



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales
Instituto de Investigaciones Sociales
Centro de Investigaciones sobre América del Norte
Centro de Investigación Multidisciplinaria
Facultad de Estudios Superiores Acatlán

“COMISIONES LEGISLATIVAS Y RECEPTIVIDAD EN
LA NUEVA INSTITUCIONALIDAD DE LA CÁMARA DE
DIPUTADOS. LA COMISIÓN DE DESARROLLO
SOCIAL, LX LEGISLATURA”

TESIS

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:
MAESTRO EN ESTUDIOS POLÍTICOS Y SOCIALES

PRESENTA:

SERGIO ARTURO BÁRCENA JUÁREZ



TUTOR:
DR. LORENZO ARRIETA CENICEROS

CIUDAD UNIVERSITARIA,

MÉXICO, D.F. 2011



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Agradecimientos.

La finalización de este trabajo de investigación no es de ningún modo un logro personal sino que es el esfuerzo conjunto de varias personas. Esta tesis así como mi paso por las aulas de la UNAM no hubieran ocurrido de no ser por el apoyo de quienes le han dado luz a mi recién iniciado camino por la academia. Así, cada párrafo, cada línea y cada coma, les pertenecen a estas personas más que a mí.

Gracias a mi madre, a esa admirable mujer que ha estado a mi lado en todos mis logros y mis tropiezos y que ha mantenido vivos mis sueños con su cariño y su alegría. Gracias a mi padre que ha sido mi maestro en la vida, enseñándome el valor de la disciplina y motivándome con su ejemplo a no rendirme nunca. Gracias mi hermano por la fuerza que me ha transmitido con su sonrisa, su genialidad creativa, su compañía y su amistad, que me han levantado en los momentos más difíciles de mi vida. Gracias a mi otra ala, al ángel que le da sentido a mi existencia, porque es a ella y a su sensibilidad más que artística a quienes les debo mi felicidad.

Gracias a toda mi familia, a los que aún me acompañan y a los que se han ido dejándome como legado el ejemplo de su vida. A mis amigos Víctor Olivera, Horacio Rubio, Víctor Montaña, Katya Puga, Rodrigo Bautista, Diego Vázquez, Daniel Aranda, Leticia Ramírez, Javier Martínez, Ernesto y José Luis Larre, y particularmente a Gustavo Urbina, quien ha sido mi guía y mi más importante apoyo en el ámbito intelectual.

Gracias al Maestro José Luis Sánchez Barragán por haberme recibido y orientado en la Cámara de Diputados con una cordialidad inigualable. Gracias sobre todo a mi tutor, el Doctor Lorenzo Arrieta porque sin su orientación, sin su amistad y sin la entrega que puso en cada momento de mi formación, la culminación de este trabajo no hubiera sido posible. Gracias a la Doctora Luisa Béjar que desde que me permitió pertenecer a su proyecto, me motivó para seguir el camino de la academia con su brillante carrera como ejemplo. Agradezco muy especialmente a mis lectores, el Doctor José Luis Velasco, el Doctor Gustavo López y el Maestro Khemvirg Puente, pues con la mayor amabilidad y paciencia me ayudaron a mejorar este trabajo mediante sus consejos y sus lúcidas observaciones.

Comisiones legislativas y receptividad en la nueva institucionalidad de la Cámara de Diputados. La Comisión de Desarrollo Social, LX Legislatura.

Índice.

Introducción.....	3
Justificación.....	8
Propuesta teórico metodológica.....	11
Hipótesis.....	15
1.- Conceptualización.....	18
1.1.- Nuevo institucionalismo.....	18
1.2.- Representación política.....	20
1.2.1.- El proceso representativo.....	21
1.2.1.1.- Receptividad en el proceso representativo.....	23
1.2.1.2.- Teoría del agente-principal.....	26
1.2.1.3.- Los partidos políticos en las legislaturas y la teoría del partido cartel.....	28
1.2.2.- La representación formal.....	30
1.3.- Comisiones legislativas.....	34
1.3.1.- Un marco de análisis para las comisiones legislativas.....	38
1.4.- Teoría de la ambición.....	43
2.- Las comisiones legislativas de la Cámara de Diputados en el presidencialismo mexicano.....	46
2.1.- Efectos de la inestabilidad posrevolucionaria en la Cámara de Diputados.....	46
2.2.- El PNR y el alineamiento de la práctica legislativa de los diputados.....	47
2.2.1.- El reglamento de 1934. Un primer marco institucional para la Cámara de Diputados en el periodo posrevolucionario.....	49
2.3.- Los cimientos corporativos del presidencialismo y el control presidencial de los procesos político-electorales.....	52
2.4.- El papel del Poder Legislativo en el presidencialismo mexicano.....	56
2.4.1.-Las comisiones legislativas en el régimen presidencial.....	58
2.5.- Comisiones y pluralismo en la Cámara de Diputados.....	65
2.5.1.- Pluralismo y representación política en comisiones durante el régimen presidencial.....	66
2.5.1.1.- Diputados de partido en la reforma constitucional de 1963.....	69
2.5.1.2.- La reforma de 1977 y su relevancia en el funcionamiento de las comisiones legislativas.....	72
2.5.1.3.- Liderazgos partidistas como orientadores de la representación política.....	75
2.6.- Regulación del sistema de comisiones legislativas. El tránsito a la institucionalización y a la democracia pluralista.....	78
2.7.- Receptividad y comisiones legislativas en el periodo autoritario.....	85

3.- Funciones y desempeño de las comisiones legislativas en el régimen democrático.....	90
3.1.- Representación legislativa y el reto de la acción colectiva en la nueva institucionalidad de la Cámara de Diputados.....	90
3.1.1.- Pluralismo efectivo y el fortalecimiento del liderazgo partidista en la nueva institucionalidad.....	93
3.1.2.- Las reglas formales del Congreso. Incidencia partidista en la representación.....	96
3.1.3.- Dispersión, competitividad e independencia de los legisladores en la nueva institucionalidad. ..	100
3.1.4.- Negociación de agendas, el modelo de representación en el nuevo orden del Congreso Mexicano.....	104
3.2.- El rol de las comisiones legislativas en la nueva institucionalidad de la Cámara de Diputados.....	106
3.2.1.- Contribución de las comisiones legislativas a la legitimidad democrática y al funcionamiento del sistema político.	111
3.2.2.- Alcances y limitaciones de la influencia partidista en comisiones.	116
3.2.3.- Incentivos para el involucramiento de los representantes en las tareas colectivas de comisión... ..	123
3.2.4.- Desempeño de las comisiones legislativas en los gobiernos sin mayorías.	126
3.2.4.1.- Apertura en reuniones de comisión.	126
3.2.4.2.- Eficiencia de las comisiones de un congreso sin mayorías.	129
3.2.4.3.- Incremento del volumen de iniciativas y eficiencia en los procedimientos de las comisiones legislativas.	135
4.- La Comisión de Desarrollo Social en la nueva institucionalidad de la Cámara de Diputados.....	140
4.1.- Desarrollo social y democracia en México. El papel de la Comisión de Desarrollo Social en el sistema político contemporáneo.	140
4.2.- Pluralismo, participación y negociación en la Comisión de Desarrollo Social.....	144
4.2.1.- Pluralismo y la construcción de la agenda en la Mesa Directiva de la Comisión de Desarrollo Social.	154
4.2.2.- Diversidad y pluralismo intra-partidista en la Comisión de Desarrollo Social.....	157
4.3.- Participación de funcionarios, especialistas y cabildeo en la Comisión de Desarrollo Social.	161
4.4.- Eficiencia legislativa de la Comisión de Desarrollo Social y su impacto en la legitimidad democrática.	166
4.4.1.- Principales desafíos y soluciones operativas para la consecución de un procesamiento eficiente de las iniciativas en la Comisión de Desarrollo Social.....	170
4.4.2.- Ajustes programáticos al desarrollo social a través de iniciativas de los representantes de la Cámara de Diputados.....	174
4.4.3.- Eficiencia representativa y profesionalización de los legisladores en la Comisión de Desarrollo Social.	178
4.4.4.- Contribución de la Ley General de Desarrollo Social a la eficiencia de la comisión.....	189
4.4.5.- Representación política y eficiencia presupuestal en la Comisión de Desarrollo Social.	192
4.5.- Equilibrio representativo en la Comisión de Desarrollo Social.....	194
4.6.- Procesamiento de iniciativas en comisión y sus efectos en el régimen democrático.....	200
5.- Conclusiones.....	217
6.- Bibliografía y hemerografía.....	222
7.- Anexos.....	238

Introducción.

Las profundas transformaciones en la estructuración y en el ejercicio del poder público ocurridas en México desde finales del siglo XX, nos permiten afirmar que nuestro país atraviesa por un momento político institucional sin precedentes en su historia. La aparición de gobiernos no mayoritarios, el pluralismo partidista, la competitividad electoral a nivel federal, la fragmentación del poder político, así como el renovado papel del Congreso y sus comisiones legislativas en la definición del rumbo del país, son sólo algunos rasgos de este acomodamiento institucional que será analizado a lo largo de la presente investigación.

Durante el periodo autoritario las condiciones políticas del sistema político permitieron que el Ejecutivo fuera el centro articulador de la representación institucionalizada, dejando en las legislaturas los encargos de aprobar el programa presidencial y de proveer espacios para la negociación entre sectores y facciones del partido hegemónico, según señala Javier Hurtado.¹ A pesar de que el Congreso no fue el más importante espacio de representación formal en México durante la era presidencial, se debe mencionar que, conforme al esquema conceptual de Stephan Haggard y Mathew McCubbins, el comportamiento institucional de las legislaturas producía una ventaja organizacional para las Cámaras pues incentivaba la acción colectiva de los representantes permitiendo llevar a cabo reformas o ejecutar programas de gobierno sin mayor dificultad.²

De acuerdo con Silvia Gómez Tagle, tras la erosión del arreglo autoritario, el sistema político mexicano se vio obligado a llevar a cabo una reestructuración de sus contenidos institucionales para mantener su funcionamiento y consolidar su proceso de democratización.³ Algunos autores como Lorenzo Meyer, Juan Molinar, Jeffrey Weldon y Benito Nacif, coinciden en que una vez que el

¹Javier Hurtado. *El sistema presidencial mexicano*, México, FCE, 2001.

²Stephan Haggard y Mathew McCubbins. *Presidents, Parliaments and Policy*, Nueva York, Cambridge, 2001. El mencionado sistema de incentivos estaba construido sobre un conjunto de condiciones políticas como: 1) el control presidencial y partidista de las carreras políticas de los representantes, misma que llevaba a una fusión entre los intereses de los legisladores y los del partido hegemónico; 2) la centralización de los procesos electorales; 3) el control presidencial y partidista de los más importantes órganos de gobierno en las Cámaras; 4) la constante reproducción de las mayorías del partido hegemónico en la conformación legislativa; y 5) un conjunto de reglas formales e informales que operaban en la dinámica legislativa determinando los productos que producía el Congreso. Mediante estos mecanismos de control e injerencia sobre el legislativo, el Ejecutivo podía orientar, organizar y definir tanto el trabajo como los resultados legislativos.

³ Silvia Gómez Tagle. "México: los riesgos de la consolidación democrática", en *Nueva Sociedad*, Edición especial, Marzo de 2006.

Presidente de la República dejó de ser el centro gravitacional de la representación política, la atención de las demandas sociales y el funcionamiento del régimen pasaron a ser responsabilidades compartidas entre distintos partidos, poderes y órdenes de gobierno.⁴

Carlos Sirvent, José Woldenberg, María del Carmen Nava y Jorge Yáñez, sostienen que tras el vuelco electoral de finales del siglo XX (que prácticamente quitaba al Ejecutivo el monopolio del proceso representativo y que además depositaba en más de un partido la responsabilidad de dirigir el gobierno)⁵ el Poder Legislativo comenzó a funcionar como un relevante espacio público de negociación entre distintos poderes popularmente respaldados, recayendo ahora en el Congreso la tarea de tomar las más importantes decisiones públicas en nombre de los mexicanos.⁶ De este modo, coincidimos con la postura de Jacqueline Peschard, respaldada también por Lorenzo Arrieta, que sostiene que la ruptura del esquema autoritario abrió paso a modelos de toma de decisiones más abiertos e incluyentes pero a la vez más complejos. Junto con estos autores consideramos que en su nuevo y más importante papel en la política nacional, las legislaturas se han visto obligadas a ajustar su funcionamiento interno para seguir produciendo decisiones políticas en el nuevo equilibrio del poder político.⁷

Por todo lo anterior, la culminación del presidencialismo puede ser interpretada como un enorme reto para la Cámara de Diputados. El renovado papel de las legislaturas en el sistema y sus nuevas conformaciones plurales han llevado al legislativo transformar sus reglas, procesos, prácticas y rutinas a fin de reducir la incertidumbre en las interacciones y lograr así decisiones públicas eficientes, sólidas y sensibles al sentir popular.

⁴ Lorenzo Meyer. "La crisis del presidencialismo mexicano. Recuperación espectacular y caída estructural, 1982-1996", en *Foro Internacional*, Num. 1, enero-marzo de 1996; Benito Nacif. "Las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo en México tras el fin del presidencialismo", en *Política y Gobierno*, Num. 1, enero-junio de 2004; Juan Molinar y Jeffrey Weldon. *Los procedimientos legislativos en la Cámara de Diputados*, México, Porrúa, 2009

⁵ En las elecciones de 1988 el PRI no alcanzó las tres cuartas partes de la Cámara necesarias para realizar reformas constitucionales. En 1997 se conformó el primer gobierno sin mayorías en México pues ningún partido alcanzó la mitad más un diputado de la asamblea.

⁶ Carlos Sirvent. "Sistema político débil, Legislativo fuerte", en Béjar, Luisa y Waldman, Gilda, *La representación parlamentaria en México*, México, Gernika, 2004, pp.15-30; José Woldenberg. *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, México, Cal y Arena, 2000; María del Carmen Nava Polina, y Jorge Yáñez López. "The Effects of Pluralism in the Legislative Activity. The Mexican Chamber of Deputies, 1917-2000", trabajo presentado en el *International Research Workshop*, organizado por el Center for New Institutional Social Sciences, University in St. Louis, 2003.

⁷ Jacqueline, Peschard. "Respuestas institucionales a los problemas de la representación política en México", en Hémond, Aline y Recondo, David, *Dilemas de la democracia en México*, México, IFE, 2002, pp.293-303; Lorenzo Arrieta. "La nueva institucionalidad de la Cámara de Diputados", en Espinoza Toledo Ricardo y Weldon, Jeffrey. *¿Para qué sirve el Poder Legislativo?*, México, UAM/Porrúa, 2007, pp.65-81.

Respecto de lo anterior, Luisa Béjar considera que el temor de las élites políticas de que la actual configuración congresional (plural y tendiente a la dispersión) derive en una incapacidad del órgano legislativo para tomar decisiones, ha hecho que el actual marco institucional del Congreso conceda mayores facultades a los liderazgos partidistas.⁸ Apunta la autora que si bien este fortalecimiento de los líderes partidistas puede solventar los acuerdos e incentivar la cooperación entre los legisladores, también aumenta el riesgo de que se impongan cargas a la representación, derivando en un posible alejamiento del proceso representativo de las demandas del electorado. De este modo si los partidos políticos se llegasen a convertir en las agencias de representación⁹ más importantes en el Congreso, el proceso podría volverse altamente selectivo, siendo principalmente sensible a los intereses partidistas.

Sobre el renovado papel del Legislativo tras el cambio político en México, Karla Valverde sostiene que el más importante desafío para las Cámaras Congreso ante la consolidación del régimen democrático es la producción de acuerdos encaminados a atender áreas de vital importancia para el bienestar colectivo. El desarrollo social es para la autora una de las áreas estratégicas más relevantes para la conducción del país en tanto que permite procurar las condiciones de equidad necesarias en un régimen legítimo.¹⁰

Siguiendo los anteriores planteamientos, este trabajo pretende explorar cómo el actual aparato político institucional incide en el desempeño de la Cámara de Diputados, particularmente en una de sus más importantes comisiones legislativas, la de Desarrollo Social. A lo largo de la investigación nos enfocaremos principalmente a analizar cómo esta comisión se ve influenciada por el escenario político institucional contemporáneo y cómo la mencionada comisión contribuye (a través de sus funciones y procedimientos) al fortalecimiento del Poder Legislativo en su búsqueda por convertirse en un espacio fundamental de deliberación encaminada al bienestar social y de legitimación democrática. Del mismo modo, atenderemos las principales críticas realizadas a la representación

⁸ La práctica legislativa será entendida como el conjunto de acciones y decisiones que los representantes realizan dentro del Congreso. Estas acciones incluyen tanto la utilización de mecanismos formales como acciones no previstas en los reglamentos.

⁹ En adelante nos referiremos a las agencias de representación como aquellos actores políticos facultados para plantear y defender tanto las posturas como las demandas de otros elementos del sistema (electorado, grupos de interés, etc.) en el ámbito legislativo. Las agencias pueden ser partidos, legisladores, facciones, comisiones legislativas, grupos de trabajo y comités.

¹⁰ Karla Valverde. "¿Cumple el Congreso con las leyes que produce? El caso de la Ley General de Desarrollo Social en México", en Espinoza Toledo Ricardo y Weldon, Jeffrey, *¿Para qué sirve el Poder Legislativo?*, México, UAM/Porrúa, 2007, pp.355-380.

política en México por la vía legislativa, las cuales parecen centrarse en el argumento de un sistemático debilitamiento del vínculo representativo entre el circuito gubernamental y la sociedad.

El desarrollo de la presente investigación y sobre todo su sustento empírico fueron posibles gracias a la utilización de la base de datos provista por el proyecto PAPIIT “El Poder Legislativo en México en dos gobiernos divididos” dirigido por la Dra. Luisa Béjar Algazi. Esta base que conforma el pilar empírico de este trabajo, incluye información sistematizada y seleccionada mediante consideraciones teóricas previas en torno a iniciativas, perfiles biográficos y principales actividades del Congreso Mexicano desde el año 2000. Otras importantes fuentes fueron el archivo de la Cámara de Diputados, una serie de entrevistas realizadas a los diputados Héctor Hugo Olivares Ventura, Pablo Leopoldo Arreola y al asistente técnico de la Comisión de Desarrollo Social, el Maestro José Luis Sánchez Barragán, así como una encuesta que se le practicó a 12 integrantes de la Comisión de Desarrollo Social durante sus funciones en la LX Legislatura.

En el primer capítulo de esta investigación se presenta una conceptualización que será utilizada a manera de instrumental teórico para establecer categorías de análisis y marcos interpretativos en torno a la representación política, las comisiones en las legislaturas y los partidos políticos en el Congreso. A través de dicha conceptualización se pretende enmarcar el proceso de investigación para dotar al trabajo de un rigor teórico y conceptual que permita establecer relaciones causales entre fenómenos como la institucionalidad y la práctica legislativa de los representantes.

El capítulo segundo de la tesis consiste en una revisión histórica enfocada a reinterpretar el papel del Poder Legislativo y de las comisiones de la Cámara de Diputados en el sistema político durante el presidencialismo. Para la realización de este capítulo hemos partido del principio de que los pilares institucionales del actual funcionamiento de la Cámara de Diputados y de sus comisiones legislativas se pueden explicar a través de continuidades y discordancias con el modelo construido durante el autoritarismo en México.

Autores como María Amparo Casar, Juan Pablo Molinar, Alonso Lujambio, Benito Nacif y Jeffrey Weldon suelen sostener que a lo largo del arreglo autoritario del México posrevolucionario, las comisiones legislativas funcionaron como apéndices de la estructura ejecutiva, siendo oficialías

de partes al cuidado de la agenda presidencial en cada uno de sus ámbitos.¹¹ Este argumento comúnmente está acompañado de la idea de que si bien las comisiones estaban dotadas de ciertas facultades institucionales, éstas fueron compartimentos legislativos poco útiles debido a su debilidad operativa, a la existencia de un poder hegemónico y a su escaso nivel de institucionalización. No obstante, en esta investigación demostraremos que a pesar de no ser espacios de negociación y discusión inter-partidista, las comisiones legislativas fueron órganos de muy alta relevancia para el funcionamiento del régimen y la estabilidad del sistema político.

En el tercer capítulo introducimos una descripción del entramado institucional que actualmente opera en la Cámara de Diputados buscando puntualizar cómo el nuevo marco institucional del Congreso es tanto un avance como un reto para la consecución de esquemas representativos eficientes. Explicaremos también cómo las comisiones legislativas han ido adquiriendo un mayor peso en los más importantes procedimientos de la Cámara, reflejando a su vez mayores niveles de institucionalización. En el mismo capítulo demostraremos que ante este escenario de fragmentación del poder político en donde coexisten diversos elementos que pueden orientar la práctica legislativa de los representantes, éstos últimos tienden a optar por el electorado (en sentido amplio y abstracto) como su principal preocupación al momento de realizar sus acciones en el Congreso.

El capítulo final de este trabajo consiste en un análisis de la Comisión de Desarrollo Social en la LX Legislatura. A través de este estudio de caso intentamos hacer una descripción detallada de cómo las reglas, rutinas y prácticas surgidas tras la democratización del sistema político incentivan ciertos comportamientos. Defendemos que la Comisión de Desarrollo Social logró generar lazos de solidaridad entre los legisladores y contribuyó a que hubiera altos niveles de consenso que se tradujeron en un modelo eficiente de toma de decisiones en torno a la legislación social. Veremos que esta solidaridad lograda en el debate de iniciativas tendió a debilitarse al momento de tratarse temas relativos a la repartición presupuestal en donde se dieron más altos niveles de confrontación entre los intereses partidistas, regionales y grupales de los diputados. Resaltamos también la relación entre la

¹¹ Véanse María Amparo Casar, "Las bases político institucionales del poder presidencial en México", en Nacif, Benito y Elizondo Mayer-Sierra, Carlos (coords.). *Lecturas sobre el cambio político en México*, México, FCE/CIDE, 2002, pp.11-78; Alonso Lujambio, *Federalismo y Congreso en el cambio político de México*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1996; Benito Nacif, "El sistema de comisiones permanentes en la Cámara de Diputados", en Pérez, Germán y Martínez, Antonia (coords.). *La Cámara de Diputados en México, LVIII Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y Miguel Ángel Porrúa, México, 2000, pp.33-59; y Juan Molinar y Jeffrey Weldon, *Los procedimientos legislativos en la Cámara de Diputados*, México, Porrúa, 2009.

pertenencia partidista y el nivel de involucramiento de los legisladores en temas del desarrollo social así como el carácter político de las decisiones que finalmente se toman en torno a la justicia redistributiva. Argumentaremos en este capítulo que la práctica legislativa de los diputados en la comisión está determinada por un conjunto de factores político institucionales entre los cuales destacan sus expectativas futuras en torno a sus carreras políticas, su cercanía con las élites partidistas y el principio mediante el cual fueron electos para ocupar su asiento legislativo.

Justificación.

El hecho de que las legislaturas ratifiquen las más importantes decisiones públicas de una nación, las convierte en componentes fundamentales de la vida política como lo apunta John Carey.¹² Por su parte, Phillip Norton ha insistido en la relevancia de los cuerpos legislativos en el funcionamiento de las democracias contemporáneas argumentando que los primeros se han convertido espacios naturales para el desenvolvimiento de la representación institucionalizada, siendo instrumentos vitales del acuerdo democrático por su principio electivo popular.¹³ En atención a estas consideraciones respecto al papel de las legislaturas en los sistemas democráticos contemporáneos, reconocemos que para hacer un análisis sobre la forma en que ocurre y se desarrolla la representación política en el actual contexto político de nuestro país, es imperante estudiar la dinámica legislativa.

Ya que los congresos atienden un gran número de necesidades y deben responder a demandas muy diversas, los órganos legislativos modernos han priorizado un arreglo organizativo que se anticipa como la forma más racional de realizar sus tareas. Según Malcolm Shaw y John Lees, dicho arreglo consiste en la conformación de comisiones legislativas.¹⁴ Toda vez que las comisiones se plantean desde la teoría parlamentaria de Kaare Stroem como espacios funcionales altamente relevantes para la realización de las funciones legislativas, podemos esperar que en ellas se desarrollen procesos vitales de la representación política en México.¹⁵

¹² John Carey. "Competing Principals, Political Institutions, and Party Unity in Legislative Voting", en *American Journal of Political Science* No. 1, Vo. 51, 2007, pp. 92-107.

¹³ Phillip Norton. *Does Parliament Matter?*, Londres, Harvester Wheatsheaf, 1993.

¹⁴ Malcolm Shaw. "Committees in Legislatures", reeditado en Norton, Phillip. (coord.). *Legislatures*, Nueva York, Oxford University Press, 1990, pp.237-267.

¹⁵ Kaare Stroem. "Parliamentary Committees" en Herbert Döring (coord.). *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, Universidad de Mannheim, Center of European Social Research, 1995, pp.249-307.

Alfredo Cogco menciona que desde la fundación del Estado Revolucionario, la justicia social en México ha sido considerada como una directriz gubernamental.¹⁶ No obstante, el trabajo especializado del Poder Legislativo en esta área es bastante reciente, pues la conformación de una comisión legislativa encargada del desarrollo social se dio hasta comienzos del siglo XXI.¹⁷ Al parecer de Rolando Cordera, desde su creación en la LIX Legislatura, la Comisión de Desarrollo Social ha adquirido una gran responsabilidad en la legitimación del régimen democrático ya que sus decisiones impactan a la población y determinan gran parte de la contribución del Legislativo al bienestar de la sociedad mexicana.¹⁸

En el presente trabajo, la Cámara de Diputados mexicana será estudiada a partir de la LVIII Legislatura dado que esta es la primera legislatura inaugurada bajo un diseño institucional (expresado en la nueva Ley Orgánica del Congreso de 1999 y en ciertas reformas constitucionales) que articula la pluralidad democrática del órgano. Analizar las legislaturas que han operado bajo la estructura de incentivos de una nueva hecchura político institucional más plural y abierta, ayudará a establecer comparaciones entre la operación de las viejas reglas del congreso con el nuevo entramado democrático, el cual se espera que incentive mayores niveles de inclusión, deliberaciones de mayor calidad y decisiones políticas tendientes a procurar el bienestar colectivo.

En el año 2000 se registra en México el primer gobierno en el cual ni el partido en el Ejecutivo ni ningún otro partido cuentan con una mayoría en el Congreso, generando un equilibrio partidista y de poderes completamente distinto al que hubo durante muchos años en el sistema político. Esto anticipa la existencia de una nueva lógica de negociación para la toma de decisiones públicas como lo confirma Rosa María Mirón.¹⁹ Asimismo, las transformaciones en el aparato institucional del Congreso que son claramente observables a partir de la LVIII Legislatura, han hecho que las comisiones legislativas cumplan, según Cecilia Mora y Khemvirg Puente, con funciones renovadas y más relevantes tanto en el Congreso como en el sistema político, pues ahora sus facultades formales y

¹⁶ Alfredo Cogco, Miriam Rodríguez Vargas y Jorge Alberto Pérez Cruz. "Un análisis de la política social en México a través de los programas implementados por la Secretaría de Desarrollo Social y su relación con la descentralización de funciones: una mirada desde lo local", en *Iberofórum*, Revista de Ciencias Sociales de la Universidad Iberoamericana. Año V, No. 9. Enero-Junio de 2010, pp.1-35.

¹⁷ En la LVIII Legislatura (2000-2003) se creó la primera comisión de desarrollo social, denominada Comisión de Desarrollo Social y Vivienda. Fue hasta la LIX Legislatura (2003-2006) cuando estas dos comisiones se desempeñaron separadamente.

¹⁸ Rolando Cordera Campos y Leonardo Lomelí Vanegas, *La política social moderna: evolución y perspectivas. Resumen ejecutivo y consideraciones finales*, serie Cuadernos de Desarrollo Humano, 26, julio de 2005.

¹⁹ Rosa María Mirón Lince, "El protagonismo del PRI en el Senado", en Béjar, Luisa. (coord.). *Qué hacen los legisladores en México*, México, UNAM/Porrúa, 2009, pp.221-244.

su posición de privilegio en el proceso de elaboración de ley, las colocan como sujetos centrales de estudio para el análisis del proceso representativo en México.

Ahora bien, la justificación del estudio de caso de la Comisión de Desarrollo Social en la LX Legislatura se sustenta en que ésta es la primera legislatura en que la comisión es formalmente reconocida como un espacio institucional especializado para el tratamiento, gestión y mejoramiento de la justicia social. Por otra parte, la LX es la primera legislatura en la que la comisión de Desarrollo Social orienta sus operaciones legislativas a través de los lineamientos jurídicos de una Ley de Desarrollo Social, lineamiento que según Karla Valverde se ha erigido como un punto natural de referencia para la procuración de la justicia social desde el ámbito legislativo y cuyo impacto en la justicia social merece ser analizado con detenimiento.²⁰ A su vez, la decisión de hacer un estudio de la Comisión de Desarrollo Social se desprende de las siguientes razones histórico-políticas:

- Esta es una comisión altamente relevante al momento de considerar la efectividad el régimen democrático del país, pues tiene a su cargo las tareas de abatir la pobreza, reducir la desigualdad, vigilar el cumplimiento de los objetivos de la política social, así como de vigilar el buen uso de los recursos de los programas sociales, evitando su uso político y clientelar. De esta manera, la Comisión de Desarrollo Social contribuye al fortalecimiento de la democracia, entendida como un sistema de vida comprometido con el avance económico, social y cultural de un pueblo.
- La comisión tiene el encargo de impulsar la política social a través de la repartición de bienes, tanto colectivos como grupales, respondiendo a demandas de naturaleza diversa y provenientes de una gran cantidad de elementos del sistema político.
- En torno a un tema prioritario de la política nacional como el desarrollo social, será posible observar la forma en que se organiza una comisión legislativa para representar los intereses del pueblo mexicano.

Haber seleccionado el estudio de una comisión como vía para aproximarnos a un mayor conocimiento de la nueva institucionalidad en la Cámara de Diputados tiene también una

²⁰ Karla Valverde y Erika Palma. “¿Cumple el Congreso con las leyes que produce? El caso de la Ley General de Desarrollo Social en México”, en Espinoza Toledo Ricardo y Weldon, Jeffrey, *¿Para qué sirve el Poder Legislativo?*, México, UAM/Porrúa, 2007, pp.355-380; Karla Valverde y Erika Palma, “Ley General de Desarrollo Social: Un nuevo papel para las organizaciones sociales en México”, en *Estudios Políticos*, Num.8, mayo-agosto de 2006.

justificación analítica que amerita ser detallada. Mediante el estudio minucioso de las principales reglas, prácticas y operaciones que se llevan a cabo en una comisión, es posible conocer el grado de institucionalización del órgano legislativo toda vez que a la Comisión de Desarrollo Social se la puede considerar como un subórgano deliberativo, determinado por un arreglo institucional determinado. Ya que las comisiones legislativas reproducen y acatan un mínimo de reglas escritas dentro del Congreso, se hace necesario analizar la forma en que una de estas partes del entramado general, interpreta, cumple o transgrede las normas a fin de desarrollar sus principales procesos en la tarea de representar a la sociedad mexicana. Con esto buscamos conseguir un esquema puntual sobre cómo la institucionalidad que se está generando en la Cámara, afecta de modo real la práctica representativa de un espacio de toma de decisiones. Bajo este entendido, consideramos que la Comisión de Desarrollo Social podrá reflejar algunos aspectos importantes del punto en el que se encuentra este proceso de institucionalización.

Debemos agregar que entendemos la institucionalización como un proceso dual en el cual las sub-partes de una organización reflejan y a la vez contribuyen a consolidar una red de normas y prácticas legislativas.

Finalmente, la viabilidad analítica de este estudio de caso es concedida por la profundidad que se busca conseguir. Dado que el objeto de estudio no excede en dimensiones la capacidad explicativa de este proyecto, tenemos un universo de variables, categorías e instrumentos relativamente manejable. Esta ventaja de focalizar el esfuerzo investigativo busca transformarse en una oportunidad para conocer con la mayor precisión posible el funcionamiento de un espacio de toma de decisiones.

Propuesta teórico metodológica.

La influencia de las instituciones en el desempeño de las legislaturas ha sido estudiada por diferentes autores entre los cuales destacan George Tsebelis, Kenneth Shepsle y Nelson Polsby.²¹ Dichos pensadores coinciden en que tanto los procedimientos como los resultados que produce una legislatura están fuertemente determinados por el contexto institucional que los enmarca. El uso de la

²¹ George Tsebelis., *Nested Games. Rational Choice in Comparative Politics*. Berkeley, University of California Press, 1990; Kenneth Shepsle y Mark Bochek. *Las fórmulas de la política: instituciones, racionalidad y comportamiento*. México, Taurus, 2005; Nelson Polsby. "Institutionalisation of the US House of Representatives", en *American Political Science Review*, Num. 62, 1968.

teoría neo institucional como pilar de la presente investigación se debe principalmente a que permite estudiar a los actores políticos y sus comportamientos dentro de marcos estratégicos de acción que contribuyen a que el proceso representativo pueda desarrollarse aún en instancias gubernamentales cohabitadas por elementos con intereses opuestos. A través de los conceptos centrales de esta teoría se explicarán las relaciones entre el comportamiento legislativo y el entorno institucional que incentiva determinados resultados. La teoría neo institucional a su vez nos permitirá establecer un marco de análisis para catalogar el comportamiento del Congreso mexicano en términos de eficiencia y receptividad, dando visos sobre la calidad de la representación legislativa antes y después del acuerdo democrático.

El enfoque metodológico empleado en el presente trabajo, es el de estudio de caso. Siguiendo la propuesta de agenda de investigación de Juan Pablo Luna, se ha considerado pertinente la utilización de este método, debido sobre todo, a la creciente necesidad de construir un cuerpo de conocimiento focalizado y profundo en torno al funcionamiento de las instituciones legislativas de los nuevos regímenes en América Latina, siendo de especial interés en la agenda académica, estudiar la forma en que estas instituciones se vinculan con la ciudadanía.²²

En este análisis basado en la metodología de estudio de caso consideraremos pues, variables institucionales y partidistas como las reglas para el proceso de elaboración de ley, las normas electorales, la selección de candidatos y las reglas para la competencia partidista. Asimismo involucraremos variables para estudiar el ámbito individual de los legisladores como trayectorias políticas, experiencia parlamentaria, etc. Este cuerpo de variables será sistematizado y analizado a partir de tablas de frecuencia y correlaciones estadísticas a fin de determinar su impacto tanto en los procesos como en los resultados que genera la Comisión de Desarrollo Social en la LX Legislatura de la Cámara de Diputados.

Particularmente en las sociedades modernas y en las democracias en proceso de consolidación, el desarrollo social constituye uno de los pilares más relevantes del desenvolvimiento de una colectividad. A través de la gestión de desarrollo social, se potencia, según Huntington, Weale y Morlino, el crecimiento multidimensional de las naciones, se consolida el compromiso de la esfera gubernamental con la justicia redistributiva, y se puede legitimar la vocación democrática de un

²² Juan Pablo Luna, "Representación Política en América Latina: Hacia una nueva Agenda de Investigación", en *Política y Gobierno*, Vol. XIV, No. 2, 2007, pp. 391-435.

país.²³ Por lo anterior, la Comisión de Desarrollo Social (que forma parte de esa estructura institucional encargada de velar por el fomento de las condiciones de igualdad para la sociedad mexicana), es considerada como un órgano crucial dentro del desenvolvimiento y consolidación de la democracia en México.

En función de lo anterior, elaborar un estudio de caso de la Comisión de Desarrollo Social, tiene una pertinencia teórico metodológica fundada en el argumento de que ésta es un espacio crucial de construcción de la representación política, una arena de legitimación democrática y un órgano encargado de conseguir metas comunes.

De acuerdo con Kröll, analizar a fondo las especificidades de los procesos, reglas, interacciones y rutinas que se verifican en el interior de la Comisión de Desarrollo Social, significará entender la dinámica de uno de los circuitos neurálgicos de la democracia representativa como un caso específico, como un elemento integrado dentro de un sistema que posee patrones de conducta conmensurables.²⁴ La Comisión de Desarrollo Social constituye en sí misma una unidad de análisis ya que es un órgano con un propósito y un encargo concretos, que produce sus resultados y desarrolla sus procesos en una red de normas, significados, criterios, procedimientos e incentivos propios.

Es preciso agregar que la finalidad del presente estudio de caso es principalmente intrínseca. Es decir, el propósito que persigue el trabajo es alcanzar una comprensión profunda del fenómeno representativo que se desarrolla en el interior de la comisión más no propone desarrollar una construcción teórica sustentada en los hallazgos de la investigación. No obstante, se utilizará como referente, un instrumental teórico conceptual que será constantemente contrastado con los resultados que arroje la investigación a través de sus datos empíricos. En este sentido proyectaremos este trabajo como un estudio de caso configurativo-ordenado que intenta interpretar patrones de los elementos que conforman la comisión (diputados, partidos, reglas, rutinas y procedimientos) fundamentados a partir de postulados teóricos y de conceptos generales, lo cual excluye toda posibilidad de desarrollar teorías generales o argumentos aplicables a la legislatura en su conjunto.

²³ Samuel Huntington. *El orden político en las sociedades en cambio*, Buenos Aires, Paidós, 1972; Albert Weale. *Equality and Social Policy*. Londres, Routledge, 1978; y Leonardo Morlino, *Democracias y democratizaciones*, México, Cepcom, 2005.

²⁴ Hans Gundermann Kröll. "El método de los estudios de caso", en Tarrés, María Luisa. (coord.). *Observar, escuchar y comprender*, México, Porrúa, FLACSO, COLMEX, 2008, pp. 251-286.

Para la realización de este estudio de caso, se emplearán técnicas cuantitativas y cualitativas pues como lo señala Howard Becker, es recomendable para la viabilidad y la consistencia metodológica que los estudios de caso utilicen y combinen estas técnicas.²⁵ La información para la realización del estudio cuantitativo será extraída de una serie de bases de datos y referencias numéricas que permitirán comprobar las hipótesis de la investigación. A través de la codificación de la información referente a las iniciativas, los perfiles biográficos y el trabajo en las comisiones se le otorgarán consideraciones numéricas al estudio del congreso. Asimismo, nos serán de mucha utilidad las entrevistas a profundidad como parte de la maquinaria cualitativa del trabajo, pues con ellas se pretende incrementar el grado de penetración en el entendimiento de la estructura dinámica y de toma de decisiones de la comisión.

Por su parte, el método histórico comparativo se ajusta a uno de los propósitos de esta investigación (que es conocer la evolución institucional del Poder Legislativo y de sus comisiones a través del tiempo) estableciendo como dos espacios temporales con características político institucionales propias, el período autoritario y el arreglo democrático en México.

Hemos resuelto emplear este método de análisis debido a que compartimos la percepción de diversos especialistas en el tema como Irma Méndez, Carlos Sirvent y Lorenzo Arrieta. Estos autores sostienen que la Cámara de Diputados registró un punto de inflexión verificable en los últimos años del siglo XX.²⁶ El propósito de hablar de una nueva institución a partir de una coyuntura política en el país, sirve fundamentalmente para encontrar aquellas divergencias y continuidades que muestra la Cámara de Diputados a lo largo del tiempo. Las categorías de análisis inter-temporales planteadas en este trabajo serán la institucionalización de las comisiones legislativas, las reglas formales del Congreso, el pluralismo partidista en el interior de la Cámara y las funciones de la legislatura en el sistema político mexicano.

²⁵ Howard Becker. "Observación social y estudios de casos sociales", en L. David Sills, *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales*, tomo 7, Madrid, Aguilar, pp-384-389.

²⁶ Véanse Irma Méndez. *Transición a la democracia en México*, México, Fontamara-FLACSO, 2006; Carlos Sirvent. "Sistema político débil, Legislativo fuerte", en Béjar, Luisa y Waldman, Gilda, *La representación parlamentaria en México*, México, Gernika, 2004, pp.15-30; Lorenzo Arrieta, "La nueva institucionalidad de la Cámara de Diputados", en Espinoza Toledo Ricardo y Weldon, Jeffrey *¿Para qué sirve el Poder Legislativo?*, México, UAM/Porrúa, 2007, pp.65-84.

Hipótesis.

Basándonos en la tipología de Michael Mezey para el análisis legislativo, mientras el poder político en México permaneció centralizado generando una estructura de incentivos que motivaba a la disciplina de los legisladores hacia su partido, la Cámara de Diputados describió el comportamiento de una legislatura marginal, altamente sensible a las demandas e intereses del Poder Ejecutivo.²⁷ A su vez, durante el periodo autoritario, bajo los términos de Haggard y McCubbins, la Cámara tuvo altos niveles de “decisividad” para resolver los asuntos que le eran confiados, aprobando con celeridad altos porcentajes de proyectos de ley provenientes del Ejecutivo.²⁸ Empero ante el cambio democrático que les otorgó a las legislaturas un renovado y más importante rol en el sistema político, al Congreso en México se le presentó la oportunidad de dejar de ser una institución marginal, teniendo todas las posibilidades de determinar su propia agenda y de realizar sus funciones representativas de manera autónoma aunque en un contexto más complejo y de mayor confrontación.

Sarah Binder y David Mayhew apuntan que cuando se presentan gobiernos sin mayorías, al haber asambleas autónomas que albergan cantidades considerables de intereses, la complejidad organizativa del órgano parlamentario se eleva considerablemente, reduciendo la capacidad de las legislaturas para dictaminar los asuntos que son puestos a su consideración.²⁹ Ernesto Calvo agrega que los altos niveles de disciplina partidista en Latinoamérica, aunados a una dinámica de “bloqueo de agendas” de los partidos mayoritarios en los congresos, tienden a generar bajos niveles de dictamen en las legislaturas.³⁰ No obstante, debemos señalar que estas mismas características que pueden reducir la eficiencia legislativa y detener los procesos de creación de ley, también pueden producir mayores niveles de “resolutividad” en las decisiones públicas como lo señalan Haggard y McCubbins.³¹ En vista de las anteriores consideraciones podemos esperar que en la Cámara de Diputados mexicana la eficiencia (en términos de dictamen y resolución de asuntos) será relativamente baja, aunque suponemos que el mismo escenario plural y la necesidad de negociación entre actores y agencias de representación, pueden originar decisiones estables y legítimas.

²⁷ Michael Mezey, *Comparative Legislatures*, Durham, Duke University Press, 1979.

²⁸ Stephan Haggard y Mathew McCubbins, *Presidents, Parliaments and Policy*, Nueva York, Cambridge, 2001.

²⁹ Sarah Binder, *Stalemate. Causes and Consequences of Legislative Gridlock*, Washington, Brookings Institution, 2003; David Mayhew, *Divided We Govern: Party Control, Lawmaking and Investigations, 1946-1990*, New Haven, Yale University Press, 1991.

³⁰ Ernesto Calvo, “The Responsive Legislature: Public Opinion and Lawmaking in a Highly Disciplined Legislature”, en *British Journal of Political Science*, No. 37, 2007, pp.263-280.

