conducto de su presidente, la información, y las copias de documentos que obren en poder de las dependencias públicas, así como para celebrar entrevistas con los servidores públicos para ilustrar su juicio”. Por desgracia, este artículo no aclara si el presidente puede obrar por cuenta propia o sólo con el mandato expreso de la comisión (que sigue siendo mayoritariamente priísta). Por su parte, el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso dice en su artículo 89:

Las comisiones, por medio de su Presidente, podrán pedir a cuales quiera archivos y oficinas de la Nación, toda la información y copias de documentos que estimen convenientes para el despacho de los negocios, y esas constancias les serán proporcionadas, siempre que el asunto a que se refiera no sea de los que deban conservarse en secreto; en la inteligencia de que la lenidad o negativa a proporcionar dichas copias en plazos pertinentes autorizara a las mencionadas Comisiones para dirigirse oficialmente en queja al C. Presidente de la República.

Otra vez, no se dice si la solicitud puede formularla el presidente de la comisión sin la venia o aun con la negativa de la mayoría de los miembros de la misma. Pero más grave aún: nada obliga al presidente de la República a atender el reclamo del presidente de la comisión legislativa cuando no se le proporcionan los documentos solicitados. El presidente de la República puede archivar la queja. Nada en la LOC ni en el Reglamento sugiere que el titular del Poder Ejecutivo está obligado a atenderla. Nadie puede creer que un Poder Legislativo puede desempeñar sus funciones de control de los actos del Ejecutivo con normas como éstas.

Son sólo otros dos artículos del citado Reglamento los que se refieren en forma explícita a las tareas de los presidentes de comisiones. Uno es el 83, que a la letra dice: “Los Presidentes de las Comisiones son responsables de los expedientes que pasen a su estudio, y a ese efecto, deberán firmar el recibo de ellos en el correspondiente libro de conocimientos. Dicha responsabilidad cesará cuando fuesen devueltos”. Aquí el único poder que el presidente de una comisión pudiera tener es el de dilación, en el sentido de que puede negarse a recibir las iniciativas que se le envíen para su estudio. Sin embargo, el artículo 60 faculta al Pleno de la Cámara a dispensar el requisito de que toda iniciativa pase primero a comisiones si el Pleno la califica de urgente, con lo cual se anula prácticamente el potencial poder dilatorio de los presidentes de las comisiones. Por otro lado, el artículo 85 dicta que “el Presidente de cada Comisión tendrá a su cargo coordinar el trabajo de los miembros y citarlos cuando sea necesario, durante los recesos, para el despacho de los asuntos pendientes...” No convocar a sesión sería también un poder en manos del presidente de una comisión. Sin embargo, esta prerrogativa sólo se le otorga en periodos de receso del Congreso, no en periodo ordinario. Algunos reglamentos de comisiones facultan a los secretarios (toda comisión tiene secretarios del PRI) para convocar a sesión de la comisión. En conclusión, y aún con estas salvedades, que son muchas, la llegada de la oposición a las presidencias de comisiones significó un avance en la pluralización política de las funciones internas de la cámara. Hay mucho que hacer, sin embargo, en torno a la definición de prerrogativas y derechos de los presidentes de las comisiones.

También encontramos avances, y problemas de institucionalidad, en el reparto de las secretarías de las comisiones en la Legislatura LIV (1988-1991). En el cuadro 4.5 puede verse que el PRI comparte por fin estas posiciones legislativas, si bien se queda con 76 secretarías de comisiones, es decir, con el 84%. Al PAN le fueron asignadas cuatro secretarías, y 10 al resto de los partidos. Las funciones de un secretario de comisión son menos

claras que las del presidente. Menos clara aún es la distribución de responsabilidades entre diversos secretarios. Ni la LOC ni el *Reglamento* determinan sus prerrogativas y funciones, si bien se sabe que ellos llevan las minutas de las sesiones, tienen también acceso directo al servicio de personal (*staff*) de comisiones, se encargan de la edición y cuidado de los dictámenes. Dependiendo de sus habilidades políticas y de sus contactos, los secretarios pueden hacerse de un vehículo de la comisión, y con surte hasta de un chofer. El sobresueldo es, por supuesto, de la mayor importancia. Los diputados del PRI, y de todos los partidos hoy por hoy, pelean presidencias, y si falla, se consuelan con secretarías. Es obvio que el líder de la fracción mayoritaria del PRI tiene en las secretarías una fuente de *spoils*, de patronazgo y clientelismo congresional, que en la Legislatura LIV (1988-1991) apenas compartió con los líderes de las bancadas opositoras.

Según puede verse en el cuadro 4.6, en la siguiente Legislatura, la LV (1991-1994), nuevamente todas las comisiones contaron con mayoría absoluta del PRI, excepto una, y gozo que se va de inmediato al pozo: la de Reconstrucción del Palacio Legislativo. Dicha legislatura reprodujo otra vez la práctica de la enorme sobrerrepresentación del partido mayoritario. Esta vez, todas las oposiciones pagaron con subrepresentación el generoso reparto de posiciones con el que la Gran Comisión favoreció al PRI. Por otro lado, el tamaño de las comisiones siguió siendo absurdo: 13 de 44 comisiones tuvieron 60 miembros o más. Imposible pensar en eficacia parlamentaria con un sistema de comisiones como éste.

CUADRO 4.5
Cámara de Diputados. LIV Legislatura (1988-1991)
Filiación partidaria de presidentes y secretarios de comisiones

			<i>Secretarios</i>			
	<i>Comisión</i>	<i>Presidente</i>	<i>PRI</i>	<i>PAN</i>	<i>Otros</i>	<i>Total</i>
1	Agricultura	PRI	3	-	1	4
2	Artesanías	PARM	3	-	-	3
3	Asentamientos humanos y obras públicas	PRI	2	1	2	5
4	Asuntos fronterizos	PRI	2	-	-	2
5	Asuntos indígenas	PRI	2	-	-	2
6	Ciencia y tecnología	PRI	2	1	2	5
7	Comercio	PRI	1	-	-	1
8	Comunicaciones y transportes	PRI	2	-	-	2
9	Corrección de estilo	PRI	1	-	-	1
10	Cultura	PRI	1	-	1	2
11	Defensa nacional	PRI	2	-	-	2
12	Deporte	PRI	2	1	-	3
13	Derechos humanos	PRI	-	1	-	1
14	Distribución y manejo de bienes de cons. y serv.	PAN	2	-	-	2