³¹ Stephan Haggard y Mathew McCubbins, *Presidents, Parliaments and Policy*, Nueva York, Cambridge, 2001.

Teóricos como George Tsebelis, Kenneth Shepsle, Gary Cox y Matthew McCubbins, coinciden en que un contexto legislativo caracterizado por el pluralismo puede generar mayor incertidumbre tanto en los intercambios y salidas legislativas como en las carreras de los representantes,³² por lo que es esperable que los tomadores de decisiones busquen aproximarse a los más importantes elementos del sistema político a través de estrategias de vinculación de tipo programático como lo menciona Herbert Kitschelt.³³ En este mismo sentido, Ronald Inglehart sugiere que en contextos de democracia post-transicional, como el caso mexicano, este reparto programático de bienes tendrá un referente directo en los valores y necesidades de las sociedades.³⁴ Consideramos por esto, que a partir de las conformaciones no mayoritarias de la Cámara de Diputados se puede esperar un considerable incremento en los esfuerzos de los representantes por aproximarse al sistema político a través de la iniciación de leyes y presumimos que mientras mayores sean los niveles de competitividad electoral, más interés tendrán los legisladores en establecer vínculos programáticos con segmentos estratégicos del sistema político.

Los planteamientos teóricos de Lawrence Longley, David Olson y William Crowther para el estudio de las comisiones legislativas indican que en un contexto de democratización, el peso específico de las comisiones en la representación política y en el sistema, tenderá a incrementarse junto con el nivel de institucionalización de las mismas.³⁵ A su vez, Malcolm Shaw y John Lees afirman que al no haber un partido hegemónico que determine su funcionamiento y sus resultados, se espera que las comisiones legislativas ejerzan su capacidad de veto como guardianes del proceso legislativo salvaguardando derechos de propiedad que les permiten a las agencias de representación promover sus intereses políticos y repartir bienes en áreas focalizadas de la política nacional. En atención a estas consideraciones normativas podemos esperar que a partir del cambio democrático en

³² George Tsebelis. *Nested Games. Rational Choice in Comparative Politics*. Berkeley, University of California Press, 1990; Kenneth Shepsle y Mark Bochek. *Las fórmulas de la política: instituciones, racionalidad y comportamiento*. México, Taurus, 2005; Gary Cox y Mathew D. McCubbins. *Setting the Agenda: Responsible Party Government in the US House of Representatives*, Nueva York, Cambridge University Press, 2005.

³³ Herbert Kitschelt. "The demise of clientelism in affluent capitalist democracies" en Kitschelt, Herbert y Wilkinson, Steven (coords.), *Patrons, Clients and Policies*, Nueva York, Cambridge University Press, 2007, pp.298-321.

³⁴ Ronald Inglehart. *Culture Shift in advanced industrial society*, Nueva Jersey, Princeton University Press, 1990; Ronald Inglehart, *Modernization and Postmodernization. Cultural, Economic and Social Change in 43 Societies*, Nueva Jersey, Princeton University Press, 1997.

³⁵ Lawrence Longley. "Parliamentary Committees: Changing Perspectives on Changing Institutions", en Longley, Lawrence y Davidson, Roger. (coords.). *The New Roles of Parliamentary Committees*, Londres, Cass, 1998; David Olson y William Crowther. "Committees in New and Established Democratic Parliaments: Indicators of Institutionalization", trabajo presentado para el congreso *Committees in New and Established Democracies: An International Conference*, Greensboro, Universidad de Carolina del Norte, 1998.

México, las comisiones legislativas adquieran más relevancia en el proceso representativo, que sean los centros deliberativos formales más importantes del sistema y que aumenten sus niveles de institucionalización contribuyendo a mejorar el proceso representativo.

En el caso de la Comisión de Desarrollo Social podemos esperar que el pluralismo, la fragmentación, la competitividad y la consiguiente necesidad de establecer negociaciones entre partidos e intereses, se traducirán en constantes tensiones entre partidos y representantes, las cuales podrán derivar en una baja eficiencia de la comisión para dictaminar iniciativas y realizar otras tareas. Del mismo modo, presumimos que la influencia de los liderazgos partidistas sobre la práctica legislativa de los integrantes de la Comisión de Desarrollo Social determinará gran parte de los procesos y resultados producidos en este subórgano legislativo. Finalmente, basados en los hallazgos de Charles Finocchiaro, presumimos que dada la relevancia electoral, política y social de los temas que se atienden en la comisión, habrá un alto grado de confrontación entre las agencias de representación al momento de reclamar el crédito por las decisiones políticas en torno a la legislación producida por la comisión.³⁶

³⁶ Charles Finocchiaro, "Credit Claiming, Party Politics, and the Rise of Legislative Entrepreneurship in the Postbellum Congress", trabajo presentado en el congreso de la American Political Science Association, 2006.

1.- Conceptualización.

1.1.- Nuevo institucionalismo.

De acuerdo con Guy Peters, las instituciones son un conjunto de reglamentaciones, rutinas, supuestos y procedimientos capaces de incentivar tanto los comportamientos como las actitudes de quienes conforman un órgano gubernamental.³⁷ Peters reconoce que las instituciones poseen la capacidad de moldear la conducta individual y de los grupos gracias a que generan una serie de regularidades en los procedimientos y en el comportamiento de los actores políticos. De este modo las instituciones facilitan la toma de decisiones colectivas reduciendo la incertidumbre y minimizando los costos en los intercambios entre actores políticos o entre el gobierno y la sociedad.

Debido a la complejidad y al contexto de alta incertidumbre en que se desarrolla la vida política (particularmente en el ámbito legislativo), las instituciones se convierten en dispositivos necesarios para la efectiva gestión y realización de procedimientos gubernamentales. De este modo ayudan a que los procesos políticos sean más eficaces, en tanto que proporcionan un orden procedimental y la información necesaria para eficientizar los procesos de toma de decisiones.

Según Gretchen Helmke y Steven Levitsky, los actores políticos que se desenvuelven dentro de un órgano gubernamental responden a una combinación de reglas formales e informales. Atendiendo este planteamiento consideramos que sería incorrecto centrar nuestro análisis únicamente en las normas escritas que determinan el juego político dentro del Congreso mexicano.³⁸ Para aclarar este punto, es preciso definir que las instituciones formales se caracterizan por estar contenidas en códigos escritos mientras que las informales (que son “reglas socialmente compartidas generalmente no escritas) se crean, se comunican y se establecen fuera de los canales oficialmente sancionados”.³⁹ Agregan los autores que estos dos tipos de instituciones se relacionan entre sí de diversas maneras. En ocasiones puede haber oposición, en otras completo o bien se puede darse el caso de que se sustituyan las reglas formales por las informales.

³⁷ Guy Peters. *El nuevo institucionalismo*, Barcelona, Gedisa, 1999.

³⁸ Gretchen Helmke y Steven Levitsky, “Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda”. Working Paper #307, Septiembre 2003.

³⁹ “Ibid”, p.9.

Dentro de los distintos enfoques comprendidos en la teoría neo institucional, hemos estimado la corriente histórica, particularmente la propuesta de Sven Steinmo, Steven Krasner, Kathleen Thelen y Frank Longstreth. La vertiente histórica del nuevo institucionalismo considera que a pesar de que las instituciones sufran transformaciones a lo largo del tiempo, las formas institucionales pasadas plasman su huella o ejercen cierta influencia sobre los formatos que operan actualmente, a lo que Krasner denomina como dependencia del rumbo.⁴⁰ En este sentido, es probable que las instituciones de una legislatura muestren cierta correspondencia (de continuidad) con respecto de las que anteriormente funcionaban.

El nuevo institucionalismo histórico tiene su base argumentativa en dos premisas al parecer de Krasner y Steinmo. La primera (y tal vez la más importante), es que los acontecimientos políticos suceden dentro de un determinado contexto histórico el cual impacta de manera importante en los resultados de las decisiones políticas. Entiéndase esto como la influencia de las coyunturas políticas en los procesos de toma de decisiones. Otro pilar argumentativo de este enfoque es la capacidad de los actores políticos para aprender de experiencias previas. Según Krasner, si bien los actores pueden generar cierta memoria, también los órganos y las instituciones tienen la capacidad de aprender y desarrollar conocimientos a lo largo del tiempo.

Como indican Thelen, Steinmo y Lonstreth, el nuevo institucionalismo histórico supone una dualidad en el estudio del comportamiento de los actores políticos. Esta dualidad se observa por una parte en el deseo de los actores por satisfacer necesidades propias y por otra parte en el hecho de que los actores son generalmente respetuosos de las reglas que operan en su ámbito de acción. Así, las decisiones políticas más significativas dentro de un régimen corresponden a una conjunción entre las normas, el contexto y los intereses de los propios tomadores de decisiones. Bajo esta lógica podemos advertir que la nueva institucionalidad de la Cámara de Diputados mantiene algunos rasgos e influencia de la anterior institucionalidad a pesar de haber sufrido un proceso de adaptación iniciado con el derrumbamiento del arreglo autoritario. Es decir, la ruta que ha seguido el desarrollo institucional de la Cámara y del sistema político, tiene un referente directo en las formas institucionales que fueron cimentadas a lo largo del período autoritario.

⁴⁰ El concepto de *dependencia del rumbo* refiere a que hay cierta inercia que conduce a que las instituciones reflejen valores y formas similares a las que anteriormente presentaron. Véase Steven D. Krasner, "Approaches to the State: Alternative Conceptions and Historical Dynamics", en *Comparative Politics* No.16, enero de 1984.

Dado que nuestra investigación considera a las comisiones legislativas como parte de su objeto de estudio, hemos considerado la aplicación de estos argumentos al estudio de las comisiones. Esta aproximación de David Olson y William Crowther estima que uno de los factores formativos de las comisiones legislativas es el legado del pasado. Según estos autores, el legado de un partido hegemónico en el sistema aunado a la existencia de comisiones poco activas dentro de legislaturas débilmente institucionalizadas, supone grandes retos para la democratización de la representación política. Los autores exponen que ciertos patrones de comportamiento en las instituciones tienden a permanecer en el tiempo y que las comisiones deben superar una serie de obstáculos derivados de su pasado en los regímenes autoritarios.⁴¹

1.2.- Representación política.

Como idea y como práctica gubernamental, el significado de la representación ha merecido un largo debate a lo largo de la historia del pensamiento político.⁴² Si bien es cierto que el esfuerzo por dotar de valores y significados a la representación política es de gran relevancia para comprender este concepto, la presente investigación propone analizar cómo la representación se desarrolla en el marco institucional mexicano.⁴³ La anterior consideración se desprende del pensamiento de teóricas como Jane Mansbridge o Melissa Williams, quienes argumentan que para construir una idea completa de representación, ésta debe ser analizada desde un ángulo institucional en conexión con las necesidades y características de sistemas sociales determinados.⁴⁴ En este sentido reconocemos que a través del estudio de las instituciones es posible hacer un diagnóstico integral de la representación política por

⁴¹ David Olson y William Crowther. "Committees in New and Established Democratic Parliaments: Indicators of Institutionalization", trabajo presentado para el congreso *Committees in New and Established Democracies: An International Conference*, Greensboro, Universidad Carolina del Norte, 1998.

⁴² Para conocer este debate en torno al concepto de representación y sobre todo en lo referente a la paradoja irreconciliable independencia-mandato. Véanse Edmund Burke. "Discurso a los electores de Bristol", en Burke, E. *Textos Políticos*, FCE, México, 1988; Bernard Manin. *Los principios del gobierno representativo*, Madrid, Alianza, 1998; John Stuart Mill. *Consideraciones sobre el gobierno representativo*, México, Gernika, 1991; Hanna Pitkin. *El concepto de representación*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985.

⁴³ La propuesta teórico-metodológica de esta investigación intenta realizar un acercamiento a la representación a partir del desempeño legislativo de las comisiones y de los representantes desde el año 2000 y particularmente de los integrantes de la Comisión de Desarrollo Social en la LX Legislatura.

⁴⁴ Jane Mansbridge. "Rethinking Representation" en *The American Political Science Review*, Vol. 97, Num. 4, Nov., 2003, pp. 515-528; Melissa Williams. *Voice, Trust and Memory: Marginalized Groups and the Failings of Liberal Representation*, Princeton, Princeton University Press, 1998.

lo que en lo sucesivo nos referiremos a la representación como un fenómeno que se desarrolla inminentemente (aunque no de manera exclusiva) en el ámbito institucional legislativo y que para ser operativamente efectiva, debe traducir el respaldo popular en un desempeño eficiente logrando decisiones democráticas y justas.

Al hacer un estudio semántico de la representación, Hanna Pitkin propone una división del concepto en cuatro dimensiones, la formal, la descriptiva, la sustantiva y la simbólica. La dimensión formal de la representación consiste en la conformación del mandato, fundada sobre un conjunto de reglas y procedimientos que autorizan a los representantes para ocupar sus cargos. El aspecto descriptivo de la representación se refiere a la semejanza que existe entre los representantes y sus electorados bajo el entendido de que los miembros cada grupo en la sociedad poseen las características y la sensibilidad necesarias para abogar por los intereses de sus grupos. La dimensión sustantiva de la representación consiste en la activación de los órganos públicos y se materializa en las acciones de los representantes en los espacios de toma de decisión. Por último, el aspecto simbólico de la representación está vinculado a la interpretación que los representados realizan en torno a sus representantes.

Toda vez que uno de los objetivos centrales de la presente investigación es estudiar cómo las instituciones afectan tanto el comportamiento como los productos legislativos, nos enfocaremos a describir la manera en que se articulan los ámbitos sustantivo y formal de la representación política en la Cámara de Diputados tras el cambio democrático en México.

1.2.1.- El proceso representativo.

Para operacionalizar el concepto de representación sustantiva de Hanna Pitkin, retomaremos la noción de proceso representativo de Laura Valencia.⁴⁵ El proceso representativo se define como el conjunto de actividades que realizan las legislaturas para atender y resolver las necesidades de una nación.⁴⁶ Esta noción tiene un claro referente en la representación sustantiva en tanto que describe a las legislaturas en acción, enfocándose en la forma en que los mecanismos internos de las asambleas

⁴⁵ Laura Valencia se refiere a este como “función representativa”. Sin embargo nosotros hemos propuesto sustituir el término por “proceso representativo” a fin de evitar confusiones con la acepción estructural funcionalista del concepto.

⁴⁶ Laura Valencia. *La representación parlamentaria*, México, UAM/Cámara de Diputados/Porrúa, 2007.

generan respuestas a las diferentes demandas emanadas del proceso político social a través de movimientos concretos.

En vista de que el proceso representativo es expresado por Laura Valencia en términos de una secuencia vinculatoria entre el espacio de toma de decisiones públicas y las preferencias de la sociedad, nos serviremos de los conceptos de representación anticipatoria y representación giroscópica, elaborados por Jane Mansbridge. Tales conceptos serán de utilidad para conocer las diferentes etapas funcionales que comprende el proceso representativo. La representación anticipatoria se refiere a cómo los representantes se adelantan a las preferencias de sus electores analizando qué tipo de decisiones públicas y acciones de gobierno les generarán mejores recompensas en elecciones futuras. La representación giroscópica, por su parte, se concentra en cómo los representantes usan sus propias experiencias para realizar sus tareas representativas.⁴⁷ Como podemos ver, la representación anticipatoria y la giroscópica se refieren a una etapa previa a las acciones visibles de los legisladores y nos sitúan en el momento en el cual los representantes interpretan al sistema político detectando o bien anticipando las necesidades de la colectividad para planear los cursos de acción legislativa que serán útiles tanto para su futuro político como para el bienestar de los representados.

Un segundo momento del proceso representativo (posterior a la planeación en las acciones anticipatorias y giroscópicas) ocurre cuando los representantes realizan un conjunto de acciones o esfuerzos tangibles. En este caso, consideramos dentro de la etapa tangible del proceso a aquellos esfuerzos realizados por los representantes en función de sus atribuciones formales y que comúnmente se materializan en la presentación de iniciativas, el trabajo en comisiones, la votación plenaria e incluso las visitas a los distritos, según lo afirman Jenniffer Piscopo, Leslie Schwindt Bayer y Guillermo Mollinelli.⁴⁸

Ya que hemos dividido al proceso representativo en etapas procesales, proponemos llegar más a fondo en su estudio mediante la utilización de criterios de medición que nos permitan caracterizarla en su eficiencia y calidad.

⁴⁷ Jane Mansbridge. "Rethinking Representation" en *The American Political Science Review*, Vol. 97, Núm. 4, Nov., 2003, pp. 515-528.

⁴⁸ Jenniffer Piscopo. "Setting Agendas for Women: Substantive Representation and Bill Introduction in Argentina and Mexico", Tesis de Doctorado, 2010; Leslie Schwindt-Bayer. *Political Power and Women's Representation in Latin America*, Oxford, Oxford University Press, 2010; Guillermo Mollinelli, Valeria Palanza y Gisela Sin. *Congreso, Presidencia y Justicia en Argentina*, Buenos Aires, Grupo Editorial Latinoamericano, 1991.

Sarah Binder sostiene que la eficiencia de un órgano representativo guarda una estrecha relación con su capacidad para crear salidas o soluciones programáticas a demandas ciudadanas y a problemas de carácter colectivo.⁴⁹ Jay Jennings y Katharine Javian, denominan a esta capacidad de respuesta de los congresos como productividad legislativa y la relacionan con la existencia de gobiernos unificados.⁵⁰ En torno a este concepto, Phillip Norton y Michelle Taylor-Robinson apuntan que las legislaturas capaces de crear oportunamente las más importantes piezas de legislación y garantizar que éstas sean adoptadas como decisiones vinculantes en un sistema (no obstante las condiciones adversas que pueda presentar el sistema) pueden considerarse espacios eficientes de representación política.⁵¹ Finalmente, Luis Medina considera que la eficiencia legislativa se debe estimar también en torno al equilibrio de estos cuerpos en la realización de sus diversas funciones en el sistema político toda vez que sus tareas van más allá de legislar.⁵²

1.2.1.1.- Receptividad en el proceso representativo.

Heinz Eulau y Paul Karpis consideran que a lo largo del estudio politológico de la representación, el análisis de la calidad representativa ha implicado un alto grado de complejidad metodológica, lo cual ha dificultado su entendimiento.⁵³ Los mismos autores apuntan que analizar la calidad de la representación en un determinado contexto amerita la utilización de conceptos teóricos integrales y sostienen que la receptividad (responsiveness) se ha constituido como la noción más apropiada para el estudio de la calidad de la representación.⁵⁴

⁴⁹ Sarah Binder. *Stalemate. Causes and Consequences of Legislative Gridlock*, Washington, Brookings Institution, 2003.

⁵⁰ Jay Jennings y Katharine Javian. "Testing Theories of Legislative Productivity and Public Responsiveness in the US Congress and the PA General Assembly", trabajo presentado para el congreso anual de la *Southern Political Science Association*, 2010.

⁵¹ Phillip Norton. *Does Parliament Matter?*, Londres, Harvester Wheatsheaf, 1993; Michelle Taylor-Robinson. "'Who Gets Legislation Passed in a Marginal Legislature, and is the Label Marginal Legislature Still Appropriate?'", en *Comparative Political Studies*, No. 5, Vol. 32, Agosto de 1999, pp.589-625.

⁵² Luis Medina. "Congreso", en Baca Olamendi, Laura, et. al. (coords.). *Léxico de la política*, México, FCE, 2000, pp.86-91.

⁵³ Heinz Eulau y Paul Karpis. "The Puzzle of Representation: Specifying Components of Responsiveness", en *Legislative Studies Quarterly*, No. 3, Vol. 2, Agosto de 1977, pp. 233-251.

⁵⁴ El concepto de receptividad se construye sobre la idea de que la representación es una relación responsiva de mandato entre el legislador y los ciudadanos. Sin embargo, la representación no siempre implica un vínculo entre las preferencias de los representados y las acciones de los representantes. En perspectiva de Edmund Burke, la validación del acto representativo no se da a través de una práctica legislativa sensible a las necesidades del electorado, sino que se sustenta en los juicios independientes de los representantes que al haber sido legitimados mediante el voto popular,

La solidez conceptual y la claridad teórica del trabajo de Hanna Pitkin hacen de *El Concepto de Representación* uno de los textos más influyentes en el estudio de la representación política de nuestros tiempos. No obstante, al tratar la calidad representativa, Pitkin es ambigua al connotar la receptividad como una propiedad de simetría en la colectividad que se expresa la idea de “que la nación está presente en las acciones de su gobierno”.⁵⁵ Esta abstracta descripción de Pitkin ha dado pie a diversos intentos por concretar el término receptividad a un plano operativo. Así por ejemplo, Verba y Nie la definen como la concurrencia entre los ciudadanos y los líderes de la comunidad que se observa en la similitud entre las agendas legislativas y las preocupaciones de los representados.⁵⁶

Los autores que presentan las nociones más avanzadas para la caracterización de la receptividad son Heinz Eulau y Paul Karpis. Estos pensadores entienden a la receptividad como un fenómeno complejo, asumiendo que la relación entre representantes y representados es cognoscible a través de un sistema de categorías interdependientes.⁵⁷ Para estos autores la receptividad legislativa comprende las categorías de reparto de bienes, provisión de servicios y participación de los representantes en el Congreso. A continuación explicamos cada uno de estos ámbitos de la receptividad legislativa.

La receptividad en el reparto de bienes (policy responsiveness) gira en torno a la forma en que los representantes y los representados interactúan en la elaboración de programas de gobierno o políticas públicas. Al existir conexiones evidentes entre las preferencias de los electorados y las salidas programáticas de las legislaturas se da la condición de congruencia que caracteriza a la receptividad en el reparto de bienes.

La receptividad en la provisión de servicios (service responsiveness) se refiere a las atenciones que los representantes ofrecen a electorados particulares. A menudo los esfuerzos que caracterizan esta categoría de la receptividad se concretan en reuniones de los legisladores con grupos o personas,

tienen la libertad de conducir su práctica parlamentaria en función de sus propias decisiones, sin tener que rendir cuentas o responder a las demandas parciales e interesadas de sus electorados. Actualmente autores como Leslie Schwindt-Bayer sostienen que en la práctica, la representación política es una mezcla de independencia y mandato. Véanse Edmund Burke. “Discurso a los electores de Bristol”, en Burke, E., *Textos Políticos*, FCE, México, 1988 y Leslie Schwindt-Bayer. *Political Power and Women's Representation in Latin America*, Oxford, Oxford University Press, 2010.

⁵⁵ Hanna Pitkin. *op. cit.*, pp.261-262.

⁵⁶ Sidney Verba y Norman Nie. *Participation in America: Political Democracy and Social Equality*, Nueva York, Harper and Row, 1972.

⁵⁷ Heinz Eulau y Paul Karpis. “The Puzzle of Representation: Specifying Components of Responsiveness”, en *Legislative Studies Quarterly*, No. 3, Vol. 2, Agosto de 1977, pp. 233-251.

o en la atención de demandas muy concretas, normalmente relativas a preocupaciones de electorados locales. Esta forma de receptividad se desarrolla entonces como una relación del representante con segmentos muy focalizados del sistema político mediante acciones del legislador que no involucren el reparto de bienes.

Por último, la receptividad distributiva (*allocative responsiveness*) se relaciona con la participación de los representantes en las actividades y espacios de las legislaturas en función de sus intereses de reparto de bienes. Este ámbito de la receptividad se enfoca en cómo los legisladores se conducen en las distintas áreas de decisión parlamentaria con el objeto del repartir beneficios a sus electorados. Una de las formas más comunes para el estudio de esta vertiente de la receptividad es la pertenencia a comisiones. Se considera que los legisladores buscan pertenecer a aquellas comisiones que atienden asuntos de interés para electorados prioritarios, en tanto que al ser integrantes de una u otra comisión, los legisladores quedan habilitados para solucionar problemas específicos y establecer nexos con determinados elementos del sistema.

Además de descomponer el concepto de receptividad, Eulau y Karps añaden que el estudio de ésta debe tener en cuenta que los legisladores presentan diferentes maneras de interpretar su relación con la ciudadanía. Karps y Eulau consideran que algunos legisladores pueden percibir su compromiso representativo mediante diversos criterios. Los que se orientan mediante un criterio geográfico del electorado, enfocarán todos los aspectos antes mencionados de la receptividad a resolver problemáticas de sus distritos o de aquellas regiones que consideren prioritarias. Otro criterio interpretativo es el referente grupal en el que los representantes orientarán su práctica legislativa⁵⁸ por una solidaridad de adscripciones sociopolíticas o ideológicas como sindicatos, grupos religiosos, etc. Hay también ciertos representantes que pueden guiar su práctica legislativa mediante un criterio personalizado de la representación, destinando su receptividad hacia individuos como los presidentes, gobernadores o incluso amigos. En oposición a esta postura, hay legisladores con nociones amplias sobre la naturaleza del electorado y consideran que su principal tarea como representantes populares es solucionar grandes problemas estructurales.⁵⁹

⁵⁸ La práctica legislativa será entendida como el conjunto de acciones y decisiones que los representantes realizan dentro del Congreso. Estas acciones incluyen tanto la utilización de mecanismos formales como acciones no previstas en los reglamentos.

⁵⁹ Heinz Eulau y Paul Karps. "The Puzzle of Representation: Specifying Components of Responsiveness", en *Legislative Studies Quarterly*, No. 3, Vol. 2, Agosto de 1977, pp. 233-251.

1.2.1.2.- Teoría del agente-principal.

De acuerdo con el concepto de receptividad analizado en líneas previas, la representación política es una relación vinculante entre el cuerpo legislativo y las preferencias ciudadanas. Sin embargo, John Carey demuestra que en la práctica, los representantes no responden únicamente a las demandas de la ciudadanía sino que concomitantemente atienden los intereses de otros elementos del sistema político (normalmente elementos que pueden influir en el destino del legislador).⁶⁰ Junto con Carey, Roderick Kiewiet y Matthew McCubbins defienden que tanto la naturaleza de dichas relaciones como el grado de influencia de los diferentes actores sobre el comportamiento de los representantes están determinados por las condiciones políticas y por el diseño institucional del sistema.⁶¹ A través de la teoría del agente-principal, es posible entender las interconexiones establecidas entre los representantes y los distintos elementos del sistema político.

Un principal es aquel componente del sistema (partidos, ciudadanos, grupos, etc.) que delega autoridad en sus representantes.⁶² Este acto de delegación permite a los principales demandar lealtad de sus representantes en los órganos de ejercicio del poder público. Por otra parte, los agentes (que aquí serán los legisladores) son aquellos ciudadanos que reciben la autoridad por medio de los principales para poder tomar decisiones a nombre de éstos últimos. En este punto cabe añadir que los agentes no son conductores mecánicos de las demandas de sus principales. En tanto que los agentes poseen preferencias y motivaciones propias, habrá ocasiones en las que sus acciones no responderán fielmente a las peticiones del principal. Por lo anterior, Andreas Schedler comenta que la relación entre agentes y principales se da bajo condiciones de asimetría refiriendo que es prácticamente imposible para los principales monitorear a sus agentes o contar con la información de la que disponen los agentes para realizar su práctica legislativa.⁶³

⁶⁰ Roderick Kiewiet y Mathew McCubbins. *The Logic of Delegation: Congressional Parties and the Appropriations Process*, Chicago, University of Chicago Press, 1991.

⁶¹ John Carey. "Competing Principals, Political Institutions, and Party Unity in Legislative Voting", en *American Journal of Political Science* No. 1, Vo. 51, 2007, pp. 92-107; Roderick Kiewiet y Mathew McCubbins. *The Logic of Delegation: Congressional Parties and the Appropriations Process*, Chicago, University of Chicago Press, 1991.

⁶² John Carey. "Competing Principals, Political Institutions, and Party Unity in Legislative Voting", en *American Journal of Political Science* No. 1, Vo. 51, 2007, pp. 92-107; Roderick Kiewiet y Mathew McCubbins. *The Logic of Delegation: Congressional Parties and the Appropriations Process*, Chicago, University of Chicago Press, 1991.

⁶³ Andreas Schedler, Larry Diamond, y Marc Plattner. *The Self-Restraining State. Power and Accountability in New Democracies*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 1999.

La rendición de cuentas intenta atenuar esta situación de disparidad anticipada por Schedler. Implica que los agentes deben informar (voluntaria u obligatoriamente) a sus principales sobre sus acciones. Asimismo, la posición de inferioridad del principal que evidencia Schedler puede ser menor cuando ciertos principales cuentan con recursos que les permiten premiar o castigar las acciones de los legisladores. En este sentido, John Carey subraya que cada principal posee distintos medios para influir en las decisiones del legislador. Dichos medios, continúa Carey, dependen del entramado institucional y de las condiciones políticas que enmarcan al proceso representativo.⁶⁴

Atendiendo a Shaun Bowler, la gran mayoría de las legislaturas modernas tienen una estructura organizativa basada en los partidos políticos. Tanto Bowler como Kiewiet y McCubbins, reconocen que el hecho de que las legislaturas se organicen en fracciones partidistas o grupos parlamentarios, hace que la toma de decisiones del órgano (y por consiguiente su capacidad para generar respuestas y producir políticas públicas) dependa de las negociaciones establecidas entre partidos.⁶⁵ A su vez, Kiewiet y McCubbins revelan que el hecho de que los partidos presenten amplias plataformas, reduce la posibilidad de que los representantes reclamen créditos por los productos legislativos centrando aún más el juego legislativo en la interacción partidista.

Debido a la importancia de las fracciones parlamentarias en la estructura organizativa de los congresos, Carey argumenta que los líderes partidistas deben controlar una serie de recursos para garantizar la cohesión del grupo, incentivar la disciplina de los legisladores y promover la acción colectiva en las legislaturas.⁶⁶ Las condiciones políticas que generan esta fuerza de los líderes partidistas generalmente se dan en sistemas donde hay concentración del poder en las élites, bajos niveles de competitividad electoral y un acotado pluralismo partidista.

A pesar de que Kiewiet y McCubbins consideran a los partidos como los principales “naturales” en la relación agente-principal, Carey indica que algunos sistemas pueden incentivar la existencia de otros elementos capaces de controlar la toma de decisiones de los agentes. A menudo Carey piensa en el electorado como otro principal con una fuerte capacidad de influencia, aunque por lo general hay

⁶⁴ En el apartado 1.2.2 del presente capítulo, ahondaremos sobre el tipo de escenarios institucionales que incrementan o disminuyen la posibilidad de que el partido, o de que varios principales determinen el comportamiento legislativo.

⁶⁵ Shaun Bowler. “Parties in Legislatures” en Dalton, Russell y Martin Wattenberg. *Parties without Partisans*, Oxford, Oxford University Press, 2002, pp. 157-179; Roderick Kiewiet y Matthew McCubbins. *The Logic of Delegation: Congressional Parties and the Appropriations Process*, Chicago, University of Chicago Press, 1991.

⁶⁶ John Carey. “Competing Principals, Political Institutions, and Party Unity in Legislative Voting”, en *American Journal of Political Science* No. 1, Vo. 51, 2007, pp. 92-107.

más de dos principales en posición de orientar el trabajo de los agentes.⁶⁷ John Carey denomina esto como “principales en competencia” y su aparición tiende a reducir tanto la cohesión de los partidos en las legislaturas como la disciplina de los legisladores hacia sus liderazgos partidistas.

Siendo que la existencia de múltiples principales en disputa resulta común a los sistemas políticos plurales, la representación se enfrenta al reto de no inclinarse a favor de un interés particular, pues esto significaría la producción de resultados legislativos facciosos, imparciales y por consiguiente ilegítimos. El mencionado conflicto, previsto por Melissa Williams, puede resolverse a través del equilibrio procedimental en el proceso representativo.⁶⁸ Esta es una condición operativa que se consigue cuando los intereses y fuerzas del sistema político (potencialmente contradictorias entre sí) son efectivamente armonizados y articulados tanto en los procesos como en los productos legislativos.

1.2.1.3.- *Los partidos políticos en las legislaturas y la teoría del partido cartel.*

De acuerdo con Gary Cox y a Matthew McCubbins, los partidos políticos son un referente necesario para el estudio de los congresos. La postura que John Aldrich, Shaun Bowler y John Carey asumen para justificar la relevancia de los partidos en las legislaturas es que éstos sirven para resolver los problemas de acción colectiva que comúnmente enfrentan las asambleas.⁶⁹ Dado que en escenarios de competitividad y dispersión los representantes tienden a orientar su trabajo mediante una racionalidad individualista (y toda vez que los congresos son órganos colegiados que necesitan de la cooperación entre sus miembros para desempeñar sus funciones) los partidos ayudan a resolver este dilema al ser referentes ideológicos y programáticos que sintetizan las negociaciones a posturas claramente identificables. John Aldrich apoya este argumento sobre la idea de que los partidos reducen potencialmente la cantidad de actores en negociación y el número infinito de opciones de

⁶⁷ John Carey (coord.), *Legislative voting and accountability*. Nueva York, Cambridge University Press, 2009.

⁶⁸ Melissa Williams. *Voice, Trust and Memory: Marginalized Groups and the Failings of Liberal Representation*, Princeton, Princeton University Press, 1998.

⁶⁹ John Aldrich, Why Parties? *The origin and transformation of party politics in America*. Chicago, University of Chicago Press, 1995 citado en Carey, John (coord.). *Legislative voting and accountability*, Nueva York, Cambridge University Press, 2009; Shaun Bowler. “Parties in Legislatures” en Dalton, Russell y Martin Wattenberg. *Parties without Partisans*, Oxford, oxford University Press, 2002, pp. 157-179; Gary Cox y Matthew McCubbins. *Legislative Leviathan*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007.

políticas públicas, estableciendo plataformas que comunican la posición de los partidos a los votantes y a otros partidos.⁷⁰

En atención a los principios de Barbara Sinclair, las democracias contemporáneas requieren de los partidos políticos en sus legislaturas para llevar a cabo el proceso representativo. Al plantearse como grandes receptores de demandas, los partidos lubrican los procesos de toma de decisiones en tanto que pueden llevar diferentes peticiones ciudadanas al espacio público y negociar respuesta con otros partidos.⁷¹ Shaun Bowler menciona que al buscar rendimientos electorales y un mayor arraigo en la sociedad, los partidos son los únicos actores del Congreso capaces de formular políticas públicas omnicomprendivas, enfocadas a conseguir el bienestar general basándose en grandes planes o plataformas con contenidos ideológicos.⁷²

Para que los partidos puedan orientar eficazmente la dinámica de las legislaturas, Carey ha demostrado que éstos deben conseguir predictibilidad en las acciones de sus legisladores. Los tres indicadores más importantes de la predictibilidad en el comportamiento legislativo son la cohesión, la disciplina y el control de la agenda. Daniela Giannetti y Michael Laver definen la cohesión como el comportamiento coordinado de los legisladores de una fracción parlamentaria que se consigue cuando el partido proporciona los suficientes incentivos para que los legisladores armonicen sus decisiones con una línea ideológica y pragmática determinada. La disciplina se refiere a la respuesta de los legisladores hacia los premios y castigos administrados por líderes del partido, mientras que el control de la agenda supone que los esfuerzos de los representantes se limitarán a la promoción de aquellos temas prioritarios para el partido.⁷³

En escenarios legislativos caracterizados por altos niveles de disciplina partidista y bajos porcentajes de aprobación de iniciativas de ley, la teoría del partido cartel puede resultar especialmente útil para explicar la lógica congressional según lo manifiestan Finocchiaro, Johnson,

⁷⁰ John Aldrich. *Why Parties? The Origin and Transformation of Party Politics in America*. Chicago, University of Chicago Press, 1995 citado en Carey, John (coord.). *Legislative voting and accountability*, Nueva York, Cambridge University Press, 2009.

⁷¹ Barbara Sinclair. *Legislators, Leaders and Lawmaking*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1998.

⁷² Shaun Bowler. "Parties in Legislatures" en Dalton, Russell y Martin Wattenberg. *Parties without Partisans*, Oxford, Oxford University Press, 2002, pp. 157-179.

⁷³ John Carey (coord.). *Legislative voting and accountability*. Nueva York, Cambridge University Press, 2009; Daniela Giannetti y Michael Laver. "Party Cohesion, Party Factions and Legislative Party Discipline in Italy", Trabajo presentado para el congreso *Joint Workshop Sessions of the European Consortium for Political Research*, Granada, 2005.

Jones y Hwang.⁷⁴ Los partidos cartel son definidos por Cox y McCubbins como élites que emplean poderes negativos de agenda bloqueando aquellas iniciativas o programas potencialmente nocivos para los intereses del partido.⁷⁵ Esta tarea es a menudo delegada en legisladores que han mostrado su lealtad al partido, que son relativamente cercanos a los liderazgos partidistas y que ocupan posiciones estratégicas en los procesos de toma de decisiones. Al parecer de Cox y McCubbins los partidos cartel aprovechan su condición mayoritaria en las legislaturas para construir un orden procedimental que favorezca la puesta en marcha de sus propias agendas y programas gubernamentales por lo que son elementos centrales tanto en el proceso legislativo como en la producción de las reglas que lo enmarcan.⁷⁶

Tomando en cuenta los costos que un modelo de partidos fuertes y disciplinados puede imponer a la representación inclinándola hacia el interés partidista, Juan Linz opina que la lógica parlamentaria debe ser entendida como una constante tensión entre los liderazgos partidistas y las acciones emprendedoras de los legisladores.⁷⁷ A pesar de que hemos visto cómo los partidos pueden contribuir a la toma de decisiones, Laver y Giannetti concluyen que la posibilidad de que los legisladores expresen sus posturas como individuos o como miembros de facciones también puede enriquecer y democratizar al proceso representativo siempre y cuando se tenga en cuenta el sentir popular.⁷⁸

1.2.2.- La representación formal.

Como señalamos previamente, la representación formal según Hanna Pitkin consiste en una serie de reglas y procedimientos institucionales que permiten la elección de los representantes sosteniendo la conformación del mandato. La representación formal se concentra pues, en normas concretas que

⁷⁴ Charles Finocchiaro y Gregg Johnson. "Committee Property Rights, Executive Dominance, and Political Parties in Latin American Legislatures", en *The Journal of Legislative Studies*, No. 2, Vol. 16, junio de 2010, pp.151-175; Mark Jones y Wonjae Hwang. "Party Government in Presidential Democracies: Extending Cartel Theory Beyond the U.S. Congress", en *American Journal of Political Science* No. 49, pp. 267-282.

⁷⁵ Gary Cox y Matthew McCubbins. *Legislative Leviathan*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007.

⁷⁶ Gary W. Cox y Matthew McCubbins. *Setting the Agenda: Responsible Party Government in the US House of Representatives*. Nueva York, Cambridge University Press, 2005.

⁷⁷ Juan Linz. "Conclusiones. Los partidos políticos en la política democrática", en Montero, José Ramón, Gunther, Richard y Linz, Juan. *Partidos políticos. Viejos conceptos y nuevos retos*, Madrid, Trotta, 2002, pp.277-305.

⁷⁸ Daniela Giannetti y Michael Laver. "Party Cohesion, Party Factions and Legislative Party Discipline in Italy", trabajo presentado para el congreso *Joint Workshop Sessions of the European Consortium for Political Research*, Granada, 2005.

regulan la elección de los legisladores como un contrato *ex ante* entre el ciudadano y sus representantes.⁷⁹

Los sistemas electorales son considerados como una de las más importantes manifestaciones de la representación formal como lo sugiere Manon Tremblay.⁸⁰ Para Dieter Nohlen, un sistema electoral es un conglomerado de reglas y procedimientos sistematizados cuyo diseño impacta tanto la composición (representación descriptiva) como el desempeño (representación sustantiva) de las legislaturas al regular la competencia política institucionalizando el proceso de transformación de votos en asientos legislativos.⁸¹ Douglas Rae precisa en decir que los sistemas electorales se encargan de regular continuamente “el proceso por el que las preferencias electorales se articulan en votos y por el cual estos votos se traducen en la distribución de la autoridad gubernamental (típicamente en bancadas parlamentarias) entre los partidos políticos en competencia”.⁸²

Warren Miller y Susan Stokes anticipan que las reglas electorales son determinantes para la representación sustantiva pues determinan las actitudes y comportamientos de los representantes en el órgano legislativo.⁸³ Atendiendo esto, diversos autores neo institucionalistas como Simon Hix, formulan que los sistemas electorales conforman una primera estructura de incentivos para los legisladores moldeando las relaciones que éstos establecerán con el resto del sistema político a través de su práctica legislativa.⁸⁴

Del mismo modo que Hix, Brian Crisp apunta que el principio electivo de los representantes puede influir en el tipo de relaciones que los legisladores establecen con los componentes de un sistema político. Crisp analiza los sistemas electorales en las democracias modernas a partir de las categorías intra e inter-partidista. La dimensión intra-partidista se refiere a la competencia interna que se da en los partidos por la consecución de una coalición dominante⁸⁵ y por el acceso a las

⁷⁹ Hanna Pitkin. *El concepto de representación*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985.

⁸⁰ Manon Tremblay (coord.). *Women and Legislative Representation: Electoral Systems, Political Parties, and Sex Quotas*, Palgrave Macmillan, 2008.

⁸¹ Dieter Nohlen. *Sistemas electorales y partidos políticos*, UNAM FCE, México, 1995.

⁸² Douglas Rae. *Leyes electorales y sistemas de partidos*, Madrid, CITEP, 1977, p.14.

⁸³ Warren Miller, Roy Pierce, Jacques Thomassen, Richard Herrera, Soeren Holmberg, Peter Esaiasson y Bernhard Wessels. *Policy Representation in Western Democracies*, Oxford, Oxford University Press, 1999; Susan Stokes. *Mandates and Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001.

⁸⁴ Simon Hix. “Electoral Institutions and Legislative Behavior. Explaining Voting Defection in the European Parliament”, en *World Politics*, No. 2, Vol. 56, 2004, pp.194–223.

⁸⁵ Angelo Panebianco define a la coalición dominante como el grupo de miembros de un partido que ocupa el puesto más alto en la toma de decisiones referentes al uso de recursos y seguimiento de estrategias partidistas. Véase Angelo Panebianco. *Modelo de partidos*, Madrid, Alianza, 1995.

candidaturas, punto que será analizado en líneas posteriores. La dimensión *inter-partidista* en el análisis de Crisp estima el número de opciones partidistas (bipartidismo o multipartidismo) y el modelo de repartición de escaños o tipo de sistema electoral (representación proporcional, mayoría simple o mixtos).⁸⁶

Dado que en México tenemos un sistema mixto con predominante mayoritario en la repartición de escaños (con 300 diputados electos por mayoría relativa y 200 de representación proporcional), orientaremos el análisis a las consideraciones para sistemas mixtos en Crisp. El autor menciona que el mejor de los mundos es en el que los legisladores electos mediante el principio de representación proporcional (RP), buscan representar intereses nacionales que vayan de acuerdo con las líneas de sus partidos y no con un segmento territorial del electorado. Por otra parte se puede esperar que los diputados electos por mayoría relativa (MR) sean más individualistas y orienten su práctica legislativa a la satisfacción de demandas de sus electorados distritales.⁸⁷ No obstante, Crisp estima una serie de elementos “contaminantes” que matizan el desarrollo de la práctica congressional de los dos tipos de legisladores, generando comportamientos que pueden tener motivaciones más allá de su principio electivo y en los cuales un diputado electo por un método podrá mostrar los comportamientos esperados de los diputados electos por el otro método.⁸⁸

Manuel Alcántara y Flavia Freidenberg enfocan los procesos de selección de candidatos como otro importante segmento procedimental de la representación formal que puede determinar el comportamiento de los representantes al determinar su cercanía o lejanía con diferentes principales.⁸⁹

⁸⁶ Brian Crisp, “Incentives in Mixed-Member Electoral Systems”, en *Comparative Political Studies*, Vol. 4, Num.40, Diciembre de 2007.

⁸⁷ Brian Crisp, “Incentives in Mixed-Member Electoral Systems”, en *Comparative Political Studies*, Vol. 4, Num.40, Diciembre de 2007.

⁸⁸ La cláusula de no reelección en México puede alejar a los diputados de MR de sus electorados distritales puesto que de estos electores no siempre dependerá el cargo posterior del diputado. Asimismo la aparición de facciones en el interior de los partidos ha creado una dinámica de repartición de cuotas en forma de asientos legislativos, lo cual indica que no todos los diputados buscarán satisfacer al liderazgo central o regional de su partido, sino que también deberán de considerar a su facción al momento de realizar su práctica legislativa.

Otros factores de contaminación pueden ser: 1) el poder del liderazgo de bancada que al tener la capacidad de conformar las comisiones o remover a los legisladores de estos encargos, dichos liderazgos ejercen cierta influencia sobre los representantes; 2) el federalismo que ha fortalecido las figuras de los gobernadores ha tendido a influir también en los diputados dado que los ejecutivos locales intervienen cada vez más en los procesos de designación de candidatos e incluso en las negociaciones legislativas formales; y 3) la tendencia a que los diputados generen sus propias agendas dado el contexto de competitividad e incertidumbre impide modelar un comportamiento esperado para cada tipo de legislador en tanto que los diputados buscan generar sus propios vínculos y sus propias mezclas estrategias de acuerdo a sus metas personales en función de seguir su carrera.

⁸⁹ Flavia Freidenberg y Manuel Alcántara (coords.). *Selección de candidatos, política partidista y rendimiento democrático*, México, III-USAL, UNAM, TEDF, 2009.

Para Reuven Hazan y Gideon Rahat los procesos de nominación de candidatos son guiados por “selectorados” que pueden ser grupos o individuos que tienen a su cargo la elección de candidatos a ocupar puestos de elección popular. Hazan y Rahat sugieren una primera categoría de análisis de los selectorados y mencionan que estos pueden estar conformados por la misma lista de electores (selectorados incluyentes), o bien pueden consistir únicamente de ciertos miembros del partido (selectorados excluyentes).⁹⁰ La centralización en la selección de candidatos es una segunda categoría de análisis presentada por los autores que se refiere a qué tan concentrado está el proceso electivo, tanto en términos sectoriales, como territoriales. En este sentido, un proceso territorial y sectorialmente centralizado es aquel en el que la elección de los candidatos depende de una oligarquía partidista nacional y en el que las candidaturas están reservadas a miembros de ciertos grupos (sindicatos, etc.).⁹¹ Finalmente, la designación de candidatos por voto y por nombramiento directo conforma la última categoría analítica al plantearse como dos extremos de este proceso de selección. En el primer caso, los aspirantes a una candidatura se enfrentan entre sí en contiendas dirimidas mediante sufragios, mientras que en el segundo caso, existe una fuerte injerencia por parte de las élites partidistas para determinar quiénes serán los candidatos.⁹²

Para tener una mejor comprensión de la representación formal y su interrelación con la representación descriptiva retomaremos la teoría del agente-principal. El argumento de John Carey al respecto de la selección, es que en aquellos casos en que los líderes partidistas elaboran las listas de candidatos y éstas últimas no pueden ser alteradas por el electorado, el principal más importante para el legislador será su partido esperándose que éste presente iniciativas, vote y se desempeñe en función de las peticiones del liderazgo partidista. En el caso contrario, cuando los pre-candidatos compiten entre sí para ganar el apoyo ciudadano, una vez que se convierten en legisladores tienen incentivos para cultivar una buena reputación en su distrito a través de un trabajo sensible a las demandas de sus electorados locales.⁹³

⁹⁰ Reuven Hazan y Gideon Rahat. “Selección de candidatos: Métodos y consecuencias” en Freidenberg, Flavia y Alcántara, Manuel (coords.) *Selección de candidatos, política partidista y rendimiento democrático*, México, III-USAL, UNAM, TEDF, 2009.

⁹¹ Reuven Hazan y Gideon Rahat. “Selección de candidatos: Métodos y consecuencias” en Freidenberg, Flavia y Alcántara, Manuel (coords.) *Selección de candidatos, política partidista y rendimiento democrático*, México, III-USAL, UNAM, TEDF, 2009.

⁹² Ídem.

⁹³ John Carey. “Competing Principals, Political Institutions, and Party Unity in Legislative Voting”, en *American Journal of Political Science* No. 1, Vol. 51, 2007, pp. 92-107.

En cuanto al efecto de los sistemas electorales en el comportamiento legislativo, Carey sustenta que al haber sistemas de mayoría relativa y altos niveles de competitividad electoral, la disciplina partidista tiende a reducirse en el pleno y sobre todo en comisiones. Carey cree que en estos escenarios los legisladores tienen un amplio abanico de posibles principales, situación que coloca a los primeros en posibilidad de hacer una selección estratégica de sus actividades legislativas para establecer relaciones con aquellos segmentos del sistema que a su juicio les ayudarán a escalar o bien permanecer en la esfera gubernamental.⁹⁴

1.3.- Comisiones legislativas.

De acuerdo con Abel Rivera, parte importante de la literatura en torno al estudio de las legislaturas parece coincidir en que tanto el rol como la fuerza de una legislatura en un sistema político, dependen de la posición que guardan las comisiones en los arreglos institucionales de la legislatura. Un fuerte sistema de comisiones parece ser la principal característica estructural para el fortalecimiento de una legislatura dentro del sistema político.⁹⁵

Esta afirmación puede atribuirse en gran medida al hecho de que las legislaturas modernas requieren una estructura funcional y operativa que les permita desahogar la fuerte carga de responsabilidades que las democracias les atribuyen. Los sistemas de comisiones legislativas son precisamente una de estas respuestas estructurales que los congresos crean ante sus crecientes deberes. Por ello, Kaare Stroem defiende que “el trabajo en comisiones está dentro de las más significativas características organizacionales de las legislaturas modernas”⁹⁶

El fortalecimiento de las comisiones legislativas parece ser un fenómeno global en la época contemporánea de la evolución democrática según lo apunta Lawrence Longley. Las legislaturas han

⁹⁴ Ídem.

⁹⁵ Abel Rivera. “Las comisiones en las legislaturas: su papel en las políticas públicas” en *Política y Gobierno*, vol. 5, No. 2, segundo semestre de 1998, pp.563-564; Steven Smith y Christopher Deering. *Committees in Congress*, Washington, D.C., Congressional Quarterly Inc. 1997; Malcolm Shaw. “Parliamentary Committees: A Global Perspective”, en Longley, Lawrence y Davidson, Roger. (coords.). *The New Roles of Parliamentary Committees*, Londres, Cass, 1998, pp.225-252; Adriana Baez. “Comisiones y Coaliciones legislativas”, en Béjar, Luisa. (coord.). *Qué hacen los legisladores en México*, México, UNAM/Porrúa, 2009, pp.161-187; y Michael Mezey. *Comparative Legislatures*, Durham, Duke University Press, 1979.

⁹⁶ Kaare Stroem. “Parliamentary Committees in European Democracies”, en Longley, Lawrence y Davidson, Roger. (coords.). *The New Roles of Parliamentary Committees*, Londres, Cass, 1998, p.55.

tendido a delegar cada vez más importancia y capacidades funcionales en las comisiones, y éstas últimas “han emergido como instituciones centrales de las legislaturas democráticas de hoy, y han comenzado a definir nuevos y más relevantes roles por sí mismas”⁹⁷

En palabras de Stroem, las comisiones legislativas son “subgrupos de legisladores, a los que normalmente se les confían tareas organizacionales específicas [...] Al igual que otras arenas legislativas, están diseñadas para proteger el mandato de las mayorías, pero también para proteger los derechos de las minorías. En este sentido, como en muchos otros, las comisiones legislativas son microcosmos del parlamento”.⁹⁸ Entre las principales tareas de las comisiones destacan la realización del trabajo preparatorio que el pleno requiere para legislar y controlar las a la burocracia gubernamental así como la participación en la fiscalización del uso y repartición del presupuesto.

Siguiendo a Stroem, podemos ver a las comisiones como compartimentos o paneles legislativos creados bajo el principio de división del trabajo, que ayudan al análisis y estudio preciso de las leyes e iniciativas; que articulan bajo criterios institucionales las posturas e intereses de representantes, facciones y partidos; que posibilitan la recepción de demandas de la sociedad; y que contribuyen a la consecución de un efectivo control sobre el gobierno.

Como lo advierte Shaw, algunos rasgos comunes de los sistemas de comisiones son la división jurisdiccional de las comisiones en áreas concretas de la política nacional (generalmente empatadas con las agencias ejecutivas), la existencia de reglas para la toma de decisiones y la realización de sus procesos y tareas principales; y un conjunto de competencias y facultades atribuidas a través de marcos jurídicos.⁹⁹ Puesto que cada comisión posee jurisdicción e información específica sobre ciertos temas, está conformada por un conjunto de legisladores a los que se les asignan asuntos para su tratamiento y la posterior generación de políticas públicas. Al respecto, Kenneth Shepsle y Mark Bonchek¹⁰⁰ sostienen que si la selección de políticas cae en la jurisdicción de una comisión y (por naturaleza) la comisión tiene el monopolio de deliberar en lo que respecta a esa jurisdicción, se genera un *equilibrio inducido por la estructura*.

⁹⁷ Lawrence Longley, “Parliamentary Committees: Changing Perspectives on Changing Institutions”, en Longley, Lawrence y Davidson, Roger. (coords.). *The New Roles of Parliamentary Committees*, Londres, Cass, 1998, p.7.

⁹⁸ Kaare Stroem. “Parliamentary Committees” en Herbert Döring (coord.). *Parliaments and Majority Rule in Western Europe* pp.249-307, Universidad de Mannheim, Center of European Social Research, 1995, p.249.

⁹⁹ Malcolm Shaw. “Committees in Legislatures”, reeditado en Norton, Phillip. (coord.). *Legislatures*, Nueva York, Oxford University Press, 1990, pp.237-267.

¹⁰⁰ Kenneth Shepsle y Mark. Bonchek. *Las fórmulas de la política: instituciones, racionalidad y comportamiento*, Taurus, México, 2005.

Asimismo, Stroem considera que las comisiones legislativas reflejan en términos prácticos y objetivos el pluralismo político y la diversidad en la representación política nacional; contribuyen a la especialización de los legisladores en temas determinados incrementando la legitimidad de sus decisiones e intervenciones en el pleno; sirven como espacios de interlocución entre el Poder legislativo y los diversos grupos de interés; captan y redistribuyen ingresos del presupuesto de egresos para fines concretos de la política nacional.¹⁰¹

De acuerdo con Olson y Crowther, un prerequisite para el buen funcionamiento de las comisiones legislativas es la institucionalización de sus procedimientos. Es decir, las comisiones requieren de un marco referencial de reglas y prácticas que les permita alcanzar sus objetivos principales. Estas reglas y prácticas deben permitir que todos los miembros de la comisión tengan peso en las decisiones fundamentales, que agentes especializados (dentro o fuera del congreso) puedan contribuir al enriquecimiento de la toma de decisiones, y sobre todo, que incentiven un trabajo coordinado, autónomo, profesional y objetivo de la comisión. Más adelante presentaremos un esquema para el estudio de la institucionalización de las comisiones legislativas.

En atención a las ideas de Kaare Stroem, las comisiones legislativas generalmente no aparecen como cuerpos constitucionalmente reconocidos, sino que son parte de un arreglo interno con el que las legislaturas se comprometen para poder ejecutar sus funciones y responsabilidades con mayor eficiencia. Existen, según este autor, diversos sustentos organizativos para la existencia de las comisiones en un congreso. Dichas funciones están agrupadas en tres perspectivas o enfoques: el distributivo, el informativo y el partidista. A continuación nos detendremos para explicar las funciones que sustentan la conformación de las comisiones como órganos fundamentales de las asambleas legislativas.¹⁰²

La *economía en las operaciones* se sustenta en el hecho de que la división del trabajo en las legislaturas permite que las asambleas puedan atender diversos asuntos simultáneamente, sin que todos sus miembros estén concentrados al mismo tiempo en una sola tarea. Asimismo, este principio de división de tareas permite que los miembros de las comisiones obtengan un conocimiento especializado de temas concretos de la política, convirtiéndose con el paso del tiempo, en expertos

¹⁰¹ Véanse Jorge Moreno, "Las comisiones legislativas de la Cámara de Diputados" en *Revista de Administración Pública*, num.92, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1996. y Abel Rivera, "Las comisiones en las legislaturas: su papel en las políticas públicas" en *Política y Gobierno*, vol. 5, num. 2, segundo semestre de 1998.

¹⁰² Kaare Stroem, "Parliamentary Committees" en Herbert Döring (coord.), *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, Alemania, Center of European Social research, Universidad de Manheim, 1995, pp.249-307.

capacitados para emitir juicios y opiniones de su tema gracias a la exposición constante a debates y deliberaciones. Por el hecho de tener una jurisdicción definida y al atender únicamente ciertos asuntos, las comisiones legislativas generan para los diputados una competencia extraordinaria en temas determinados.¹⁰³

Las *ganancias en el intercambio* parten de la suposición de que (por su carácter plural y diverso), las legislaturas normalmente enfrentan dificultades para generar consensos. Mediante las comisiones es posible limitar el caos que significa tener un órgano colegiado conformado por legisladores que representan los más diversos intereses (tanto en una dimensión regional como grupal). Pero cuando estos representantes forman parte de cuerpos con objetivos claramente definidos y con derechos de propiedad sobre asuntos estratégicos de la política nacional, es posible evitar los ciclos de improductividad e incentivar a los legisladores a la cooperación y al trabajo colectivo.¹⁰⁴

Por lo anterior, es común (e incluso necesario) que las comisiones gocen de alguna prebenda institucional que contribuya a que los representantes que las conforman, tengan incentivos para destinar esfuerzos a su desempeño en comisión. Algunos de estos incentivos se encuentran en ventajas institucionales como poderes de proposición, de guardia en el proceso, o la posibilidad de hacer reformas y el control sobre otros poderes, etc.¹⁰⁵

Por otra parte, Stroem habla de que el papel de las comisiones gira en torno a la capacidad de almacenamiento y procesamiento de información. Esta premisa (que es otro factor que empodera a las comisiones) parte del principio de que los resultados —políticas públicas fundamentalmente— que se obtienen después de los procesos legislativos, difícilmente se parecen a los planes iniciales de los legisladores. Para reducir esa distancia entre las preferencias iniciales y los resultados finales, la información juega un papel de suma importancia. Mediante la especialización de sus miembros, las comisiones pueden lograr beneficios colectivos como leyes más efectivas. A diferencia del enfoque anterior, la posición de ventaja de una comisión deriva no de no de un conjunto de derechos de propiedad establecidos institucionalmente, sino del lugar que le otorga el congreso en general para la realización de un buen trabajo legislativo.

¹⁰³ Kaare Stroem. "Parliamentary Committees in European Democracies", en Longley, Lawrence y Davidson, Roger. (coords.). *The New Roles of Parliamentary Committees*, Londres, Cass, 1998, pp.21-59.

¹⁰⁴ Ídem.

¹⁰⁵ Ídem.

La *coordinación partidista* permite que los partidos políticos puedan encontrar en el trabajo de sus miembros en comisión, un espacio menos rígido y complejo que el pleno, para introducir y gestionar iniciativas que se traduzcan en beneficios electorales. Para conseguir eso, las estructuras partidistas cuentan con diferentes mecanismos de control (como la remoción del cargo en la comisión, la expulsión del partido, la negación de la posibilidad de que el legislador realice una campaña futura, etc.) sobre los legisladores.¹⁰⁶

1.3.1.- Un marco de análisis para las comisiones legislativas.

Como lo hemos apuntado, la influencia de una legislatura dentro de la actividad del sistema político, guarda una estrecha relación con el funcionamiento de su sistema de comisiones. Mientras más fuerte sea el sistema de comisiones, mayor posibilidad habrá para que las legislaturas formen parte fundamental en la construcción de decisiones gubernamentales y de programas políticos.

El relevante trabajo para el estudio de las comisiones de Malcolm Shaw, propone un acercamiento a estos subórganos como un sistema concatenado de espacios inter-parlamentarios cuya naturaleza varía de acuerdo a las funciones que les son asignadas, a su grado de influencia en las decisiones legislativas y a su estructura interna. El marco presentado por estos autores, se concentra en ver a los sistemas de comisiones como el conjunto de interacciones, reglas del juego y demás arreglos enfocados a determinar las relaciones de unas comisiones con otras, de las comisiones con la legislatura y de las comisiones con todos los elementos del sistema político (poderes públicos, partidos políticos, sociedad, etc.).¹⁰⁷

El modelo mencionado resulta relevante para el presente trabajo de investigación toda vez que permite establecer comparativos entre legislaturas de distintas latitudes del mundo y en legislaturas de un mismo país pero en distintos momentos en el desarrollo del sistema político.

Los sistemas de comisiones, según Shaw, pueden ser marginales o activos. Los primeros se caracterizan porque las comisiones carecen de independencia en su actuación con respecto de otros

¹⁰⁶ Kaare Stroem. "Parliamentary Committees in European Democracies", en Longley, Lawrence y Davidson, Roger. (coords.). *The New Roles of Parliamentary Committees*, Londres, Cass, 1998, pp.21-59.

¹⁰⁷ Malcolm Shaw. "Committees in Legislatures", reeditado en Norton, Phillip. (coord.). *Legislatures*, Nueva York, Oxford University Press, 1990. pp.237-267.

poderes, otros órganos legislativos o del pleno. En este tipo de sistemas las comisiones están débilmente institucionalizadas y ofrecen pocos incentivos para que sus miembros se especialicen y dediquen grandes esfuerzos a su trabajo dentro de comisiones. Asimismo, ocupan un lugar secundario en la toma de decisiones tanto de la Cámara como del sistema político.

Por otro lado se encuentran los sistemas de comisiones activos en los cuales las comisiones legislativas desempeñan un papel fundamental en la toma de decisiones públicas, promueven el intercambio de puntos de vista de sus diversos miembros y de otros elementos del sistema político, están altamente institucionalizados y pueden actuar con autonomía.¹⁰⁸

Según se ha podido comprobar en la experiencia europea (sobre todo en los regímenes post-comunistas), hay una cercana relación entre la fuerza e institucionalización de un sistema de comisiones y la democratización del régimen. Mientras más consolidados y autónomos son los sistemas de comisiones, mayores índices democráticos suelen tener los regímenes.¹⁰⁹

Por esto, contar con un sólido sistema de comisiones legislativas pareciera ser un requerimiento compartido por las organizaciones legislativas alrededor del mundo. Y en cierta manera, esta tendencia es lógica, pues de no ser por estos sistemas que dividen los trabajos, asignan jurisdicciones, reparten la información, generan diálogos entre poderes públicos, representantes y partidos, los congresos simplemente no podrían mantenerse como estructuras de poder público capaces de dar respuesta a las necesidades de la compleja realidad político-social imperante.

Ahora bien, existen diversas variables político-institucionales en las legislaturas y en los mismos sistemas políticos, que determinan qué tan sólido puede ser un sistema de comisiones. Malcolm Shaw estima que una de las principales variables que condicionan el comportamiento y fuerza de las comisiones legislativas, la constituyen los partidos políticos en las legislaturas.¹¹⁰

Dado que las comisiones tienden a reproducir la presencia numérica de los partidos en la legislatura, y debido a que los liderazgos partidistas generalmente influyen tanto en la conformación de las comisiones como de sus mesas directivas, es imposible dejar de tener en cuenta que los partidos son parte fundamental de la dinámica interna de estos subórganos.

¹⁰⁸ Malcolm Shaw. "Committees in Legislatures", reeditado en Norton, Phillip. (coord.). *Legislatures*, Nueva York, Oxford University Press, 1990. pp.237-267.

¹⁰⁹ Jean Blondel. *Comparative Legislatures*, Nueva Jersey, Prentice Hall, 1973.

¹¹⁰ Malcolm Shaw. "Committees in Legislatures", reeditado en Norton, Phillip. (coord.). *Legislatures*, Nueva York, Oxford University Press, 1990. pp.237-267.

Las comisiones, según Shaw, suelen ser más fuertes cuando se cumplen dos condiciones esenciales: si no hay un partido mayoritario en la Cámara (o hegemónico en el sistema político) y si se registra un débil control partidista sobre sus miembros en el Congreso. Indica el autor que “cuando los partidos ejercen un control débil sobre las comisiones, éstas son libres para desarrollar una vida propia y de contribuir sólidamente a los resultados que producen las legislaturas. La falta de control partidista puede deberse a ciertas características del sistema de partidos como una débil cohesión o al multipartidismo”.¹¹¹

Asimismo, Shaw introduce como elemento substancial la fuerza del Ejecutivo. Cuando el Ejecutivo es fuerte (en sistemas presidenciales), el sistema de comisiones comúnmente es débil. Finalmente, la distancia ideológica entre los partidos que conforman las comisiones es crucial. En aquellas comisiones donde hay mucha distancia ideológica entre partidos, resulta más complicado conseguir decisiones eficientemente, debilitando al sistema de comisiones.¹¹²

Junto con la variable partidista, el diseño constitucional es también un elemento a considerarse cuando se analizan los sistemas de comisiones. Al parecer de Shaw, en los sistemas presidenciales (con una más clara división de poderes y con legislaturas más independientes) las comisiones pueden servir como elementos de constreñimiento para la burocracia gubernamental haciéndose más fuertes que en otros tipos de arreglos constitucionales como el modelo británico.¹¹³

Por último, el factor de la institucionalización ayuda a determinar qué tan fuerte puede ser un sistema de comisiones. Toda vez que Shaw no presenta un análisis delimitado sobre la institucionalización de las comisiones legislativas, utilizaremos el modelo propuesto por Olson y Crowther, quienes se concentran en mostrar cómo un subgrupo considerable de variables operacionales describen, afectan y reflejan el nivel de institucionalización que puede observarse en un sistema de comisiones.

¹¹¹ Malcolm Shaw. “Parliamentary Committees: A Global Perspective”, en Longley, Lawrence y Davidson, Roger. (coords.). *The New Roles of Parliamentary Committees*, Londres, Cass, 1998, p.228.

¹¹² Malcolm Shaw. “Committees in Legislatures”, reeditado en Norton, Phillip. (coord.). *Legislatures*, Nueva York, Oxford University Press, 1990, pp.237-267.

¹¹³ Ídem.

La institucionalización de las comisiones es definida en “la medida en que la organización y actividad de las comisiones se consolida dentro de las legislaturas”¹¹⁴ e incluye la diferenciación de las comisiones con respecto de la legislatura y del ambiente, la complejidad funcional, y el uso de criterios universales para la conducción de sus asuntos. Cabe advertir que el estudio de la institucionalización ha sido construido un criterio de comparación basado en episodios de desarrollo que tienen que ver con las características del sistema y del régimen político. Asimismo, los autores describen a este fenómeno como un proceso dual en el que las comisiones pueden contribuir o limitar la institucionalización de una legislatura, y que ésta última ejerce el mismo efecto sobre las primeras.

Finalmente, los procedimientos regulares y la actividad delimitada por reglas, genera poder para las comisiones, no sólo porque les permite generar decisiones sólidas, negociadas y técnicamente fundadas ante el pleno, sino porque también las posibilita para ganar presencia en el sistema político como órganos altamente especializados en un área determinada de la política pública. Para complementar esta noción del poder de los procedimientos, consultaremos la propuesta de Stroem, que ha creado un marco de análisis sosteniendo también que los procedimientos dicen mucho sobre los principios organizativos de las legislaturas y particularmente hablan sobre el nivel de institucionalización de sus comisiones.

La asignación de legisladores a comisiones supone contiendas entre los partidos que conforman la legislatura en tanto que los diferentes grupos parlamentarios buscan posicionar a sus diputados en comisiones estratégicas. Asimismo, esta repartición tiende a generar competición dentro de los partidos ya que la pertenencia a ciertas comisiones “es un premio para los miembros leales y trabajadores del partido”¹¹⁵. Los legisladores persiguen puestos en comisiones que le permitan repartir beneficios a sus electorados locales, mantenerse en esas comisiones para crear redes en ese asunto de la política o que les generen una ventaja para después ocupar otro puesto político. A pesar de que esta asignación supone cierto grado de confrontación entre partidos por colocar a sus integrantes en comisiones, comúnmente las legislaturas cuentan con mecanismos de consenso que consisten en repartir puestos de acuerdo a la fuerza del partido en la legislatura, en concentrar estas decisiones en líderes de partidos para tener un ambiente reducido de gente que decide a qué

¹¹⁴ David Olson y William Crowther. “Committees in New and Established Democratic Parliaments: Indicators of Institutionalization”, trabajo presentado para el congreso *Committees in New and Established Democracies: An International Conference*, Greensboro, Universidad del Norte de Carolina, mayo 30 a junio 2 de 1998, p. 3.

¹¹⁵ Kaare Stroem. “Parliamentary Committees in European Democracies”, en Longley, Lawrence y Davidson, Roger. (coords.). *The New Roles of Parliamentary Committees*, Londres, Cass, 1998, p.40.

comisiones van los diputados o bien mediante un mandato constitucional que especifique cómo se deben repartir.

La fuerza de los partidos de oposición se puede ver en este proceso. Si a los legisladores de estos partidos se les asigna a comisiones sin relevancia, la oposición es débil, pero si ganan acceso a comisiones importantes, entonces la oposición está más fuerte y reconocida en el sistema político.

La *asignación de puestos directivos en comisión* puede hacerse por votación adentro de la comisión o bien puede venir desde el cuerpo gubernamental de la legislatura. Se puede incluir en la asignación un criterio proporcional (de acuerdo a la fuerza del partido en la legislatura) o bien puede ser mayoritario en donde sólo los partidos fuertes. Esta asignación es importante porque pertenecer a la Mesa Directiva de una comisión garantiza acceso a la elaboración de la agenda de la misma. Bajo el criterio de Olson y Crowther, la asignación de mesas mediante principio proporcional es características de legislaturas institucionalizadas.

La *publicidad de las reuniones* se puede analizar desde diversos puntos. Por ejemplo, cuando las reuniones de comisión son privadas, los miembros de la comisión tienen información más privilegiada porque nadie más la conoce. Si son abiertas, hay más posibilidades de que la gente conozca el trabajo de cada legislador, el estado de cierto tema o bien para que los liderazgos partidistas monitoreen la actuación de sus miembros en la comisión. También al ser abiertas se facilita el *credit claiming* personal o partidista porque si son cerradas, el resultado se le atribuye a la comisión o al presidente. Según Olson y Crowther, en las comisiones más institucionalizadas, las reuniones tienden a ser abiertas permitiendo la inclusión de diferentes actores del sistema no sólo como espectadores, sino como parte del debate del pleno de la comisión.

Los *reportes de minorías* constituyen otro aspecto relevante en la naturaleza procedimental de las comisiones. Permitir a los miembros de partidos minoritarios de una comisión, pasar información al pleno o externar sus puntos de vista para incluirlos en las resoluciones de comisión, constituye un incentivo para que todos los integrantes de una comisión participen activamente en los procesos más importantes y ayuda a la profesionalización del órgano en general. Asimismo tiende a fortalecer las decisiones grupales bajo el entendido de que se consigue consenso con cada representación partidista presente en la comisión.

El papel de las comisiones en el proceso legislativo determina la importancia de las comisiones en el sistema político y dentro de la legislatura. Si la etapa de análisis previa al debate plenario se lleva a cabo en comisiones, entonces tenemos que las comisiones son fuertes porque esta es “la parte crucial del proceso legislativo”. Si el pleno no puede tratar nada que no haya sido analizado en comisiones, las comisiones son fuertes. Esto es otro incentivo para que los legisladores se profesionalicen y ayuden a que los productos de la comisión salgan de acuerdo a sus agendas o las de sus partidos.

1.4.- Teoría de la ambición.

Si bien la representación política tiene un fuerte referente institucional al desarrollarse dentro de las legislaturas como espacios diseñados para la toma de decisiones colectivas y la vinculación del órgano legislativo con la ciudadanía, existe también, un referente individual que merece ser tenido en cuenta al analizar el fenómeno de la representación.

Para Joseph Schlesinger, pertenecer al ámbito gubernamental supone una serie de ventajas para los ciudadanos. En primer lugar los cargos públicos garantizan el acceso a la toma de decisiones colectivas, generan cierto status dentro de la sociedad, permiten generar redes mediante el contacto con grupos sociales, políticos y económicos, además de que proporcionan una remuneración económica. Todo lo anterior, hace del servicio público una opción atractiva.¹¹⁶

La ocupación de cargos gubernamentales, en el caso de los partidos políticos, es una pulsión muy relevante, pues de esto dependerá su grado de influencia en la política estatal, su capacidad de negociación, sus posibilidades para movilizar a la sociedad, los recursos que tendrán disponibles e incluso su supervivencia como organizaciones.¹¹⁷

El deseo de ocupar cargos en la estructura gubernamental es el motor de las carreras políticas de los representantes y de gran parte de los esfuerzos organizativos de los partidos políticos a decir de Schlesinger. En el caso de los primeros puede reproducirse una ambición efímera si el político no desea mantenerse en el ámbito gubernamental después de su encargo presente. La ambición es

¹¹⁶ Joseph Schlesinger. *Ambition and Politics: Political Careers in the United States*, Chicago, Rand McNally, 1996.

¹¹⁷ Joseph Schlesinger. *Political Parties and the Winning of Office*, Michigan, University of Michigan Press, 1998.

estática en caso de que el político tenga el deseo de desarrollarse sólo dentro de la estructura de un orden de gobierno (ej. sólo hacer carrera municipal). O bien, puede ser una ambición progresiva en la cual se describe una trayectoria más o menos dinámica entre órdenes de gobierno y cargos dentro del sector público.¹¹⁸

Ahora bien, dentro de las legislaturas los representantes ejercen sus funciones motivados por darle una orientación determinada a su carrera política en función de sus posibilidades y sus deseos propios. Durante sus encargos, los legisladores pueden generarse cierto tipo de expectativas sobre el futuro de sus carreras, ya sea porque a través de su función legislativa pueden definir sus competencias, o bien, porque al estar en contacto con otros actores del sistema, pueden crear redes que les garanticen puestos en otros lugares del ámbito público. Del mismo modo, es posible que mediante sus acciones legislativas, puedan alcanzar sus metas deseadas (presentando incitativas de cierto tipo, trabajando en dictámenes de comisión o realizando labores que les permitan aproximarse a sus metas dentro del ámbito público).

Estas acciones legislativas encaminadas al desarrollo de una trayectoria pública, dependen, desde luego, de ciertos factores institucionales como la posibilidad de reclamar el crédito, la permisión/prohibición de la reelección, la cercanía del representante con el liderazgo partidista, y la importancia de los elementos del sistema político al momento de definir sus futuros.

Por lo anteriormente descrito, en legislaturas en donde los liderazgos partidistas centralicen decisiones como la nominación de candidaturas, es probable que los representantes quieran contribuir a lograr objetivos colectivos, apoyando a sus partidos en empresas comunes; mientras que, en las legislaturas con estructuras institucionales tendientes a la descentralización, o ante la existencia de muchos polos de poder capaces de determinar el futuro político de los representantes, se darán comportamientos más individualistas, pues la carrera futura de los políticos dependerá, en gran medida, de sus habilidades para alcanzar sus metas en el ámbito público.

Debido a la forma en la que son elegidos para realizar sus funciones representativas, los legisladores son responsables de un conjunto de elementos que en términos generales se pueden denominar electorados¹¹⁹. Un curso de acción (que los diputados siguen para complacer a los que

¹¹⁸ Joseph Schlesinger. *Ambition and Politics: Political Careers in the United States*, Chicago, Rand McNally, 1996.

¹¹⁹ Kenneth Shepsle y Mark Boehk. *Las fórmulas de la política: instituciones, racionalidad y comportamiento*. México, Taurus, 2005. p.302.

determinan su futuro político, para procurar el bienestar nacional, etc.) que Shepsle y Bonchek observan en los legisladores, es trabajar para conseguir cualquier tipo de beneficio para su electorado.¹²⁰ Empero, debido a que los electorados son distintos, los diputados trabajarán con una heterogeneidad en sus preferencias, lo cual complica el análisis de los diputados al momento de tomar decisiones y ejercer su práctica legislativa.

¹²⁰ Kenneth Shepsle y Mark Bochek. *Las fórmulas de la política: instituciones, racionalidad y comportamiento*. México, Taurus, 2005.

2.- Las comisiones legislativas de la Cámara de Diputados en el presidencialismo mexicano.

2.1.- Efectos de la inestabilidad posrevolucionaria en la Cámara de Diputados.

Durante buena parte del siglo XX, el sistema político mexicano funcionó a partir de los lineamientos institucionales del *presidencialismo*,¹²¹ un régimen caracterizado, según Jorge Carpizo y Luis Medina, por su acotado pluralismo político, por una movilización social regida bajo un formato corporativo del Estado y por el predominio del Ejecutivo en las esferas del gobierno.¹²² Jeffrey Weldon agrega que el régimen presidencial se estructuraba a partir de un Ejecutivo que asumía el proceso representativo al ser el líder del partido hegemónico y cuya influencia y capacidad de movilización cruzaban transversalmente los poderes del Estado controlando las vías formales de participación política.¹²³

El régimen presidencial mexicano mantuvo su vigencia durante casi setenta años gracias a la estabilidad que proporcionaba para el funcionamiento del sistema político. En este sentido, Luis Medina apunta que el logro más importante de este régimen fue su capacidad para dar un aspecto democrático a sus procedimientos y decisiones sin perder el control sobre lo que acontecía en la esfera pública.¹²⁴ Que el Congreso y sus comisiones determinaran la agenda política del Presidente, que se facilitara a los partidos minoritarios el acceso a las Cámaras y que se permitiera que el Congreso creara su propia normatividad, fueron meras estrategias pensadas para proporcionar

¹²¹ La principal característica del presidencialismo es el predominio del Ejecutivo en el sistema político. Las raíces del presidencialismo mexicano se concretaron en la influencia del presidente en el funcionamiento de los otros poderes del Estado lograda a partir de sus atribuciones constitucionales y sus poderes extra-constitucionales derivados de su condición de líder del partido dominante que mantuvo un mando sobre la sociedad a través de las centrales sindicales y los sectores. El presidente consiguió este predominio gracias a su amplia capacidad para atraer recursos y decidir el rumbo económico del país, contando con el apoyo popular a través de un acceso privilegiado a los medios de comunicación. Véase Jorge Carpizo, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI, 2001.

¹²² Jorge Carpizo, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI, 2004; Luis Medina. *Hacia el nuevo Estado*, México, FCE, 1991.

¹²³ Jeffrey Weldon. "The Political Sources of Presidentialism in Mexico", en Mainwaring, Scott y Shugart, Mathew (coords.). *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997, pp.225-258.

¹²⁴ Luis Medina. *Hacia el nuevo Estado*, México, FCE, 1991.

credibilidad al régimen haciéndolo parecer democrático sin poner en riesgo la estabilidad del régimen presidencial ni amenazando al funcionamiento del sistema bajo su formato autoritario.¹²⁵

Luisa Béjar sostiene que al terminar la Revolución Mexicana, el panorama político del país era fragmentario, con un gran número de políticos pragmáticos sin afiliaciones partidistas evidentes y sin proyectos de largo plazo dispersos a lo largo y ancho del país. Así se conformó una primera clase gobernante a base de militares y burócratas de fuerte arraigo local sin un verdadero compromiso con el bienestar nacional y sin propuestas programáticas reales.¹²⁶

Siguiendo a Jeffrey Weldon tenemos que en este escenario de la posrevolución temprana, las decisiones de la Cámara de Diputados eran frágiles y los procesos para conseguir las eran poco institucionalizados. No existían incentivos para generar vínculos estables entre los diputados con sus partidos, con un liderazgo o con cualquier proyecto de largo plazo. No había alicientes para construir acuerdos entre las distintas fuerzas representadas en la Cámara, y tampoco existían reglas reconocidas y respetadas por todos los actores políticos para conseguir resoluciones vinculantes.¹²⁷

Todo esto impidió que durante los primeros años posteriores a la Revolución, la Cámara de Diputados pudiera ser un espacio conciliatorio entre las distintas facciones e intereses surgidos del movimiento revolucionario. Por ello, la asamblea no pudo fungir como aquel órgano representativo del interés nacional en donde se plantearan, deliberaran e instrumentaran los grandes acuerdos necesarios para sanear los devastadores efectos de la Revolución.

2.2.- El PNR y el alineamiento de la práctica legislativa de los diputados.

En su trabajo seminal sobre el alineamiento de la política posrevolucionaria en México, Luis Javier Garrido sostiene que el remedio para este conflictivo escenario político en el país fue la creación de

¹²⁵ Luis Medina. *Hacia el nuevo Estado*, México, FCE, 1991.

¹²⁶ Luisa Béjar. *El Poder Legislativo en México. Los diputados de partido: el primer eslabón del cambio*, México, UNAM, Gernika, 2001.

¹²⁷ Jeffrey Weldon. "The Political Sources of Presidentialism in Mexico", en Mainwaring, Scott y Shugart, Mathew (coords.). *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997, pp.225-258.

un partido de alcance nacional, capaz de centralizar el poder político y de institucionalizar procedimientos de toma de decisiones en el Congreso.¹²⁸

En 1929 se fundó el PNR, partido que se convertiría en el más importante espacio de negociación y consenso entre los actores políticos organizados. Siguiendo a Garrido, con la fundación del PNR la nueva élite política nacional, vertida en un gran espacio partidista, tendría la tarea de echar a andar un sistema que permitiera conseguir estabilidad a través de decisiones legítimas y normas respetadas por todos los actores involucrados en los procesos.

La situación de fragmentación que se vivía en la Cámara de Diputados (reflejo de la atomización del poder político nacional) era adversa para la consecución de acuerdos y la toma de decisiones sólidas en función del bienestar nacional. Pero después de la fundación del PNR esta situación comenzó a transformarse. Por ser éste el único partido de alcance nacional que presentaba candidatos de manera consistente en los distintos distritos y por su capacidad de movilizar al electorado, desde sus primeros años el PNR pudo conformar mayorías en la Cámara lo cual le permitió impulsar reformas y programas gubernamentales que dieron forma a los comienzos de un sistema político vertical de acuerdo a los apuntes de María Amparo Casar.¹²⁹

A decir de Benito Nacif, mediante un conjunto de reformas a la Constitución, en 1933 el PNR buscaba reducir la posibilidad de una re-fragmentación de la élite política y estabilizar la Cámara de Diputados normalizando los procesos legislativos.¹³⁰ Esta reforma contribuyó a consolidar la docilidad de los legisladores hacia el partido pues en adelante el liderazgo partidista sería el punto hacia el cual confluían las acciones de los representantes en la Cámara.¹³¹ Una vez prohibida la reelección inmediata, cuando los mandatos constitucionales de los legisladores llegaban a su fin, el futuro de sus carreras políticas dependía de los premios (nuevas candidaturas, puestos en la burocracia estatal o partidista, prebendas, etc.) que los líderes del partido estuvieran dispuestos a otorgarles. En atención a este planteamiento Weldon añade que el poder del CEN, materializado en su capacidad para castigar a sus legisladores ya fuera expulsándolos, transfiriéndolos o

¹²⁸ Luis Javier Garrido. *El partido de la Revolución institucionalizada*, México, Siglo XXI, 2005.

¹²⁹ María Amparo Casar. "Las bases político institucionales del poder presidencial en México", en Nacif, Benito y Elizondo Mayer-Sierra, Carlos (coords.). *Lecturas sobre el cambio político en México, México*, FCE/CIDE, 2002, pp.11-78.

¹³⁰ La reforma se publicó en el DOF el 29 de abril de 1933. La modificación al artículo 59 rezaba: "Los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión no podrán ser reelectos para el período inmediato".

¹³¹ Benito Nacif. "La no reelección legislativa. Disciplina de partido y subordinación al Ejecutivo en la Cámara de Diputados de México", en *Diálogo y debate*, año 1, No. 2, julio-septiembre de 1997.

removiéndolos de sus puestos, era un fuerte elemento disuasivo que desactivaba toda intención de emprender cualquier acción individualista en la Cámara y reducía la posibilidad de acciones legislativas contrarias al partido a la vez que limitaba cualquier impulso de los representantes para buscar apoyo político en la ciudadanía o en otro elemento del sistema político fuera del PNR.¹³²

De acuerdo a los planteamientos anteriores, podemos ver que la representación sustantiva (o las acciones tangibles de los representantes) comenzó a verse determinada por la presencia de un partido central fuerte que se convirtió en el principal de los legisladores al erigirse como la única maquinaria política capaz de garantizar el acceso a los puestos de toma de decisiones públicas. Según la teoría del agente-principal, los diputados tenían muchos incentivos para orientar su práctica legislativa de acuerdo a los requerimientos partidistas. Así, el PNR garantizaba la disciplina en el Congreso a través del poder del CEN para premiar y castigar el comportamiento de los legisladores.

La fundación de un nuevo partido y la creación de un conjunto de reglas son el claro ejemplo de cómo un marco de representación formal fue pensado en función de impactar en la representación sustantiva haciendo que las acciones de los legisladores se vieran acotadas por las reglas formales (no reelección, centralización de procesos electorales, etc.) e informales del régimen (un partido central fuerte y posteriormente un ejecutivo con diferentes atribuciones meta jurídicas).

2.2.1.- El reglamento de 1934. Un primer marco institucional para la Cámara de Diputados en el periodo posrevolucionario.

El Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (RGIC) de 1934 fue una continuación del esfuerzo iniciado en 1933 (con la prohibición de la reelección inmediata) para regularizar la dinámica de la política nacional y dar una coherencia interna a los procesos más importantes del sistema, particularmente a la toma de decisiones legislativas.

Junto con Cecilia Martínez, consideramos que el reglamento de 1934 buscaba consolidar la preeminencia del PNR en la toma de decisiones políticas a nivel nacional aprovechando su creciente

¹³² Jeffrey Weldon. "The Political Sources of Presidentialism in Mexico", en Mainwaring, Scott y Shugart, Mathew (coords.). *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997, pp.225-258.

poder que se traducían en mayorías congresionales.¹³³ Asimismo, el reglamento puede interpretarse como un intento por trasladar los procesos de toma de decisión a espacios pequeños y manejables (las comisiones) con el objeto de gestionar los intereses del partido y sobre todo para solucionar posibles conflictos entre facciones (de un partido que no estaba completamente unificado) para poder llegar a acuerdos formales reconocidos por todos los actores involucrados en el proceso político, buscando así minimizar los efectos disruptivos de la latente amenaza de refragmentación de la élite posrevolucionaria.