	<i>Comisión</i>	<i>Presidente</i>	<i>Secretarios</i>			<i>Total</i>
			<i>PRI</i>	<i>PAN</i>	<i>Otros</i>	
15	Distrito Federal	PRI	3	-	-	3
16	Ecología y medio ambiente	PRI	1	-	1	2
17	Educación	PRI	1	-	-	1
18	Energéticos	PRI	2	-	-	2
19	Fomento cooperativo	PAN	2	-	-	2
20	Gobernación y puntos constitucionales	PRI	2	-	-	2
21	Hacienda y crédito público	PRI	2	-	-	2
22	Información, gestoría y quejas	PRI	2	-	-	2
23	Jurisdiccional	PRI	2	-	-	2
24	Justicia	PRI	1	-	1	2
25	Marina	PRI	1	-	-	1
26	Patrimonio y fomento industrial	PRI	2	-	-	2
27	Pesca	PFCRN	2	-	-	2
28	Población y desarrollo	PRI	1	-	-	1
29	Programación, presupuesto y cuenta pública	PRI	3	-	-	3
30	Radio, televisión y cinematografía	PRI	4	-	-	4

			<i>Secretarios</i>			
	<i>Comisión</i>	<i>Presidente</i>	<i>PRI</i>	<i>PAN</i>	<i>Otros</i>	<i>Total</i>
31	Reforma agraria	PRI	1	-	-	1
32	Régimen, reglamentos y prácticas parlamentarias	PRI	1	-	1	2
33	Relaciones exteriores	PRI	3	-	-	3
34	Salubridad y asistencia	PRI	1	-	1	2
35	Seguridad social	PRI	2	-	-	2
36	Trabajo y previsión social	PRI	3	-	-	3
37	Turismo	PRI	4	-	-	4
38	Vialidad federal y transporte	PRI	1	-	-	1
39	Vigilancia de la contaduría mayor de hacienda	PRI	1	-	-	1
	Comité de Aadministración	PRI	1	-	-	1
	Comité de asuntos editoriales	PRI	1	-	-	1
	Comité de biblioteca	PAN	1	-	-	1
			76 (84%)	4 (4.5%)	10 (11.5%)	90 (100%)
FUENTE: El autor, con base en datos de la Cámara de Diputados.						

CUADRO 4.6
Cámara de Diputados. LV Legislatura (1991-1994)
Composición política de comisiones

		<i>PRI</i>	<i>%</i>	<i>PAN</i>	<i>%</i>	<i>PRD</i>	<i>%</i>	<i>Otros</i>	<i>%</i>	<i>Total</i>
	Gran Comisión	43	100	0	0	0	0	0	0	43
1	Agricultura	48	69	9	13	7	10	6	8	70
2	Artesanías	18	69	5	19	1	4	2	8	26
3	Asentamientos humanos y obras públicas	31	71	3	7	5	11	5	11	44
4	Asuntos fronterizos	35	68	6	12	5	10	5	10	51
5	Asuntos hidráulicos	47	81	4	7	5	9	2	3	58
6	Asuntos indígenas	26	68	4	10	4	140	4	10	39
7	Bosques y selvas	51	85	5	8	1	2	3	5	60
8	Ciencia y tecnología	19	63	3	10	3	10	5	17	30
9	Comercio	56	73	10	13	5	7	5	7	76
10	Comunicaciones y transportes	28	70	5	12	3	7	4	10	40

		<i>PRI</i>	<i>%</i>	<i>PAN</i>	<i>%</i>	<i>PRD</i>	<i>%</i>	<i>Otros</i>	<i>%</i>	<i>Total</i>
11	Corrección de estilo	12	86	1	7	0	0	1	7	14
12	Cultura	30	75	3	7	3	7	4	10	40
13	Defensa nacional	29	72	5	12	2	5	4	10	40
14	Deporte	24	63	6	16	4	10	4	10	38
15	Derechos humanos	39	70	8	14	6	11	3	5	56
16	Distribución y manejo de bienes de cons. y serv.	33	72	5	11	5	11	3	6	46
17	Distrito federal	53	76	3	4	7	10	7	10	70
18	Ecología y medio ambiente	48	69	6	9	9	13	6	9	69
19	Educación	53	76	7	10	4	6	6	8	70
20	Energéticos	41	71	4	7	5	8	8	14	58
21	Fomento cooperativo	28	67	9	21	4	10	1	2	42
22	Ganadería	52	88	4	7	0	0	3	5	59
23	Gobernación y puntos constitucionales	57	77	5	7	4	5	8	11	74
24	Hacienda y crédito público	62	84	5	7	2	2	5	7	74

		<i>PRI</i>	%	<i>PAN</i>	%	<i>PRD</i>	%	<i>Otros</i>	%	<i>Tótal</i>
25	Información, gestoría y quejas	23	62	5	13	4	11	5	13	37
26	Jurisdiccional	12	92	0	0	0	0	1	8	13
27	Justicia	34	68	8	16	5	10	3	6	50
28	Marina	16	80	2	10	0	0	2	10	20
29	Patrimonio y fomento industrial	43	78	4	7	5	9	3	6	55
30	Pesca	33	69	6	12	2	4	7	15	48
31	Población y desarrollo	30	81	3	8	1	3	3	8	37
32	Programación, presupuesto y cuenta pública	58	75	7	9	4	5	8	11	77
33	Radio, televisión y cinematografía	29	76	4	11	3	8	2	5	38
34	Reconstrucción del Palacio Legislativo	4	45	1	11	1	11	3	33	9
35	Reforma agraria	45	70	8	13	4	6	7	11	64

		<i>PRI</i>	%	<i>PAN</i>	%	<i>PRD</i>	%	<i>Otros</i>	%	<i>Total</i>
36	Régimen interno y concertación política	8	61	1	8	1	8	3	23	13
37	Régimen, reglamentos y prácticas parlamentarias	23	67	4	12	2	6	5	15	34
38	Relaciones exteriores	52	72	8	11	6	8	6	8	72
39	Salud	27	73	3	8	4	11	3	8	37
40	Seguridad social	26	67	5	13	4	10	4	10	39
41	Trabajo y previsión social	61	78	7	9	3	4	7	9	78
42	Turismo	50	81	6	10	2	3	4	6	62
43	Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda	34	81	3	7	1	2	4	10	42
44	Vivienda	32	82	3	8	1	2	3	8	39
	Comité de Administración	14	67	4	19	2	9	1	5	21
	Comité de Asuntos Editoriales	21	84	1	4	0	0	3	12	25
	Comité de Biblioteca	9	64	3	21	1	7	1	7	14

	<i>PRI</i>	%	<i>PAN</i>	%	<i>PRD</i>	%	<i>Otros</i>	%	<i>Total</i>
Instituto de Investigaciones Legislativas	14	61	6	26	1	4	2	9	23
% del voto total, 1988	-	61	-	18	-	8	-	13	-
% de la representación en la Cámara de Diputados	-	64	-	18	-	8	-	10	-

FUENTE: El autor, con base en datos de la Cámara de Diputados.