El RGIC de 1934 le otorgó a las comisiones el privilegio institucional de que toda iniciativa o propuesta sería dictaminada por éstas antes de pasar al pleno para su votación.¹³⁴ Como lo indica Luisa Béjar, esta regla convirtió a las comisiones en guardianes del proceso legislativo dado que de ellas dependía que cualquier proyecto pudiera convertirse en programa de gobierno.¹³⁵ Las comisiones quedaron así reconocidas como órganos colegiados cuya función era examinar e instruir el despacho de los negocios de las Cámaras hasta ponerlos en estado de resolución.¹³⁶

Al haber adquirido las comisiones un lugar tan importante en la gestión de la agenda nacional y en el proceso de toma de decisiones formales, el PNR requería que las resoluciones de éstas fueran favorables a sus intereses. Para lograr este objetivo era necesario que las comisiones dictaminaran favorablemente los más importantes proyectos del partido. En este sentido, el RGIC establecía que para que pudiera haber un dictamen que posteriormente pasara al pleno, se requería la firma de la mayoría de los miembros de la comisión.¹³⁷ Previendo esta cláusula que obligaba la existencia de mayorías para lograr decisiones políticas, el reglamento creó la Gran Comisión cuya tarea más importante era definir la conformación de las comisiones, es decir señalar qué legisladores formarían parte de qué comisiones. Más adelante veremos que al hacer esta labor, la Gran Comisión intentaba siempre garantizar que el partido oficial tuviera la mayoría necesaria para cristalizar su agenda gubernamental sin mayor dificultad. Así, la Gran Comisión fungiría como la bisagra institucional

¹³³ Cecilia Martínez, *Las legislaturas pequeñas. La evolución del sistema de comisiones en la Cámara de Diputados de México, 1821-2000*, Tesis de licenciatura, México, ITAM, 1998.

¹³⁴ El artículo 56 del RGIC decía que las iniciativas de ley presentadas por el Presidente de la República, por las legislaturas de los estados o por uno o varios miembros de las Cámaras, pasarían desde luego a comisión. Por su parte, el artículo 60 del RGIC sostenía que ninguna proposición o proyecto podría discutirse sin que primero pasase a la comisión o comisiones correspondientes y estas hubieran dictaminado. Este trámite sólo podía dispensarse para los asuntos que por acuerdo expreso de la Cámara se hubieran calificado como urgentes o de obvia resolución.

¹³⁵ Luisa Béjar, *Los partidos en el Congreso de la Unión*, Gernika, México, 2006.

¹³⁶ RGIC de 1934, Artículo 65.

¹³⁷ Artículo 88 del RGIC de 1934.

entre las operaciones del Ejecutivo, el partido oficial y la Cámara. Mediante la naturaleza de la integración de la Gran Comisión y a través de su tarea de conformar a las comisiones en cada legislatura, aseguraba que las posturas y decisiones del partido oficial prevalecerían en el Congreso garantizándole las mayorías comisionales necesarias para aprobar sus proyectos.¹³⁸

Podemos concluir que la necesidad de un nuevo marco de reglas para el Congreso se hizo visible cuando la concentración del poder político requirió de un Congreso estable y dócil para que se pudieran legitimar las decisiones del partido sin contratiempos, desactivando toda posibilidad de que en comisiones se trataran intereses ajenos a la agenda partidista. Una vez estimulada en los legisladores la cercanía a los liderazgos partidistas a través del impedimento de la reelección inmediata, la docilidad lealtad hacia el partido, se buscó consolidar la disciplina y el tratamiento de los intereses del partido en las comisiones legislativas. Desde la teoría del agente-principal, Carey, Gianetti y Laver definirían esto como la capacidad de control de agenda que nuevamente refuerza al partido como el principal que los legisladores atienden en su práctica representativa.¹³⁹

A través del RGIC se insertaron, pues, incentivos en la vida íntima de las comisiones para evitar que éstas se alejaran del liderazgo partidista y de la representación maniobrada desde el partido, impidiendo así que iniciativas distintas a las presidenciales o intereses ajenos al partido se convirtieran en programas de gobierno. Con esto daba inicio una tarea central de las comisiones legislativas la cual se mantendría vigente hasta muchos años después: funcionar como espacios institucionales reservados para la negociación entre grupos del partido oficial y erigirse como puentes comunicativos entre el Presidente y su Congreso.

¹³⁸ La Gran Comisión estaba integrada por coordinadores de diputaciones estatales y de los sectores. Estaba encabezada por el líder del grupo parlamentario del partido oficial.

La integración de la Gran Comisión fue una herencia que provenía desde 1897. En el artículo 72 del reglamento se mencionaba cuál era el formato de conformación del órgano así como su función primordial “integrar la lista de comisiones para presentarla al Pleno para su aprobación.

¹³⁹ John Carey (coord.). *Legislative voting and accountability*. Nueva York, Cambridge University Press, 2009; Daniela Giannetti y Michael Laver. “Party Cohesion, Party Factions and Legislative Party Discipline in Italy”, Trabajo presentado para el congreso *Joint Workshop Sessions of the European Consortium for Political Research*, Granada, 2005.

2.3.- Los cimientos corporativos del presidencialismo y el control presidencial de los procesos político-electorales.

Al parecer de Arnaldo Córdova, a pesar de que la reforma de 1933 centralizó el poder, las luchas entre facciones posrevolucionarias reaparecieron en el interior del PNR.¹⁴⁰ Para terminar con esta condición de confrontación se debió reestructurar al partido y a la sociedad fusionando las figuras de “líder partidista” y de “Presidente de la República”. Con esta fusión de los poderes derivados del liderazgo partidista y aquellos que le eran conferidos constitucionalmente al Presidente, se culminó la institucionalización del presidencialismo mexicano.¹⁴¹

La condensación del poder político nacional iniciada con la fundación del PNR y con la posterior conformación de los gobiernos unificados, adquirió un nuevo sentido cuando el Presidente fue el líder indiscutible del partido oficial, el árbitro de los procesos políticos nacionales y el ordenador del proceso representativo. Según el diagnóstico de Alonso Lujambio, el Ejecutivo encabezaría una diarquía sustentada en sus poderes partidarios y constitucionales la cual tendría una influencia directa en el desempeño legislativo en tanto que el partido lograría sus decisiones sin tener que buscar acuerdos con los partidos políticos ajenos a la coalición revolucionaria.¹⁴²

La mayoría penerreana en las Cámaras y la disciplina de los legisladores minimizaron el papel del Congreso en la toma de decisiones políticas. Esto abrió la posibilidad para que en el Presidente recayera la atribución no escrita de actuar como el centro de la representación política. Sin embargo, atender cada una de las diversas demandas de la sociedad hubiera sido una tarea imposible para una sola persona. Para sistematizar, jerarquizar, interpretar y dar formato a estas demandas, fue necesario idear una hechura político social que le permitiera al Presidente comunicarse con sus gobernados a la vez que garantizaba su centralidad en el sistema político.

¹⁴⁰ Arnaldo Córdova. “La concepción del Estado en México y el presidencialismo”, en Pablo González Casanova (coord.). *El Estado en América Latina. Teoría y práctica*. México, Siglo XXI, 2003, pp.512-565.

¹⁴¹ El presidencialismo se sustentó en la progresiva concentración de facultades constitucionales en la institución presidencial y en los limitados controles constitucionales de los otros poderes sobre el Ejecutivo. Al administrar un gran número de empresas estatales, al poder iniciar legislación y al poder nombrar cargos burocráticos y de representación popular, el presidente gozaba de un amplio catálogo de recursos políticos para garantizar la estabilidad del sistema. El carácter unipersonal del Ejecutivo fue otro factor de concentración del poder. Véase Arnaldo Córdova, “La concepción del Estado en México y el presidencialismo”, en Pablo González Casanova (coord.), *El Estado en América Latina. Teoría y práctica*. México, Siglo XXI, 2003, pp.512-565.

¹⁴² Alonso Lujambio. *Federalismo y Congreso en el cambio político de México*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1996.

En el año de 1936, Cárdenas llevó a cabo una reestructuración del PNR¹⁴³ y del sistema político, transformando a éste último a un modelo corporativo que determinaba la vida colectiva del país mediante categorías ocupacionales. Cuando la sociedad se alineó a este modelo, se pudo consolidar el poder político del Presidente y de su partido a decir de Luis Javier Garrido.¹⁴⁴

Una vez que el sistema político se amoldó al formato corporativo, el proceso representativo se concretó principalmente en las negociaciones del Presidente con los sectores (grandes grupos capaces de movilizar segmentos particulares de la sociedad mexicana). Las demandas hacia el gobierno llegaban a través de los líderes sectoriales, eran interpretadas y analizadas por el Presidente y su partido, y debían pasar por las Cámaras para seguir el proceso que las convertiría en políticas públicas, lo cual les otorgaba legitimidad *de iure*.¹⁴⁵ Asimismo, Hurtado anticipa que las decisiones ejecutivas derivadas de las negociaciones entre el Presidente y los sectores, llegaban a las Cámaras con cierto grado de legitimidad *de facto*, pues satisfacían algunas de las demandas más importantes de los actores corporativos representando los intereses de grandes grupos de la sociedad.¹⁴⁶

En este sentido, la dimensión simbólica de la representación política quedó determinada por un esquema procedimental determinado. Los líderes defendían la idea de que si el gobierno realizaba sus decisiones atendiendo las reglas de un proceso legislativo, la percepción de la ciudadanía hacia las decisiones emanadas de ese proceso, sería favorable, y en efecto, a decir de Garrido, esta percepción favorable se consiguió.

La única instancia que los ciudadanos y los actores organizados tenían entonces para que sus intereses fueran procesados en el sistema político, era el Presidente. Y la única vía para hacer que sus demandas llegaran a él, eran los sectores. Esta reestructuración del sistema político en función de la simplificación del proceso representativo sería no solamente necesaria sino eficaz para concentrar el poder político y para concentrar los procesos de toma de decisiones.

¹⁴³ En 1938 Cambió de nombre de PNR a PRM y se instituyó la estructura sectorial como el fundamento organizativo y político del partido.

¹⁴⁴ Luis Javier Garrido. *El partido de la Revolución institucionalizada*, México, Siglo XXI, 2005.

¹⁴⁵ El artículo 71 constitucional indica que exclusivamente el presidente, los diputados federales, los senadores y los Congresos locales tienen la facultad para presentar iniciativas de ley.

Al ser el centro de articulación del sistema político, la atribución del Ejecutivo de presentar iniciativas se convirtió en uno de los pilares funcionales del presidencialismo mexicano.

¹⁴⁶ Javier Hurtado. *El sistema presidencial mexicano*, México, FCE, 2001.

Por otra parte, cuando el Presidente se convirtió en el líder del partido, en él recayó la facultad de determinar el futuro político de los legisladores. Así, las bases para una disciplina férrea de los diputados hacia el Ejecutivo quedaron asentadas desde la Legislatura XXVII (1937-1940). La mayoría partidista en las Cámaras, la disciplina de los legisladores y la centralidad del ejecutivo en el sistema corporativo, contribuyeron a que el Presidente tuviera la atribución informal de actuar como el centro de la representación política. Lorenzo Arrieta y Luisa Béjar coinciden al indicar que para sistematizar, jerarquizar, interpretar y dar formato a las demandas del sistema que llegaban hasta el Ejecutivo, la hechura sectorial le permitió al Presidente comunicarse con sus gobernados eficazmente.¹⁴⁷

Ahora bien, durante el arreglo autoritario, los procesos electorales cumplieron con dos funciones primordiales: institucionalizar la movilidad de las élites políticas otorgando al Presidente la facultad no escrita de premiar o castigar a los distintos actores del sistema; y otorgar cierta legitimidad al sistema de partido hegemónico reproduciendo su control mediante los comicios.

La centralidad que adquirió el Ejecutivo en el proceso representativo y en el control de los procesos políticos substanciales, se vio complementada en 1946 con una reforma a la reglamentación electoral. Con la Ley Electoral de 1946, el partido hegemónico buscaba edificar un régimen en el que la principal fuente de legitimación del poder político fueran las elecciones, arraigando así la institucionalización de la lucha política a nivel federal por la vía democrático partidista. Los lineamientos de este nuevo conjunto de normas electorales, por su parte, contribuyeron a que el partido mayoritario asegurara su preeminencia en el sistema político a la vez que ampliaban el poder presidencial a la esfera electoral.¹⁴⁸

Gracias a la estabilidad política y la confianza propiciadas por el régimen presidencial, el partido mayoritario permitió la representación de intereses fuera de la élite revolucionaria, abriendo espacios para otros grupos políticos en las arenas formales del gobierno. El único requisito para que un grupo pudiera participar en los procesos electorales (y posteriormente en el ámbito institucional de toma de decisiones), era que debía conformarse como partido político nacional. Por un lado, esta Ley acotaba el cauce de la confrontación política al incentivar que la lucha institucionalizada por el poder

¹⁴⁷ Lorenzo Arrieta. "Descalabro y continuidad del sector obrero del PRI. Persistencia del corporativismo" en *Estudios Políticos*, No.31, Séptima época, septiembre, diciembre, 2003; Luisa Béjar. *El Poder Legislativo en México. Los diputados de partido: el primer eslabón del cambio*, México, UNAM, Gernika, 2004.

¹⁴⁸ Ese mismo año se realizó una reforma estatutaria del partido que además de modificar sus siglas de PRM a PRI, proponía transformarse en un partido de puertas abiertas para admitir intereses más allá de los corporativos.

se desenvolvería únicamente por la vía partidista. Y por otra parte, ponía serias restricciones para la creación y desarrollo de los partidos políticos como verdaderas fuerzas opositoras al gobierno.¹⁴⁹

El poder presidencial se fortaleció con esta reforma ya que la Ley Electoral preveía la creación de un organismo que dependía del Poder Ejecutivo y que poseía amplias capacidades en términos de organización, desarrollo y control de todo proceso electoral ocurrido en el país.¹⁵⁰

A través de esta ley se consolidó el sistema de partido hegemónico en México, el cual se tradujo en un formato unipartidista para la Cámara de Diputados consolidando al régimen presidencial en tanto que las elecciones se admitían como principal fuente de legitimidad además de que la oposición partidista aparecía como un elemento regular de la lucha institucionalizada por el poder. No obstante, como lo comenta Cecilia Martínez, la presencia de la oposición en el sistema de partidos era una mera ficción en tanto que la capacidad de otros partidos para ganar elecciones y presentar legisladores a las Cámaras, se veía muy reducida gracias a los bloqueos y limitaciones con los que operaba la ley electoral de 1946.

En este caso, se puede observar cómo un conjunto de reglas pertenecientes al ámbito formal de la representación política, afectaban la conformación del órgano legislativo pues dificultaban el acceso a los partidos minoritarios y garantizaban la preeminencia del partido hegemónico. Estas reglas para la creación del mandato determinaron la conformación de los órganos de representación o mejor dicho, determinaron la representación descriptiva según los términos de Hanna Pitkin.¹⁵¹

¹⁴⁹ La ley trabajaba con un principio electivo de mayoría simple. Para que otro partido pudiera tener representantes en alguna de las Cámaras, debía vencer al PRI (partido que desde 1929 presentaba candidatos de forma constante en casi todos los distritos de la República). Asimismo, el artículo 21 mencionaba que los partidos debían contar con al menos 30 mil asociados toda la República, siempre que en las dos terceras partes de la República se organizaran al menos mil ciudadanos. Esto se complementaba con el artículo 37 en el que se establecía que los partidos debían obtener su registro al menos un año antes del proceso electoral.

¹⁵⁰ La Ley Electoral de 1916 sostenía en su artículo 6 que la vigilancia del proceso electoral en la elección de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, se efectuaría a través de una Comisión Federal de Vigilancia Electoral, la cual sería presidida, según el artículo 7 de esta ley, por el Secretario de Gobernación. Por su facultad, para otorgar y renovar el registro de los partidos políticos, la Secretaría de Gobernación determinaba el alcance y las características de la competencia electoral siempre en atención a las necesidades del Presidente.

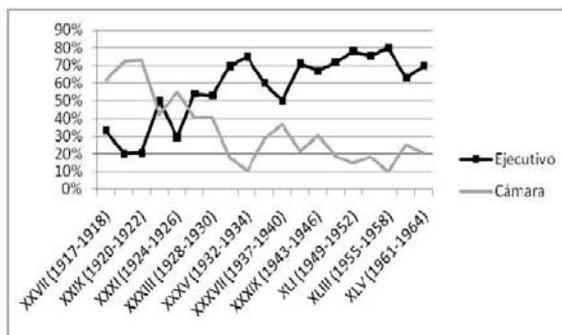
¹⁵¹ Hanna Pitkin. *El concepto de representación*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985.

2.4.- El papel del Poder Legislativo en el presidencialismo mexicano.

La estructura corporativa del sistema político mexicano generó un ciclo de concentración del poder. Tanto los actores fuera de la estructura corporativa como los sectores reconocían que la única instancia capaz de atender sus demandas, era el Ejecutivo. Como lo defienden Weldon y Molinar, el Presidente se debía asumir como el centro gravitacional del sistema político, el encargado de interpretar el proceso político y de solucionar las demandas y conflictos derivados de éste.¹⁵²

Para mantener la estabilidad del sistema, el Ejecutivo utilizó su facultad constitucional que le permitía presentar proyectos de ley, que es, según lo señala Leslie Schwindt-Bayer, una de las formas más sólidas para llevar a cabo la representación sustantiva en un sistema.¹⁵³ El siguiente gráfico muestra cómo a partir de la fundación del partido oficial y con la estructuración del corporativismo, la presentación de iniciativas, fue una acción programática casi exclusiva del Ejecutivo. Esto habla de la relevancia del Presidente de la República como centro de articulación y negociación en la política nacional. Asimismo refleja el cauce institucional del sistema con un Ejecutivo que constantemente buscaba crear programas de gobierno para satisfacer las demandas de los sectores y así mantener la estabilidad del sistema.

Gráfico 2.0. Iniciadores de Proyectos de Ley. Porcentajes, 1917-1964.



Fuente: Juan Molinar y Jeffrey Weldon, *Los procedimientos legislativos en la Cámara de Diputados*, México, Porrúa, 2009, p.66.

¹⁵² Juan Molinar y Jeffrey Weldon, *Los procedimientos legislativos en la Cámara de Diputados*, México, Porrúa, 2009.

¹⁵³ Leslie Schwindt-Bayer. *Political Power and Women's Representation in Latin America*, Oxford, Oxford University Press, 2010

Si bien el Presidente de la República se asumía como el eje de la política nacional y motor de la representación, las reglas de los circuitos formales del gobierno no le permitían realizar por sí sólo esta función. Para que sus decisiones pudieran convertirse en salidas institucionales, las reglas procedimentales de la estructura gubernamental determinaban que las decisiones presidenciales debían someterse a consideración y ser aprobadas por el Poder Legislativo.

Para realizar de manera eficiente su labor en el sistema y llevar a cabo un proceso representativo eficaz, el Ejecutivo requería de Cámaras que apoyaran sus decisiones. Por un lado esto era un proceso necesario y por otro, contribuía con la legitimidad del régimen en dos sentidos. 1) Porque cumplía con el mandato constitucional pues según lo explicita el artículo 70 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), “toda resolución del Congreso tendrá carácter de ley o decreto”.

Así, de acuerdo con Pablo González, las Cámaras contribuían con una legitimación jurídica de las decisiones presidenciales mientras que el Ejecutivo respetaba los lineamientos jurídicos del proceso de creación de ley; Y 2) al sancionar las decisiones del Presidente mediante el proceso legislativo, las Cámaras, electas libre y periódicamente por la ciudadanía, les otorgaban a estas decisiones presidenciales “una validez y una fundamentación democrática en la que el pueblo formaba parte del acto legislativo”.¹⁵⁴

El gobierno unificado, la docilidad de los legisladores y el control de los procesos electorales, no parecían ser condiciones que por sí mismas garantizaran por completo el éxito de las iniciativas del Presidente en la Cámara de Diputados. El Ejecutivo debió buscar tanto en las reglas del Congreso como en la conformación sectorial del sistema, instrumentos para garantizar su injerencia en el proceso legislativo y asegurar que sus iniciativas serían apoyadas en el congreso al parecer de Benito Nacif.¹⁵⁵

¹⁵⁴ Pablo González Casanova. *La democracia en México*, México, Era, 1965, p.33.

¹⁵⁵ Benito Nacif. “La no reelección legislativa. Disciplina de partido y subordinación al Ejecutivo en la Cámara de Diputados de México”, en *Diálogo y debate*, año 1, No. 2, julio-septiembre de 1997.

2.4.1.-Las comisiones legislativas en el régimen presidencial.

Con el privilegio institucional que les fue conferido en el RGIC de 1934, las comisiones se convirtieron en guardianes del proceso legislativo. En comisiones se realizaban tareas legislativas de vital importancia para la legitimidad del régimen, como discutir y aprobar las iniciativas presidenciales para su posterior votación en el pleno de la Cámara.

Dado que el Ejecutivo fue el centro articulador de la política mexicana y el más importante creador de legislación durante el presidencialismo, fue necesario que las Cámaras contaran con comisiones legislativas capaces de garantizar que sus iniciativas de ley (las cuales llevaban ya un proceso de negociación implícito y por tanto tenían el objeto de mantener la estabilidad del régimen y del sistema) que se dictaminaran con celeridad y sin mayores modificaciones al pleno.¹⁵⁶ En pocas palabras, el Ejecutivo requería que la incertidumbre en los procesos y los resultados de las comisiones, se redujera al máximo para evitar contratiempos en su programa de gobierno.

El RGIC de 1934 mencionaba que para que se emitiera un dictamen, éste debería ser firmado por la mayoría de los individuos que componían la comisión dictaminadora.¹⁵⁷ De acuerdo a este mandato, para que sus iniciativas pudieran ser dictaminadas, el Ejecutivo tenía que garantizar que los diputados de su partido serían mayoría en las comisiones (al menos en las más importantes). Esto significa que el Presidente otorgaba especial atención tanto al proceso de conformación de las comisiones legislativas como a las negociaciones que se llevaban a cabo en ellas.

De acuerdo con la teoría del partido cartel, la función antes mencionada resulta de vital importancia para que el partido mayoritario en el Congreso pueda crear las leyes y tomar las decisiones a su conveniencia. Es decir, a través de las mayorías en las comisiones y mediante la asignación de líderes partidistas fieles a cargos importantes en las comisiones de mayor relevancia, el partido oficial podía bloquear aquellas iniciativas o programas potencialmente nocivos para sus

¹⁵⁶ El artículo 87 del RGIC estipulaba que toda comisión debía presentar dictamen dentro de los cinco días siguientes al de la fecha en que los hubiera recibido. Este plazo de 5 días contrastaba con los 15 días que el reglamento anterior (de 1897) concedía a las comisiones para la elaboración de un dictamen.

¹⁵⁷ RGIC, Artículo 88

intereses y así producir, según Cox y McCubbins, un orden procedimental que favoreciera la puesta en marcha de su programa gubernamental.¹⁵⁸

Recordemos que en su búsqueda por regularizar la vida interna de las Cámaras y consolidar la fuerza del PNR en la legislatura, el RGIC de 1934 previó la existencia de un órgano llamado “La Gran Comisión”, cuya competencia, según el artículo 74 del RGIC era proponer el personal de las comisiones permanentes. Desde luego, las reglas para formar las comisiones favorecían al partido mayoritario, pues la Gran Comisión se componía de diputaciones estatales. Al haber un solo partido con presencia en todos los estados, la membrecía de la Gran Comisión era casi una exclusividad para los miembros del PRI.

A través del trabajo de la Gran Comisión, el Presidente aseguraba las mayorías que requería en comisiones para la aprobación de sus iniciativas. Como se observa en el siguiente cuadro, mientras la presencia de partidos ajenos al oficial fue limitada en la Cámara, el trabajo de la Gran Comisión fue relativamente sencillo pues las mayorías priistas estaban prácticamente garantizadas.¹⁵⁹

Cuadro 2.1. Relación entre curules y Diputados en comisiones. Porcentajes, Legislaturas XL-XLV.

Legislatura	Curules del PRI	Diputados priistas en comisiones	Curules de partidos minoritarios	Diputados minoritarios en comisiones
XL (1946-1949)	94.40%	92%	5.60%	7.60%
XLI (1949-1952)	96.60%	97%	3.40%	2.70%
XLII (1952-1955)	94%	93%	6.20%	6.50%
XLIII (1955-1958)	94%	97%	5.50%	7.40%
XLIV (1958-1961)	96%	96%	5.50%	4.90%
XLV (1961-1964)	97%	97%	3.40%	3.25%

Fuente: Cecilia Martínez. *Las legislaturas pequeñas. La evolución del sistema de comisiones en la Cámara de Diputados de México, 1824-2000*, Tesis de licenciatura, México, ITAM, 1998, p.159.

¹⁵⁸ Gary W. Cox y Mathew McCubbins. *Setting the Agenda: Responsible Party Government in the US House of Representatives*. Nueva York, Cambridge University Press, 2005.

¹⁵⁹ Para 1937, la Gran Comisión se encontraba integrada por coordinadores de diputaciones estatales y de los sectores. Era presidida por el líder del grupo parlamentario del partido oficial. La integración de la Gran Comisión fue una herencia que provenía desde 1897. En los artículos 72 al 77 del RGIC se mencionaba cuál era el formato de conformación del órgano así como sus funciones y procedimientos.

Durante el periodo mostrado en el cuadro anterior, la Gran Comisión no se vio en la necesidad de violar deliberadamente la proporcionalidad en la conformación de las comisiones, e inclusive se le dio cierto apoyo a los partidos minoritarios otorgándoles un acumulado de 2.7% más de los puestos en comisiones de los que su porcentaje en la Cámara les hacía merecedores.

Por su parte, los presidentes de las comisiones cumplían con un importante quehacer. Como lo mandaba el artículo 83 del RGIC, ellos eran los responsables de los expedientes y asuntos que llegaban a sus comisiones. En ellos, recaía la responsabilidad de coordinar el trabajo de los miembros de las comisiones citándolos a reunión para discutir temas, votar iniciativas, etc.¹⁶⁰ Los presidentes de comisiones eran piezas importantes para la legitimación del régimen, en tanto que ellos pastoreaban las iniciativas presidenciales hasta el pleno a la vez que ejercerían una función de vigilancia cuyos resultados hacían ver al Presidente y los miembros de la burocracia como funcionarios eficientes, que tomaban decisiones democráticas y óptimas en el área de competencia supervisada por la comisión.¹⁶¹

A pesar de no contar con muchos datos referentes al proceso de asignación de comisiones, podemos suponer, con base en la teoría del partido cartel, que los legisladores más próximos al círculo de influencia del ejecutivo o pertenecientes a las facciones más poderosas del partido hegemónico, tenían cierta preferencia para ocupar cargos en las comisiones más importantes. Se debe resaltar que además de comisiones naturalmente relevantes como las referentes a la hacienda, el tratamiento constitucional o los egresos, la relevancia de las comisiones legislativas guardó cierta relación con las prioridades de cada gestión presidencial.

Asimismo, creemos que la pertenencia a comisiones no consideradas como altamente relevantes, era un asunto normalmente negociable entre el legislador priista y la Gran Comisión que no demandaba grandes esfuerzos ni recursos de negociación de los diputados, sabiendo que las comisiones legislativas más bien funcionaban para resolver diferencias entre facciones partidistas más que como instrumentos de vigilancia o legislación propiamente dicha.

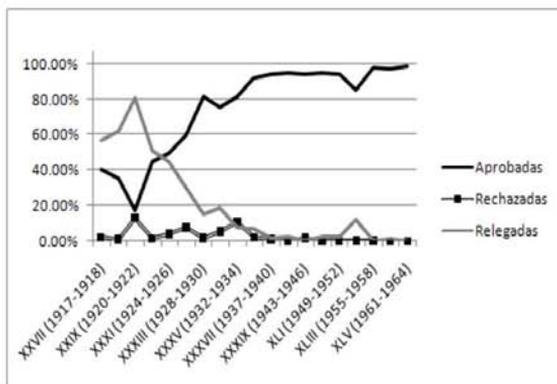
¹⁶⁰ RGIC, Artículo 85.

La capacidad de convocatoria de los presidentes no era puesta a prueba a menudo dado que la estructura de incentivos del partido garantizaba que en las reuniones se juntaran más de la mitad (50%+1) de los diputados que exigía el RGIC en su artículo 93 para poder discutir y elaborar dictámenes.

¹⁶¹ Esto nos lleva a considerar que los presidentes de las comisiones más importantes para el presidente en turno tenían una relación directa con la facción partidista del Ejecutivo que era quien aprobaba las listas de quienes serían presidentes de comisiones.

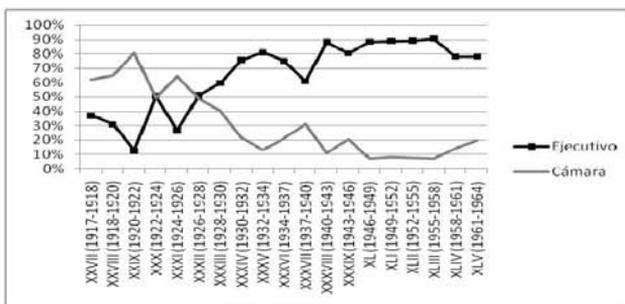
En los siguientes gráficos podemos ver que en la Cámara, se hacía un tratamiento cuidadoso de las iniciativas presidenciales habiendo un alto porcentaje de aprobaciones. Al haber mayorías del partido del Presidente en el pleno y al tener garantizado el voto favorable de éste para sus iniciativas, los gráficos indican que las comisiones legislativas desahogaban eficientemente las iniciativas presidenciales que llegaban a sus jurisdicciones, elaborando dictámenes para un enorme porcentaje de éstas.

Gráfico 2.2. Resultado de Iniciativas de Ley del Ejecutivo, (Porcentajes) 1917-1964.



Fuente: Juan Molinar y Jeffrey Weldon, *Los procedimientos legislativos en la Cámara de Diputados*, México, Porrúa, 2009, p. 71.

Gráfico 2.3.- Iniciares de Proyectos de Ley Aprobados, (Porcentajes) 1917-1964.



Fuente: Juan Molinar y Jeffrey Weldon, *Los procedimientos legislativos en la Cámara de Diputados*, México, Porrúa, 2009, p. 75.

Desde que se adoptó un modelo sectorial para el funcionamiento del sistema político, las comisiones legislativas se transformaron en un significativo espacio de negociación entre el Presidente y los liderazgos corporativos. Puede presumirse que las comisiones funcionaron como importantes canales de interacción institucional, a los cuales llegaban las demandas de los sectores que posteriormente eran comunicadas al Presidente de la República.

A partir de la administración cardenista, los sectores se incrustaron en la estructura partidista y posteriormente ganaron acceso a espacios gubernamentales estratégicos como la Cámara de Diputados, la Gran Comisión y las mismas comisiones. Que ciertos miembros de los sectores accedieran al órgano legislativo, significó una ventaja tanto para el Ejecutivo como para las corporaciones. El Presidente ganaba acceso al Congreso y se fortalecía como el centro de la representación política a la vez que encontraba apoyo para su agenda legislativa en la actuación de los diputados sectoriales. Por su parte, las corporaciones podían tener presencia en el proceso legislativo para impulsar iniciativas propias hasta el pleno, para fortalecer sus vínculos con el Presidente a través de una práctica leal al Ejecutivo y a su partido, y para comunicar sus demandas hacia el Presidente con mayor eficacia.

El que los sectores adquirieran presencia en la legislatura fue generando una extraordinaria injerencia de éstos en el trabajo legislativo. Pronto, una buena cantidad de comisiones legislativas funcionaron como foros de debate y espacios de negociación de intereses corporativos, así como vías formales de comunicación entre éstos y el Presidente en turno. De este modo, los sectores se integraron a la vida congresional con el objeto de formar parte de las decisiones políticas.

A partir de que las legislaturas se sostuvieron sobre un andamiaje de representaciones sectoriales, comenzaron a funcionar como espacios institucionales reservados para la negociación entre grupos del partido oficial a la vez que se erigían como puentes comunicativos entre el Presidente, la sociedad y el Congreso.

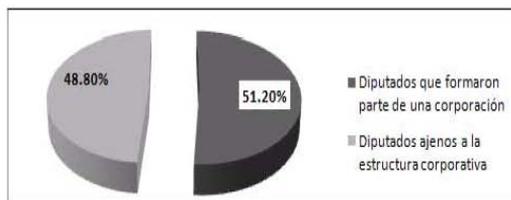
Los partidos estaban adentro del PRI, la pluralidad estaba adentro. Aún perteneciendo al mismo partido lo que era común en la Cámara era que después de jurar respetar a la Constitución, los distintos bloques juraban lealtad a un grupo, una facción o sobre todo a un sector, y eso era lo que preservaba este ejercicio de equilibrios, de abundancia en el debate y de diálogo en comisiones.¹⁶²

¹⁶² Entrevista al Dip. Héctor Hugo Olivares Ventura, 21 de abril de 2009, II. Cámara de Diputados.

La dimensión descriptiva de la representación parecía estar garantizada mediante la presencia de integrantes de diferentes grupos en la Cámara. Con esto se podía esperar que por ejemplo, los líderes campesinos introdujeran en la agenda del Congreso preocupaciones del campo. A pesar de que pudiera defenderse la idea de una representación descriptiva comprensiva e integral, que abarcara las más importantes divisiones de la sociedad mexicana, ésta no podía traducirse fácilmente en representación sustantiva toda vez que las acciones de los legisladores y sus decisiones en espacios de negociación estaban determinadas por las órdenes de los altos jefes del partido oficial.

Los siguientes gráficos estiman la presencia de los sectores en las comisiones legislativas. El alto porcentaje de miembros de corporaciones que accedieron al órgano legislativo, fortalece la afirmación de que un importante segmento de la vida de las comisiones, estaba determinado por la dinámica sectorial.

Gráfico 2.4. Presencia de miembros de corporaciones en la Cámara de Diputados. Porcentajes, 1937-1985.



Porcentaje	Corporación					
	CTM	CNOP	CNC	CROC	CROM	OTROS
	12.4%	13.8%	13.5%	1.6%	1.5%	8.4%

Fuente: Elaboración propia con base en los datos de Roderic Ai Camp, *Biografías de políticos mexicanos (1935-1985)*, México, FCE, 1992.

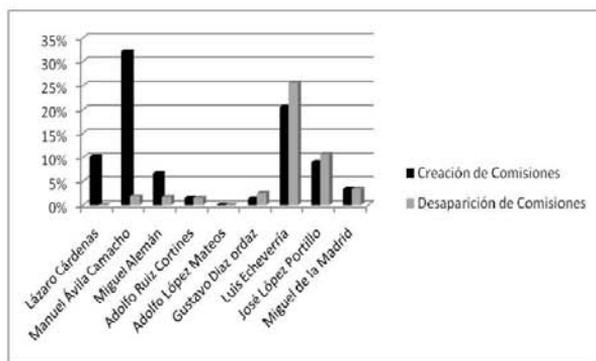
Nota Metodológica: El gráfico 2.4 se realizó con datos del trabajo de Roderic Ai Camp. Éste es el único documento que contiene datos acerca de las biografías de Diputados mexicanos desde 1935. El trabajo de Camp utiliza un criterio de inclusión sustentado en el prestigio político de los personajes. Para la realización de este gráfico, fueron considerados un total de 867 Diputados del PNR-PRM-PRI, de la XXXVII a la LII Legislaturas. En todas las Legislaturas, el tamaño muestral alcanza un nivel de confianza de al menos 95%.

El uso que el Ejecutivo le dio al sistema de comisiones es un último aspecto a considerarse en torno al papel de éstas en el mantenimiento de la estabilidad del sistema político y la legitimación de

régimen presidencial. Al no existir una regla que normativizara la cantidad, y las jurisdicciones de las comisiones entre una legislatura y otra, el Presidente en turno podía modificar al sistema libremente.

Como lo muestra el siguiente gráfico, hubo una tendencia de los Presidentes por ensanchar el sistema de comisiones a mitad de sus gobiernos. Crear comisiones, le proporcionaba al Ejecutivo en turno, más presidencias, secretarías y membrecías que repartir. Esto fortalecía la capacidad del Ejecutivo para negociar con los sectores. Se puede observar también cómo los Presidentes ajustaban la estructura del sistema de comisiones, muy posiblemente con la intención de consolidar foros de atención legislativa en temas prioritarios.

Gráfico 2.5. Comisiones Creadas y Desaparecidas por Periodo Presidencial. Porcentajes, 1937-1988.



Fuente: Elaboración propia con base en los datos de Cecilia Martínez. *Las legislaturas pequeñas. La evolución del sistema de comisiones en la Cámara de Diputados de México, 1824-2000*, Tesis de licenciatura, México, ITAM, 1998, sección de anexos.

De acuerdo con Lowenberg, Polsby, Olson y Crowther, la permanencia de las comisiones a lo largo del tiempo (estabilidad), se relaciona directamente con su nivel de institucionalización. Las comisiones en congresos institucionalizados tienden a tener una permanencia constante en el tiempo y con una misma jurisdicción que es generalmente afín a la estructura de secretarías ejecutivas.¹⁶³

¹⁶³ Gerhard Lowenberg. "Institutionalisation of Parliament", en Kornberg, Allan. (coord.). *Legislatures in Comparative Perspective*, Nueva York, McKay, 1973, pp. 142-156; David Olson y William Crowther. "Committees in New and Established Democratic Parliaments: Indicators of Institutionalization", trabajo presentado para el congreso *Committees in New and Established Democracies: An International Conference*, Greensboro, Universidad del

El hecho de que los Presidentes hayan podido hacer modificaciones discrecionales al sistema de comisiones o que simplemente sólo unas cuantas comisiones fueran constantes a lo largo del tiempo es un claro rasgo de escasa institucionalización en la legislatura, el cual es atribuible a un sistema de partido hegemónico que era capaz de establecer modificaciones a la estructura legislativa de acuerdo a un criterio pragmático de requerimientos de cada administración presidencial.

2.5.- Comisiones y pluralismo en la Cámara de Diputados.

Desde la perspectiva de Francisco González, el régimen presidencial tuvo un Ejecutivo fuerte, capaz de articular las decisiones políticas cruciales y de desenvolverse como el orquestador del proceso representativo, dando respuesta a las demandas de los actores del proceso político, atendiendo sus requerimientos a través de acciones formales (presentación de iniciativas) e informales (como la negociación de candidaturas para sectores, la premiación con cargos gubernamentales, etc.). Para desarrollar el proceso representativo por la vía formal, el Presidente requería de un Congreso que no obstruyera su agenda de gobierno.¹⁶⁴

Durante el presidencialismo, la participación de los diputados de partidos minoritarios en los procesos representativos de la Cámara y en comisiones, tuvo un impacto muy reducido en las decisiones políticas no sólo por las conformaciones mayoritarias de la Cámara y por el esfuerzo de la Gran Comisión por mantener esas mayorías priistas en comisiones, sino por las prácticas y rutinas que se daban en el órgano. Haciendo referencia a esta situación, un diputado que llegó a desempeñar sus actividades bajo estas reglas comenta:

Los diputados minoritarios no tenían mucho margen de acción y casi siempre quedaban en comisiones secundarias. Lo más que podían hacer en comisión era pedir la oportunidad de subir a la tribuna y expresar su desacuerdo por algún dictamen o alguna decisión tomada por la comisión. En el pleno se les dejaba hablar, pero nunca se cambió o se paró un dictamen porque uno de estos diputados expresara su desacuerdo.¹⁶⁵

Norte de Carolina, mayo 30 a junio 2 de 1998; y Nelson Polshy. "Institutionalisation of the US House of Representatives", en *American Political Science Review*, Num. 62, 1968, pp. 144-168.

¹⁶⁴ Francisco González. "El sistema político posrevolucionario", en González, Francisco y Reveles, Francisco. *Sistema político mexicano. Antología de lecturas*, México, UNAM, 2007. pp.21-30.

¹⁶⁵ Entrevista al Dip. Héctor Hugo Olivares Ventura, 21 de abril de 2009, II. Cámara de Diputados.

A pesar de que este modelo congresional logró consolidar un funcionamiento más o menos eficiente del sistema político, la sociedad comenzó a criticar la exclusión de otras fuerzas políticas así como los escasos niveles de democracia que existían en los procesos de toma de decisiones.

Según Luisa Béjar, tanto el desarrollo económico del país (derivado del modelo de industrialización de las décadas anteriores) como la irrupción de diversas corrientes ideológicas, contribuyeron a la proliferación de nuevas demandas hacia el gobierno, exigiendo mayores niveles de competencia política, pluralidad en los órganos del Estado, más espacios de expresión para la ciudadanía y una representación más sensible ante demandas ajenas a las de la mecánica sectorial del presidencialismo.¹⁶⁶

Las aplastantes mayorías priistas en las Cámaras empezaron a generar serios cuestionamientos sobre qué tan democrático era un régimen en el cual el Poder Legislativo no podía funcionar como un verdadero contrapeso de las decisiones del Ejecutivo, con un Congreso diseñado exclusivamente para aprobar lo previamente decidido en la oficina presidencial y para negociar entre los intereses de una rígida élite política.¹⁶⁷

2.5.1.- Pluralismo y representación política en comisiones durante el régimen presidencial.

En concordancia con los planteamientos de Paul Karpis y Heinz Eulau, la existencia de grupos, facciones y corrientes en el interior de los partidos, sugiere la existencia de una dimensión de la representatividad más allá de las adscripciones partidistas de los legisladores. Los autores han sugerido que algunos legisladores pueden percibir su compromiso representativo mediante una solidaridad de adscripciones sociopolíticas.¹⁶⁸ Es decir, además de su pertenencia partidista, los representantes pueden tener vínculos con causas, grupos o regiones específicas. Estas preferencias a su vez, pueden llegar a manifestarse en la práctica legislativa de los representantes haciendo que éstos orienten esfuerzos y decisiones a beneficiar dichos intereses.

¹⁶⁶ Luisa Béjar. *El Poder Legislativo en México. Los diputados de partido: el primer eslabón del cambio*, México, UNAM, Gernika, 2001.

¹⁶⁷ Hasta 1961 el PRI obtuvo más de 90% de los curules y de 1961 a 1985, ocupaba el 80%. Véase María Amparo Casar, "Las bases político institucionales del poder presidencial en México", en Nacif, Benito y Elizondo Mayer-Sierra, Carlos (coords.), *Lecturas sobre el cambio político en México*, México, FCE/CIDE, 2002, p.60.

¹⁶⁸ Heinz Eulau y Paul Karpis. "The Puzzle of Representation: Specifying Components of Responsiveness", en *Legislative Studies Quarterly*, No. 3, Vol. 2, Agosto de 1977, pp. 233-254.

Si bien es cierto que el presidencialismo se caracterizó por la preeminencia de un partido hegemónico que exigía que sus demandas en el Congreso se situarían por encima de cualquier otro interés de los representantes, también lo es que los diputados que accedían a su cargo legislativo tenían la oportunidad de representar diversos tipos de intereses, como por ejemplo grupales, regionales e ideológicos, pero sobre todo, sectoriales.

El origen y desarrollo histórico del partido hegemónico en México es tal vez el elemento más importante para sostener que durante el periodo presidencial del sistema político existieron las condiciones necesarias para el pluralismo intra-partidista.

Dado que el PNR-PRM-PRI nació y se desarrolló como una confederación de partidos regionales, es posible considerar que el componente local se mantuvo fuertemente arraigado en la estructura partidista. Las diputaciones estatales eran las vías institucionales de los estados para hacer llegar sus demandas hasta el circuito legislativo. A través de éstas se programaban y llevaban a cabo las estrategias regionales en la Cámara. Dichas diputaciones sirvieron para responder problemas locales a la vez que consolidaban el vínculo de los representantes con sus electorados estatales.¹⁶⁹

Por otra parte, la estructura corporativa que adoptó el partido desde los años 30, hizo que los distintos sectores tuvieran cuotas legislativas a cambio de la anuencia de sus diputados con el programa presidencial y de su capacidad de movilización tanto en tiempos electorales como durante las administraciones gubernamentales. Las cuotas sectoriales se convirtieron en dispositivos que comunicaban las necesidades de los sindicatos y demás grupos organizados del partido con las decisiones políticas más trascendentales a nivel nacional.

Tanto el aspecto regional como el sectorial dimensionaron el espectro representativo más allá de las demandas del Ejecutivo. En este sentido se dio movilidad al juego legislativo abriendo espacio para las negociaciones deliberativas entre intereses que podían llegar a confrontarse entre sí a pesar de estar abrigados por una misma bandera partidista. La representación congressional por su parte tuvo sentido a pesar de que el Ejecutivo concentrara el proceso representativo, pues el pluralismo intra-partidista agregó cierta incertidumbre al juego legislativo haciendo necesario el seguimiento de

¹⁶⁹ A pesar de los altos niveles de centralización, la estructura federal del poder político en el país incentivaba a que los diputados mantuvieran cierto contacto con sus localidades en tanto que una buena reputación entre las élites regionales podía traducirse en campañas exitosas para gubernaturas o en puestos burocráticos.

una serie de normas informales que se arraigaron fuertemente durante el presidencialismo y que estructuraron la negociación entre intereses diversos.¹⁷⁰

Por lo general, estas deliberaciones intrpartidistas se llevaban a cabo en las comisiones, espacios a los cuales los miembros del partido hegemónico tenían un acceso privilegiado, pues al poder ellos mismos construir las agendas de comisión, tenían la capacidad de seleccionar los temas que requerían negociación y acuerdo. Posteriormente, los resultados de estas negociaciones pasaban a la oficina presidencial o al pleno de la Cámara para convertirse en decisiones oficiales.

Podemos entonces considerar que en las comisiones legislativas se dirimían las diferencias entre las diversas facciones del partido y sobre todo se acordaba la repartición de recursos a los estados. Así, la representación política en comisiones no dejó de tener un componente parcial y de facciones que al ser sumadas y por abarcar casi todo el abanico de la sociedad mexicana, permitían una representación política amplia.

A pesar de que los datos electorales que van desde 1929 hasta 1963, permiten ver que existieron otros partidos además del PRI representados en la Cámara, la presencia de estas agrupaciones políticas tendió a ser muy poco relevante, tanto en términos representativos como en capacidad para influir en decisiones públicas.

La misma estructura corporativa que abarcaba una gran cantidad de ciudadanos, limitaba la existencia de otros partidos políticos en el país, dado que la gran mayoría de los intereses se encontraban representados dentro de las corporaciones o bien, encontraban cabida en las diputaciones estatales del partido hegemónico. En el sentido de lo anterior, no parecieron existir clivajes significativos que ameritaran la construcción de maquinarias políticas afuera de la estructura priista. No obstante, sí se pueden identificar ciertas diferencias que marcaron el origen de algunos partidos políticos ajenos al PRI.

¹⁷⁰ Entre otras prácticas, destacan la prioridad para el uso de la palabra en reuniones a representantes de los sectores más fuertes en la administración que estuviera vigente; el carácter restrictivo de las reuniones de comisión y de grupos de las cuales quedaban excluidos los miembros del partido que no tuvieran intereses que defender en asuntos específicos; la preferencia en el uso de la palabra para los legisladores más allegados al grupo del Presidente de la República; la cesión de la última palabra a los presidentes de comisión que después de acordar resoluciones entre miembros del partido, enviaba al presidente de la Mesa Directiva un punto de acuerdo que llegaba hasta la oficina presidencial. Entrevista al Dip. Héctor Hugo Olivares Ventura, 21 de abril de 2009, Cámara de Diputados.

Así, por ejemplo, en perspectiva de Soledad Loaeza, el PAN, fue un partido fundado como un intento de representación institucionalizada de los intereses empresariales con el objeto de defender en instancias públicas la libre empresa y la restricción a las acciones estatales en la economía.¹⁷¹ Otros partidos como el Comunista Mexicano, se crearon alrededor de intereses ideológicos que se oponían al PRI por ser una maquinaria política copada por una burguesía posrevolucionaria que concentraba los recursos políticos y económicos impidiendo la movilidad social y el desarrollo de una verdadera ideología campesina y obrera.

Los partidos que se desarrollaron fuera de la estructura priista, comenzaron a requerir ventajas institucionales para fortalecer su representación en el Congreso, pues sus posibilidades para ganar elecciones en los diferentes distritos eran limitadas ya que los procesos y las reglas electorales estaban diseñadas para que el PRI reprodujera sus mayorías legislatura tras legislatura como lo apunta Cecilia Martínez.¹⁷²

2.5.1.1.- Diputados de partido en la reforma constitucional de 1963.

En 1963 se echó a andar una reforma constitucional que buscaba una reconfigurar la democracia representativa con los diputados de partido.¹⁷³ La reforma afirmaba que las demandas de las minorías excluidas de la estructura de negociación del partido hegemónico, merecían ser respaldadas en arenas formales del gobierno por actores políticos institucionalizados. Asimismo buscaba refrescar el ánimo participativo en la política incluyendo cierta competencia electoral para añadir legitimidad al régimen.

Reconociendo a los partidos minoritarios como instancias formales para representar los intereses desatendidos por el partido hegemónico, el gobierno construía una vía institucional para que la oposición se manifestara en las Cámaras. Luisa Béjar advierte que la noción de los diputados de

¹⁷¹ Soledad Loaeza, *El Partido Acción Nacional, la larga marcha, 1039-1991*, México, FCE, 1999.

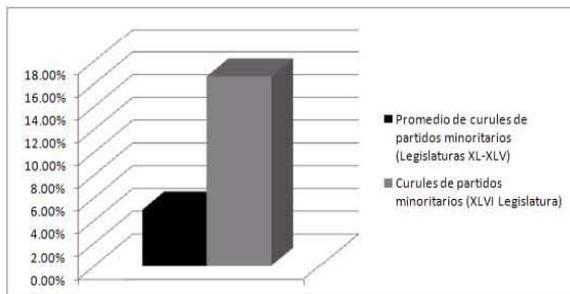
¹⁷² Cecilia Martínez. *Las legislaturas pequeñas. La evolución del sistema de comisiones en la Cámara de Diputados de México, 1824-2000*, Tesis de licenciatura, México, ITAM, 1998.

¹⁷³ Con esta reforma, no era necesario resultar vencedor en un distrito para obtener una curul. Con esta reforma a los artículos 54 y 63 constitucionales, a los partidos minoritarios se les otorgarían 5 asientos por conseguir el 2.5% de la votación nacional y se asignaría una curul más por cada .5% adicional ganado por el partido en las elecciones nacionales pudiendo llegar a tener un máximo de 25 diputados.

partido que surgió como expresión institucional de las minorías, tuvo cuidado de no fragmentar de la representación política y de conservar el sistema de toma mayoritaria de decisiones.¹⁷⁴

Las reformas constitucionales se tradujeron en la presencia de más partidos políticos en la Cámara y para la XLVI legislatura (inmediata posterior a la reforma), los partidos minoritarios incrementaron su participación de un promedio de 4.93% a 16.60% diputados.¹⁷⁵

Gráfico 2.6.- Presencia de partidos minoritarios en la Cámara de Diputados antes y después de la Reforma de 1963. Porcentajes.



Fuente: Elaboración propia con base en los datos de Cecilia Martínez. *Las legislaturas pequeñas. La evolución del sistema de comisiones en la Cámara de Diputados de México, 1824-2000*, Tesis de licenciatura, México, ITAM, 1998.

Como el RGIC ordenaba la existencia de mayorías en las principales funciones de comisión, los partidos pequeños incidían poco en el proceso legislativo. Además, entre 1964 y 1979, la Gran Comisión hizo una conformación de comisiones benéfica para el PRI.

¹⁷⁴ Luisa Béjar. *El Poder Legislativo en México. Los diputados de partido: el primer eslabón del cambio*, México, UNAM, Gernika, 2004.

¹⁷⁵ En 1964, los partidos minoritarios contendieron en 93% de los distritos consiguiendo 16.9% de los asientos en la Cámara. Javier Patiño, "Las elecciones de Diputados, su significado político, jurídico y estadístico, en González Casanova, Pablo. *Las elecciones en México evolución y perspectivas*, México, Siglo XXI, 1993, pp.215-231.

Cuadro 2.7.- Relación entre curules y Diputados en comisiones. Porcentajes, Legislaturas XLVI-L.

Legislatura	Curules del PRI	Diputados priistas en comisiones	Curules de partidos minoritarios	Diputados minoritarios en comisiones
XLVI (1964-1967)	83%	88%	16.60%	12.20%
XLVII (1967-1970)	83%	75%	16.50%	25.50%
XLVIII (1970-1973)	84%	83%	16.40%	17.30%
XLIX (1973-1976)	81.80%	84.40%	18.10%	15.70%
L (1976-1979)	82.30%	92.10%	17.70%	7.70%

Fuente: Cecilia Martínez. *Las legislaturas pequeñas. La evolución del sistema de comisiones en la Cámara de Diputados de México, 1824-2000*, Tesis de licenciatura, México, ITAM, 1998, p. 168.

Hay que señalar que por su presencia mínima en comisiones, las decisiones, puntos de vista o intereses de los partidos minoritarios no podían ser incluidos dentro de los dictámenes o bien, eran minimizados en los debates y al querer realizar acciones de control y vigilancia sobre el gobierno.¹⁷⁶

Juan Molinar sostiene que la aparición de nuevas fuerzas políticas en la Cámara de Diputados no necesariamente se tradujo en un congreso más permeable ante las nuevas demandas de la colectividad o de grupos anteriormente excluidos. Algunos partidos minoritarios como el PARM “eran organizaciones fundadas con la única intención de apoyar a candidatos específicos, casi siempre desprendidos de la propia élite revolucionaria”.¹⁷⁷ Asimismo, el equilibrio representativo en los procedimientos legislativos era inhibido por las mayorías priistas y por la existencia de prácticas que limitaban las acciones legislativas de los diputados minoritarios.¹⁷⁸

¹⁷⁶ El único recurso institucional con el cual contaban los diputados de los partidos minoritarios, era una consideración en el artículo 88 del RGIC el cual mencionaba que si algún miembro de la comisión no llegara a estar de acuerdo con el dictamen, éste integrante inconforme podría presentar un voto particular por escrito que se haría llegar al órgano gubernamental de la Cámara. Por la premura con la que generalmente los Presidentes de la República requerían la aprobación de sus iniciativas, por la composición casi unipartidista de las comisiones y por la aplastante mayoría en el pleno, estos votos de inconformidad presentados por los partidos pequeños muy pocas veces llegaron a la tribuna o tuvieron algún impacto en los dictámenes. Véase el Artículo 88 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos de 1934.

¹⁷⁷ Juan Molinar. *El tiempo de la legitimidad. Elecciones, autoritarismo y democracia en México*, México, Cal y Arena, 1991, p.38.

¹⁷⁸ En comisiones, los presidentes arreglaban las juntas de comisión de tal modo que fuera imposible para los diputados de partidos minoritarios asistir, o bien, no informaban a estos diputados de tales reuniones.

En síntesis, la reforma de 1963 fue un arreglo formal que aceptaba la presencia de nuevas fuerzas en el Congreso, garantizando que el PRI no perdería ni su rol como organizador de la vida legislativa, ni su condición mayoritaria en el Congreso.

La receptividad de las comisiones y de la Cámara en general, siguió dándose en función de las demandas e intereses del Ejecutivo y la representación de diversos grupos sociales sólo pudo avanzar de manera muy lenta puesto que las iniciativas presentadas por diputados de partidos minoritarios no podían ganar acceso al pleno al no sortear el requisito de un voto mayoritario de las comisiones. Asimismo, las opiniones de los partidos minoritarios para la elaboración de dictámenes era nulificada por las mayorías y las prácticas priistas. Incluso después de la reducción de los requisitos porcentuales para mejorar la situación de la oposición en 1972, no se logró una representación sensible ante intereses ajenos a la estructura del partido oficial.¹⁷⁹

2.5.1.2.- La reforma de 1977 y su relevancia en el funcionamiento de las comisiones legislativas.

En palabras de Jorge Carpizo, la reforma política de 1977 fue una respuesta del gobierno a las necesidades que presentaba el sistema político hacia ese año. Su objetivo era replantear el proceso de democratización del sistema e incentivar a la participación política institucionalizada.¹⁸⁰

Una medida importante para conseguir tales fines, era el fortalecimiento del Poder Legislativo que según esta reforma podía ser asequible mediante una composición más plural y la participación

¹⁷⁹ En las elecciones de 1967 y 1970 algunos partidos minoritarios no alcanzaron el 2.5% de votos que les exigía la reforma de 1963. Aún así, se les permitió seguir presentado diputados. Esto evidenció que los partidos pequeños necesitaban más facilidades para acceder al Congreso. El 4 de febrero de 1972 se realizó una modificación al artículo 54 constitucional que reducía el requerimiento de 2.5 a 1.5% de la votación nacional y se aumentara de 20 a 25 el número de diputados que podían tener los partidos minoritarios. A su vez, en 1972 se modificó el criterio para la acreditación de los diputados de partido, ya no en relación con el total de votos, sino en relación con los demás candidatos del mismo partido en todo el país.

¹⁸⁰ Con el objeto de devolver la salud a un sistema que padecía los efectos del autoritarismo, se aprobó el 6 de diciembre de 1977, una reforma a 17 artículos constitucionales. Algunos de los antecedentes que motivaron esta reforma fueron las nuevas demandas que surgieron a partir de los conflictos ferrocarrilero y estudiantil. Asimismo la reforma fue impulsada por la proliferación de partidos y grupos políticos no oficiales, y de sindicatos ajenos a la estructura corporativa que no operaban bajo el control del gobierno. Por último, la crisis económica de 1976 redujo la capacidad gubernamental de respuesta (a manera de beneficios económicos) a las demandas tanto de los grupos que pertenecían a los sectores como de la ciudadanía no agrupada en alguna corporación, por lo cual el gobierno optó por ofrecer mayores niveles de participación política. Véase Jorge Carpizo, "La reforma política mexicana de 1977", en *Anuario Jurídico*, No.6, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1980, pp. 39-100.

efectiva de nuevos actores (constitucionalmente reconocidos) en los procesos de toma de decisiones legislativas. Así se podría hacer efectivo el principio democrático de pesos y contrapesos, se remarcaría la división de poderes, y sobre todo, se proporcionarían canales de representación para grupos anteriormente marginados del sistema, evitando que la capacidad de respuesta institucional del gobierno fuera desbordada por la inercia de actividad política que se venía generando en México.

Esta reforma buscaba nutrir la representación política a través de una reconfiguración de la estructura y las reglas del juego político entendiendo sobre todo a la Cámara baja como un órgano democratizador del régimen y uno de los principales engranes del sistema.¹⁸¹

Las modificaciones a diferentes artículos constitucionales incentivaban, entre otras cosas, la participación política en las Cámaras a través de nuevas fórmulas electorales de inclusión¹⁸², de reconocimiento constitucional a los partidos en el congreso¹⁸³ y de apoyo económico a los partidos minoritarios en su esfuerzo por acceder al Congreso. Tanto la nueva representación vía proporcionalidad de votación como el apoyo financiero a los partidos, buscaban integrar y sopesar, con mayor importancia a los partidos pequeños. Con esto se pretendía detener el retraimiento de la sociedad con respecto de la esfera política.

En la LI Legislatura, (la primera conformada bajo los lineamientos de la reforma), el porcentaje de curules ocupadas por partidos minoritarios se incrementó un 9.4% con respecto del promedio de curules que habían ocupado anteriormente y el PRI ocupó el porcentaje más bajo de asientos legislativos desde su fundación.¹⁸⁴

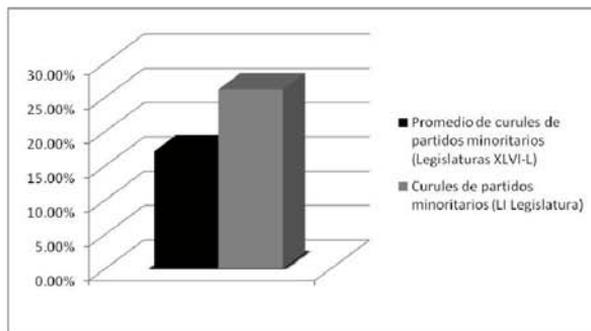
¹⁸¹ Las modificaciones a los artículos 51-55 constitucionales redefinían el modelo de representación política.

¹⁸² A partir de los cambios al artículo 70 constitucional, se sustituía a los diputados de partido por un sistema mixto con predominante mayoritario. Con esta reforma, la conformación de la Cámara de Diputados sería de 400 diputados en total, siendo electos 100 mediante el nuevo principio de representación proporcional, y 300 a través del principio de mayoría relativa. Por su parte, el artículo 41 constitucional concedía un financiamiento público igualitario para los partidos en año de elección.

¹⁸³ El artículo 41 constitucional reconocía a los partidos como entidades de interés público cuyos fines eran promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y hacer posible el acceso de los ciudadanos al poder público.

¹⁸⁴ Sin embargo, partidos como el PPS y el PARM vieron reducida su presencia en la Cámara en términos porcentuales dado que para la LI Legislatura, aparecieron tres nuevos partidos (el PST, el PDM y el PCM) con lo cual, el porcentaje de representación de los partidos pequeños debía repartirse entre más, cosa que no sucedió con el PAN que incrementó su porcentaje de diputados en la Cámara. En el periodo anterior a la reforma tuvo un promedio de de 9.59% y después de la reforma (en la LI Legislatura) aumentó a 10.75%.

Gráfico 2.8.- Presencia de partidos minoritarios en la Cámara de Diputados antes y después de la Reforma de 1977. Porcentajes.



Fuente: Elaboración propia con base en datos de Cecilia Martínez. *Las legislaturas pequeñas. La evolución del sistema de comisiones en la Cámara de Diputados de México, 1824-2000*, Tesis de licenciatura, México, ITAM, 1998.

La reforma de 1977 buscaba consolidar la división de poderes como forma de contribuir al desarrollo democrático. Para esto, se asentó en el artículo 70 constitucional que el Congreso expediría la ley para regular su estructura y funcionamiento internos destacándose que la ley que creara el Congreso no podría ser vetada ni necesitaría de la promulgación del Ejecutivo Federal para tener vigencia, lo cual generaba cierta congruencia con la intención de dar autonomía al Congreso.

Atendiendo a esta facultad constitucional, las Cámaras crearon en 1979, la Ley Orgánica del Congreso General (LOCG). Para efectos de este estudio los aspectos fundamentales de esta ley fueron: 1) el reconocimiento de la participación de los partidos políticos minoritarios en los procesos y subórganos de las Cámaras; 2) la regulación del sistema de comisiones legislativas; 3) y la confirmación de la Gran Comisión como órgano central en el funcionamiento del Congreso.

Según lo estima Malcolm Shaw, la conformación partidista de las comisiones legislativas, es tal vez la variable más importante a considerar cuando se analiza el funcionamiento de estos subórganos congresionales. En su modelo, Shaw explica que al haber un partido mayoritario en la legislatura, que

tenga una posición dominante en la política nacional y que además muestre altos niveles de cohesión legislativa, las comisiones legislativas tienden a debilitarse.¹⁸⁵

En el caso mexicano, el PRI no sólo fue un partido que garantizó la docilidad de sus diputados hacia al liderazgo central del partido, sino también era la única fuerza política real en la toma de decisiones políticas a nivel nacional. Por lo anterior, las comisiones legislativas no podían tener altos niveles de institucionalización mediante la realización de procesos autónomos, pues dependían en su conformación de la Gran Comisión dominada por el PRI, y a su vez tenían una considerable influencia del Ejecutivo que a través del control de las carreras políticas de los legisladores y de otros mecanismos de sujeción, garantizaba que las comisiones legislativas ayudaran para facilitar su gestión presidencial.

Es importante considerar que a pesar de que paulatinamente los partidos opositores se fueron incluyendo como integrantes de las comisiones legislativas, estos diputados eran generalmente confinados a comisiones cuyas jurisdicciones no estaban dentro de las áreas más relevantes de la política nacional, además de que su participación en comisiones solía estar limitada por prácticas no reguladas que realizaban los miembros del partido hegemónico para impedir que el pluralismo en las comisiones se tradujera en dificultades para la expedita aprobación de la agenda presidencial o para el ejercicio de una supervisión exhaustiva sobre la burocracia gubernamental.

2.5.1.3.- Liderazgos partidistas como orientadores de la representación política.

Mientras el PRI mantuvo sus mayorías en la Cámara de Diputados las legislaturas se orientaban por los poderes constitucionales y partidarios del Ejecutivo. La negociación entre corporaciones, el Ejecutivo y los grupos internos del partido ocupaba la agenda de la Cámara y de las comisiones. Esta lógica legislativa impulsaba una función legislativa altamente eficiente para construir de acuerdos y procesar iniciativas pues generaba prontas resoluciones basadas en el principio de obediencia al líder del partido hegemónico y jefe del gobierno nacional.¹⁸⁶

¹⁸⁵ Malcolm Shaw. "Committees in Legislatures", reeditado en Norton, Phillip. (coord.). *Legislatures*, Nueva York, Oxford University Press, 1990. pp.237-267.

¹⁸⁶ El promedio de iniciativas presidenciales pendientes desde 1929 hasta 1961, no supera el 9%.

Tras los ajustes al sistema electoral de la reforma de 1977, el Presidente y su partido tuvieron que repensar la forma en la que los partidos minoritarios habrían de participar en el proceso legislativo. Al introducirse un mayor número de agentes en el proceso legislativo, la Cámara adquiría el reto de conseguir acuerdos e impulsar acciones colectivas en un entorno de mayor pluralidad. La capacidad de la Cámara para aprobar con prontitud la gran mayoría de iniciativas presidenciales podía verse afectada y convertirse en un riesgo para la estabilidad del sistema y la legitimidad del régimen presidencial.

Ante la posibilidad de que los diputados de otros partidos generaran un efecto disruptivo en la lógica legislativa que se venía desarrollando en comisiones desde los años treinta, la LOCG de 1979 creó los grupos parlamentarios.¹⁸⁷ Se pensaba que construyendo una estructura organizativa para el Congreso en su nueva faceta relativamente plural, podrían alcanzarse acuerdos y llevar a cabo la agenda del Presidente conciliando los distintos puntos de vista en la Cámara.

Con la creación de agrupaciones regulares e identificables de diputados, con evidente cercanía a su liderazgo partidista a través de los líderes de bancada¹⁸⁸, el Ejecutivo y su partido en la Cámara baja, encontrarían canales eficientes de comunicación con los demás partidos incluidos en el proceso legislativo. El mismo artículo 43 de la LOCG reflejaba ese interés del PRI por mantener vías de locución con otros partidos al mencionar que “el líder del grupo parlamentario mayoritario podrá

¹⁸⁷ El artículo 38 de la LOCG denominaba a los grupos parlamentarios como formas de organización que podían adoptar los diputados con igual afiliación partidista para realizar tareas específicas en la Cámara. Los grupos se creaban, según el artículo 39 de la LOCG, para coadyuvar con el proceso legislativo y facilitar la participación de los diputados en las tareas camarales, estimulando la formación de criterios comunes en las discusiones y deliberaciones. Para que pudieran realizar sus tareas, los grupos parlamentarios contarían, como lo expresaba el artículo 45 de la LOCG, con instalaciones así como con asesores, personal y los elementos materiales necesarios.

¹⁸⁸ Además de la influencia que ejercían los partidos sobre el comportamiento de los diputados por ser las únicas vías de acceso al Congreso desde 1963, la reforma al artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), otorgaba un financiamiento equitativo a los partidos políticos en tiempos electorales. Estos recursos eran repartidos por el liderazgo central dotándolo de más elementos de control sobre el comportamiento de los representantes. Asimismo, la mayoría de los legisladores minoritarios llegó a la Cámara por representación proporcional, lo cual propició aún más injerencia del liderazgo partidista en su práctica legislativa pues de ésta última había dependido su asiento en el Congreso.

Finalmente, la LOCG de 1979 creaba en los líderes de los grupos parlamentarios, una correa de comunicación entre los diputados en la Cámara y el liderazgo central del partido. Los líderes de bancada aparecen en el artículo 43 de la LOCG como conductos de los partidos para realizar diversas tareas en la asamblea. Mediante prebendas institucionales como la posibilidad de remover legisladores de comisión o de su cargo, los líderes de bancada debían coordinar las acciones de sus copartisanos para que se acoplaran a las necesidades, demandas e intereses de las cúpulas partidistas. Asimismo, los líderes de bancada recibieron el encargo no formal de servir como medios de comunicación entre el partido mayoritario y el liderazgo central de sus propios partidos.

reunirse con los demás líderes para considerar, conjuntamente, las acciones concretas que propicien el mejor desarrollo de las labores camarales¹⁸⁹.

Parte importante de la influencia de los liderazgos de bancada sobre los miembros de sus fracciones parlamentarias, radicaba en la capacidad de los primeros para negociar en la Gran Comisión para que ésta les repartiera a sus partidos ciertos espacios en comisiones. No obstante que los partidos minoritarios fueron enviados a comisiones poco relevantes por la Gran Comisión, y a pesar de que su participación en estas comisiones se viera obstruida por las mayorías priistas, la pertenencia a comisiones era una oportunidad para crear nexos con algún grupo social o político y facilitarle su tránsito hacia otro puesto gubernamental a través de la cooperación con el partido oficial o bien a través de la gestión de ciertas demandas muy focalizadas del sistema.

En adición a esto, se creaba la Comisión de Reglamento, Régimen y Prácticas Parlamentarias (CRRPP)¹⁹⁰, un espacio institucional diseñado para la activación del diálogo formal entre los líderes partidistas de las Cámaras. Con esta tendencia a concentrar las fuerzas de las Cámaras en los liderazgos de bancada y de abrir un espacio pensado para la negociación inter-partidista, se corrobora la necesidad del PRI de mantener vías de negociación con los demás partidos políticos a través de las cúpulas políticas de éstos.

La LOCG de 1979 intentaba que los grupos parlamentarios desarrollarán una lógica legislativa de en acciones colectivas organizadas en función de los intereses de sus liderazgos partidistas y así poder permitir que los representantes de partidos minoritarios intervinieran en los procesos legislativos sin el riesgo de que estos legisladores tuvieran comportamientos erráticos e individualistas que pudieran afectar la toma de decisiones colectivas en el congreso.

¹⁸⁹ Artículo 43 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos de 1979.

¹⁹⁰ El artículo 48 de la LOCG hablaba de la conformación y funciones de la CRRPP. Esta se integraba con 20 de los diputados de mayor experiencia legislativa. Todos los grupos parlamentarios tenían que estar representados.

2.6.- Regulación del sistema de comisiones legislativas. El tránsito a la institucionalización y a la democracia pluralista.

Desde 1934, las comisiones legislativas quedaron facultadas como los principales circuitos de procesamiento congressional. En atención a su en el sistema político, la LOCG propuso una reorganización del sistema de comisiones.¹⁹¹ Sin embargo, la LOCG no realizó cambios sustanciales al procedimiento para la construcción de dictámenes y únicamente añadió un nuevo paso para la expresión de inconformidad en las decisiones colectivas de las comisiones.¹⁹²

Una de las principales demandas de los partidos minoritarios al crearse la LOCG fue poder formar parte de la apertura de la Gran Comisión. Sin embargo, ésta se mantuvo en el reglamento como el órgano que construiría las comisiones y conduciría el trabajo legislativo, y seguiría estando controlada por el partido mayoritario.¹⁹³ Una de las razones para la negativa de la mayoría para redactar una LOCG que abriera la Gran Comisión a otros partidos, era la posibilidad de perder control sobre los procesos de las comisiones relevantes para el Ejecutivo, lo cual hubiera amenazado el orden congressional construido desde años atrás.

¹⁹¹ Esta consistió en la reducción del número de comisiones y su acoplamiento a la estructura orgánica de la APF quedando únicamente 22 de las 50 que preveía el RGIC de 1931 (art. 51 de la LOCG). Las comisiones se redimensionaron a 17 miembros, cifra que contrasta con los 3 que preveía el RIC de 1931 (art. 55 de la LOCG). Asimismo, se establecía que un diputado podía pertenecer a un máximo de 3 comisiones (art. 55, par. 2 de la LOCG).

¹⁹² En su artículo 61, la LOCG sostenía que las decisiones en comisión se tomarían por mayoría de votos de sus miembros previendo que si había un empate, el presidente de la comisión tendrían el voto de calidad. Asimismo, el artículo 61 en su segundo párrafo afirmaba que en caso de que un miembro no estuviera de acuerdo con el dictamen se debía presentar por escrito sus apreciaciones, (sólo que a diferencia del RGIC de 1931 en que estas apreciaciones pasaban directamente al órgano de Gobierno de la Cámara) en la LOCG se asentaba que este documento debía ir dirigido al líder de su grupo parlamentario con copia al presidente de la comisión para que éste evaluara la posibilidad de entregarlo a la Mesa Directiva y ésta tendría a última decisión de poner o no a consideración el documento en el Pleno.

¹⁹³ La Gran Comisión se crearía, según el artículo 46 de la LOCG al haber una mayoría absoluta en la Cámara. Estaría integrada por los coordinadores de cada diputación y sería presidida por el líder del grupo parlamentario mayoritario. Entre sus funciones destacan las de proponer a los integrantes de las comisiones y la de coadyuvar a la realización de las funciones de las comisiones.

La LOCG siguió dando espacio a desfases entre el porcentaje de diputados en la Cámara y en comisiones. La ley únicamente señalaba en su artículo 55 que se debía procurar que en las comisiones se encontraran representadas las distintas fuerzas políticas.

A continuación haremos un análisis del grado de institucionalización que el reglamento de 1979 generó para las comisiones legislativas, basándonos en las principales variables propuestas por Olson y Crowther.¹⁹⁴

En el artículo 50 del reglamento de 1979 se reconoce el carácter permanente de ciertas comisiones denominadas como “ordinarias” o de dictamen, lo cual supuso un paso importante para la institucionalización del sistema de comisiones. Parece haber en las jurisdicciones de las 22 comisiones legislativas ordinarias cierto emparejamiento con las Secretarías de Estado. De hecho, el artículo 56 reconoce que su competencia correspondería con las áreas de la Administración pública Federal. Sin embargo, es importante recordar que tanto las secretarías como las comisiones podían desaparecer fácilmente o modificarse de acuerdo a las necesidades ejecutivas. En este aspecto no es posible conocer si el sistema de comisiones alcanzó un mayor grado de institucionalización pues la discrecionalidad presidencial para la modificación de la estructura gubernamental y de comisiones impide hacer un recuento constante sobre el paralelismo entre comisiones y secretarías. Por otra parte, la cantidad de comisiones, excede por 2 al número más alto que Olson y Crowther consideran dentro del parámetro de la institucionalización.

La conformación de las comisiones se siguió haciendo bajo los términos de la Gran Comisión, a pesar de que la primera propuesta de los miembros de las comisiones se generara desde el pleno. Se reconoce en el artículo 55 de la LOCG de 1979 que las comisiones estarían formadas por 17 legisladores. Ambas consideraciones caen dentro de la categoría de comisiones poco institucionalizadas al permitir en primer lugar, cierto margen para que un órgano mayoritario (la Gran Comisión) conformara a las comisiones. El hecho de que el reglamento mencionara que se debía “procurar” que en la Gran Comisión se encontraran presentes todos los líderes parlamentarios dio pie para que, mediante su fuerza mayoritaria, los legisladores del PRI en la Gran Comisión designaran a los diputados de partidos minoritarios como miembros de comisiones poco relevantes. El número de integrantes de las comisiones, sin embargo, cabe dentro de la categoría de comisiones institucionalizadas (menos de 40).

¹⁹⁴ Véanse la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de mayo de 1979. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/loeg_1979/LOCG_orig_25may79.pdf; y David Olson y William Crowther, “Committees in New and Established Democratic Parliaments: Indicators of Institutionalization”, trabajo presentado para el congreso *Committees in New and Established Democracies: An International Conference*, Greensboro, Universidad del Norte de Carolina, mayo 30 a junio 2 de 1998, p.33.

Dichas reglas para la conformación de las comisiones no estiman que los legisladores deben tener algún referente profesional o biográfico con las comisiones a las que son enviados. En este sentido, la institucionalización de las comisiones pudiera catalogarse como reducida.

En cuanto a la pertenencia, se reconoce en el segundo párrafo del artículo 55 de la LOCG que los legisladores podrían ser integrantes de un máximo de 3 comisiones simultáneamente. El rango de membrecías para comisiones institucionalizadas es de 1 a 3, lo cual indica que la pertenencia a comisiones se puede considerar como un acierto de la LOCG.

Las reuniones de las comisiones ordinarias, según lo ordenaba el artículo 62, deberían de ser privadas, salvo que los integrantes de la comisión acordaran llevarlas a cabo como juntas informativas o audiencias. En este aspecto, Shaw indica que cuando las reuniones no son públicas, las comisiones pueden generar cierta fortaleza al mantener información privada como un recurso importante. Sin embargo, consideramos que esta adquisición de información, no podía convertirse en un recurso valioso para las comisiones en tanto que el debate en el pleno o en otras arenas de la política, las decisiones de comisión no eran más relevantes que las del Presidente de la República o de los secretarios de Estado. A su vez, Olson y Crowther consideran que las comisiones poco institucionalizadas generalmente realizan sus reuniones como foros privados, lo cual nos lleva a considerar que en este ámbito, las comisiones legislativas quedaron como subórganos poco institucionalizados de acuerdo al mandato de 1979.

A pesar de que el segundo párrafo del artículo 56 de la LOCG mencionara las diversas tareas de las comisiones ordinarias como el estudio, análisis y dictamen de las iniciativas de ley así como participar en las deliberaciones en torno a asuntos de la política nacional, el hecho de que hubiera una aplastante mayoría priista en cada comisión, hacía que en realidad estas últimas cumplieran con la función de articular intereses y demandas de actores dentro del partido para poder superar cualquier dificultad interna del partido. Asimismo, cumplían con la función de cuidar el programa gubernamental del Presidente, para aprobarlo sin mayor retraso lo cual nos permite identificar a estas comisiones dentro del rango de los órganos poco institucionalizados.

La posibilidad de presentar reportes de minorías aparece en el conjunto de variables de Olson y Crowther como un aspecto importante. En los sistemas institucionalizados, los partidos o legisladores minoritarios cuentan con ese recurso que además es eficaz para impedir que una resolución de comisión salga sin haber sido aprobada por unanimidad. La LOCG de 1979 reconoce esta figura en

su artículo 64. No obstante, este recurso debía ser presentado por el legislador de la comisión a su líder parlamentario y al presidente de su comisión y éste último decidiría si era conveniente hacerlo llegar a la Mesa Directiva de la Cámara. Naturalmente este recurso era débil puesto que los presidentes de comisión (en su mayoría priistas) difícilmente hacían llegar dichas peticiones al pleno dado que normalmente serían medidas para impedir alguna decisión priista en comisión.

Debemos tener en cuenta que en este reglamento no se hace mención a espacios físicos, recursos materiales o humanos disponibles para las comisiones ordinarias, lo cual resulta un importante factor para la institucionalización que no es contemplado en la regla. Sin embargo, este ordenamiento preveía en su artículo 49 un espacio físico y personal para el desempeño de las tareas de la Gran Comisión.

En el reglamento no se hace mención a la función o el proceso para llevar a cabo la tarea de supervisión gubernamental. En ningún artículo se incluye como tarea de las comisiones al de citar funcionarios o solicitar informes a las áreas gubernamentales de su incumbencia lo cual las convierte en subórganos poco institucionalizados.

Un elemento externo que debe también ser tenido en cuenta es la consistencia del sistema de partidos. A lo largo de este periodo diferentes partidos fueron participes intermitentes en la Cámara. Es decir, no hubo una continuidad en los actores partidistas que ocupaban asientos o que eran miembros de las comisiones legislativas haciendo de estas arenas institucionalmente débiles.

Finalmente, el que las comisiones siguieran siendo las arenas de debate previo al pleno fue la consideración que les dio cierta fuerza institucional. Al seguir fungiendo como guardianes del proceso legislativo, las comisiones no perdieron su importancia a pesar de que en la mayoría de las variables de institucionalización pueden quedar clasificadas como comisiones débiles.

Haciendo un análisis más profundo en torno a la repartición de puestos de comisión, en el periodo de 1979 a 1997, la distorsión entre los porcentajes de diputados en la Cámara y en comisiones fue más notoria que nunca. En un acumulado del periodo, el PRI obtuvo 33% más miembros en comisión de los que le correspondían, mientras que los partidos minoritarios fueron castigados con un balance negativo de -37.20%. Conociendo estas cifras podemos afirmar que a partir de que los partidos minoritarios incrementaron su presencia en la Cámara, el PRI requirió de un

mayor esfuerzo de la Gran Comisión para construir comisiones con mayorías del partido oficial en función de mantener la estabilidad del sistema y el óptimo desarrollo del régimen presidencial.

Cuadro 2.9.- Curules en la Cámara y Diputados en comisiones. Porcentajes, Legislaturas LI-LVI.

Legislatura	Curules del PRI	Diputados priistas en comisiones	Curules de partidos minoritarios	Diputados minoritarios en comisiones
LI (1979-1982)	74%	72%	26.10%	28.40%
LII (1982-1985)	75%	81%	25.20%	19.10%
LIII (1985-1988)	73%	77%	27.20%	22.90%
LIV (1988-1991)	52%	62.90%	48%	37.10%
LV (1991-1994)	64%	72.50%	36%	27.50%
LVI (1994-1997)	60%	61.60%	40%	38.40%

Fuente: Cecilia Martínez. *Las legislaturas pequeñas. La evolución del sistema de comisiones en la Cámara de Diputados de México, 1824-2000*, Tesis de licenciatura, México, ITAM, 1998.

En términos generales, la LOCG de 1979 fue una respuesta institucional ante la reconfiguración de la representación política comenzada por la reforma de 1977. A través de la agrupación de las fuerzas partidarias en el interior de las legislaturas se planteaba la posibilidad de un nuevo orden en el Congreso, estableciendo patrones y espacios regulares para la negociación entre élites partidistas.

Que la Gran Comisión renovara su vigencia, y que además fuera presidida y conformada por el partido mayoritario, significó que las comisiones no pudieran desarrollar sus procesos en un ambiente de negociación inter-partidista potenciando sus capacidades de evaluar la estructura gubernamental y equilibrar la toma de decisiones en su interior al elaborar dictámenes.

La reforma de 1977 prometía una mayor apertura del Congreso hacia demandas e intereses diversos que anteriormente no encontraban cabida en los circuitos formales del gobierno. Asimismo se justificaba buscando facilitar el acceso a la Cámara para diversos partidos minoritarios era un instrumento que el régimen ofrecía para ampliar el abanico de representación en el Congreso.

Sin embargo, el entramado institucional (que generaba un claro sesgo partidista gracias a la fortaleza que la Constitución y la LOCG le otorgaban a los liderazgos partidistas centrales y en la Cámara), apuntaba a que las demandas de los actores del sistema debían antes ser aprobadas por las cúpulas partidistas en función de sus propios intereses electorales y legislativos. Esta intermediación

de los liderazgos partidistas en el proceso representativo derivó de la centrifugación de las fuerzas en la Cámara y determinaría el rumbo de la representación política.

Por primera vez en toda la época posrevolucionaria las elecciones de 1988 no le proporcionaron al PRI los escaños necesarios para consolidar una mayoría calificada. Esto repercutiría en diversos aspectos de la vida interna de la Cámara. Tal vez el más importante consiste en que a partir de esa conformación numérica de la Cámara, se abrió un panorama distinto en términos de procedimientos y legitimación de las decisiones públicas, ahora sin un partido en el Congreso que pudiera modificar leyes sin tener que considerar a otros actores para hacerlo.

Lo mismo ocurrió en cuanto a las relaciones del Presidente de la República con el Congreso. El primero se vio forzado a negociar sus iniciativas no solamente con las facciones internas de su partido, sino también con otros partidos políticos presentes en la Cámara. La existencia de fuerzas ajenas a su partido representaba hasta cierto punto mayor vulnerabilidad del Presidente ante el Congreso dado que los partidos de oposición (ahora con mayor peso específico en la Cámara) buscarían la manera de ejercer las diversas facultades de la Cámara (de supervisión, de fiscalización, de control y vigilancia de la actividad gubernamental) con el objeto de paulatinamente mejorar su relación con el electorado y tener una mejor posición de negociación frente al Ejecutivo.

Para la historia del sistema de comisiones, 1988 fue un punto de inflexión pues cuando la oposición comenzó a representar más peligro para el partido oficial, éste tuvo que acceder a otorgar a los partidos de oposición algunos espacios de participación política y una de las demandas más concretas de la oposición al respecto giraba en torno a la posibilidad de presidir comisiones. Así, en 1988 la Gran Comisión cedió la presidencia de 4 comisiones (el 9.5% del total). Además de que la cantidad de comisiones parecía pobre, el carácter de las mismas no parecía tampoco sugerir grandes en la Cámara, aunque sí para los liderazgos de los partidos de oposición que a través de la posibilidad de repartir puestos de presidencias y secretarías en comisiones, pudieron incentivar una mayor disciplina entre los miembros del partido.¹⁹⁵

Una tendencia que no se revirtió en la LIV Legislatura fueron las estrategias de limitación a la participación activa de la oposición en la Cámara. Protegido bajo el principio de reducción de

¹⁹⁵ El PAN presidió las comisiones de Fomento Cooperativo y Distribución de Bienes de Consumo, el PARM la de Artesanías, y el PFCRN la de Pesca. Consúltase a Cecilia Martínez. *Las legislaturas pequeñas. La evolución del sistema de comisiones en la Cámara de Diputados de México, 1824-2000*, ITAM, México, 1998. Tesis de Licenciatura, p.189.

incertidumbre, aceleración de los procesos y mantenimiento de la estabilidad del sistema, el PRI se mantuvo sobrerrepresentado por la Gran Comisión, conservó los arreglos intrainstitucionales de exclusión de la oposición vía comisiones y Pleno, incrementando el número de comisiones para minimizar el papel de la oposición¹⁹⁶ e impidiendo (mediante la mayoría priista en las comisiones y mediante un aparato institucional poco democrático) que los presidentes de comisiones de la oposición pudieran manejar su agenda de manera efectiva.