Pero aquella legislatura registró avances en otros ámbitos: como puede observarse en el cuadro 4.7, ocho comisiones y un comité fueron presididos por opositores (en la legislatura anterior fueron cuatro comisiones y un comité). Con un avance adicional, que por lo menos permite que los partidos (ya no digamos los legisladores, que no pueden reelegirse) le den continuidad a su trabajo legislativo: el PARM siguió presidiendo la Comisión de Artesanías, lo cual refleja el contenido de sus hondas preocupaciones; el PFCRN repitió en la Comisión de Pesca; el PAN en la Comisión de Fomento Cooperativo y, muy importante, lo hizo también en el Comité de Biblioteca, lo cual permitió al diputado Francisco J. Paoli Bolio continuar un extraordinario trabajo de modernización de una Biblioteca del Congreso caracterizada por su monumental precariedad. La Comisión de Distribución y Manejo de Bienes de Consumo y Servicios pasó del PAN al PRD, el Partido Popular Socialista (PPS) pasó a presidir la Comisión de Ciencia y Tecnología y el PAN la de Turismo. De particular relevancia resultaron las presidencias de la Comisión de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, en manos del perredista Alejandro Encinas, y la de Justicia, encabezada por el panista Fernando Gómez Mont. Ambos políticos cabildearon intensamente y lograron consensar piezas de legislación que después fueron aprobadas por el Pleno de la cámara. Se percibió un avance caracterizado, para variar en la historia política de la era pos-revolucionaria, por su desesperante incremento.

Cuadro 4.7
Cámara de Diputados. LV Legislatura (1991-1994)
Filiación partidaria de presidentes y secretarios de comisiones

			<i>Secretarios</i>				
	<i>Comisión</i>	<i>Presidente</i>	<i>PRI</i>	<i>PAN</i>	<i>PRD</i>	<i>Otros</i>	<i>Total</i>
1	Agricultura	PRI	2	1	-	-	3
2	Artesanías	PARM	2	-	-	-	2
3	Asentamientos humanos y obras públicas	PRD	2	-	-	1	3
4	Asuntos fronterizos	PRI	2	1	1	1	5
5	Asuntos hidráulicos	PRI	5	1	1	1	8
6	Asuntos indígenas	PRI	3	-	1	-	4
7	Bosques y selvas	PRI	5	-	1	1	7
8	Ciencia y tecnología	PPS	2	-	1	-	3
9	Comercio	PRI	2	1	-	1	4
10	Comunicaciones y transportes	PRI	2	-	-	1	3

			<i>Secretarios</i>				
	<i>Comisión</i>	<i>Presidente</i>	<i>PRI</i>	<i>PAN</i>	<i>PRD</i>	<i>Otros</i>	<i>Total</i>
11	Corrección de estilo	PRI	1	-	-	-	1
12	Cultura	PRI	1	-	1	1	3
13	Defensa nacional	PRI	2	-	-	-	2
14	Deporte	PRI	1	-	1	-	2
15	Derechos humanos	PRI	2	2	-	1	5
16	Distribución y manejo de bienes de cons. y serv.	PRD	2	-	-	-	2
17	Distrito Federal	PRI	2	1	1	-	4
18	Ecología y medio ambiente	PRI	1	-	1	1	3
19	Educación	PRI	3	1	1	1	6
20	Energéticos	PRI	1	-	-	1	2
21	Fomento cooperativo	PAN	2	-	-	-	2
22	Ganadería	PRI	2	-	-	-	2

			<i>Secretarios</i>				
	<i>Comisión</i>	<i>Presidente</i>	<i>PRI</i>	<i>PAN</i>	<i>PRD</i>	<i>Otros</i>	<i>Total</i>
23	Gobernación y puntos constitucionales	PRI	1	1	-	-	2
24	Hacienda y crédito público	PRI	2	1	-	-	3
25	Información, gestoría y quejas	PRI	2	-	1	-	3
26	Jurisdiccional	PRI	3	-	-	-	3
27	Justicia	PAN	2	-	-	-	2
28	Marina	PRI	2	-	-	-	2
29	Patrimonio y fomento industrial	PRI	2	-	1	-	3
30	Pesca	PFCRN	2	1	1	1	5
31	Población y desarrollo	PRI	1	-	-	1	2
32	Programación, presupuesto y cuenta pública	PRI	2	1	1	-	4
33	Radio, televisión y cinematografía	PRI	3	1	-	-	4

			<i>Secretarios</i>				
	<i>Comisión</i>	<i>Presidente</i>	<i>PRI</i>	<i>PAN</i>	<i>PRD</i>	<i>Otros</i>	<i>Total</i>
34	Reforma agraria	PRI	2	1	-	1	4
35	Reconstrucción del palacio legislativo	PRI	2	-	-	1	3
36	Régimen interno y concertación política	PRI	-	1	1	3	5
37	Régimen, reglamentos y prácticas parlamentarias	PRI	1	1	1	1	4
38	Relaciones exteriores	PRI	1	1	1	3	6
39	Salud	PRI	3	-	1	-	4
40	Seguridad social	PRI	1	-	1	1	3
41	Trabajo y previsión social	PRI	2	-	-	1	3
42	Turismo	PAN	3	-	-	1	4
43	Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda	PRI	1	-	-	1	2
44	Vivienda	PRI	2	-	1	1	4

			<i>Secretarios</i>				
	<i>Comisión</i>	<i>Presidente</i>	<i>PRI</i>	<i>PAN</i>	<i>PRD</i>	<i>Otros</i>	<i>Total</i>
	Comité de Administración	PRI	1	1	1	-	3
	Comité de Asuntos Editoriales	PRI	1	-	-	2	3
	Comité de Biblioteca	PAN	1	-	1	-	2
	Instituto de Investigaciones Legislativas	PRI	1	1	-	-	2
			91 (56%)	19 (12%)	22 (14%)	29 (18%)	161 (100%)
FUENTE: El autor, con base en datos de la Cámara de Diputados.							

Por otro lado, el reparto de *spoils* vía secretarías de comisiones empezó a registrar un avance en términos de equidad partidaria, pero comenzó también a ser escandalosamente oneroso para la ciudadanía que paga puntualmente sus impuestos. Con el fin de aumentar el número de secretarios de oposición, pero para no castigar al grupo parlamentario del PRI, siempre deseoso de obtener posiciones y prebendas, se aumentó el número de secretarios de 90... ¡a 161! Más sobresueldos para la oposición (que pasó de tener 14 a 70 secretarios de comisiones) pero nunca a costa del PRI: disminuyó el porcentaje de secretarías en manos de legisladores del partido mayoritario, pero el pastel se hizo mucho más grande. Obviamente, la oposición no se quejó. Venganos tu queso, aunque sirva para poco o para nada: un juego de suma positiva que cuesta al erario público y no reporta un beneficio concreto a la ciudadanía, ya que la institucionalidad del Congreso, las funciones específicas de tantos y tantos secretarios, no le quedó claro a nadie.¹⁵⁰

La siguiente Legislatura, la LVI (1994-1997), ha significado por su parte un nuevo avance en la institucionalización de la Cámara de Diputados. Las importantes reformas a la LOC institucionalizaron nuevas prácticas que ya se venían presentando informalmente. Entre otros cambios, se le dio carta de naturalidad a la nueva Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, se especificaron sus atribuciones y prerrogativas, al tiempo que se reguló y respetó, por fin, el tamaño de las comisiones legislativas, por otro lado, se estableció, si bien reglas suficientemente específicas, la forma en que se integrarán en el futuro las comisiones. Dice el novedoso artículo 47 de la nueva LOC:

¹⁵⁰ Por lo demás, pagar sobresueldos a presidentes y secretarios supone una interpretación muy holgada del artículo 86 del Reglamento, que estipula que “los miembros de Comisiones no tendrán ninguna retribución extraordinaria por el desempeño de las mismas” (sic).