En su conjunto se pudieron observar cambios que movieron al sistema político a una nueva correlación de fuerzas impulsada desde las trincheras electorales. Se vieron los primeros signos (no inducidos desde la oficina presidencial) de vida y autonomía del Congreso. Y las comisiones aparentemente se erigieron como espacios de expresión y acción de la oposición política, pero sin llegar a transformarse en paneles heterogéneos de deliberación especializados en el tratamiento y perfeccionamiento de las leyes.

La Gran Comisión seguía teniendo la importante encomienda de mantener la fortaleza del PRI mediante la conformación de las comisiones legislativas, pero después de 1988 se vio “estirada desde dos polos. Por un lado tenía que integrar a la oposición al sistema de comisiones y por otro garantizarle resultados al Presidente”.¹⁹⁷ Esta enorme presión que caía sobre los hombros de la Gran Comisión se tradujo en una importantísima modificación institucional en noviembre de 1991.

Conociendo de la necesidad cada vez mayor que el PRI tenía de contar con la anuencia de la oposición para llevar a cabo su agenda legislativa, se creó la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política (CRICP).¹⁹⁸ Con este nuevo órgano que prácticamente heredaba la mayoría de las funciones y facultades de la Gran Comisión, se establecía un espacio pluripartidista de construcción de consensos políticos¹⁹⁹. Entre otras cosas, la creación de la CRICP representó “un

¹⁹⁶ Que de la LIII a la LIV Legislatura pasaron de 33 a 42.

¹⁹⁷ Luisa Béjar. *Los partidos en el Congreso de la Unión*, Gernika, México, 2006, p.211.

¹⁹⁸ La incorporación de la CRICP a la vida institucional de la Cámara se llevó a cabo en 1994. Con la reforma al artículo 45 de la LOCG quedó asentado que este órgano estaría conformado por los coordinadores parlamentarios de los partidos políticos y que fungiría como órgano de gobierno a fin de optimizar el ejercicio de las funciones legislativas, políticas y administrativas que tuviese la propia Cámara. A este efecto, se reuniría cuando menos una vez al mes.

Del mismo modo, el nuevo artículo 44 de la LOCG sostenía el carácter definitivo de tal comisión, además de implementar la renovación de sus integrantes con cada cambio de legislatura cada tres años.

¹⁹⁹ Si bien la CRICP heredó las funciones administrativas y políticas más importantes de la Gran Comisión, esta última se mantendría, hasta 1997 como un instrumento útil para la hegemonía priista pues la CRICP quedaba conformada por los líderes de cada grupo parlamentario más aparte otros tantos diputados miembros de la Gran Comisión que naturalmente formaban parte del PRI.

reconocimiento expreso de la importancia que a estas alturas han adquirido los grupos minoritarios²⁰⁰. En este sentido, los artífices de la reforma a la LOCG se guiaron por la idea de "establecer un órgano de gobierno que fungiera como enlace, apoyo, coordinación de los grupos parlamentarios, a la vez que en su integración reflejara la composición plural de la Cámara".²⁰¹

Una de las virtudes de este acuerdo fue el aprovechamiento de un camino institucional anteriormente impulsado pero no transitado aún: la presencia de los grupos parlamentarios como actores centrales de la Cámara. El que la CRICP estuviera integrada por los coordinadores de cada grupo parlamentario y *otros tantos del partido mayoritario*, supuso la conclusión de un proceso encaminado hacia el empoderamiento de los liderazgos partidistas como los más relevantes principales de los legisladores. Una vez que el coordinador del grupo parlamentario se convirtió en el responsable de la colocación de sus copartisanos en las comisiones y en el orquestador del partido en el Congreso, se pusieron en sus manos una buena cantidad de recursos. Esto insinúa el comienzo de una nueva institucionalidad vinculatoria de los legisladores que ahora debían responder antes que a nadie, a las órdenes de sus líderes de bancada.

Se debe agregar que a pesar de que la CRICP fue un órgano inminentemente de concertación pluripartidista, aún mantenía negociaciones desiguales pues los *otros tantos* miembros de la CRICP que venían nombrados desde la Gran Comisión (y por consiguiente eran miembros del PRI) inclinaban la balanza de las negociaciones a favor del PRI.

2.7.- *Receptividad y comisiones legislativas en el periodo autoritario.*

La lógica del presidencialismo mexicano, enfocada en articular un esquema representativo a través de la negociación del Ejecutivo con los principales actores políticos organizados, consiguió altos niveles de gobernabilidad y moldeó al Congreso como una institución mayoritaria, con una fuerte concentración de fuerzas en torno al liderazgo central del partido hegemónico.

La anterior puede verse como una cláusula institucional fabricada a modo de los requerimientos del PRI pues a través de la facultad de la Gran Comisión para nombrar miembros de la CRICP, el partido oficial aún podía contar con una mayoría estable en la CRICP y seguir influyendo en la conformación de comisiones legislativas.

²⁰⁰ Jorge Garabito. "Reseña de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos", en *Quórum Legislativo*, No. 81, Cámara de Diputados, México, abril-junio de 2005, p.30.

²⁰¹ Cecilia Martínez, *Las legislaturas pequeñas. La evolución del sistema de comisiones en la Cámara de Diputados de México, 1824-2000*, ITAM, México, 1998. Tesis de Licenciatura, p.192.

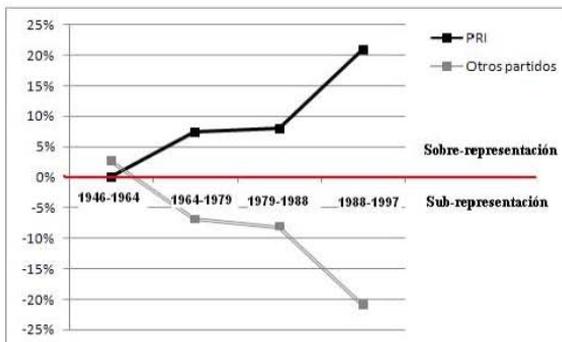
Por la posición que les otorgaba el proceso político formal, las comisiones legislativas de la Cámara de Diputados jugaron un papel fundamental en el mantenimiento de este régimen, aunque su contribución con la receptividad fue limitada debido a que el proceso representativo se concentraba en el Presidente de la República.

Este argumento de la importancia de las comisiones para el funcionamiento del sistema y su escasa contribución a la receptividad, se fortalece al saber que las comisiones no eran canales formales de vinculación entre las demandas sociales y el circuito gubernamental; se consolida a su vez sabiendo que los procesos que se desarrollaban en su interior estaban claramente influenciados por las preferencias del Presidente o de los sectores que las lideraban. Aunque puede hablarse de que existía cierta diversidad en las comisiones dado que albergaban a miembros de facciones, sectores y regiones con intereses distintos.

Sobre todo después de la introducción de los partidos minoritarios en la Cámara el Ejecutivo se interesó en que las comisiones más importantes estuvieran controladas por su partido, ya fuera mediante una conformación mayoritaria o gracias al trabajo de los presidentes de comisión. Así, procesos de las comisiones eran excluyentes y tendían a responder a los intereses de los miembros del partido hegemónico.

En el siguiente gráfico podemos ver cómo la Gran Comisión realizó la tarea de garantizarle al Presidente las mayorías en comisiones que resultaban tan necesarias para legitimar al régimen político a través de la aprobación y apoyo a su agenda legislativa. Nótese que la sobrerrepresentación del PRI en comisiones se agudiza después de las reformas de 1963 y 1977, y su crecimiento es aún mayor después de 1988.

Gráfico 2.10.- Balance acumulado de presencia partidista en comisiones. Porcentajes, 1946-1997.



Fuente: Elaboración propia con base en datos de Cecilia Martínez. *Las legislaturas pequeñas. La evolución del sistema de comisiones en la Cámara de Diputados de México, 1824-2000*, Tesis de licenciatura, México, ITAM, 1998.

La importancia de las comisiones en el régimen presidencial se comprueba empíricamente al observar los altos niveles de sobrerrepresentación de los diputados priistas. El hecho de que la Gran Comisión se haya mantenido como el más importante órgano de gobierno de la Cámara y que además haya hecho un trabajo sistemático para garantizar que los priistas dominarían las comisiones, nos hace pensar que una de las piezas fundamentales del funcionamiento del régimen descansaba precisamente en la capacidad de las comisiones para apoyar los programas presidenciales y legitimar las decisiones ejecutivas en su paso por el proceso legislativo.

Durante las legislaturas analizadas en este capítulo, la conformación de las comisiones legislativas se rigió mediante un criterio mayoritario. A través de la Gran Comisión, el partido hegemónico garantizaba su predominio en comisiones aún cuando la pluralidad comenzó a incrementarse en la Cámara. Este criterio de conformación, es, según lo plantean Olson y Crowther, característico de legislaturas poco institucionalizadas.²⁰²

Antes de la LOCG de 1979, había una clara condición de asimetría a favor de las demandas del Ejecutivo en comisiones. La sensibilidad hacia las demandas del Ejecutivo debía ser mayor pues éste

²⁰² David Olson y William Crowther. "Committees in New and Established Democratic Parliaments: Indicators of Institutionalization", trabajo presentado para el congreso *Committees in New and Established Democracies: An International Conference*, Greensboro, Universidad del Norte de Carolina, mayo 30 a junio 2 de 1998.

era la pieza del sistema que marcaba el ritmo de la política nacional mediante su control directo sobre los legisladores y las comisiones. A través de la estructura de incentivos construida por la LOCG, los liderazgos de los partidos minoritarios adquirieron la capacidad de influir en la práctica legislativa de sus diputados, lo cual refuerza la noción de que las comisiones legislativas en la Cámara siempre tuvieron un componente partidista que mediaba la relación de estos subórganos con el resto de actores del sistema político que buscaban llevar sus demandas hasta la Cámara de Diputados.

Por su parte, el equilibrio en los procesos de transformación que ocurrían dentro de la Cámara y en comisiones se vio claramente afectado por la condición de asimetría, ocasionada por un Presidente que predeterminaba el resultado de esos procesos y que pudo ganar acceso a la Cámara mediante reglas formales e informales que garantizaban que la balanza representativa, se inclinara hacia la satisfacción de sus intereses.

Previo a la introducción de diversos partidos en la Cámara, los Presidentes en turno tenían la garantía de que sus iniciativas serían aprobadas casi del mismo modo en que fueron introducidas. Es decir, existía poca incertidumbre en el proceso y en los resultados finales de las comisiones. Para mantener estos niveles mínimos de incertidumbre en los procesos de comisiones, una vez que se incluyeron más actores partidistas en el juego legislativo, se crearon reglas que proporcionaban al partido mayoritario y al Presidente la garantía de mayorías en comisiones a través de la Gran Comisión, formas organizadas de negociación con los demás partidos a través del fortalecimiento de los liderazgos partidistas y la creación de espacios formales de comunicación inter-partidista como en su tiempo fue la CRRPP.

Finalmente, reconocemos que la relación del Ejecutivo con las comisiones se daba principalmente a través de la dirigencia del grupo parlamentario y los presidentes de comisiones. En este sentido, los procesos de las comisiones no eran equitativos en cuanto a la participación de todos sus miembros. Las decisiones se tomaban desde el Ejecutivo, llegaban a la Cámara mediante el líder parlamentario y se dictaminaban en comisiones por los presidentes, sin necesidad de deliberar, negociar o siquiera interactuar con los demás miembros de las comisiones.

Con todo lo anterior, podemos concluir que las comisiones figuraron en los reglamentos posrevolucionarios como sub-órganos legislativos considerablemente favorecidos por las reglas formales del proceso legislativo. Así, cualquier asunto que llegara a la asamblea, debía ser turnado a una comisión para que ésta decidiera la viabilidad para transformar tal asunto en política pública. Por

esto, en las comisiones recaían las tareas formales de vigilar la burocracia gubernamental y de analizar segmentos importantes del presupuesto anual presentado por el Presidente.

No obstante, las condiciones del sistema político incentivaban una fuerte disciplina de los legisladores hacia el Presidente como jefe del partido hegemónico y limitaron la capacidad de las comisiones para analizar profundamente o modificar las iniciativas del Presidente y a su vez impidieron que éstas ejercieran una vigilancia eficiente de la burocracia estatal. Por ello, éstas sirvieron para administrar y procesar los asuntos más relevantes de cada gestión presidencial o bien para negociar aquellos intereses de ciertas facciones del partido. Ya que el Ejecutivo era el principal iniciador de leyes y toda vez que tenía garantizado el apoyo de su agenda en el Congreso, la Cámara fue altamente eficaz en términos de dictamen y producción legislativa.

El partido hegemónico vio el fortalecimiento de la pluralidad congresional (impulsada por las reformas constitucionales de los años 60), como un proceso disruptivo, que amenazaba con afectar el orden legislativo vigente, el cual, permitía tomar decisiones políticas e implementar programas de gobierno con niveles de incertidumbre considerablemente reducidos. Ante esto, el PRI incluyó en las reformas institucionales, algunas cláusulas que le permitirían seguir orquestando el proceso legislativo y seguir alcanzando decisiones políticas eficaces mediante el apoyo colectivo de la Cámara y sus comisiones.

3.- Funciones y desempeño de las comisiones legislativas en el régimen democrático.

3.1.- Representación legislativa y el reto de la acción colectiva en la nueva institucionalidad de la Cámara de Diputados.

Al parecer de Antonio Camou, la desarticulación del autoritarismo es atribuible a una serie de cambios en las esferas económica, social y política del país. Cuando a finales del siglo XX, México se adscribió a los patrones de intercambio global, la sociedad requirió canales de representación más allá de la estructura sectorial del presidencialismo.²⁰³

La efectiva separación de poderes en México (uno de los más importantes requerimientos para afianzar la democracia en un sistema presidencial), ocurrió cuando estos cambios se reflejaron en las urnas, generando un equilibrio de fuerzas y un reparto de las responsabilidades gubernamentales sin precedentes en el país.²⁰⁴

Parte fundamental de este reajuste político fue el nuevo y esencial papel que las comisiones del Congreso adquirieron en el proceso representativo. Anteriormente éstas no habían podido desempeñar cabalmente las tareas que les eran encomendadas por la norma debido al predominio del partido hegemónico en las Cámaras y a un conjunto de prácticas autoritarias que inhibieron sus funciones. Pero ante la reconfiguración del sistema y la descentralización de la representación, las comisiones aparecieron como importantes centros para la deliberación y programación parlamentarias.

La disminución de las iniciativas presidenciales presentadas a la Cámara y el decreciente éxito del Ejecutivo en el Congreso, comenzaron a advertir una reconfiguración del proceso representativo. En el siguiente cuadro se puede ver que a partir del año 2000, el Presidente de la República dejó de ser

²⁰³ Antonio Camou, "México, Una transición democrática larga y sinuosa", en *Nueva Sociedad* No. 145, Septiembre-Octubre 1996, pp. 4-9.

²⁰⁴ Entre 1936 y 1982, el PRI mantuvo un promedio de votación por encima del 78% en elecciones presidenciales y del 76% en elecciones legislativas. En los comicios de 1988, el PRI alcanzó el 48.9% de la votación para Presidente de la República (29.1% menos que su promedio histórico) y el 49.29% en la Cámara de Diputados (26.8% menos que su promedio histórico). A raíz de estos resultados electorales, se echó a andar una reforma electoral para delinear los parámetros de un sistema de partidos competitivo que transformaría la naturaleza de la representación política incentivando la participación de diversas corrientes políticas y organizaciones partidistas en los distintos espacios gubernamentales.

el más importante iniciador de leyes en el país al decrementarse tanto sus intentos por modificar o crear la legislación como su éxito en esta empresa, abriéndose espacio para que el Congreso asumiera un papel central en el ejercicio de la representación. Tras esta desconcentración del proceso representativo, las decisiones de la Cámara (y sus comisiones legislativas) comenzaron a repercutir en distintos ámbitos de la política nacional y su desempeño se convirtió en un asunto primordial para la legitimidad democrática en el país.

Cuadro 3.0.- Contribución en iniciativas y tasa de éxito del Ejecutivo en la Cámara de Diputados. Porcentajes, Legislaturas LV-LX.

Legislatura (años)	Contribución	Tasa de éxito
LV (1991-1994)	81.90%	98.40%
LVI (1994-1997)	76.90%	98.80%
LVII (1997-2000)	20.40%	85.50%
LVIII (2000-2003)	18.20%	82%
LIX (2003-2006)	3.73%	58%
LX (2006-2009)	9.05%	77%

Fuente: Luisa Béjar, "De la centralización a la descentralización. El nuevo diseño institucional del Congreso de la Unión", en *Foro Internacional*, COLMEX, Vol. 1, Núm. 1 enero-marzo de 2010, p.20.

Un efectivo pluralismo legislativo alteró la lógica que el presidencialismo creó en el Congreso cancelando la concordancia de las preferencias del Ejecutivo y el Legislativo. Cuando la Cámara albergó a diversos partidos, la negociación y la cooperación aparecieron como condiciones para la realización de todo proceso de toma de decisiones. Expresado lo anterior en términos de Pereira y Orellana, se transitó de una lógica legislativa de imposición vertical a una dinámica consensual de diálogo entre intereses y posturas.²⁰⁵

²⁰⁵ Carlos Pereira y Salomón Orellana. "Hybrid Institutions and Governability: The Budgetary Process in Brazil", en *Journal of Politics in Latin America*, No. 3, Vol.1, 2009, pp. 57-79.

En las elecciones de 1988, el PRI no consiguió la mayoría calificada y se vio obligado a buscar el concurso de otros partidos para impulsar las reformas en su agenda. En la LVI Legislatura (1997-2000) el PRI perdió toda posibilidad de impulsar cualquier tipo de reforma sin la negociación con otros partidos al no alcanzar el 50%+1 de los asientos legislativos. Con esto, la Cámara entró a una etapa de conformaciones no mayoritarias.

La conformación partidista de la Cámara es de vital importancia para la realización de los procesos parlamentarios y la toma de decisiones. El artículo 135 constitucional señala que para modificar la Carta Magna se requiere que dos terceras partes de los individuos presentes en el Congreso voten a favor de reformas o adiciones. El artículo 72 constitucional sostiene que para reformar cualquier reglamento o ley se requiere del 50%+1 de los individuos presentes.

A pesar de que el pluralismo, la competitividad y el equilibrio de poderes fueron manifestaciones positivas para la democracia según Luisa Béjar, éstas amenazaron la capacidad de la asamblea para conseguir acuerdos agregando mayor incertidumbre a los procesos y amenazando la gobernabilidad.²⁰⁶ El más importante desafío de la Cámara de Diputados radica desde entonces en consolidar un proceso representativo eficiente en la toma de decisiones, pero también capaz de responder a las demandas de la sociedad.

Recordemos que en el régimen autoritario hubo un sistemático intento por impedir que actores ajenos al partido del Presidente participaran en los procesos sustanciales o pudieran modificar la agenda presidencial en la legislatura. A pesar de ello, las reglas del presidencialismo generaron estabilidad en el juego legislativo en tanto que movilizaban a los diputados priistas para respaldar los programas del Presidente en la Cámara estableciendo así un orden legislativo eficiente para la toma de decisiones.²⁰⁷ Daniel Levy, Kathleen Bruhn y Emilio Zebadúa²⁰⁸ se refieren a esta condición como un proceso de “estabilidad sin democracia”.

Ante la insuficiencia de las viejas reglas para guiar la representación en un entorno plural, el Congreso debió modificar su funcionamiento. Esto obligó a desarrollar una nueva institucionalidad congresional, sustentada en un conjunto de reglas, prácticas y rutinas diseñadas para encauzar los procesos legislativos con el objetivo de tomar decisiones públicas acordes con las preferencias de la sociedad mediante deliberaciones plurales e incluyentes. Esta institucionalidad que comenzó a generarse tras la ausencia de un poder hegemónico en la asamblea, y ante el nuevo rol del Legislativo en el país, se caracteriza por:

²⁰⁶ Después de los años 90, la representación comenzó a desplazarse hacia el extremo de pronunciada dispersión, en el cual coexisten los intereses de partidos, facciones, grupos, etc. Sobre todo los partidos muestran una propensión hacia la fragmentación, pues en años recientes ha aparecido una multiplicidad de actores con capacidad de influencia intrapartidista como facciones corrientes, etc. haciendo un juego legislativo más complejo y propenso a no conseguir acuerdos. Asimismo, han surgido en el sistema político una gran cantidad de fuerzas subnacionales que buscan incidir en el desarrollo de los procesos legislativos e integrar sus preferencias a las decisiones de la asamblea. Véase Luisa Béjar, “De la centralización a la descentralización. El nuevo diseño institucional del Congreso de la Unión”, en *Foro Internacional*, COLMEX, Vol. 1, Núm. 1 enero- marzo de 2010.

²⁰⁷ La eficiencia en la toma de decisiones (“decisiveness”), es la capacidad del gobierno para producir políticas públicas y realizar cambios a la legislación. Véase Stephan Haggard y Mathew McCubbins, *Presidents, Parliaments and Policy*, Nueva York, Cambridge, 2001.

El presidencialismo fue un régimen eficiente en la toma de decisiones, pues desde 1910 el Ejecutivo fue responsable del 70% del total de las iniciativas, de las cuales la Cámara aprobó un promedio de 93%. Esta eficiencia es resultado de un juego legislativo con pocos actores con capacidad de veto y de una dinámica legislativa con fuertes incentivos para la cooperación.

²⁰⁸ Daniel Levy, Kathleen Bruhn y Emilio Zebadúa. *Mexico: The Struggle for Democratic Development*, Berkeley, University of California Press, 2006.

- La coexistencia de distintas fuerzas políticas y sociales capaces de influir en los procesos de toma de decisiones de la Cámara y la necesidad de negociación y diálogo que esto conlleva.
- Un conjunto de reglas formales que buscan concentrar la toma de decisiones legislativas sustantivas y la orientación de la representación en los liderazgos partidistas con el objeto de estimular la acción colectiva en el Congreso.
- La presencia de incentivos para que los legisladores diversifiquen sus agendas legislativas en función de representar intereses más allá del partidista.
- La oportunidad para que distintos elementos del sistema incluyan sus demandas en las decisiones de la Cámara de Diputados.
- La consolidación de las comisiones legislativas como los espacios más relevantes del proceso representativo.

3.1.1.- Pluralismo efectivo y el fortalecimiento del liderazgo partidista en la nueva institucionalidad.

De acuerdo a John Stuart Mill, la pluralidad efectiva puede verse como un síntoma democrático de las legislaturas ya que un cuerpo legislativo conformado por distintas fuerzas capaces de intervenir en sus procesos más relevantes, puede representar con mayor fidelidad los intereses de los distintos segmentos de una sociedad.²⁰⁹ Asimismo, el concepto de representación descriptiva en Pitkin considera la necesidad de que las características compositivas del congreso reflejen la diversidad social buscando que los intereses de cada grupo sean defendidos por los representantes que comparten características y preocupaciones con sus adscripciones respectivas.²¹⁰

Al desaparecer las mayorías en la Cámara, surgieron las condiciones para que los diputados de todos los partidos representados en la legislatura pudieran formar parte de los procesos legislativos más relevantes. Desde de LVIII Legislatura, la Cámara ha descrito un pluralismo consistente que se ha reproducido en comisiones. (Véanse los anexos 3.0 a 3.2).

²⁰⁹ John Stuart Mill. *Consideraciones sobre el gobierno representativo*, México, Gernika, 1991; Hanna Pitkin. *El concepto de representación*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985.

²¹⁰ Hanna, Pitkin. *El concepto de representación*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985.

La ausencia de una fuerza política capaz de generar mayorías por sí misma hizo que los procesos legislativos comenzaran a requerir de la cooperación y el acuerdo entre partes como precondiciones para la toma de decisiones políticas. Así, un Congreso que durante mucho tiempo realizó sus procesos mediante reglas autoritarias, debió incentivar el consenso para conjugar intereses a menudo opuestos entre sí.

A partir de los cambios políticos y sociales en el país, las comisiones legislativas dejaron de conformarse mediante un criterio mayoritario al no haber un partido hegemónico que usara sus prerrogativas políticas para construir las comisiones. Tanto las nuevas reglas como la existencia de prácticas democráticas e igualitarias en la legislatura hicieron que la pluralidad que las elecciones generaron para el Congreso, se respetar en las comisiones legislativas constituyendo un paso importante para la institucionalización de las comisiones en la Cámara. Piénsese en los “acuerdos del G-4” basados en la necesidad de crear una nueva estructura organizativa para el congreso ante la ausencia de una mayoría unipartidista estable.²¹¹

Asimismo, un factor de fortalecimiento para las comisiones surgió cuando dejó de haber un partido hegemónico que garantizaba altos niveles de cohesión y disciplina. Al no haber una fuerza política dominante en el país y ante una conformación gubernamental no mayoritaria, las comisiones empezarían a registrar mayores niveles de actividad autónoma en el tratamiento de los asuntos de sus propias jurisdicciones como lo sostendría Malcolm Shaw.²¹²

La dispersión de las fuerzas políticas en el país, ha hecho que diversos poderes e intereses puedan influir tanto en el destino político como en el desempeño de los legisladores. Estas condiciones generan incentivos para que cada diputado busque representar desde la Cámara los intereses de aquellos poderes capaces de determinar su futuro político.

Resulta lógico considerar que en un ambiente legislativo donde diversos actores políticos están virtualmente presentes a través del trabajo de los legisladores, cada polo de poder intentará atraer las decisiones públicas hacia la satisfacción de sus propios intereses, reduciendo con ello las posibilidades de cooperación. En este sentido, las condiciones del nuevo régimen imponían el difícil

²¹¹ Los grupos parlamentarios del PAN, PRD, PVEM y PT, que juntos conformaban una mayoría se unieron para construir un nuevo orden procedimental basado en 6 acuerdos que proponían un nuevo órgano de gobierno y la existencia de canales de comunicación constantes entre los partidos políticos.

²¹² Malcolm Shaw, “Committees in Legislatures”, reeditado en Norton, Phillip, (coord.). *Legislatures*, Nueva York, Oxford University Press, 1990. pp.237-267.

reto de producir decisiones políticas en un escenario compuesto por intereses partidistas, sociales y económicos, que resultaban tan diversos como difícilmente conciliables.

Para reducir el riesgo de parálisis legislativa y producir decisiones políticas en las condiciones plurales de la legislatura, se creó una nueva estructura institucional que fortaleció a los coordinadores parlamentarios con el objeto de que éstos estructuraran la dinámica colectiva de la asamblea. Las nuevas reglas de la Cámara expresadas en una nueva Ley Orgánica concentraron en los coordinadores parlamentarios un amplio catálogo de recursos buscando que los diputados tuvieran suficientes incentivos para trabajar grupalmente, como miembros de un partido y no como unidades representativas independientes, interesadas en desarrollar sus propios proyectos.²¹³

Siguiendo las nociones de la teoría del agente-principal, podemos argumentar que al ver que en el sistema comenzaron a haber incentivos para que los legisladores orientaran sus acciones representativas hacia otros elementos del sistema, los partidos políticos buscaron reordenar el marco jurídico para atraer hacia sus intereses la práctica legislativa de los representantes. Así, los partidos buscarían seguir siendo los principales de los legisladores en el proceso representativo en una condición de principales en competencia.²¹⁴

Fortaleciendo a los liderazgos partidistas se planea, pues, que los legisladores apoyen las decisiones de sus coordinadores a fin de desarrollar la acción colectiva en el Congreso. Así, se considera que mediante coordinadores capaces de sintetizar los distintos intereses de los diputados y de aglutinar las posturas de los distintos legisladores en un espacio de negociación relativamente pequeño, se podrá reducir la incertidumbre en los intercambios facilitando la producción de programas de gobierno.²¹⁵ Lo anterior sugiere patrones de negociación entre partidos para lograr acuerdos que se traduzcan en decisiones políticas. Asimismo involucra el intento de los líderes de

²¹³ Este entramado institucional vigente hasta hoy, responsabiliza a los partidos para resolver el problema de dispersión, pues se cree que los partidos tienen incentivos (como seguir siendo las máximas instancias de representación o mostrar resultados gubernamentales que les generarán réditos electorales) para ceder en sus intereses estableciendo negociaciones racionales que lleven a construir decisiones públicas. Esto aumenta la posibilidad de que las más importantes negociaciones se lleven a cabo entre cúpulas partidistas y no entre un conjunto de legisladores con intereses distintos.

²¹⁴ John Carey. "Competing Principals, Political Institutions, and Party Unity in Legislative Voting", en *American Journal of Political Science* No. 1, Vo. 51, 2007, pp. 92-107.

²¹⁵ Siguiendo los planteamientos del Nuevo Institucionalismo Histórico, en la nueva institucionalidad se optó por hacer que los partidos aparecieran como las más importantes agencias de representación debido a que existe una herencia que determina que ante un escenario de incertidumbre y posibilidad de parálisis legislativa, las reglas formales deben fortalecer a los líderes partidistas para crear canales de negociación confiables entre actores del sistema, y así propiciar el acuerdo.

bancada por disciplinar la práctica legislativa de las facciones y los legisladores en el interior de sus partidos.

3.1.2.- Las reglas formales del Congreso. Incidencia partidista en la representación.

Las anotaciones de Hanna Pitkin en torno a la representación formal nos remiten a un concepto de reglas que enmarcan el proceso de conformación de mandato. No obstante, la naturaleza institucional de la presente investigación nos obliga a considerar que la influencia de esta serie de reglas no se limita a la conformación de mandato o de destitución de legisladores sino que constantemente da forma al proceso representativo motivando o desincentivando las conductas de los actores en un cuerpo gubernamental. Por lo anterior haremos una descripción de cómo este aspecto formal de la representación en México ha sido modificado no solo para consolidar y legitimar el mandato de los representantes populares, sino también para orientar su práctica legislativa.

Conforme el arreglo autoritario se hacía inoperante, se echaron a andar una serie de ajustes institucionales a fin de reducir los efectos negativos de la atomización del poder político. Para conciliar un formato de representación congruente con el entorno político social, el sistema electoral tuvo que ser replanteado. En 1990 se creó el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), que buscó favorecer una representación funcional y comprensiva, en la cual los colectivos partidistas se convertirían en elementos sustanciales del funcionamiento legislativo.²¹⁶

La ley electoral vigente señala que la representación en la Cámara se hace mediante un modelo mixto con predominante mayoritario²¹⁷ y concede a los partidos políticos la exclusividad de presentar

²¹⁶ Desde 1990 y hasta el 2006, la ley electoral ha sido reformada en diversas ocasiones. Sin embargo, sus aspectos fundamentales permanecieron sin cambios trascendentales hasta después de 2006.

²¹⁷ En la Cámara hay 300 Diputados electos por la vía de mayoría relativa y 200 por Representación Proporcional según el art. 51 de CPEUM y el art. 11 de COFIPE. Este sistema mixto promueve que aquellos diputados electos por RP sean próximos a las líneas partidistas pues su asiento legislativo es producto de negociaciones faccionales o una recompensa de la cúpula partidista. Se puede esperar que conforme la situación de competitividad electoral se acentúe y la tendencia del sistema a albergar numerosos actores con capacidad de influir en las decisiones públicas continúe, los diputados (sobre todo los electos mediante el principio de M.R.) buscarán realizar acciones legislativas que les generen cierta reputación entre el electorado, lo cual puede servir como argumento al solicitar candidaturas a su partido. Véase Brian Crisp. "Incentives in Mixed-Member Electoral Systems", en *Comparative Political Studies*, Vol. 4, No.40, Diciembre de 2007.

candidatos a puestos de elección popular.²¹⁸ Los procesos para escoger a estos candidatos están regulados por los estatutos de cada partido.²¹⁹

Al estar fuera del alcance de la ley electoral, aumenta la posibilidad de que los procesos de selección de candidatos sean cerrados y poco democráticos. Se ha podido observar que los niveles de centralización de estos procesos son altos, pero a su vez la desconcentración regional ha tendido a crecer lo cual indica que si bien estos procedimientos siguen siendo acomodamientos entre élites partidistas, los liderazgos centrales han perdido su influencia a nivel nacional.

La mayor parte del financiamiento de los partidos políticos es de carácter público²²⁰ y la utilización de estos recursos corresponde al órgano administrativo de cada partido²²¹, a menudo controlado por el liderazgo central. Esto implica que los políticos que deseen tener éxito en sus campañas o sus tareas legislativas, no pueden alejarse del grupo partidista que controla los recursos.

El impedimento constitucional de la reelección inmediata²²² supone que una vez concluidos sus periodos, los representantes deben ser ratificados por los líderes del partido para volver a obtener una candidatura, un puesto burocrático o alguna posición en la estructura partidista. Dada la concentración de recursos en los liderazgos centrales y por la imposibilidad de reelegirse, el futuro político de los legisladores acaba teniendo cierta dependencia hacia los liderazgos partidistas. Esto nos lleva a considerar que los representantes tenderán a mantenerse cercanos a las demandas y requerimientos de sus liderazgos partidistas durante su encargo legislativo.

Al conformarse la primera legislatura sin una mayoría absoluta, surgió la interrogante sobre qué acomodamientos institucionales debían hacerse para ordenar el funcionamiento interno de un Congreso que parecía estar diseñado para funcionar en un sistema de partido hegemónico.

La adecuación del marco legal de la Cámara se construyó a través de acuerdos que concluyeron en una nueva Ley Orgánica.²²³ Esta se creó para fomentar equidad en los procedimientos legislativos

²¹⁸ CPEUM, Art.41 y COFIPE, Art.36.

²¹⁹ En su artículo 27, inciso "d", el COFIPE permite que los partidos sean quienes elijan a sus candidatos bajo sus propias reglas aclarando que tales procedimientos deberán ser democráticos.

²²⁰ CPEUM, Art.41 y COFIPE, Art.49.

²²¹ COFIPE, Art.27.

²²² CPEUM, Art. 59.

²²³ Estos acuerdos se estructuraron desde la CRICP, que desde 1997 se conformó sin miembros de la Gran Comisión ante la falta de un partido mayoritario. La Ley Orgánica de 1999 se mantiene vigente. Sus principales reformas hasta el año 2009 se han concentrado en regular la conformación de la Mesa Directiva de la Cámara, la presentación de

limitando la posibilidad de excluir a cualquier fuerza política presente en la asamblea intentando dar un cauce institucional a la pluralidad política mediante un sistema de negociación y entendimiento entre élites partidistas.²²⁴

A través de diversos ordenamientos, la LOCG hacía de los coordinadores de bancada los principales negociadores en la legislatura, portadores de la postura partidista en la Cámara y los más relevantes actores dentro de sus facciones parlamentarias. De este modo, los coordinadores de bancada pueden generar cierta influencia sobre los miembros de su fracción parlamentaria quienes a menudo deben delegar parte de su capacidad de agencia legislativa individual.²²⁵

En este nuevo concierto institucional, la Junta de Coordinación Política (JCP) se ha convertido en un espacio central de interlocución entre las fuerzas partidistas representadas en el Congreso.²²⁶ La influencia de la JCP en los procesos legislativos proviene de su papel como máximo espacio de negociación parlamentaria conformada por coordinadores de bancada facultados con diversas atribuciones formales.²²⁷ Este órgano se pensó como un medio para facilitar los grandes acuerdos. Al ser un cóncilave de los actores más importantes del proceso representativo, es el mecanismo idóneo para suscribir acuerdos nombre de las más importantes fuerzas políticas del Congreso.

Las reglas que actualmente enmarcan los procesos de la Cámara le otorgan amplias atribuciones a los liderazgos partidistas, miembros de la JCP. Entre estas atribuciones destacan

documentos de los grupos parlamentarios para facilitar los acuerdos a gran escala, la presidencia y facultades de la JCP, el tamaño y las tareas del sistema de comisiones, entre otras cosas.

²²⁴ La Ley Orgánica de 1999 fue la culminación de un proceso de negociación que buscaba otorgar mayor certidumbre a los procesos internos de la Cámara, crear órganos y procedimientos más democráticos, difundir información sobre las actividades del Congreso, estimular la acción bicameral, y en suma, generar mayor eficiencia y estabilidad parlamentaria. Esta Ley se publicó el 3 de septiembre de 1999 tras haber sido votado favorablemente en la Cámara con una votación de 337 a favor, 23 en contra y 6 abstenciones.

²²⁵ Los procesos de negociación legislativa de mayor importancia son guiados por los líderes de bancada, a quienes la LOCG considera en su artículo 27 como aquellos representantes que expresan la voluntad de los grupos parlamentarios.

²²⁶ En la LOCG de 1999, la JCP sustituyó a la CRICP, salvo en ciertas funciones administrativas. A partir de 1999, la JCP se convertiría en el más importante espacio de negociación inter-partidista. El artículo 33 de la LOCG consagra a la JCP como la expresión de la pluralidad de la Cámara en donde se impulsan entendimientos y convergencias políticas a fin de alcanzar acuerdos.

²²⁷ De acuerdo con el artículo 29 de la LOCG, la JCP tiene la capacidad de asignar recursos a los grupos parlamentarios al disponer de una subvención mensual integrada por una suma fija de carácter general y otra variable. Esos recursos mensuales son recibidos y administrados por los líderes de cada grupo parlamentario para incentivar la disciplina de sus diputados. Por su parte, las atribuciones otorgadas a la JCP en el artículo 31 de la LOCG incluyen aspectos como impulsar la conformación de acuerdos; proponer al Pleno la integración de las comisiones; aprobar el anteproyecto del presupuesto anual de la Cámara de Diputados y asignar recursos para sus grupos parlamentarios. Mediante distintas reformas hasta el día de hoy, las reglas siguen concentrando funciones en la JCP. (Véase LOCG, Últimas Reformas DOF 05-03-2009, artículo 31, incisos a-h).

orientar las decisiones de la Cámara, conformar las comisiones, ratificar cualquier acuerdo, establecer puntos de negociación intra e inter-partidista, y prácticamente determinar la agenda legislativa.²²⁸

La conformación de las comisiones legislativas por la vía de los coordinadores de bancada, es un mecanismo previsto en la teoría como una solución consensual a la tensión que en los regímenes democráticos sugiere la asignación de puestos en comisión. Al haberse generado estos mecanismos de designación desde la LOCG de 1979, comenzó a reconocerse que la pertenencia a comisiones podía en efecto, generar ciertos beneficios para los legisladores. Empero, al adoptar este modelo de solución para el conflicto que supone la asignación, se concentra en el líder de bancada un recurso importante, el de negociar los puestos de comisión entre los diputados de su partido.

Si bien este modelo de conformación de comisiones mediante los líderes de bancada no generaba mucha influencia para los líderes mientras el PRI fue el partido mayoritario en la Cámara, al darse las conformaciones no mayoritarias, al no haber una Gran Comisión encargada de conformar a las comisiones, y cuando las comisiones legislativas se convirtieron en espacios relevantes para la realización del proceso representativo permitiendo a la oposición jugar un papel verdaderamente importante en la elaboración de políticas y en la supervisión del poder ejecutivo, el trabajo en comisiones empezó a ser más atractivo para los diputados que veían beneficios potenciales de ser miembros de una u otra comisión. Así, a pesar de que el mecanismo de conformación es el mismo que desde 1979, la influencia de los líderes parlamentarios sobre sus legisladores basada en esta función se incrementó considerablemente.

Ante esta serie de arreglos, podemos ver que durante los años 90, la Cámara de Diputados en México comenzó un rápido proceso de institucionalización, el cual, incluyó el comienzo de la autonomía de las comisiones con respecto del pleno, así como la independencia de la legislatura en general para auto organizarse, sin que en ello intervengan otros poderes como los partidarios, la burocracia, etc. Asimismo, la institucionalización del Legislativo incluyó la consecución de su formalidad, misma que se explica en torno a los procesos y reglas que indican de manera precisa la forma en la que órganos internos y legisladores han de desempeñarse en el proceso legislativo.

²²⁸ La naturaleza, funciones y atribuciones de la JCP aparecen en los artículos 31-35 de la LOCG. La JCP es un órgano que ejerce a menudo un poder reactivo ya sea aprobando o vetando las decisiones de las comisiones. Así, ha funcionado como el órgano guardián de los intereses de las élites partidistas.

3.1.3.- *Dispersión, competitividad e independencia de los legisladores en la nueva institucionalidad.*

A pesar de que las reglas escritas sitúan a los partidos como los principales orientadores de la representación legislativa, existen ciertas características del sistema que incentivan a los diputados a diversificar sus vínculos representativos mediante la gestión legislativa de intereses ajenos a los de sus partidos, a través de una práctica legislativa relativamente independiente.

En su estado actual, el sistema político describe una creciente dispersión del poder que se ha experimentado tanto en el aspecto territorial como en el grupal.²²⁹ El poder que concentró el partido hegemónico durante el viejo régimen ha tendido a fragmentarse y ha multiplicado la existencia de actores capaces de influir en las decisiones nacionales y de sus localidades según lo apuntan Juan Molinar y Mony de Swaan.²³⁰

Al parecer de Lorenzo Arrieta, estos poderes dispersos en el territorio nacional y en distintos grupos, han ganado cierta capacidad de injerencia sobre los legisladores, ya sea porque pueden influir en el futuro político de los representantes, porque pueden determinar en el triunfo electoral del candidato o porque los diputados formen parte de sus filias. Con esto, la Cámara ha comenzado a albergar representantes que por estar vinculados con intereses diversos, pudieran reflejar en su práctica legislativa, el deseo de representar los intereses de tales grupos de poder.²³¹

La democratización del régimen permitió el surgimiento de un Poder Legislativo autónomo, capaz de establecer su propia agenda y resolver los problemas de su competencia. Pero ante la ausencia de un poder hegemónico capaz de coordinar y orientar la acción de los legisladores, la asamblea ha requerido de incentivos para que los representantes construyan acuerdos.

²²⁹ Esta tendencia centrífuga del poder comenzó cuando el arreglo autoritario y su capacidad para estructurar a la sociedad se hicieron inoperantes. Conforme la sociedad desbordaba las estructuras del autoritarismo, aparecieron múltiples grupos y poderes que buscaron acceder a la representación política. El sistema federal de organización política en el país jugó un papel fundamental en este proceso. El federalismo impulsó el surgimiento de una diversidad de poderes subnacionales que paulatinamente han ganado influencia en el escenario político nacional. Luisa Béjar, "De la centralización a la descentralización. El nuevo diseño institucional del Congreso de la Unión", en *Foro Internacional*, COLMEX, Vol. 1, Núm. 1 enero- marzo de 2010.