Las comisiones se integran por no más de treinta diputados electos por el Pleno de la Cámara a propuesta de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, cuidando que en ellas se encuentren representados los diferentes grupos parlamentarios, tanto en las presidencias como en las secretarías correspondientes. A este efecto se tomará en cuenta la importancia cuantitativa de cada grupo parlamentario.

La Gran Comisión, una especie de *caucus* del partido mayoritario, sigue concentrando atribuciones y prerrogativas (tanto políticas como administrativas) y a pesar de que cambió su forma de integración, sigue garantizándole al PRI el control monopólico de sus decisiones, esto en tanto que dicho partido siga contando con la mayoría absoluta de la cámara. Efectivamente, la gran Comisión ya no se integrará solamente con los coordinadores de las diputaciones estatales. A estos 32 diputados se agregan “los diputados de la mayoría que hayan figurado en los dos primeros lugares de la lista de cada una de las circunscripciones plurinominales”. Es decir, frente a la precariedad en la calidad parlamentaria de los miembros de la Gran Comisión, las nuevas reglas permiten que los mejores cuadros, presumiblemente colocados en los primeros lugares de las listas plurinominales, se incorporen a la Gran Comisión. Por otro lado, y con el mismo objeto, el artículo 38 ahora establece que se sumarán a dicha comisión “aquellos otros diputados que, en su caso, considere el líder de la fracción mayoritaria”. Es por ello que la Gran Comisión cuenta en la Legislatura LVI (1994-1997) con 51 diputados. Pero veamos los datos que arrojan las nuevas reglas. En primer lugar véase en el cuadro 4.8 cómo las comisiones legislativas pasan a tener dimensiones razonables. Este es un cambio muy positivo, que quizá sólo se haga muy notorio si se presentan también otros cambios. Aunque desde luego el PRI sigue teniendo la mayoría absoluta de todas las comisiones, la extraordinaria sobrerrepresentación del partido mayoritario desaparece: ahora representan los partidos de manera mucho más proporcional, lo cual significa un

avance en términos de los intereses de la oposición y del eventual fortalecimiento del papel político de la Cámara de Diputados. Con el fin de dotarlas de credibilidad, las comisiones especiales, que por cierto no son de dictamen legislativo, cuentan con mayoría opositora: son las de Chiapas, la del caso Colosio, la del caso Ruiz Massieu y la de Seguimiento a la Propuesta 187.

CUADRO 4.8
Cámara de Diputados. LVI Legislatura (1994-1997)
Composición política de comisiones

		<i>PRI</i>	%	<i>PAN</i>	%	<i>PRD</i>	%	<i>PT</i>	%	<i>Total</i>
	Gran comisión	51	100	0	0	0	0	0	0	51
1	Agricultura	18	60	7	23	4	13	1	4	30
2	Artesanías	19	70	4	15	4	15	0	0	27
3	Asentamientos humanos y obras públicas	18	60	7	23	4	13	1	4	30
4	Asuntos fronterizos	18	60	7	23	4	13	1	4	30
5	Asuntos hidráulicos	19	66	6	21	4	14	0	0	29
6	Asuntos indígenas	19	63	6	20	4	13	1	4	30
7	Bosques y selvas	17	59	8	27	4	14	0	0	29
8	Ciencia y tecnología	18	60	7	23	4	13	1	4	30
9	Comercio	18	60	7	23	4	13	1	4	30
10	Comunicaciones y transportes	19	63	6	20	4	13	1	4	30

		<i>PRI</i>	%	<i>PAN</i>	%	<i>PRD</i>	%	<i>PT</i>	%	<i>Total</i>
11	Corrección de estilo	21	81	2	8	3	11	0	0	26
12	Cultura	21	70	5	17	4	13	0	0	30
13	Defensa nacional	19	65	6	21	4	14	0	0	29
14	Deporte	18	60	7	23	4	13	1	4	30
15	Derechos humanos	17	57	7	23	4	13	2	7	30
16	Distribución y manejo de bienes de cons. y serv.	19	65	6	21	4	13	1	4	30
17	Distrito federal	18	60	7	23	4	13	1	4	30
18	Ecología y medio ambiente	18	60	7	23	4	13	1	4	30
19	Educación	18	60	8	27	4	13	0	0	30
20	Energéticos	22	73	3	10	4	13	1	4	30
21	Fomento cooperativo	18	62	7	24	3	11	1	3	29
22	Ganadería	18	62	7	24	4	14	0	0	29
23	Gobernación y puntos constitucionales	17	57	8	27	4	13	1	4	30

		<i>PRI</i>	%	<i>PAN</i>	%	<i>PRD</i>	%	<i>PT</i>	%	<i>Total</i>
24	Hacienda y crédito público	18	60	7	23	4	13	1	4	30
25	Información, gestoría y quejas	19	65	6	21	4	14	0	0	29
26	Jurisdiccional	12	75	4	25	0	0	0	0	16
27	Justicia	18	60	7	23	4	13	1	4	30
28	Marina	21	72	4	14	4	14	0	0	29
29	Patrimonio y fomento industrial	19	63	7	23	4	13	0	0	30
30	Pesca	19	63	7	23	4	13	0	0	30
31	Población y desarrollo	18	64	7	25	3	11	0	0	28
32	Programación, presupuesto y cuenta pública	18	60	7	23	4	13	1	4	30
33	Radio, televisión y cinematografía	17	59	7	24	4	14	1	3	29
34	Reconstrucción del Palacio Legislativo	8	73	2	18	1	9	1	0	11

		<i>PRI</i>	%	<i>PAN</i>	%	<i>PRD</i>	%	<i>PT</i>	%	<i>Total</i>
35	Reforma agraria	18	60	7	23	4	13	1	4	30
36	Régimen interno y concertación política	5	63	1	12	1	12	1	12	8
37	Régimen, reglamentos y prácticas parlamentarias	12	63	5	26	2	11	0	0	19
38	Relaciones exteriores	18	60	7	23	4	13	1	4	30
39	Salud	18	60	7	23	4	13	1	4	30
40	Seguridad social	17	57	8	27	4	13	1	4	30
41	Trabajo y previsión social	18	60	7	23	4	13	1	4	30
42	Turismo	17	59	7	24	4	14	1	3	29
43	Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda	18	60	7	23	4	13	1	4	30
44	Vivienda	18	60	7	23	4	13	1	4	30
45	Atención y apoyo a discapacitados (nueva)	18	64	7	25	2	7	1	4	28

		<i>PRI</i>	%	<i>PAN</i>	%	<i>PRD</i>	%	<i>PT</i>	%	<i>Total</i>
46	Desarrollo social (nueva)	18	62	6	21	4	14	1	3	29
47	Fortalecimiento municipal (nueva)	18	60	7	23	4	13	1	4	30
48	Participación ciudadana (nueva)	18	60	7	23	4	13	1	4	30
	Comité de administración	19	63	7	23	3	10	1	4	30
	Comité de asuntos editoriales	21	75	4	14	2	7	1	4	28
	Comité de Biblioteca	15	65	7	31	0	0	1	4	23
	Instituto de Investigaciones Legislativas	19	63	7	23	3	10	1	4	30
	Comisión Especial Chiapas	8	47	4	23	3	18	2	12	17
	Comisión Especial Colosio	8	47	4	23	3	18	2	12	17

	<i>PRI</i>	%	<i>PAN</i>	%	<i>PRD</i>	%	<i>PT</i>	%	<i>Total</i>
Comisión Especial Ruiz Massieu	7	47	3	20	3	20	2	13	15
Comisión Especial de Seguimiento a la Propuesta 187	9	45	5	25	4	20	2	10	20
% del voto total, 1994	-	50	-	26	-	17	-	3	(otros 3)
% de la representación en la Cámara de Diputados	-	60	-	24	-	14	-	2	
FUENTE: El autor, con base en datos de la Cámara de Diputados.									

Por otro lado, en el cuadro 4.9 podemos observar que el reparto de presidencias de comisiones se vuelve crecientemente equitativo: la oposición pasa de presidir 8 comisiones y un comité, a 16 comisiones y un comité. Un avance muy significativo es el hecho de que nuevamente repitan partidos en el control de las presidencias de algunas comisiones, lo cual favorece cierta continuidad en sus trabajos, los presidentes salientes pueden transmitir a los entrantes sus experiencias, sus archivos, sus asuntos pendientes. Dada la falta de permanencia en los trabajos de esta cámara debido a la prohibición de la reelección inmediata, el avance no puede despreciarse. El PAN vuelve a presidir las comisiones de Fomento Cooperativo, Turismo, Biblioteca y, muy importante para sus intereses dada la filiación panista del nuevo Procurador General de la República, la de Justicia. Una novedad muy bienvenida es el nombramiento de un miembro del PAN como presidente de una de las comisiones más importantes de la cámara: la de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda. El PAN asume también por primera vez las presidencias de las comisiones de Atención a Discapacitados, Ciencia y Tecnología (antes presidida por el PPS), Pesca (antes en manos del PFCRN), Comercio y Población, y Desarrollo. El PRD también conserva las presidencias de las comisiones de Asentamientos Humanos y Obras Públicas y, Distribución y Manejo de Bienes de Consumo y Servicios; al tiempo que preside por primera vez un conjunto de comisiones muy cercanas a sus preocupaciones sociales e inclinaciones ideológicas: Desarrollo Social, Reforma Agraria, Salud y Asistencia. También la Comisión de Energéticos pasa a ser presidida por el PRD, mientras que el Partido del Trabajo sólo presidirá la Comisión de Derechos Humanos.

CUADRO 4.9
Cámara de Diputados. LVI Legislatura (1994-1997)
Filiación partidaria de presidentes y secretarios de comisiones

			<i>Secretarios</i>				
	<i>Comisión</i>	<i>Presidente</i>	<i>PRI</i>	<i>PAN</i>	<i>PRD</i>	<i>PT</i>	<i>Total</i>
1	Agricultura	PRI	2	1	-	-	3
2	Artesanías	PRI	2	1	1	-	4
3	Asentamientos humanos y obras públicas	PRD	2	1	1	-	4
4	Asuntos fronterizos	PRI	2	1	1	1	5
5	Asuntos hidráulicos	PRI	2	1	1	-	4
6	Asuntos indígenas	PRI	2	1	1	1	5
7	Bosques y selvas	PRI	2	1	1	-	4
8	Ciencia y tecnología	PAN	2	1	1	-	4
9	Comercio	PAN	2	1	1	-	4
10	Comunicaciones y transportes	PRI	2	1	1	-	4

			<i>Secretarios</i>				
	<i>Comisión</i>	<i>Presidente</i>	<i>PRI</i>	<i>PAN</i>	<i>PRD</i>	<i>PT</i>	<i>Total</i>
11	Corrección de estilo	PRI	2	1	1	-	4
12	Cultura	PRI	2	1	1	-	4
13	Defensa nacional	PRI	2	1	1	-	4
14	Deporte	PRI	2	1	1	-	4
15	Derechos humanos	PT	2	1	1	-	4
16	Distribución y manejo de bienes de cons. y serv.	PRD	2	1	1	-	4
17	Distrito Federal	PRI	2	1	1	-	4
18	Ecología y medio ambiente	PRI	2	1	1	1	5
19	Educación	PRI	2	1	1	1	5
20	Energéticos	PRD	2	1	1	-	4
21	Fomento cooperativo	PAN	2	1	1	-	4
22	Ganadería	PRI	2	1	1	-	4

			<i>Secretarios</i>				
	<i>Comisión</i>	<i>Presidente</i>	<i>PRI</i>	<i>PAN</i>	<i>PRD</i>	<i>PT</i>	<i>Total</i>
23	Gobernación y puntos constitucionales	PRI	1	1	-	-	2
24	Hacienda y crédito público	PRI	2	1	1	-	4
25	Información, gestoría y quejas	PRI	2	1	1	-	4
26	Jurisdiccional	PRI	2	1	-	-	3
27	Justicia	PAN	2	1	1	-	4
28	Marina	PRI	2	1	1	-	4
29	Patrimonio y fomento industrial	PRI	2	1	1	-	4
30	Pesca	PAN	2	1	1	-	4
31	Población y desarrollo	PAN	2	1	1	-	4
32	Programación, presupuesto y cuenta pública	PRI	2	1	1	1	5
33	Radio, televisión y cinematografía	PRI	2	1	1	-	4

			<i>Secretarios</i>				
	<i>Comisión</i>	<i>Presidente</i>	<i>PRI</i>	<i>PAN</i>	<i>PRD</i>	<i>PT</i>	<i>Total</i>
34	Reconstrucción del Palacio Legislativo	PRI	2	1	1	-	4
35	Reforma agraria	PRD	3	1	1	-	5
36	Régimen interno y concertación política	PRI	-	1	1	1	3
37	Régimen, reglamentos y prácticas parlamentarias	PRI	1	1	-	-	2
38	Relaciones exteriores	PRI	2	1	1	-	4
39	Salud	PRD	2	1	1	-	4
40	Seguridad social	PRI	2	1	1	-	4
41	Trabajo y previsión social	PRI	2	1	1	1	5
42	Turismo	PAN	2	1	1	-	4
43	Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda	PAN	2	1	1	-	4
44	Vivienda	PRI	2	1	1	-	4