²³⁰ Juan Molinar y Mony de Swaan. "Movimientos graduales y pendulares: la transición democrática y la nueva correlación de fuerzas", en Mora-Donato Cecilia, (coord.), *Relaciones entre gobierno y Congreso. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2002, pp.363-383.

²³¹ Lorenzo Arrieta. "La acción de los grupos de interés en la nueva institucionalidad del Congreso Mexicano", en *Estudios Políticos*, No. 20, Mayo-Agosto de 2010, pp.57-81.

En la etapa democrática, una característica de la Cámara han sido sus constantes esfuerzos por vincularse con los actores del sistema político a fin de involucrar los distintos intereses sociales en el juego legislativo. Así, la nueva institucionalidad ha buscado fortalecer la capacidad de la legislatura para entrar en contacto con grupos de interés económico, sindical, etc., posibilitando la generación de una agenda legislativa más plural y comprensiva.

Para articular los requerimientos sociales en las decisiones públicas, se comenzaron a modificar el marco regulatorio y las prácticas legislativas con el fin de facilitar la representación los actores del proceso político social y buscando minimizar el riesgo de que la dispersión de poderes se tradujera en una Cámara incapaz de tomar decisiones. En años recientes, personajes vinculados a ciertos grupos de interés que no han tenido una cercanía histórica con los partidos, han sido postulados como candidatos o han aparecido en las listas de los partidos políticos sin tener una carrera partidista previa. Esto se debe, según Joy Langston, a que los partidos son los únicos medios de acceso al Congreso, y diversos grupos de interés se han aproximado a ellos para obtener curules a cambio de movilizar electorados o de defender la agenda partidista en el Congreso.²³²

Otra práctica que ha estrechado el vínculo de la Cámara con la diversidad social ha sido el acercamiento directo de ciertos grupos de la sociedad con los legisladores. Esta estrategia de cabildeo²³³ ha sido utilizada por grupos empresariales, organizaciones sindicales e incluso agencias gubernamentales que buscan incidir en los procesos y decisiones de la legislatura.²³⁴ Además de tener sustento constitucional, esta tendencia de la sociedad a organizarse para impactar en las decisiones gubernamentales parece ser natural en un entorno tan dinámico y complejo como comenzó a ser la colectividad mexicana desde los años noventa, según lo apunta Alfonso del Rosal.²³⁵

²³² Esto ha generado Cámaras notoriamente más fragmentadas que plantean una representación descriptiva cada vez más fiel de la diversidad social. Véase Joy Langston. "La competencia electoral y la descentralización partidista en México" en *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 70, No. 3, México, julio-septiembre de 2008, pp.157-186.

²³³ Véanse Lorenzo Arrieta. "La acción de los grupos de interés en la nueva institucionalidad del Congreso Mexicano", en *Estudios Políticos*, No. 20, Mayo-Agosto de 2010, pp.57-84. Y Alfonso del Rosal y Hermosillo. *Apuntes sobre la transición en el Poder Legislativo mexicano*, México, Porrúa, 2008.

²³⁴ Este intento de estrechamiento del lazo representativo entre los legisladores y sus electorados puede contribuir a que los representantes reconozcan problemáticas sociales. Sin embargo también implica un riesgo en tanto que puede producir una distorsión de la representación inclinando la práctica legislativa a satisfacer las demandas de algunos grupos desatendiendo el bienestar nacional.

²³⁵ La capacidad ciudadana para influir en la legislación se encuentra respaldada por los artículos 5°, 6°, 8°, 9°, 25°, 26° y 35° constitucionales. Véase Alfonso del Rosal y Hermosillo. *Apuntes sobre la transición en el Poder Legislativo mexicano*, México, Porrúa, 2008, pp. 125-128.

Por lo anterior podemos esperar un creciente número de legisladores interesados en mostrar solidaridad representativa hacia diversos elementos del sistema político y no solo a sus partidos puesto que los diputados pueden ser miembros de grupos de interés, tener compromisos con éstos, ser cercanos a las élites locales partidistas o gubernamentales o bien pueden considerar que su futuro político depende de otros elementos del sistema más allá de sus partidos como sugiere Lorenzo Arrieta.²³⁶

Ante un escenario que parece incentivar una variedad de principales, se puede esperar que los legisladores de la Cámara de Diputados muestren receptividad hacia elementos del sistema como pueden ser grupos, ciudadanos, facciones e incluso hacia individuos. En este sentido, Eulau y Karpis sostienen que esta búsqueda por aproximarse a diferentes principales se podrá materializar en el reparto de bienes, en la provisión de servicios o en esfuerzos de los representantes por colocarse en puestos específicos de toma de decisiones que les permitan, según lo estima Schlesinger, maximizar los resultados de su práctica legislativa.

Al parecer de Lorenzo Arrieta, la dispersión también ha impactado en la conformación y el desempeño de los partidos políticos en el Congreso. Los nuevos grupos de poder en el sistema han buscado formas de participar en los procesos institucionales de toma de decisiones. Los partidos políticos han sido canales importantes para incluirlos tanto en la agenda del Congreso como en sus mismas estructuras permitiéndoles presentar candidatos a las legislaturas mediante la negociación de cuotas. Asimismo, para mantenerse como maquinarias electorales eficientes, capaces de tener presencia en todo el país, los partidos han tenido que fortalecer liderazgos locales.²³⁷

Todo lo anterior ha creado un vínculo más estrecho entre las agencias de representación y diversos poderes o grupos de interés y a su vez ha generado una atomización interna de los partidos que ha fortalecido la presencia de facciones, corrientes y grupos intra-partidistas.

Que los partidos alberguen facciones y diputados que buscan representar intereses distintos, ha generado cierta tensión interna, pues la diversificación de la representación obstaculiza a los partidos para llevar cabo su agenda legislativa debilitando la cohesión partidista ante la posibilidad de que las

²³⁶ Lorenzo Arrieta. "La nueva institucionalidad de la Cámara de Diputados", en Espinoza Toledo Ricardo y Weldon, Jeffrey *¿Para qué sirve el Poder Legislativo?*, México, UAM/Porrúa, 2007, pp.65-81.

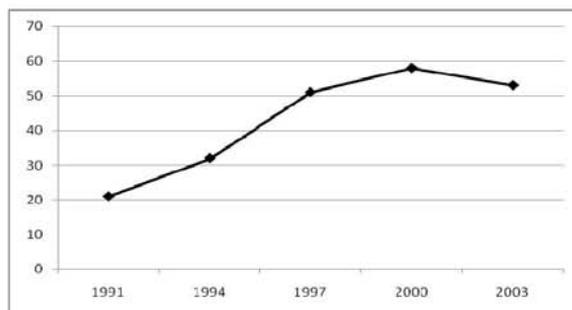
²³⁷ Lorenzo Arrieta. "La acción de los grupos de interés en la nueva institucionalidad del Congreso Mexicano", en *Estudios Políticos*, No. 20, Mayo-Agosto de 2010, pp.57-81.

facciones o los legisladores confronten al liderazgo partidista por seguir otras líneas legislativas o por reclamar el crédito de ciertas políticas públicas.

No obstante que las reglas formales de la Cámara facultan a los líderes partidistas como las más importantes agencias de representación, los diputados y las facciones pueden tener tanto los incentivos como la capacidad para establecer negociaciones para lograr consensos que se convertirán en decisiones públicas. Es decir, las actuales características operativas de la Cámara permiten una interacción no solo entre partidos sino también entre unidades más pequeñas con intereses propios y con recursos suficientes para lograr consensos.

La competitividad electoral es otra característica del contexto político actual que impacta en la dinámica interna de la Cámara de Diputados influyendo en la práctica legislativa de los diputados. En el siguiente gráfico podemos apreciar el incremento de la competitividad en años recientes.

Gráfico 3.2.- Evolución de la competitividad electoral. Elecciones federales de Diputados de Mayoría Relativa. Índice, 1991-2003.



Fuente: Irma Méndez de Hoyos, “De la hegemonía a la competitividad electoral: la transición democrática en México, 1979-2003” en *Revista Española de Ciencia Política*. Núm. 9, Octubre 2003, p. 122.

Un panorama competitivo ha hecho que los partidos busquen aproximarse a ciertos grupos con capacidad de movilización ya sea gestionando sus intereses en la Cámara o cediéndoles cuotas de representación legislativa. Asimismo, la competitividad hace que los partidos requieran candidatos con buena reputación entre los votantes para incrementar la posibilidad de éxito electoral.

Toda vez que la competitividad electoral ha hecho que los liderazgos partidistas tiendan a reservar sus candidaturas para aquellos políticos que gozan de simpatía entre el electorado, es muy posible que los diputados incluyan al electorado y a sus grupos más importantes como elementos orientadores de su práctica. Así, el paso de un legislador por la Cámara puede ser una buena oportunidad para que éste consolide una buena imagen y aceptación en la sociedad.

Este entorno también impacta en los legisladores pues ocupar un asiento legislativo para los políticos es una oportunidad de generar una imagen ante diversos elementos del sistema. Desempeñar una representación sensible a distintas necesidades durante sus periodos legislativos puede ayudar a un político a diferenciarse de otras opciones políticas en campañas posteriores, asimismo puede servir como una carta de presentación ante su facción o su partido, que generalmente preferirán tener como candidatos a legisladores que tengan una buena reputación e imagen pública y que hayan demostrado su fidelidad hacia las causas faccionales o partidistas.

La dispersión de fuerzas y la competitividad electoral llevan a que los partidos políticos también intenten orientar sus agendas hacia el electorado, para lo cual requieren de legisladores dispuestos a cooperar con las líneas partidistas.²³⁸ Esto ha hecho que los partidos tengan incentivos para imponer o negociar su agenda con las agendas de sus diputados y sus facciones.

3.1.4.- Negociación de agendas, el modelo de representación en el nuevo orden del Congreso Mexicano.

A lo largo de este capítulo hemos visto que las condiciones democráticas del nuevo régimen han significado tanto logros como desafíos para la Cámara de Diputados. La dispersión de fuerzas traducida en pluralidad legislativa incrementó el riesgo de que la legislatura se convirtiera en un espacio desorganizado, incapaz de conseguir los acuerdos que se transformarían en los programas de gobierno requeridos para mejorar las condiciones de vida de la sociedad.

Paradójicamente, la apuesta por sustentar la representación legislativa en los partidos para aumentar la eficiencia de la Cámara, puede desequilibrar la representación demeritando su calidad

²³⁸ Esto genera beneficios para los partidos en tanto que les puede significar beneficios electorales o la imagen de agencias de representación eficientes y sensibles ante las preocupaciones de la sociedad.

democrática. En este sentido, la representación corre el riesgo de quedar acotada a los objetivos partidistas impidiendo el acceso de otros intereses a la representación por la vía congresional.

Consideramos que en la Cámara de Diputados existe una estructura de incentivos que fomenta la obediencia de los diputados hacia sus liderazgos partidistas y a su vez promueve su independencia para vincularse con aquellos elementos del sistema capaces de determinar su futuro político.

Esta lógica institucional se ha traducido en una nueva forma de ejercer las tareas legislativas. En dicho modelo de incentivos híbridos en términos de Pereira y Orellana, los diputados resuelven su obediencia o lejanía con respecto de las líneas partidistas mediante agendas personales, creadas a partir de sus propias interpretaciones, coyunturas, posturas y expectativas.²³⁹

A su vez, los partidos desarrollan agendas legislativas sensibles a los poderes, grupos y segmentos que puedan ayudarlos a conseguir triunfos electorales. Así, la fragmentación del poder y la competencia político electoral sugieren que la injerencia de los partidos en el Congreso no significa que la representación se desvincule de los intereses ciudadanos o de otros grupos, sino que por el contrario, ahora los partidos tienen incentivos para dirigir sus agendas hacia la resolución de problemáticas de la ciudadanía en función de ganar la simpatía del electorado.

Lo anterior supone que los partidos requieren legisladores que lleven a cabo la agenda partidista en el Congreso. De ese modo los partidos podrán mostrarle al electorado su interés en distintas problemáticas. Sin embargo las mismas condiciones del sistema impiden que los partidos se impongan en como los únicos elementos importantes en las agendas de sus diputados.

Bajo esta noción, la representación política en la Cámara de Diputados se construye a partir de una institucionalidad de negociación y consenso no solo entre partidos, sino también en el interior de ellos. En su intento por llevar a cabo sus agendas personales los legisladores requieren del apoyo de sus liderazgos partidistas si es que desean convertir sus proyectos en políticas públicas de impacto en la escena política. Del mismo modo, los liderazgos partidistas reconocen que apoyar las empresas representativas de sus diputados puede generarles beneficios y ayudarlos en sus objetivos.

Así, se puede esperar que los partidos busquen una buena relación con sus legisladores, apoyándolos en algunas de sus empresas, ya que el entramado institucional permite que los logros

²³⁹ Carlos Pereira y Salomón Orellana, "Hybrid Institutions and Governability: The Budgetary Process in Brazil", en *Journal of Politics in Latin America*, No. 3, Vol.1, 2009, pp. 57-79.

legislativos de los diputados generen una buena imagen para su partido.²⁴⁰ Asimismo, la diversidad de agendas personales de los diputados puede ayudar a que los partidos sean reconocidos como defensores de un mayor número de temas y preocupaciones, ampliando su espectro representativo y mejorando su imagen ante el electorado.²⁴¹

Finalmente, el hecho de que los diputados gocen de cierta autonomía para realizar sus propias agendas a raíz de la competitividad y de la multiplicación de actores capaces de definir su destino, hace que los partidos no puedan imponer verticalmente su mandato sobre los diputados. Esto ha generado un modelo de beneficios mutuos en el que los partidos deben apoyar las empresas de sus diputados. Y del otro lado, toda vez que el marco institucional concede a los líderes partidistas la toma de decisiones de gran escala y pone en ellos poderosos recursos que pueden definir el futuro de los legisladores y de sus proyectos legislativos, los diputados requieren del apoyo de sus partidos.

Dicho lo anterior, se puede constatar que aspectos muy importantes del proceso representativo como la receptividad en el ámbito sustantivo de la representación, no son solamente sensibles a las modificaciones en el marco institucional sino que también pueden verse alteradas por las condiciones de un sistema político. En el caso de México, la pluralización del sistema ha llevado a que los diputados busquen ser receptivos hacia las demandas de diversos principales (y ya no únicamente hacia sus partidos) mientras que han tenido que replantear sus procedimientos o sus prácticas sustantivas de representación para poder mantener su vigencia en el ámbito público.

3.2.- El rol de las comisiones legislativas en la nueva institucionalidad de la Cámara de Diputados.

Cuando los órganos y reglas de la Cámara comenzaron a verse fueron rebasados por la nueva composición congresional fue necesario construir una nueva estructura de reglas y procedimientos que adecuaran la dinámica legislativa a la nueva realidad política incentivando la eficiencia en una

²⁴⁰ La fuerte presencia de los partidos en el proceso legislativo y las reglas electorales (con boletas que refieren a los partidos, con un control monopolístico de las candidaturas, etc.) hacen que los legisladores sean más fácilmente identificables como integrantes de un partido que como políticos independientes.

²⁴¹ A cambio de apoyar a sus diputados, los partidos exigen que estos no realicen una práctica opuesta a ciertos principios partidistas. Ante esto podemos estimar que las agendas partidistas en la Cámara serán amplias, pues las especificidades de la práctica legislativa estarán contenidas en las agendas personales de los diputados.

asamblea plural, y garantizando la receptividad legislativa a las necesidades de una sociedad cada vez más diversa.

Ya que las nuevas reglas de la legislatura no modificaron el proceso legislativo, las comisiones se mantuvieron como foros especializados de procesamiento, capaces de determinar el destino de las iniciativas de ley. Asimismo, permanecieron como elementos fundamentales para el ejercicio de la vigilancia.²⁴²

Es preciso apuntar que en las reglas formales del régimen presidencial las comisiones ya aparecían como órganos institucionalmente privilegiados al ser órganos primigenios de estudio y deliberación de todo asunto puesto a consideración de la Cámara. No obstante, la presencia de un partido hegemónico y la preeminencia del Ejecutivo en el sistema político, inhibieron el trabajo que las reglas formales le asignaban a las comisiones, impidiéndoles adquirir la relevancia que verdaderamente merecían.²⁴³

Empero, cuando las mayorías partidistas dejaron de reproducirse en comisiones y el Legislativo pudo desenvolverse en como un poder autónomo, las comisiones comenzaron a desarrollar funciones que anteriormente les habían sido impedidas. Las conformaciones no mayoritarias y el tránsito a la democracia pluralista, contribuyeron pues a descubrir la verdadera importancia de las comisiones legislativas en la asamblea y en el sistema político.

En las negociaciones para construir la LOCG de 1999 se reconoció que el replanteamiento operativo y estructural de las comisiones legislativas sería un punto clave para la construcción de una nueva dinámica institucional. En estos acuerdos se veía la necesidad de una distribución equitativa de presidencias y secretarías de comisiones reconociendo el peso de cada partido político en la Cámara, la organización interna de su trabajo y sus atribuciones.

²⁴² La nueva estructura de reglas no modificó el artículo 56 del RGIC que señala que toda iniciativa debe pasar a comisión, ni el párrafo 6° del artículo 45 de la LOCG en donde se especifican las tareas formales de las comisiones.

²⁴³ Dado que la mayoría de las iniciativas provenían del Ejecutivo, las comisiones sólo se encargaban de aprobarlas y pastorearlas hasta el pleno sin un proceso previo de deliberación y análisis. Las mayorías priistas en comisiones hacían que la deliberación y el debate se reservaran para resolver asuntos internos del partido. Asimismo, al estar conformadas mayoritariamente por diputados del partido en el gobierno, las comparecencias de funcionarios no eran mecanismos eficientes de vigilancia o fiscalización.

La LOCG de 1999 terminó reconociendo a las comisiones como órganos constituidos por el Pleno, que a través de la elaboración de dictámenes, informes, opiniones o resoluciones, contribuyen a que la Cámara cumpla sus atribuciones constitucionales y legales.²⁴⁴

En términos generales, el nuevo marco de reglas fue una directriz jurídica que apuntaló un conjunto de aspiraciones de la Cámara comenzadas tiempo atrás, dotando al sistema de comisiones de una estructura estable en primer lugar al mencionar en el segundo párrafo del art. 39 que la Cámara de Diputados contaría con comisiones ordinarias que se mantendrían de Legislatura a Legislatura. La permanencia es según Olson y Crowther un importante elemento de institucionalización, pues al mantenerse vigentes las comisiones y con una misma jurisdicción pueden desarrollar un aprendizaje paulatino y así mejorar el despacho de sus encargos.²⁴⁵

En torno a las jurisdicciones reconocidas para el ejercicio de funciones de las comisiones legislativas, existe en el reglamento de 1999 un claro paralelismo con las dependencias o secretarías del ejecutivo, lo cual constituye otro paso importante para la institucionalización. Estas jurisdicciones han tendido a irse focalizando a lo largo de las reformas a la LOCG a partir del año 2000. Si bien lo último representa un esfuerzo por emparejar la estructura del sistema de comisiones legislativas con el marco operativo de la APF, también ha tendido a reducir el nivel de institucionalización de las comisiones que solo han permanecido estables entre 2006 y 2009.

En el tercer numeral del artículo 39 de la LOCG de 1999, se reconocen finalmente una multiplicidad de funciones para las comisiones legislativas y se confirma la igualdad en las competencias con respecto de la APF. Reza el artículo “las comisiones ordinarias, tienen a su cargo tareas de dictamen legislativo, de información y de control evaluatorio conforme a lo dispuesto por el párrafo primero del artículo 93 constitucional, y su competencia se corresponde en lo general con las otorgadas a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal”.²⁴⁶

El sistema de comisiones en este ordenamiento se constituyó, con 23 comisiones ordinarias, cifra que al parecer de Olson y Crowther, excede los límites (10-20) de las legislaturas

²⁴⁴ LOCG, art. 39.

²⁴⁵ David Olson y William Crowther. “Committees in New and Established Democratic Parliaments: Indicators of Institutionalization”, trabajo presentado para el congreso *Committees in New and Established Democracies: An International Conference*, Greensboro, Universidad del Norte de Carolina, mayo 30 a junio 2 de 1998.

²⁴⁶ Artículo 39 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de septiembre de 1999. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/locg/LOCG_orig_03sep99.pdf

institucionalizadas. Aún mayor es el número actual de comisiones. De acuerdo a las reformas de 2006, el sistema se compuso de 40 comisiones ordinarias lo cual excede, por mucho, la cantidad de comisiones admisible para Olson y Crowther.

El tamaño de las comisiones, en el caso de la LOCG de 1999, se incrementó hasta a 30 miembros (de los 17 que mandaba la LOCG de 1979). Esta cifra cabe dentro del rango de los sistemas institucionalizados (menor a 40). Mientras que la pertenencia en la ley de 1999 fue de dos comisiones por legislador. Y para el año 2000, esto se modificó pudiendo ahora los diputaos pertenecer a un máximo de 3 comisiones simultáneamente. Ambos casos cuadran dentro del rango de comisiones institucionalizadas.

Al dejar de existir la Gran Comisión, por no haber una mayoría estable en el Congreso, la función de conformar las comisiones pasó a ser atribución de la Junta de Coordinación Política que es reconocida en la LOCG de 1999 como “la expresión de la pluralidad de la Cámara; por tanto, es el órgano colegiado en el que se impulsan entendimientos y convergencias políticas con las instancias y órganos que resulten necesarios a fin de alcanzar acuerdos para que el Pleno esté en condiciones de adoptar las decisiones que constitucional y legalmente le corresponden”.²⁴⁷ Y en su papel de conformadora de órganos legislativos, la JCP quedó facultada para estructurar las memberships de las comisiones legislativas y de sus mesas directivas según el párrafo “c” del artículo 34. Dicha conformación se haría tomando en cuenta la pluralidad representada en la, con base en el criterio de proporcionalidad entre la integración del Pleno y la conformación de las comisiones.²⁴⁸ Y el artículo 43 refuerza esto al decir que al proponer la integración de las comisiones, la Junta postulará también a los diputados que deban presidirlas y fungir como secretarios.

Con lo anterior, se consolidaba el paso de una conformación mayoritaria a un modelo proporcional en la construcción de las comisiones legislativas de la Cámara dotando de mayor institucionalidad a la legislatura.

El reglamento, siguió dejando pendiente un criterio de asignación de los legisladores a comisiones basado en competencias, perfiles biográficos o características profesionales, situación que indica en este rubro, un bajo nivel de institucionalización del sistema en su conjunto. No obstante, en

²⁴⁷ Ibid, art. 33.

²⁴⁸ Ibid. Art. 43, segundo párrafo.

su artículo 43, la Ley incluye un aspecto importante que es que al conformarse las Mesas Directivas de las comisiones se “tome en cuenta los antecedentes y la experiencia legislativa de los diputados.

Asimismo, la LOCG de 1999 incluye en su artículo 45, un catálogo de apartados que posibilitaban la efectiva revisión y vigilancia de las comisiones sobre el gobierno. Esta función que anteriormente fue nulificada por la conformación unitaria del gobierno y la Cámara, comenzó a ser tomada en cuenta como una tarea fundamental del poder Legislativo, siendo un importante indicador de la institucionalización de las comisiones.

El tercer párrafo del artículo 44 versa sobre los recursos materiales y humanos de los que dispondrán las comisiones ordinarias. Recordemos que en la ley de 1979, la disponibilidad de estos recursos, era para el uso exclusivo de la Gran Comisión. Pero el hecho de que las comisiones cuenten desde 1999, con el espacio necesario para el trabajo de su Mesa Directiva y para la celebración de sus reuniones plenarias, es un reflejo de que la nueva faceta democrática del sistema contribuyó a la institucionalización. No obstante aún queda pendiente el reconocimiento de un staff especializado con características particulares para la conducción de las labores de la comisión.

Finalmente, consideramos que los factores que mayor incidencia tuvieron en la inicialización de este proceso de la institucionalización de las comisiones legislativas, es la consolidación de un pluralismo partidista capaz de traducirse en la participación efectiva de cada legislador en la Cámara y el mantenimiento de las comisiones como arenas de debate legislativo previas al peno. Al unirse estas dos características político institucionales, las comisiones legislativas comenzaron a desenvolverse como espacios autónomos que albergaban el dinamismo y reflejaban la pluralidad en la construcción de las decisiones que a su vez, empezaron a ser definitivas para la conducción de la política nacional.

Ante su nuevo y más importante compromiso con el funcionamiento de la Cámara, la institucionalidad informal de las comisiones debió de ser igualmente replanteada, pues sus decisiones y principales procesos no podían seguir operando bajo una lógica autoritaria.

Posiblemente, el cambio más importante del segmento no formal de la institucionalidad en comisiones derivó de la necesidad de conciliar intereses para desempeñar sus funciones. Ya fuera para crear dictámenes, hacer un control evaluatorio del gobierno o intervenir en el proceso de

presupuesto, las normas indican que las comisiones requieren de mayorías que avalen sus decisiones. Según la LOCG, se necesita de la mitad de los miembros de comisión para avalar una resolución.²⁴⁹

Asimismo debemos señalar que el reglamento busca incrementar la densidad institucional de las acciones realizadas en comisión previendo directrices para el trabajo interno de éstas otorgándoles la posibilidad de crear subcomisiones, o grupos de trabajo para el cumplimiento de sus tareas a la vez que se les demanda a los legisladores acudir puntualmente a sus reuniones pudiendo faltar sólo por causa justificada y debidamente comunicada.²⁵⁰ A su vez, la ley manda que las comisiones elaboren un programa anual de trabajo, rindan un informe semestral de sus actividades a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, organicen y mantengan un archivo de todos sus asuntos y sesionar cuando menos una vez al mes.²⁵¹

Ya que el nuevo marco jurídico de la Cámara no reguló las actividades que se desarrollan en el interior de las comisiones, éstas últimas se han visto obligadas a establecer su agenda, determinar sus procedimientos y definir su forma de trabajo mediante acuerdos entre miembros de comisión. Es decir, hay ciertos aspectos del funcionamiento interno de las comisiones que ocurren en un vacío jurídico. Y en función de que estos órganos puedan desarrollar sus tareas eficientemente y conseguir resoluciones eficaces, se ha requerido de una estructura de instituciones informales capaces de reducir la incertidumbre, rutinizar los procesos y consolidar las decisiones.

3.2.1.- Contribución de las comisiones legislativas a la legitimidad democrática y al funcionamiento del sistema político.

La posición de privilegio de las comisiones en el proceso legislativo les es conferida por un marco jurídico que ordena que cualquier asunto puesto a consideración del Congreso deba pasar por una deliberación y un tratamiento especializado en comisiones. Así las comisiones son dispositivos de procesamiento, deliberación y perfeccionamiento primigenio de las decisiones de la Cámara.²⁵²

²⁴⁹ LOCG, art. 45, párrafo 7.

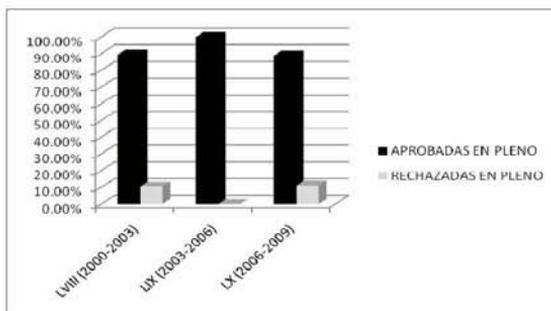
²⁵⁰ LOCG, art. 44.

²⁵¹ Ídem

²⁵² Los artículos 39 y 45 de la LOCG defina a las comisiones son órganos constituidos por el Pleno, que a través de la elaboración de dictámenes, informes, opiniones o resoluciones, contribuyen a que la Cámara cumpla sus atribuciones constitucionales y legales.

Como lo muestra el siguiente gráfico, las reglas han hecho de las comisiones los espacios de deliberación y análisis más importantes dentro del proceso legislativo pues más del 85% de las votaciones en el pleno de la Cámara desde el año 2000 respaldan las decisiones emitidas por las comisiones en sus dictámenes. Este dato indica que la deliberación verdaderamente relevante sucede antes de que los asuntos sean presentados al pleno. Es decir la necesidad de acuerdo, especialización y análisis es mayor en comisiones pues al parecer, el pleno porque el pleno está dispuesto a avalar un amplio porcentaje de las decisiones de comisiones al no ejercer su veto mediante votaciones contrarias a la mayoría de las resoluciones de comisión.

Gráfico 3.3.- Situación de los dictámenes presentados al Pleno de la Cámara de Diputados. Porcentajes, 2000-2009.



Fuente: Elaboración propia con base en datos de Luisa Béjar, Proyecto "El Poder Legislativo en México en dos gobiernos divididos". UNAM, 2010.

Al ser guardianes del proceso legislativo, las comisiones tienen ciertas características que las convierten en piezas centrales del proceso representativo. En primer lugar, son pequeños grupos de legisladores que reproducen la composición de la asamblea.²⁵³ Esto las hace cajas de resonancia de la Cámara en cuyos procesos intervienen una acotada cantidad de agendas e intereses facilitando la construcción de acuerdos entre legisladores, fracciones parlamentarias y facciones partidistas. En su

El RGIC detalla en sus artículos 55-61 el proceso que deben seguir las iniciativas. Según el artículo 56, las iniciativas pasarán desde luego a comisión. El artículo 60 añade que ninguna proposición o proyecto podrá discutirse sin que primero pase a la Comisión o Comisiones correspondientes y éstas hayan dictaminado. Como se puede ver, su posición privilegiada en el proceso legislativo, faculta a las comisiones para concertar acuerdos y articular distintos intereses en sus decisiones.

²⁵³ El tercer párrafo 3 del artículo 43 de la LOGC señala que para la integración de las comisiones, se tomará en cuenta la pluralidad representada en la Cámara.

interior pudiera resultar más fácil que posturas opuestas logren conciliar sus preferencias, ayudando a que las resoluciones que llegan al pleno puedan ser aprobadas con mayor facilidad y tener más solidez por haber ya sido sometidas a un proceso de negociación.²⁵⁴

A su vez, la delimitación de sus competencias puede ayudar a que los asuntos que llegan a la Cámara sean atendidos por legisladores sensibles y con incentivos para profesionalizarse en el tratamiento de problemáticas concretas.²⁵⁵ Que la jurisdicción de las comisiones, esté delimitada con claridad puede contribuir a que los trabajos de la Cámara se repartan eficientemente y se consiga un orden para facilitar los procesos legislativos. Por otro lado esto ayuda a que los actores del sistema encuentren canales especializados en el tratamiento de temas determinados y que sus demandas sean estudiadas con cuidado y atendidas con eficiencia.²⁵⁶

Finalmente, las comisiones permiten el acercamiento de grupos y ciudadanos interesados en las áreas de competencia de las comisiones. La posibilidad de las comisiones para incluir actores más allá de los partidos políticos en sus procesos deliberativos (a través del cabildeo, la permisión de la presencia de líderes de ciertos grupos en sus reuniones, la interpretación puntual de las necesidades de cierto grupo en el área determinada de la comisión, etc.), fortalece la permeabilidad de la Cámara al permitir que la legislatura, escuche y articule distintos puntos de vista en sus resoluciones.

Si bien las comisiones tienen la potencialidad de democratizar y eficientizar el proceso legislativo, su rol de espacios centrales de toma de decisiones legislativas, hace que la representación dependa mucho de ellas. Así, si desatienden la noción de receptividad, todo el mecanismo representativo de la democracia mexicana puede verse afectado.²⁵⁷

Hanna Pitkin sostiene que a menudo la legitimidad democrática se relaciona con la capacidad de los sistemas para transformar las demandas de la colectividad en programas gubernamentales. Un

²⁵⁴ Para que una comisión pueda emitir un dictamen, se necesita de la mayoría de votos de sus miembros. Artículo 44, inciso 7 de la LOCG.

²⁵⁵ La competitividad y la dispersión hacen que los legisladores encuentran incentivos para especializarse en el ámbito de competencia de su comisión, pues al liderar los debates y presentar argumentos sólidos en la deliberación, pueden atraer la atención del sistema político y de la opinión pública, o bien, conseguir dictámenes favorables para sus agendas propias.

²⁵⁶ El inciso 3 del artículo 39 de la LOCG detalla las funciones y jurisdicciones de las comisiones ordinarias.

²⁵⁷ Las decisiones y procesos de las comisiones pueden verse afectados por una serie de fallas como el predominio de una fuerza partidista sobre las demás, la presencia de intereses facciosos que desequilibren la representación o la falta de incentivos de sus miembros para crear acuerdos.

régimen que aspira a ser legítimo, busca que los asuntos más importantes para los gobernados sean procesados por sus instancias representativas.²⁵⁸

Para cumplir con su deber democrático, las legislaturas requieren una estructura organizativa que reparta sus funciones de forma eficiente. En tanto que esta estructura fomente aprovechamiento racional de sus recursos generando las piezas de legislación más importantes para el país, una legislatura estará contribuyendo con la legitimidad del régimen.

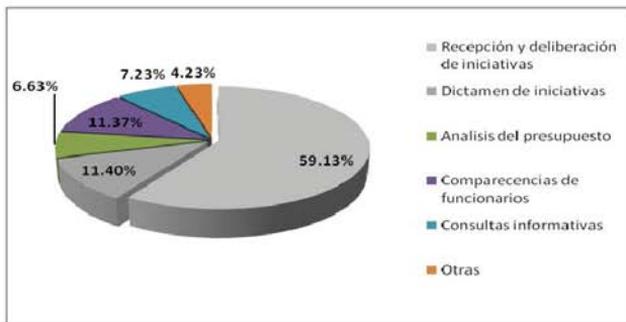
Atendiendo este principio de eficiencia, el formato institucional del Congreso cuenta con un sistema de comisiones que de forma especializada atiende los distintos asuntos que le son confiados a la Cámara. Así, la manera en que las comisiones administren su agenda y produzcan resultados legislativos es un asunto relevante para la legitimidad del régimen y el funcionamiento del sistema.

En el gráfico siguiente podemos ver que las comisiones han asumido la legislación como una de sus principales funciones. A pesar de que el marco regulatorio las faculta para ejercer distintas funciones, la legislación ha sido su actividad más recurrente. Desde la LVIII Legislatura gran parte del trabajo en comisiones se ha concentrado en el debate, la deliberación y en el perfeccionamiento de la legislación como lo demuestra Khemvirg Puente.²⁵⁹

²⁵⁸ Hanna, Pitkin. *El concepto de representación*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985.

²⁵⁹ La legislación es tan solo una de las diversas funciones de las asambleas. Estos cuerpos Las legislaturas modernas también realizan las tareas de legitimación, profesionalización, supervisión y opinión. Véase Khemvirg Puente. "De la productividad legislativa la eficiencia legislativa en el sistema de comisiones en el Senado Mexicano" en Béjar, Lusa (coord.). *Qué hacen los legisladores en México*, México, UNAM/Porrúa, 2009, pp.99-127.

Gráfico 3.4.- Principales actividades de las comisiones legislativas. (Porcentajes acumulados), 2000-2009.



Fuente: Elaboración propia con base en datos de Luisa Béjar, Proyecto “El Poder Legislativo en México en dos gobiernos divididos”. UNAM, 2010.

Los anteriores datos confirman una tendencia a que las comisiones busquen contribuir con en el funcionamiento del sistema y la legitimación del régimen democrático a través del tratamiento de la legislación en la asamblea. El correcto funcionamiento de un sistema político tiene que ver con la existencia de formas y espacios institucionales capaces de reducir la incertidumbre de los intercambios entre los elementos que lo conforman. Una vez concluido el periodo en el que el partido hegemónico funcionaba como el más importante espacio institucional de intercambio entre actores organizados, se debieron construir nuevas arenas de procesamiento que facilitarían el entendimiento entre los distintos intereses.

Cuando el proceso representativo se separó del Ejecutivo y las legislaturas fueron ocupadas por diferentes partidos políticos, se abrió la posibilidad para que los actores pudieran realizar intercambios, plantear sus posturas y desenvolver procesos interactivos en el Congreso. Así, las demandas de los diversos actores organizados empezaron a fluir hacia el campo legislativo.

La organización estructural y las bases jurídicas del Congreso facultan a las comisiones como los compartimientos congresionales más importantes en el procesamiento y recepción de demandas. Conforme los componentes del sistema se aproximan al legislativo, las comisiones empiezan a ser reconocidas como pistas institucionales para dirimir controversias y construir decisiones públicas.

En este sentido, las comisiones funcionan como arenas en donde los actores pueden realizar intercambios, exponer sus preferencias y esperar respuestas por parte del gobierno. Dentro de las comisiones los elementos del sistema pueden conseguir acuerdos institucionalizados en temas determinados de la política nacional con niveles controlados de incertidumbre.

Finalmente, es preciso apuntar que el lugar de las comisiones en el proceso representativo las hace el centro del análisis legislativo en términos de receptividad siendo que a través de sus resoluciones se hace posible el reparto de bienes, la provisión de servicios y la misma distribución de funciones en la Cámara.

3.2.2.- Alcances y limitaciones de la influencia partidista en comisiones.

El fortalecimiento de los liderazgos partidistas mediante reglas formales, es parte de un modelo institucional que busca reducir el riesgo de parálisis en el Congreso, minimizar la incertidumbre en la toma de decisiones e impulsar acuerdos legislativos en una Cámara plural tendiente a la dispersión.

Además de las reglas electorales y de algunos lineamientos del marco jurídico de la Cámara, los liderazgos partidistas poseen otras facultades que les permiten ejercer cierta influencia sobre las comisiones legislativas a través de los coordinadores parlamentarios.

Según lo establecido en las reglas formales de la Cámara, la integración de las comisiones es responsabilidad de la Junta de Coordinación Política y del pleno. El frecuente consentimiento del pleno a las propuestas de la JCP y la falta de criterios formales de selección de miembros de comisión basados en competencias técnicas, académicas, en perfiles biográficos, etc.), proveen cierta discrecionalidad a los miembros de la JCP al conformar las comisiones.²⁶⁰

Las comisiones se conforman al inicio de las legislaturas mediante negociaciones entre los líderes de bancada en la JCP. Una vez que cada coordinador conoce las cuotas que tiene a su disposición, los resultados de la negociación inter-partidista pasan a un proceso de arreglo entre los

²⁶⁰ El inciso “c” del artículo 34 en la LOCG le da a la JCP la atribución de presentar al pleno una proposición para la integración de las comisiones. En dicho artículo no se contemplan criterios de selección basados en competencias, experiencias u otras características propias de los legisladores que permitan la designación de especialistas naturales en las distintas comisiones. En entrevista, los Diputados Pablo Arreola y Héctor Olivares confirmaron que es poco usual que el pleno vete las propuestas para la conformación de comisiones de la JCP.

coordinadores de cada partido y las subunidades políticas de cada fracción parlamentaria (corrientes, facciones, etc.).

Las comisiones resultan atractivas para los coordinadores y las subunidades partidistas en tanto que permiten a sus integrantes influir en ciertos temas de la agenda nacional a la vez que posibilitan el contacto de las agencias de representación con diversos elementos del sistema político. Esto hace que los coordinadores parlamentarios entiendan el proceso de conformación de comisiones como una oportunidad estratégica para que el partido logre sus objetivos en la legislatura.

Asimismo, la conformación de comisiones hace que las distintas subunidades partidistas busquen negociar con el líder parlamentario para colocar a sus miembros en posiciones útiles en la consecución de sus metas dentro del partido o en el sistema político. Esta búsqueda por posicionarse en el sistema de comisiones supone cierta confrontación entre subunidades políticas, que en función de conseguir tales posiciones de ventaja, hacen uso de sus recursos de negociación y chantaje, compitiendo entre sí para que el liderazgo de bancada les pueda conceder asientos en las comisiones de su preferencia.

Finalmente, la LOCG pone al alcance de los coordinadores diversos mecanismos de control sobre el trabajo de los legisladores en comisiones a través de su capacidad para repartir recursos financieros, humanos y espacios de trabajo tanto para los grupos parlamentarios como para las comisiones, etc. Como lo indica la teoría del partido cartel, los liderazgos partidistas (y particularmente el del partido mayoritario) buscan influir en el proceso legislativo a través del incremento de sus capacidades de negociación y de establecimiento de la agenda parlamentaria. En este caso podemos ver reflejada la necesidad de los partidos por orientar el proceso representativo estableciendo mayores prebendas institucionales ante la configuración dispersa del sistema político mexicano.²⁶¹

Por lo anterior, las reglas de la Cámara ponen poderosos recursos en manos de los líderes de bancada facultándolos para conformar las comisiones. Los coordinadores se vuelven el centro de la negociación entre las distintas fuerzas en el interior de sus partidos las cuales se aproximan a sus

²⁶¹ Mark Jones y Wonjae Hwang, "Party Government in Presidential Democracies: Extending Cartel Theory Beyond the U.S. Congress", en *American Journal of Political Science* No. 49, pp. 267-282.

liderazgos ofreciéndoles beneficios a cambio de puestos estratégicos en comisión.²⁶² Podemos pensar que al obtener determinado puesto en cierta comisión, las facciones o los mismos diputados adquieren un compromiso con su liderazgo parlamentario al que le deben dicha posición.

Puesto que las reglas determinan que a través de la JCP los coordinadores de bancada designen a los presidentes y secretarios de comisiones, la influencia de estos líderes en la dinámica interna de las comisiones, puede ser aún mayor.²⁶³

Por sus atribuciones formales los presidentes de comisión juegan un papel relevante en la actual dinámica legislativa.²⁶⁴ Dada la actual condición en que las comisiones comienzan a desarrollar los aspectos más importantes del proceso representativo en el país, podemos suponer que si bien los presidentes de comisión pueden ser asignados a ese puesto debido a su expresa lealtad hacia el partido y sus liderazgos,²⁶⁵ también es necesario que dichos legisladores cuenten con un perfil profesional y experiencia que los avalen ante su propio partido y ante otras fracciones como líderes capaces de llevar a cabo las operaciones que le serán encargadas a la comisión. Consideramos pues, que quienes acceden a esta posición de liderazgo deben gozar de una buena reputación como políticos hábiles, toda vez que el éxito de una comisión (que incluye la reputación de todos sus miembros) depende en gran medida del desempeño de su presidente.

²⁶² Generalmente los beneficios que las facciones o los legisladores pueden ofrecer a sus coordinadores de bancada a cambio de una posición determinada en el sistema de comisiones, es el apoyo a sus programas, la obediencia a las líneas partidistas o cualquier otro intercambio fuera de la Cámara.

²⁶³ Según los artículos 31 y 43 de la LOCG, la JCP conforma las Mesas Directivas de las comisiones.

²⁶⁴ Los presidentes son los encargados de: presentar los planes de trabajo de la Comisión, de integrar subcomisiones, coordinar las actividades con otras comisiones, elaborar el orden del día para las reuniones de comisión, convocar y presidir reuniones de trabajo, nombrar al cuerpo técnico de la comisión, y vigilar que los trabajos de su comisión sean publicados en la Gaceta Parlamentaria.