			<i>Secretarios</i>				
	<i>Comisión</i>	<i>Presidente</i>	<i>PRI</i>	<i>PAN</i>	<i>PRD</i>	<i>PT</i>	<i>Total</i>
45	Atención y apoyo a discapacitados (nueva)	PAN	2	1	1	-	4
46	Desarrollo social (nueva)	PRD	2	1	1	-	4
47	Fortalecimiento municipal (nueva)	PRI	2	1	1	-	4
48	Participación ciudadana (nueva)	PRI	2	1	1	-	4
	Comité de Administración	PRI	2	1	1	-	4
	Comité de Asuntos Editoriales	PRI	2	1	-	-	3
	Comité de Biblioteca	PAN	2	1	-	-	3
	Instituto de Investigaciones Legislativas	PRI	2	1	-	-	3
			101 (49%)	52 (25%)	45 (22%)	7 (3%)	205 (100%)
FUENTE: El autor, con base en datos de la Cámara de Diputados.							

En el mismo cuadro 4.9 puede observarse la patética evolución de reparto de secretarías entre los partidos. Vale decir, por supuesto, que representa un avance el hecho de que el reparto siga ahora una regla, siempre dos para mí, siempre uno para ustedes, y que se le quite tanta manga ancha al presidente de la Gran Comisión y líder de la fracción mayoritaria en el reparto de *sus* prebendas a *su* bancada. Pero juzgue el lector como quiera el hecho de que ahora los contribuyentes no paguemos sobresueldos a 161 secretarios de comisiones (como en la legislatura anterior), ¡sino a 205! Las reformas a la LOC no se especificaron la labor de tanto marchante, no explicaron qué van a hacer cinco secretarios en las comisiones de Asuntos Fronterizos, Asuntos Indígenas, Educación, Programación, Reforma Agraria y Trabajo y Previsión Social. Volvió a disminuir el porcentaje de secretarios de filiación priísta, pero no a costa de los diputados del PRI. El pastel volvió a crecer, y sus diputados con sobresueldo que aparentemente no tienen más trabajo aumentaron de 91 a 101. Volveremos al asunto de las comisiones legislativas en la conclusión de este capítulo.

V. EL APOYO TÉCNICO DE *STAFF* Y LAS FRACCIONES PARLAMENTARIAS

En su clásico ensayo “Staffing the Legislature”,¹⁵¹ James Robinson piensa que la dominancia de los poderes ejecutivos en las democracias occidentales de la posguerra se deriva en parte de su “inteligencia superior”, del acceso y manejo de un enorme volumen de información por parte de las burocracias. La razón fundamental es obvia. Las burocracias occidentales del siglo XX suman a veces cientos de miles. Las asambleas, por su lado, rara vez superan los seis o setecientos miembros. Por eso es que un Legislativo sin *staff* (personal) de apoyo técnico está condenado a la postración

¹⁵¹ En Kornberg, Allan y Musolf, Lloyd (eds.), *Legislatures in Developmental Perspective*, Durham, Duke University Press, 1972.

frente a la presencia abrumadora de las burocracias ejecutivas. Es cierto que en distintos grados, y dependiendo de si el sistema es presidencial o parlamentario, y de si el sistema de partidos es multipartidista, bipartidista o de partido dominante, todas las legislaturas delegan atribuciones a los poderes ejecutivos. Por eso es que el caso mexicano es tan de probeta para la ciencia política, el PRI en el Congreso delega en el Ejecutivo toda la conducción de la política: el presidente de la República es el titular de la administración pública (con ello controla cargos en la burocracia e información) al tiempo que es el líder de su partido (es él quien define quién lo sucede, quien define quién sucede a los gobernadores que concluyen sus mandatos sexenales sin reelección, quien define el reparto corporativo y territorial de gran parte de los escaños en las dos cámaras del Congreso, etcétera). En el sistema fundado en los años treinta, en donde las mayorías absoluta y calificada de los miembros de las dos cámaras del Congreso son de filiación priísta, la distancia entre el Ejecutivo y el Legislativo se exponencia en términos de profesionalización y acceso a información. Uno está tentado a decir que la Cámara de Diputados mexicana no delegó, sino que más bien capituló. No cumplió funciones de control ni de monitoreo del uso de los recursos públicos. Si bien representó intereses con los que el presidente de la República, como agente de su coalición política tuvo que negociar, la cámara como institución no incursionó sistemáticamente en el terreno de la recomendación e innovación legislativas. No hizo seguimiento alguno de la implementación burocrática de las políticas públicas. No necesitó información, el Ejecutivo la proporcionó. Si se necesitó de profesionales en determinadas posiciones legislativas (sobre todo en presidencias de comisiones como las de Gobernación y Puntos Constitucionales, y Hacienda), el Poder Ejecutivo (específicamente los secretarios del ramo) dispuso de algunos de sus cuadros para ocupar una veintena de escaños parlamentarios. La mayoría congresional no necesitó del apoyo de un *staff* profesional y especializado: bastó contar con una burocracia administrativa en la cámara para dar curso a los trámites legislativos. Para las oposicio-

nes ahí representadas, las consecuencias fueron devastadoras. Sin la posibilidad de reelegir a los miembros de sus bancadas, sin *staff* parlamentario y sin acceso a puestos de la burocracia ejecutiva, la oposición en México sufrió desde siempre un déficit de cuadros profesionales que determina, entre otras cosas, la estructura política sobre la cual se asienta el cambio político de México.

Desde siempre, la Gran Comisión de la Cámara de Diputados tuvo a su cargo la función de “coadyuvar en la realización de las funciones de las comisiones”. El personal de planta empleado en las comisiones ha sido esencialmente administrativo, no exactamente un *staff* profesional especializado en el ámbito de las responsabilidades de las comisiones. Como agente administrativo de la Gran Comisión, la Oficialía Mayor de la Cámara de Diputados distribuye por otro lado apoyo técnico y jurídico entre comisiones, dependiendo de su importancia pero sobre todo de los requerimientos de circunstancia en el análisis de piezas de legislación enviadas por el Ejecutivo. En el pasado, las bancadas opositoras, subrepresentadas en comisiones y sin acceso a los recursos que las secretarías o las presidencias de las mismas ofrecen, contaron con apoyos más que magros. A diferencia de otros sistemas de comisiones como el norteamericano, en donde un porcentaje del personal asesor de las comisiones puede ser nombrado por el partido minoritario, el precario apoyo de *staff* del sistema mexicano de comisiones es controlado por el partido mayoritario. Por otro lado, los partidos dispusieron tradicionalmente de escasos recursos humanos y materiales, “atendiendo a la importancia cuantitativa de cada uno de ellos y de acuerdo con las posibilidades y el presupuesto de la propia Cámara” (artículo 37 de la LOC). Una diputada del PRD aclaró recientemente que esta norma es, por supuesto, bastante vaga de manera que “el que dispone es el jefe de la mayoría parlamentaria, por eso es que existe cierto margen de discrecionalidad”.¹⁵² Exageraríamos

¹⁵² Campillo, Maura y Vecchi, Elda, “La asesoría parlamentaria en México”, mimeo ITAM, 1994, p. 5.

si dijéramos que los diputados en México debieran tener, como los representantes norteamericanos, hasta 22 asesores. Pero también se exagera cuando la mayoría aplastante de los diputados mexicanos no tiene *ningún* asesor.¹⁵³

Con el primer reparto plural de presidencias de comisiones en 1988, se hizo evidente cuán importante era el apoyo de *staff* a partidos, que no a comisiones, debido a que los apoyos disponibles vendrían de la Oficialía Mayor, no de la gente de confianza de los propios partidos opositores. Las bancadas opositoras desconfían de la asesoría a comisiones. Dice Iván García Sandoval, asesor del grupo parlamentario del PRD: “En realidad, ese cuerpo de asesores [el que ofrece la Oficialía Mayor a comisiones] trabaja para el PRI, son en realidad el grupo de asesores parlamentarios del PRI, aunque también es cierto que brindan apoyo en asuntos técnicos, agilizan procedimientos, informan sobre las minutas del día, aclaran algunas dudas, ayudan en lo que tiene que ver con las sesiones”.¹⁵⁴ De modo pues que el PRI sí cuenta con asesores. Son los asesores de la cámara. Todo indica que el presupuesto asignado a las bancada priísta no se destina a la asesoría profesional de la bancada (esa asesoría es cubierta por la Oficialía Mayor, que cuenta con su propia partida presupuestal), sino a “asistentes” personales para los diputados del partido mayoritario. En palabras de un asesor de la cámara al servicio del PRI, “ese grupo de “asesores” es un cuerpo improvisado que responde a la poca competencia política”.¹⁵⁵ El PAN, por su

¹⁵³ Ackerman, Susan Rose, “La profesionalización del Poder Legislativo mexicano. Alunas experiencias del Congreso de Estados Unidos”, en *El Poder Legislativo en la actualidad*, *op. cit.*, p. 94. Por otro lado, el artículo 22 de la LOC establece que la mesa directiva de la cámara (presidente, vicepresidentes, secretarios y prosecretarios, cuya filiación política ha de ser obligatoriamente plural desde las reformas a la LOC de 1994) cuenta con el apoyo de un “cuerpo técnico profesional de apoyo cuyas funciones determinará el Reglamento”. Pero el Reglamento aún no se reforma, de manera que no hay todavía una norma que regule el “cuerpo técnico profesional de apoyo” de la mesa directiva.

¹⁵⁴ Campillo, Maura y Vecchi, Elda, *op. cit.*, p. 8.

¹⁵⁵ *Ibidem*, p. 18.

lado, cuyo apoyo parlamentario fue hasta hace muy poco tiempo precario en recursos materiales y humanos, no decidió sino hasta noviembre de 1994 organizar propiamente lo que ellos llaman el “grupo de auxiliares parlamentarios”, pagados por el creciente presupuesto asignado a la bancada y a través de la recién creada Fundación Miguel Estrada Iturbide. El PAN tiene en mente un grupo de entre 16 y 43 “jóvenes egresados”, del cual “se estarán formando a los potenciales futuros legisladores”.¹⁵⁶ Parece que el PAN piensa en el apoyo de *staff* más como escuela de cuadros que como mero apoyo, ¡máxime cuando establece también la disposición absolutamente incomprensible de que los auxiliares no puedan desempeñarse en más de una legislatura!¹⁵⁷ De poco le servirá al PAN un apoyo parlamentario organizado de esta manera. Por su parte, el PRD, o más bien la evolución del Partido Comunista Mexicano, a Partido Socialista Unificado de México, pasando a Partido Mexicano Socialista, y por último a Partido de la Revolución Democrática; cuenta con un grupo de apoyo de 40 personas con cierto grado de profesionalismo y permanencia.

Dicen Campillo y Vecchi:

En la Legislatura 1991-1994 se hizo un intento de formar un grupo de asesores permanentes para el PRI. Dicha propuesta fue rechazada por el líder del partido mayoritario, Fernando Ortiz Arana. El argumento fue que al formar un grupo permanente, adquiriría gran fuerza, al grado de volverse muy poderoso.¹⁵⁸

El argumento no puede ser más razonable. Y es, entre muchos otros, el que utilizan quienes en los Estado Unidos se han opuesto a la demanda de los *term limits*, es decir, de ponerle lími-

¹⁵⁶ Partido Acción Nacional, “Grupo de auxiliares parlamentarios”, mimeo, noviembre de 1994, p. 2.

¹⁵⁷ *Ibidem*, p. 4.

¹⁵⁸ Campillo, Maura y Vecchi, Elda, *op. cit.*, p. 16.

tes a la reelección de los congresistas en el largo plazo, el conocimiento y la experiencia legislativa pasa a ser patrimonio de los asesores sin mandato popular y sin límite de tiempo en el cargo burocrático, y no de los legisladores con mandato pero con límite de tiempo en el encargo de su responsabilidad parlamentaria. Aun así, más convendría al PRI contar con su propio cuerpo de asesores y empezar a institucionalizar de otro modo el reparto del apoyo parlamentario a comisiones, para pluralizarlo y sobre todo para en verdad especializarlo. El escenario en el que el PRI no es el partido mayoritario tal vez no sea inminente, pero tampoco puede ser descartado. Sobre enfatizar, por lo demás, el apoyo a partidos en el Congreso y no a comisiones legislativas tiene un costo para la institución en su conjunto: necesariamente, los asesores de los partidos son más generalistas, más todólogos y menos especialistas. Por más que se dividan el trabajo (el grupo de apoyo parlamentario del PAN se divide en cinco áreas: jurídica, económica, administrativa, técnica y recurso humanos; el PRD en seis: jurídico-legislativa, administrativa, económica, social, internacional y de comunicación social), los partidos de oposición no pueden contar con apoyo igualmente especializado en por lo menos las 20 comisiones más importantes de la cámara. Es claro, pues, que queda mucho por hacer en la institucionalización de la cámara en lo que respecta al apoyo técnico de staff a comisiones y a partidos.

VI. CONCLUSIÓN

El más negro de los síntomas es recordar el papel que ha desempeñado el Congreso en la era posrevolucionaria... Por eso parecen tan vulnerables los progresos cívicos que México ha alcanzado en los últimos años, pues es desesperada toda idea de

restaurar en su pleno prestigio un órgano de gobierno tan especial para una democracia como el Congreso.

Daniel COSÍO VILLEGAS,
“La crisis de México”, 1947

Este ensayo ha querido demostrar que la debilidad política de la Cámara de Diputados en México no se explica por la naturaleza y características de sus prerrogativas constitucionales, sino por la combinación de sus arreglos institucionales domésticos y el proceso político en el que se encuentra inmersa. Resulta imposible por lo tanto entender cabalmente el funcionamiento *real* de la Cámara de Diputados sin entender, con una visión global, la Constitución, la Ley Orgánica del Congreso, su Reglamento Interno, y las fuerzas políticas (peso cameral, organización interna, pautas de comportamiento) que *ocupan* la institución parlamentaria. Constatamos además la doble direccional en las relaciones de causalidad entre las reglas del juego legislativo y la conducta de los actores de la escena parlamentaria: como en cualquier parte del mundo, el sistema de partidos impacta más allá de las reglas —o “meta-constitucionalmente”— el funcionamiento del Poder Legislativo; pero las normas que regulan la integración de las cámaras, la composición de las comisiones legislativas, la carrera parlamentaria, los vínculos con el electorado, el acceso a los servicios del *staff* (personal) técnico, etcétera, influyen también en la conducta de los legisladores, de los partidos en la legislatura y en el sistema de partidos como un todo.

El carácter hegemónico del partido revolucionario, junto con el hecho de que desde 1935 dicho partido sea liderado por el presidente de la República en turno, ha tenido efectos devastadores sobre el Legislativo como órgano de poder. El partido revolucionario penetró las arenas ejecutiva y legislativa, y sirvió como correa de transmisión entre poderes. Pero al concentrarse

el liderazgo del partido en el Poder Ejecutivo, la correa de transmisión se convirtió en fuente de excesiva delegación, uno diría casi de capitulación, para el Poder Legislativo. El peso abrumador del partido revolucionario se reflejó en las cámaras del Congreso: con las mayorías absolutas (la mitad más uno de sus miembros) y calificada (dos tercios de sus integrantes), la diarquía presidencial de la República-PRI pudo gobernar al país en el marco de la Constitución y sin necesidad de buscar arribar a acuerdos con partidos políticos ajenos a la coalición revolucionaria. La historia del Poder Legislativo mexicano posrevolucionario señalará sin duda el año de 1988 como primer punto de inflexión: al perder el PRI la mayoría calificada en la Cámara de Diputados, el Ejecutivo se vio en la estricta necesidad de negociar sus iniciativas, por demás necesarias para su proyecto de gobierno, de reforma constitucional. Lo hizo cooperando en el Congreso —concretamente en la Cámara de Diputados— con partidos políticos ahí representados con los que también compite por otros cargos en distintos ámbitos institucionales. En efecto, la compleja interacción legislativa y electoral (cooperación y competencia) entre el PRI y el PAN revirtió previas delegaciones y acotó al Ejecutivo. En el futuro, la pérdida de la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados por parte del PRI puede señalar otro paso, pero mucho más significativo, hacia el fortalecimiento del Poder Legislativo.

De ahí, entre otras cosas, la necesidad urgente de que puedan reelegirse los legisladores mexicanos en periodos inmediatos, para que el nuevo Congreso desempeñe bien su fortalecido papel. No es muy grato imaginar el escenario de un Congreso *amateur* en control real sobre la agenda de gobierno. Por supuesto, bajo estas condiciones. Pero pensar en un Ejecutivo acotado sin que el Legislativo se haya fortalecido para asumir responsablemente sus nuevas tareas es una fórmula nefasta, una especie de carta de garantía de descrédito de la democracia. El ensayo demuestra el carácter no profesional de la Cámara de Diputados mexicana. Y es que nadie en México quiere invertir tiempo y esfuerzo

para convertirse en un legislador verdaderamente profesional si el premio de la reelección no aparece por ningún lado. La posibilidad de la reelección inmediata no sólo haría más profesionales a los legisladores mexicanos, sino que también acotaría su papel político, los incentivaría a responder por sus actos, a explicar su conducta legislativa en comisiones y en el Pleno. Es impresionante observar la manera en que la regla de la no reelección se ha internalizado en la vida de los políticos en México. Una minoría de políticos de todos los partidos defienden la reelección, pero a ningún partido en su conjunto le entusiasma la idea de regresar al espíritu original de la Constitución de 1917 y enfrentar el reto de modificar sus métodos de selección de candidatos y sus mecanismos de coordinación parlamentaria. Todos sabemos que la mezquindad del interés partidario tiende siempre a imponerse. Las inercias son poderosas. Pero no neguemos la notoria irresponsabilidad de los partidos en este asunto de primordial interés para el futuro de la democracia mexicana.

La precaria institucionalidad de la Cámara de Diputados ha sido en primer lugar producto de la regla de la no reelección. Pero otras reglas, formales e informales, explican asimismo el fenómeno. Observamos estos con meridiana claridad en el sistema de comisiones. El sistema como tal ha sido muy volátil, comisiones han ido y venido sin dejar huella, archivo, memoria institucional; el número de miembros integrantes de las comisiones ha sido notoriamente excesivo, hecho que por supuesto contribuyó a profundizar su debilidad; la sobrerrepresentación del PRI en comisiones obstaculizó —como si hiciera falta dada la regla de la no reelección— las tareas legislativas de las oposiciones. Todos estos problemas de institucionalidad han empezado a corregirse: ya es razonable el tamaño de las comisiones y los partidos las integran con notoria equidad. Por otro lado, el reparto interpartidario de presidencia y secretarías de comisiones es crecientemente plural. Estos cambios son positivos por que preparan a las comisiones para asumir con mayor pluralidad, operatividad y eficacia sus importantes funciones. Sin embargo, persisten se-

veras limitaciones en la especificación de las prerrogativas de las comisiones, de sus presidentes y de sus secretarios.

Insisto, la magnitud de la delegación de las tareas legislativas en favor del Poder Ejecutivo ha estado ya cercana a la capitulación. Esto ha sido particularmente agudo en la ausencia de un verdadero apoyo técnico y profesional de *staff* a las tareas del Poder Legislativo. El apoyo técnico de *staff* continúa siendo escaso, al tiempo que está prácticamente monopolizado por el partido mayoritario. Tal vez tienda a fortalecerse en el futuro, pero de seguir las tendencias actuales, seguramente lo hará más por la vía de las bancadas parlamentarias y muy poco por la de las comisiones, lo cual obstaculizará la verdadera especialización de las tareas legislativas, máxime si se conserva la infortunada regla de la no reelección inmediata de los congresistas.

Magra es en verdad la literatura sobre el Congreso mexicano posrevolucionario. Este ensayo sobre la Cámara de Diputados ha querido ser en primer lugar una invitación a estudiar, conjuntamente desde las ciencias políticas y del derecho, al Poder Legislativo de México. La falta de atención detallada a esta institución se justificó quizá en el pasado. Pero ahora nos resulta urgente estudiar a fondo al Congreso mexicano frente al escenario, ya no lejano al fin, de su auténtico fortalecimiento.