El artículo 83 del RGIC menciona que los Presidentes de las Comisiones son responsables de los expedientes que pasen a su estudio. El artículo 85 manifiesta que éstos deberán coordinar el trabajo de los miembros de la comisión y citarlos cuando sea necesario. En su artículo 45, la LOCG señala que los presidentes pueden solicitar información o documentación a las dependencias y entidades del Ejecutivo cuando se trate de un asunto sobre su ramo o se discuta una iniciativa relativa a las materias que les corresponda atender.

Además Los presidentes de comisión poseen ventajas con respecto de otros legisladores en tanto que pueden: disponer de recursos materiales y humanos; llegar a ser reconocidos y premiados por las élites partidarias; acceder a redes de influencia política y social al ser puentes de interlocución con otros actores en el Legislativo, la burocracia Ejecutiva y la sociedad; y ganar visibilidad en la opinión pública.

²⁶⁵ Los criterios que tienden a seguir los líderes de bancada para nombrar presidentes de comisión, usan como referente más importante la capacidad de negociación política de los legisladores, la cual debió ser probada a lo largo de la carrera del representante al pasar por la estructura del partido o por el gobierno.

Al parecer de Luisa Béjar, las élites parlamentarias están íntimamente vinculadas a las élites partidistas en el caso mexicano.²⁶⁶ Lo que determina la pertenencia a estos grupos en el caso de las legislaturas, son las capacidades del legislador para intervenir en la definición de asuntos o en el rumbo de la política pública. En este sentido, los miembros de las mesas directivas de comisiones (que tienen mayor capacidad de participar en las decisiones públicas) forman parte de la élite parlamentaria. La pertenencia a las mesas directivas es entonces el resultado de negociaciones entre coordinadores de partido (élites partidistas) que buscan crear un equilibrio en el órgano legislativo a través de una distribución de cargos directivos tendiente a generar estabilidad. Siguiendo a Luisa Béjar, dado que los presidentes no son electos por los miembros de la comisión, es imposible que se genere una condición de rendición de cuentas del presidente hacia los integrantes de la comisión. No obstante, esta condición de aparente asimetría queda resanada por el hecho de que el presidente de una comisión no puede exigir a los integrantes apoyo para llevar a cabo puntos específicos de la agenda que su liderazgo partidista tiende a demandarle.²⁶⁷

A pesar de que los anteriores planteamientos sugieren una representación en comisiones fuertemente influenciada por los liderazgos partidistas, consideramos que las prácticas legislativas también son determinadas por el entorno político en el que se desenvuelven. En el caso mexicano la pluralidad, la competitividad y el nuevo modelo representativo de negociación de agendas en el que los diputados y los grupos intra-partidistas se han empoderado, son claras limitaciones para el poder de los liderazgos de bancada sobre las comisiones legislativas.

En primer lugar, la necesidad de acuerdos y la competitividad electoral han hecho que los legisladores comiencen a ser piezas fundamentales para la consecución de los objetivos partidistas en la Cámara. Esto ha generado que los líderes de bancada pierdan capacidades para imponer su agenda en comisiones de modo autoritario y resulta poco probable que la capacidad de los líderes de bancada para repartir puestos de comisión garantice la docilidad de los diputados durante toda la legislatura.

La facultad de los líderes de bancada para remover o sustituir diputados de sus comisiones pudiera generar esta influencia constante del partido sobre los legisladores en comisión.²⁶⁸

²⁶⁶ Luisa Béjar. "Élites parlamentarias en México. Los presidentes de comisiones", en Béjar, Luisa. (coord.). *Qué hacen los legisladores en México*, México, UNAM/Porrúa, 2009, pp.65-98.

²⁶⁷ Ídem

²⁶⁸ El segundo párrafo de su artículo 41, la LOGG menciona que el Coordinador del Grupo Parlamentario al que pertenezcan los diputados miembros de las comisiones podrá solicitar su sustitución temporal o definitiva.

Observando la siguiente tabla (que solamente estima la LX Legislatura por falta de información de las legislaturas previas) podemos notar que en efecto, existe una recurrente movilidad en la membresía de las comisiones legislativas.

Cuadro 3.7.- Cambios y movimientos en secretarías e integrantes de comisiones. Media aritmética, LX Legislatura.

Movimientos de integrantes	19.68
Cambios de integrantes	9
Movimientos en secretarías	6.66
Cambios en secretarías	3

Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos de la página oficial de la II. Cámara de Diputados, LX Legislatura. Disponible en: www.diputados.gob.mx.

Nota metodológica: Las filas “Movimientos de integrantes” y “Movimientos en secretarías” toman en cuenta tanto a los legisladores que son dados de baja como los que son dados de alta en comisiones. Para obtener los datos de “Cambios” de integrantes y en secretarías se dividieron los datos de “Movimientos” entre dos, estimando que una sustitución consta de la baja de un legislador y el alta de otro.

Al comparar el promedio de sustituciones (9 cambios) entre el tamaño promedio de las comisiones (26.68 miembros), se puede estimar la gran movilidad que se da en el interior de las comisiones. Las comisiones sufren cambios en el 34.65% de sus puestos en total y en el 31% de las secretarías. Si bien algunos de estos cambios pueden deberse a que los legisladores dejan sus cargos parlamentarios, a fallecimientos o a permisos especiales, estos casos no representan más del 5% del total de las sustituciones. Esto nos hace suponer que en la medida en que el peso de las facciones se recompone al interior de los partidos y sus grupos también se redistribuyen los cargos en comisiones. Al respecto de estas modificaciones en la composición de las comisiones, el Diputado Héctor Olivares comenta lo siguiente:

Eso de sacar legisladores de sus comisiones y meterlos en otras no funciona tanto como castigo. Más bien funciona por intereses de los grupos. Si sale a la agenda un tema importante para un grupo dentro del partido, el grupo busca cómo mover a su gente para entrarle bien a ese tema.²⁶⁹

El artículo 43 fracción 6 de la LOCG señala que si un diputado se separa del Grupo Parlamentario al que pertenecía al momento de conformarse las comisiones, el Coordinador del Grupo podrá solicitar su sustitución.

²⁶⁹ Entrevista al Dip. Héctor Hugo Olivares Ventura, martes 21 de abril de 2009 en la II. Cámara de Diputados.

Según lo arrojado por los datos de la LX Legislatura y el testimonio del Diputado Olivares, podemos considerar que estos cambios dependen tanto del peso de las facciones en el interior de los partidos y en el sistema como de la agenda política nacional. Dada la atribución que el reglamento le otorga a los líderes partidistas de hacer estos cambios, podemos también creer que éstos se convierten en el centro de las negociaciones para dichos cambios. Y finalmente es posible considerar que las facciones intentarán colocar a sus legisladores en los temas de su interés tomando en cuenta su experiencia en el tema, su capacidad de negociación y sus posibilidades para sacar adelante los resultados que espera el grupo.

Por otra parte la configuración interna de los partidos impide que los líderes de bancada coloquen presidentes de comisión de manera arbitraria y sin un previo proceso de negociación intra-partidista. Los jefes de bancada deben acomodar a los diputados en las presidencias de tal modo que se genere una alineación conveniente para la imagen del partido y que a su vez mantenga la estabilidad entre las facciones, grupos y corrientes que conforman a cada grupo parlamentario.

De acuerdo con los datos recabados de la LX Legislatura, el 29.54% de las comisiones sufrieron cambios en su presidencia.²⁷⁰ Este porcentaje parece indicar que incluso la posición más importante de las mesas directivas en comisión representa un espacio de negociación entre grupos intra-partidistas lo cual agrega aún más peso a las decisiones y la importancia del líder de bancada en la Cámara. Recordemos que el artículo 44 de la LOCG permite a los líderes partidistas solicitar la sustitución temporal o definitiva de los integrantes de las comisiones, situación que nos regresa a pensar que tanto la posición como la permanencia en ella, dependen de la estabilidad del vínculo entre el legislador y la élite partidista en el congreso.

En torno a las mesas directivas y su relación con los presidentes de comisión, podemos considerar que la influencia de los presidentes en los trabajos de comisión no es determinante. Ya que las decisiones de comisión necesitan el respaldo de una mayoría y además requieren de la anuencia expresa de las Mesas Directivas (conformadas por los distintos partidos representados en el

²⁷⁰ Las comisiones en las que hubo cambios de presidencia fueron: Atención a Grupos Vulnerables, Cultura, Defensa Nacional, Distrito Federal, Fomento Cooperativo, Marina, Participación Ciudadana, Radio, Televisión y Cinematografía, Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, Seguridad Pública, Turismo, Seguridad Social, Población y Fronteras. Las últimas dos vieron dos cambios en su presidencia.

de comisión y lograr las decisiones políticas que demanda el proceso representativo. (congreso).²⁷¹ por lo que los presidentes requieren del apoyo de las mesas para conformar una agenda principal en el sistema.²⁷²

La relevancia de las mesas directivas plurales en el proceso representativo impide que los presidentes de comisión tomen decisiones unilaterales; incluso en aquellas funciones que normalmente se atribuyen como exclusivas del presidente (como citar a reuniones, solicitar información, organizar comparencias, etc.). En atención a los planteamientos de la teoría del agente-principal tenemos que los miembros de la comisión de las mesas puede responder a principales distintos por lo cual las decisiones políticas que finalmente emerja como productos de la comisión, estarán demostrando el equilibrio alcanzado entre los diversos legisladores con diferentes principales en el sistema.²⁷²

Con este presupuesto de un equilibrio entre los requerimientos de diferentes principales se ha potenciado la pluralidad democrática y se ha buscado que las decisiones de las comisiones no respondan a los intereses de grupos, de partidos o de los mismos presidentes que guardan una estrecha cercanía con las élites partidistas. La teoría del partido cartel le da especial importancia a los nodos más relevantes de toma de decisiones (que en el caso mexicano son las comisiones) argumentando que en ellos, es posible establecer bloques o agendas negativas para impedir que intereses ajenos o contrarios a los de las élites partidistas, lleguen a transformar la estructura decisional de la política. En este sentido, las comisiones aparecen como espacios estratégicos para colocar legisladores capaces de establecer agendas determinadas. Y con mayor fuerza, las mesas directivas y las presidencias representan estos nodos o puntos de acceso que los partidos buscan ocupar con sus legisladores más fieles.²⁷³

Por otra parte, en las mesas directivas de las comisiones se lleva a cabo una tarea de inclusión que puede llevar a conseguir decisiones más sólidas, en tanto que se toman en cuenta las posiciones de miembros de los distintos partidos representados en la Cámara. Así, la función de las Mesas Directivas en los procesos de confirmación de agenda y de posible veto a las decisiones de los presidentes de comisión puede evitar la imposición de estos últimos, quienes, como lo hemos visto

²⁷¹ LOCC, artículo 43, párrafo 4.

²⁷² John Carey (coord.), *Legislative voting and accountability*. Nueva York, Cambridge University Press, 2009.

²⁷³ Gary Cox y Matthew D. McCubbins, *Setting the agenda: Responsible Party Government in the US House of Representatives*, Nueva York, Cambridge University Press, 2005.

pueden estar sujetos a las demandas de sus partidos imponiendo así cargas a la representación de la colectividad.

3.2.3.- Incentivos para el involucramiento de los representantes en las tareas colectivas de comisión.

Para aspirar a un efectivo pluralismo, se requirió de una transformación del régimen político sustentada en la competitividad, que dio lugar a conformaciones no mayoritarias del Congreso. Así, el proceso de democratización permitió que representantes de todos los partidos participaran en los procesos de la Cámara y de sus comisiones. El que las condiciones del Congreso permitan este involucramiento de los representantes y los partidos en los procesos de comisiones, significa que podemos esperar una más intensa participación de ambos. A nuestro parecer, tanto los partidos como los legisladores tienen incentivos suficientes para involucrarse en los trabajos de comisión.

Para los partidos, una mayor y más constante exposición en los medios de comunicación, la capacidad para tener presencia nacional así como las reglas electorales y de la Cámara, les facilitan ser reconocidos por el electorado y los demás elementos del sistema político como responsables de que los órganos gubernamentales logren sus objetivos.

En el caso de la Cámara de Diputados, los partidos poseen diversos mecanismos para proyectarse como importantes agentes de mediación representativa, además de que el marco jurídico electoral y del Congreso, concentran en ellos gran parte de la responsabilidad de llevar a cabo la representación política mediante la construcción de acuerdos y la consecución de decisiones públicas eficaces.²⁷⁴ Al ser entendidos como los responsables de estas tareas, el involucramiento de los partidos en los procesos de comisión se puede convertir con mayor facilidad en beneficios electorales y políticos. Así, en la cadena de delegaciones que supone el propio proceso representativo, los partidos buscan obtener réditos político electorales de los productos que producen sobre todo las comisiones que presiden.

Consideramos pues, que al ser los logros de una comisión éxitos colectivos, conseguidos por miembros de diversas fracciones partidistas, los partidos políticos tienen cierta facilidad para

²⁷⁴ Piénsese por ejemplo en las holetas electorales a nombre de partidos o que en la capacidad de estos para aparecer en los medios de comunicación masiva es mucho mayor que la de los diputados.

reclamar el crédito de los productos legislativos lo cual ayuda a que su presencia en la Cámara y sobre todo en comisiones se consolide como un aspecto relevante de la vida parlamentaria en México.

En el presente entramado institucional, para los legisladores es difícil reclamar el crédito por los resultados legislativos de sus comisiones. A diferencia de las iniciativas (que en su mayoría se presentan a título personal), los dictámenes son resultado de una decisión colegiada, entre miembros de distintos partidos y con electorados distintos. Dado que para conformar un dictamen se necesita de acuerdo entre partes que conformen una mayoría, las ventajas derivadas de generar un dictamen son difusas para los legisladores, pues los dictámenes aparecen a nombre de todos los miembros de una comisión.

Que los resultados de las comisiones sean producto de decisiones colegiadas, generalmente incentivadas por el acuerdo inter-partidista implica que los beneficios para los diputados agencias de representación sean difusos. Esto demanda que los representantes realicen un esfuerzo por adjudicarse los productos de las comisiones pues sólo así, los elementos más importantes del proceso social los concebirán como gestores eficientes de intereses o del bien común. Pero, a pesar de que las posibilidades para que un legislador individual reclame el crédito por un producto legislativo determinado, son muy limitadas, los diputados encuentran otras vías de motivación participativa en las comisiones como la posibilidad que estos espacios ofrecen para profesionalizar su lenguaje, su técnica legislativa, para entrar en contacto con redes y actores relevantes en torno al tema jurisdiccional de su comisión, entre otras cosas. Asimismo, aunque los resultados tangibles de las comisiones sean más fácilmente atribuibles a los partidos, los diputados pueden volver a sus distritos para presentarse como partes importantes en dichos logros de las comisiones.²⁷⁵ Según Joseph Schlesinger, la construcción de una reputación personal tanto en el distrito como en el electorado amplio, es una muestra del interés de los legisladores por impulsar su carrera política hacia nuevos horizontes de toma de decisiones.²⁷⁶

²⁷⁵ Debido a la fuerte presencia de los partidos tanto en la Cámara como en los medios de comunicación, a menudo los legisladores encuentran dificultades para reclamar el crédito por los resultados legislativos. Una de las prácticas de esta nueva institucionalidad se ha visto en los esfuerzos de ciertos diputados por hacerse notar en sus distritos o en la opinión pública para procurarse un futuro político más promisorio y menos dependiente de su partido, o bien para que los liderazgos partidistas los consideren al momento de repartir candidaturas.

²⁷⁶ Joseph Schlesinger. *Political Parties and the Winning of Office*, Michigan, University of Michigan Press, 1998.

Es por lo anterior que estimamos que en casos muy concretos, los legisladores buscarán involucrarse en las tareas de comisión haciéndolo después de haber realizado cálculos de costo-beneficio cuyo resultado les ofrezca la oportunidad de fortalecer su reputación personal, sobre todo en electorados locales.

Por otra parte, los integrantes de la Mesa Directiva de una comisión, y más aún, sus presidentes también tienen incentivos para involucrarse en las tareas de comisión ya que al gozar de más exposición ante la opinión pública y al ser reconocidos por diversos elementos del sistema como piezas importantes de la negociación y los resultados producidos en sus comisiones, el crédito por los logros puede también adjudicarse a estos legisladores.

A menos que los diputados empleen estrategias muy poderosas que les permitan hacerse notar ante sus electorados como artífices de los logros en comisión, la participación en estas actividades tiende a generarles más costos que beneficios puesto que sus esfuerzos acaban siendo parte de logros colectivos en los que los partidos tienen mayores y más eficientes mecanismos para ser reconocidos como los creadores de tales logros.

Así, los diputados de una comisión eficiente pueden gozar de una buena reputación en tanto que cuenten con herramientas para que los electorados verdaderamente importantes en sus agendas los perciban como piezas importantes en los logros de su comisión.²⁷⁷ Esto significa que es menos probable para los diputados que para los partidos, que los resultados de una comisión se traduzcan en beneficios posteriores.

No obstante, desde principios de este siglo, los diputados se han esforzado por hacerse notar ante el electorado como agentes de representación profesionalizados con el fin de procurarse un futuro político menos dependiente de su partido, o bien para que los liderazgos partidistas los consideren como políticos rentables para futuras elecciones como lo comprueba Joy Langston.²⁷⁸ En este sentido, el más poderoso incentivo para la participación de los diputados en las actividades de

²⁷⁷ Puesto que los legisladores pueden realizar una práctica legislativa focalizada únicamente en ciertos asuntos, pueden darse los “free riders” que sin haber intervenido en la consecución de un logro de la comisión (como la aprobación de un buen presupuesto para el desarrollo social o el dictamen de una iniciativa importante) reclamen ante la opinión pública o ante su partido el crédito de dicho resultado y gocen de los beneficios de esta decisión colgándose del trabajo de los miembros de la comisión que sí trabajaron para lograr ese objetivo.

²⁷⁸ Joy Langston. “La competencia electoral y la descentralización partidista en México” en *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 70, No. 3, México, julio-septiembre de 2008, pp.457-486.

sus comisiones es la oportunidad de especializarse como políticos, negociadores, oradores o como expertos en un tema de la política nacional.²⁷⁹

3.2.4.- Desempeño de las comisiones legislativas en los gobiernos sin mayorías.

Las siguientes líneas pretenden describir el desempeño de las comisiones legislativas en la nueva institucionalidad a partir de datos empíricos. Mediante el estudio de su conformación, el papel de sus miembros y la evaluación de su eficiencia en términos de receptividad, podremos determinar qué tan cabalmente contribuyen las comisiones legislativas a aceptar el proceso político y a fortalecer la legitimidad del régimen democrático. Este análisis busca tener siempre en cuenta que el entramado institucional anteriormente descrito, tiene una fuerte incidencia sobre los procedimientos y resultados producidos por las comisiones.

3.2.4.1.- Apertura en reuniones de comisión.

Para resolver sus asuntos oportunamente y contribuir con las tareas que constitucionalmente les son conferidas, las reglas ordenan que las comisiones deben reunirse cuando menos una vez al mes.²⁸⁰ Las reuniones plenarias de comisión permiten que miembros del proceso político-social, planteen sus demandas ante un grupo de legisladores en un tema concreto de la política. Estas reuniones también ayudan a mejorar los juicios y las capacidades técnicas de los legisladores mediante foros y seminarios impartidos por especialistas en el área de competencia de las comisiones. Finalmente pueden servir como puentes comunicativos entre los requerimientos de ciertos grupos y el circuito legislativo. La intención es que a través del ejercicio de una deliberación incluyente, las resoluciones de comisión tengan una mayor calidad y sean más eficaces.

²⁷⁹ La exposición de un legislador a un trabajo constante en comisión puede incrementar su profesionalización al deber este de participar en deliberaciones, defender posturas y analizar iniciativas para orientar sus votos en las reuniones plenarias de comisión. Así, así los representantes pueden adquirir mejores habilidades de argumentación y usar sus conocimientos y habilidades como una carta de presentación para ocupar un cargo futuro en órganos gubernamentales relacionados con su área de especialidad en comisión.

²⁸⁰ LOCG, artículo 45, párrafo 6, incisos “d” y “f”. El artículo 93 del RGIC indica que para el despacho de los negocios de su incumbencia, las Comisiones se reunirán mediante cita de sus respectivos Presidentes, y podrán funcionar con la mayoría de los individuos que las forman.

La receptividad de un congreso también se relaciona con su capacidad de responder ante intereses y demandas provenientes su entorno mediante el acercamiento de grupos de interés y ciudadanos a las agencias de representación. Karps y Eulau definirían este aspecto de la receptividad como la provisión e servicios por parte de las agencias en función de proporcionar mejores resultados a los elementos del sistema que consideren prioritarios en su escala de preferencias representativas. Esta acción vinculatoria permite a los representantes conocer más a fondo las necesidades de la sociedad en distintos ámbitos de la política.

En el nuevo régimen las comisiones han mostrado cierta disposición para recibir en sus reuniones a agentes ajenos a sus conformaciones originales. Desde la LVIII Legislatura, el 66% de las reuniones de comisión en promedio, han contado con la participación de estos invitados.

Cuadro 3.8.- Invitados externos a las reuniones de comisión. Porcentajes, Legislaturas LVIII-LX.

Legislatura	Reuniones con invitados externos	Sólo miembros de comisión	Total
LVIII	75.3%	24.7%	100%
LIX	49.2%	50.8%	100%
LX	75.5%	24.5%	100%

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Luisa Béjar, Proyecto “El Poder Legislativo en México en dos gobiernos divididos”. UNAM, 2010.

Nota: No se toman en cuenta las comparecencias de funcionarios ya que esta actividad no puede relacionarse con la receptividad del congreso por pertenecer al campo de la evaluación y control de las legislaturas.

La deliberación de iniciativas es la actividad en la que más invitados han participado al haber un promedio de 78.6% reuniones con invitados desde el año 2000. Por su parte, las reuniones para el análisis del presupuesto fueron las menos concurridas. Esto indica que las reuniones de comisión han sido opciones deliberativas para la participación de otros elementos del sistema al momento que las comisiones se reúnen para decidir el rumbo de la legislación.

Cuadro 3.9.- Promedio de las principales actividades en reuniones de comisión llevadas a cabo ante la presencia de invitados externos. Porcentajes, 2000-2009.

Actividad	Porcentaje
Recepción y deliberación de iniciativas	78.6%
Consultas informativas	11.9%
Análisis del presupuesto	9.5%
Total	100%

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Luisa Béjar, Proyecto “El Poder Legislativo en México en dos gobiernos divididos”. UNAM, 2010.

Nota: No se consideran las actividades de dictamen de iniciativas ni informes sobre auditorías.

Durante las tres legislaturas aquí analizadas, las reuniones de comisión guardaron un equilibrio entre los invitados del sector público y aquellos provenientes de la sociedad.

Cuadro 3.10.- Procedencia de invitados a las reuniones de comisión. Porcentajes, Legislaturas LVIII-LX.

Legislatura	Sector público	Sociedad	Total
LVIII	52.58%	47.42%	100%
LIX	56.31%	43.69%	100%
LX	64.13%	35.87%	100%

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Luisa Béjar, Proyecto “El Poder Legislativo en México en dos gobiernos divididos”. UNAM, 2010.

Alrededor del 60% de los invitados provenientes del gobierno fueron funcionarios públicos federales. Además de participar activamente en la deliberación de las iniciativas, los funcionarios fueron invitados a comisión para dar consultas e información sobre su actividad en la administración pública.²⁸¹ Esto implica por que las comisiones buscan, a través de sus reuniones plenarias, establecer nexos con las entidades gubernamentales cuya jurisdicción se empata con su área determinada de acción. Probablemente esto se haga con el fin de conocer más a fondo el funcionamiento de su ramo de la política o bien para hacer una fiscalización más eficiente de las secretarías y organismos de la burocracia gubernamental.

²⁸¹ De 1801 reuniones en las que estuvieron presentes miembros del gobierno (excluyendo las comparecencias), 1279 (71% del total) fueron para deliberar iniciativas, mientras que 221 reuniones (12%) fueron consultas informativas.

Por otra parte, que los funcionarios asistan a la mayoría de las reuniones de dictamen, indica que estos miembros de la burocracia gubernamental se interesan sobre todo en el ámbito legislativo de las comisiones, pues para ellos las decisiones congresionales a menudo representan directrices que determinan la forma en que realizarán sus funciones gubernamentales. En segunda instancia, las comisiones utilizan las reuniones como mecanismos para obtener información sobre el funcionamiento gubernamental. (Véanse anexos 3.3 y 3.4)

Los invitados de la sociedad que más participaron en reuniones de comisión fueron los especialistas y académicos al estar presentes en el 30% del total de las reuniones en las que se invitó a miembros de este segmento del sistema. Los miembros de la sociedad también tuvieron una alta participación en las reuniones de deliberación de iniciativas mientras que su siguiente porcentaje más alto de asistencia se registró en seminarios.²⁸² Así, una de las tareas más importantes de los invitados no gubernamentales es profesionalizar a los legisladores en el ámbito específico de su comisión mediante la transmisión de información precisa. (Véanse anexos 3.5 y 3.6).

Las reuniones organizadas por las comisiones legislativas permiten que diversos elementos del sistema político como miembros de la burocracia gubernamental y de la sociedad, puedan participar en los procesos más importantes que se desarrollan en comisión. A pesar de que no existe ninguna disposición legal que mencione la necesidad de que hayan otros asistentes, ésta práctica característica de la nueva institucionalidad y es indicativa de dos situaciones: 1) la importancia que las comisiones han adquirido en el sistema político como espacios de interacción directa entre distintos actores involucrados en el proceso político; y 2) la vocación de las legislaturas por ser permeables ante las demandas y preferencias de distintos elementos del sistema ante el nuevo escenario democrático que incentiva el acercamiento del proceso social al circuito legislativo.

3.2.4.2.- Eficiencia de las comisiones de un congreso sin mayorías.

Reducidas a su mínima expresión, las comisiones son grupos de diputados que contribuyen al funcionamiento de las legislaturas mediante el principio de división del trabajo, desahogando las tareas de las legislaturas a través de procedimientos y rutinas institucionalizadas. Y a decir de Sara

²⁸² De 1483 reuniones en las que estuvieron presentes miembros de la sociedad (excluyendo las comparencias), 969 (65% del total) fueron para deliberar iniciativas, mientras que 235 (16%) fueron seminarios y consultas.

Binder, un órgano representativo eficiente es capaz de crear oportunamente salidas o soluciones programáticas a demandas ciudadanas y a problemas de carácter colectivo.²⁸³ Esto no significa que las legislaturas se reduzcan a crear salidas programáticas en forma de leyes, sino que, como lo sostiene Packenham, la eficiencia debe contemplarse en torno a las diversas funciones que los órganos parlamentarios satisfacen dentro de un sistema político.²⁸⁴

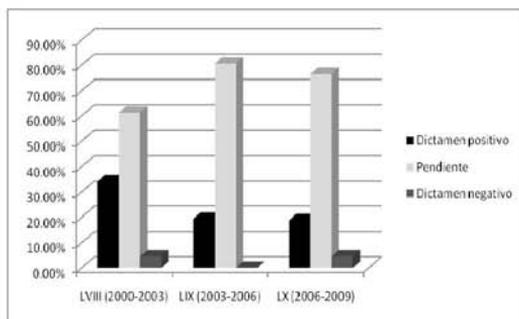
En los gobiernos sin mayorías, las comisiones han contribuido con el funcionamiento de la Cámara de Diputados principalmente en el ámbito legislativo destinando la mayor parte de sus esfuerzos a la recepción, deliberación y dictamen de iniciativas. Las reuniones de comisión no se organizan para dictaminar iniciativas únicamente. Como se ha visto, las comisiones de la LIX legislatura se dedicaron sobre todo al análisis del presupuesto, lo cual sugiere que la eficiencia de las comisiones no sólo debe ser considerada en términos de dictámenes.

Convertirse en espacios eficientes de procesamiento para las demandas del sistema político parece ser un desafío que las comisiones no han logrado superar, pues desde el año 2000 hay un promedio de 72.8% iniciativas pendientes de dictamen y la construcción de un dictamen toma alrededor de 8.7 meses. Si bien no se han incrementado los porcentajes de dictamen, su tiempo de elaboración se ha reducido entre legislaturas. Esto es un síntoma positivo en el desempeño de las comisiones, pues no obstante que la cantidad de iniciativas ha ido en aumento, las comisiones han podido desahogarlas con mayor celeridad pudiendo pensar que las comisiones han desarrollado cierta memoria institucional, incrementando su eficiencia en procesos fundamentales como la conformación de dictámenes.

²⁸³ Sarah Binder. *Stalemate. Causes and Consequences of Legislative Gridlock*, Washington, Brookings Institution, 2003.

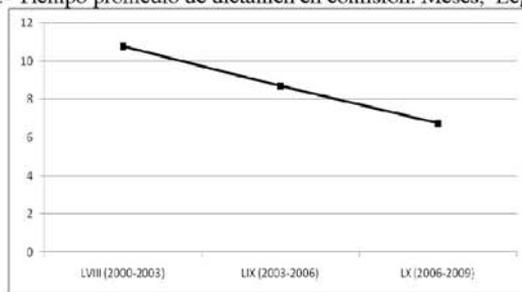
²⁸⁴ Robert Packenham. "Legislatures and Political Development", en Philip Norton (coord.). *Legislatures*, Oxford, Oxford University Press, 1990, pp.81-96.

Gráfico 3.11.- Estado de las iniciativas en comisión. Porcentajes, Legislaturas LVIII-LX.



Fuente: Elaboración propia con base en datos de Luisa Béjar, Proyecto “El Poder Legislativo en México en dos gobiernos divididos”. UNAM, 2010.

Gráfico 3.12.- Tiempo promedio de dictamen en comisión. Meses, Legislaturas LVIII-LX.



Fuente: Elaboración propia con base en datos de Luisa Béjar, Proyecto “El Poder Legislativo en México en dos gobiernos divididos”. UNAM, 2010.

Al indagar sobre las causas que pudieran explicar el bajo rendimiento de las comisiones en torno a sus dictámenes, hallamos que esto se puede deber en primera instancia a que la necesidad de negociación y diálogo (intra e inter-partidista) para la realización de los trabajos parlamentarios, ha representado procesos largos y complejos para tomar decisiones.

El hecho de que las comisiones del Congreso reproduzcan la pluralidad del sistema político y del interior de los partidos, sugiere altos niveles de dispersión y una gran variedad de intereses y

demandas en el interior de los mismos partidos políticos. Así, la construcción de consensos se dificulta al existir distintas posiciones al momento de realizar dictámenes.

Por otra parte, existen diversas comisiones cuyas resoluciones requieren de análisis técnicos altamente especializados que pueden rebasar las competencias de los legisladores. En estos casos, las iniciativas deben ser sometidas a estudios de viabilidad técnica, jurídica y social que en ocasiones puede tomar tiempo y consumir muchos recursos.

Otro factor que pudiera inhibir la eficiencia de las comisiones son los pocos incentivos que sus integrantes tienen para involucrarse en los trabajos colectivos. Hemos visto que apoyar las empresas de comisión no es una inversión del todo segura para los diputados en tanto que sus mecanismos para reclamar el crédito por los logros de comisión se ven superados por los partidos políticos o por las mesas directivas de sus comisiones. En este sentido muchos legisladores tienden a desvincularse de las metas de sus comisiones, salvo en los casos de temas y acciones específicas que contribuyan a cultivar su reputación ante el electorado, antes sus facciones o ante los liderazgos partidistas.

Finalmente, tanto las facultades jurídicas como las capacidades reales de ciertos miembros de comisión, han hecho que las comisiones realicen una selección sistemática de aquellos asuntos que merecen atención. Sobre todo por la influencia de las mesas directivas en el proceso de resolución y dictamen de asuntos, puede haber una serie de asuntos desatendidos ante la posibilidad de un criterio meramente político y no técnico para definir la viabilidad en los dictámenes de las iniciativas.

La competitividad electoral, por su parte ha motivado a que los partidos reconozcan la acción legislativa como instrumento para dar a conocer sus resultados gubernamentales. Las fracciones parlamentarias interactúan en la Cámara motivadas por incrementar sus réditos electorales buscando ser reconocidos como agencias de mediación eficaces para la realización del proceso representativo.

En el sentido de lo anterior, retener la presidencia de una comisión en el paso de una legislatura a otra, representa una serie de ventajas para los partidos. Al ser las presidencias de comisión puestos tan importantes en la representación (por el nivel de centralización de las decisiones, la influencia en la agenda, etc.), los liderazgos partidarios destinan vastos recursos y esfuerzos de negociación en la

JCP para que sus partidos tengan la oportunidad de hacer un trabajo continuo en comisiones a través de la retención de presidencias.²⁸⁵

Cuadro 3.13.- Continuidad partidista en presidencias de comisión, Legislaturas LVIII-LX.

	LVIII (2000-2003)	LIX (2003-2006)	LX (2006-2009)
PAN	Atención a Grupos Vulnerables	Atención a Grupos Vulnerables	Atención a Grupos Vulnerables
	Energía	Energía	Energía
	Salud	Salud	Salud
PRI	Agricultura y Ganadería	Agricultura y Ganadería	Agricultura y Ganadería
	Comunicaciones	Comunicaciones	Comunicaciones
	Recursos Hidráulicos	Recursos Hidráulicos	Recursos Hidráulicos
PRD	Asuntos Indígenas	Asuntos Indígenas	Asuntos Indígenas
	Desarrollo Rural	Desarrollo Rural	Desarrollo Rural
	Seguridad Social	Seguridad Social	Seguridad Social
PVEM		Medio Ambiente y recursos Naturales	Medio Ambiente y recursos Naturales
		Radio, Televisión y Cinematografía	Radio, Televisión y Cinematografía

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Luisa Béjar, Proyecto “El Poder Legislativo en México en dos gobiernos divididos”. UNAM, 2010.

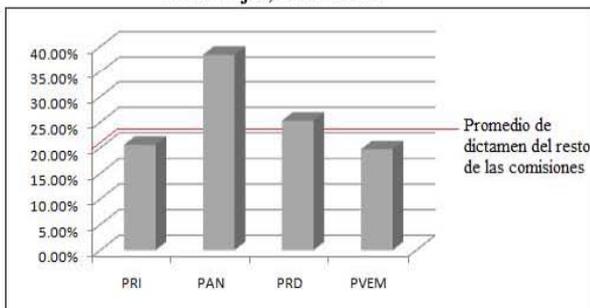
El cuadro anterior muestra que PAN, El PRI y el PRD han retenido la presidencia de tres comisiones cada uno. El PVEM es el único de los partidos minoritarios que ha logrado retener una presidencia entre legislaturas. Repetir en una presidencia, habla de cierta fuerza de negociación de los partidos en la JCP así como de su intención por hacerse presentes en determinado tema de la política a través de la profesionalización del partido en dicha área. Esto puede ir generando al grupo parlamentario “derechos de exclusividad” en áreas específicas de la política y ayuda a que el partido en el Congreso pueda ser reconocido como un importante interlocutor en el campo de acción de la comisión, ganando influencia en el la toma de decisiones referentes a esa área de la política.

Presidir una comisión supone que el partido en esa posición puede orientar de cierta manera el trabajo de este cuerpo legislativo. Ahora bien, adquirir experiencia sobre cómo desenvolverse en determinado tema de la política puede aumentar las posibilidades de que un partido haga un trabajo

²⁸⁵ Que un partido pueda repetir en la presidencia de una comisión le permite especializarse (tanto para realizar análisis y discusiones más profesionales como para vigilar una dependencia ejecutiva específica), desarrollar mayor experiencia y reputación en el tema de la comisión, y permitir que los actores lo identifiquen como el principal interlocutor para tratar asuntos relacionados con esa área de la política. A su vez, el partido puede utilizar los logros en el tema de esa comisión como bandera para elecciones futuras.

más eficiente en el tratamiento de iniciativas, convirtiéndolas en políticas públicas sobre las cuales pueda posteriormente reclamar el crédito. Así, el partido que presida la comisión tendrá ventajas al momento de presentarse en elecciones pues su trabajo en el tratamiento de un tema concreto de la política podrá acreditar a dicho partido como el más interesado en ese ámbito público particular.

Gráfico 3.14.- Continuidad en las presidencias y eficiencia comparativa de las comisiones. Porcentajes, 2000-2009.



Fuente: Elaboración propia con base en datos de Luisa Béjar, Proyecto "El Poder Legislativo en México en dos gobiernos divididos", UNAM, 2010.

El gráfico previo demuestra que la repetición de presidencias de comisión no tiene un fuerte impacto en la eficiencia para dictaminar las iniciativas que les son turnadas. Salvo por las comisiones presididas por el PAN y el PRD, no es posible afirmar que la rotación de los partidos en la presidencia de las comisiones obstaculice la memoria institucional. Sólo en los dos casos antes mencionados, partidos contribuyen a eficientar los procesos en comisión a través de la adquisición e experiencia y el almacenamiento de información en temas concretos de la política dándose una curva de aprendizaje en comisiones a través de la estructura partidista.

A través de la retención de las presidencias de comisión, los partidos políticos tienen pues la oportunidad de desarrollar esa memoria institucional para agilizar e incrementar la calidad de los procesos deliberativos. Esto puede significar beneficios tanto para los partidos políticos como para la representación política en general. No obstante, en el caso de la Cámara de Diputados, esta oportunidad no ha sido enteramente aprovechada o no se ve reflejada en términos de cantidad de

iniciativas resueltas, probablemente, la calidad de los dictámenes tienda a mejorar conforme un partido se especializa en una comisión.

3.2.4.3.- Incremento del volumen de iniciativas y eficiencia en los procedimientos de las comisiones legislativas.

De acuerdo a lo propuesto por Herbert Kitschelt y Stevern Wilkinson, bajo condiciones competitivas, las agencias de representación tienden a desarrollar mecanismos formales de vinculación con el electorado.²⁸⁶ Para los partidos, el recurso más efectivo para lograr este lazo programático con el electorado es la realización de su agenda legislativa. Buscando conseguir esto, los liderazgos partidistas requieren que sus legisladores trabajen en conjunto y de forma disciplinada para impulsar acciones colectivas.

Por otra parte, los diputados utilizan su atribución constitucional para presentar iniciativas como un importante mecanismo de vinculación con distintos elementos del sistema político. Según Mollinelli, Palanza y Sin, dado que el éxito esperado de las iniciativas de los representantes es menor que el de los Presidentes en América Latina, los legisladores tienden a usar el recurso de iniciativa como forma de agradar a los votantes y grupos de interés sin la expectativa real de que éstas se conviertan en ley.²⁸⁷ Además, la presentación de iniciativas significa la posibilidad de un reparto de beneficios que está relacionado con el aspecto de receptividad mediante la provisión de bienes estimado por Karps y Eulau.

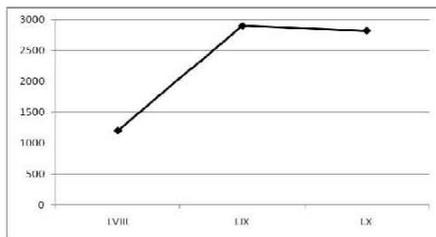
La competitividad es un aliciente para que las agencias de representación busquen aproximarse a sus electorados bajo el entendido de que diferenciarse de otras opciones electorales y responder al ciudadano con programas de gobierno eficaces los puede ayudar a conseguir sus objetivos. Una buena imagen personal frente a la ciudadanía y ciertos grupos les permite a los representantes hacerse de una reputación en sus distritos o en el país.

²⁸⁶ Herbert Kitschelt. "The demise of clientelism in affluent capitalist democracies" en Kitschelt, Herbert y Wilkinson, Steven (coords.). *Patrons, Clients and Policies*, Nueva York, Cambridge University Press, 2007, pp.298-321.

²⁸⁷ Guillermo Mollinelli, Valeria Palanza y Gisela Sin. *Congreso, Presidencia y Justicia en Argentina*, Buenos Aires, Grupo Editorial Latinoamericano, 1991.

Las iniciativas son un recurso que los diputados pueden utilizar para afianzar su fidelidad hacia el partido o bien para mostrar a sus electorados cómo están siendo atendidas sus demandas permitiéndole al legislador hacerse visible ante la opinión pública, en su facción y de su partido.²⁸⁸

Gráfico 3.15.- Presentación de iniciativas por los Diputados Federales. Unidades, Legislaturas LVIII-LX.



Fuente: Elaboración propia con base en datos de Luisa Béjar, Proyecto “El Poder Legislativo en México en dos gobiernos divididos”. UNAM, 2010.

Con el gráfico anterior podemos constatar el incremento de las iniciativas como forma programática de vinculación entre los legisladores y el resto del sistema político. Se percibe un aumento considerable en el número de iniciativas de la Legislatura LVIII a la LIX, el cual puede atribuirse a que al finalizar ese periodo hubo una la elección presidencial.²⁸⁹

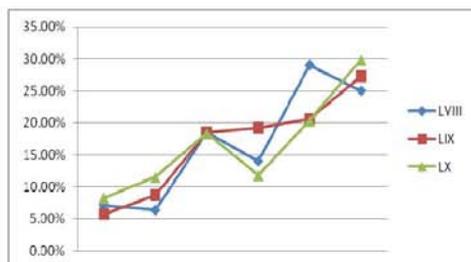
En el gráfico siguiente se puede ver que las iniciativas de los diputados muestran un patrón ascendente en el transcurso de las legislaturas, es decir, mientras sus mandatos se acercan a su fin, los legisladores parecen volverse más proactivos. Es probable que esto se deba a que al final de sus mandatos los legisladores desean consolidar sus vínculos con los segmentos más importantes del sistema para su futuro político.

²⁸⁸ En México las iniciativas se pueden presentar individualmente, a nombre de un grupo parlamentario, a nombre de diputados de diversos partidos, a nombre de una comisión, o bien entre más de dos diputados de distintos partidos. De 2000 a 2009, el 90% las iniciativas en la Cámara fueron presentadas con el nombre de un solo diputado, lo cual demuestra que en su mayoría los legisladores las utilizan a título personal.

²⁸⁹ Es posible que antes de una elección presidencial, los partidos incentiven a sus representantes en la Cámara para hacer un trabajo parlamentario intensivo que pueda ser usado por el partido como estrategia electoral. O bien, el legislador puede presentar iniciativas como recurso electoral personal o para fortalecer a su facción en futuras elecciones. Recordemos que el sistema de elección presidencial en México se define por un método en el que el candidato con mayores votos en un solo proceso se convierte en el ganador único. Esto incrementa los incentivos para utilizar la mayor cantidad de recursos y estrategias en una elección presidencial.

Al parecer de Avraham Shama, los políticos que buscan otro puesto de elección popular saben que es necesario que sus electorados los reconozcan como gobernantes eficaces, que intentaron satisfacer sus demandas desde su quehacer legislativo.²⁹⁰ Asimismo, si los legisladores buscan algún puesto en la burocracia gubernamental o partidista posterior a su mandato, presentan iniciativas relacionadas con la agenda del partido o de su facción para reforzar sus vínculos con los actores que determinarán su siguiente puesto en el ámbito gubernamental.

Gráfico 3.16.- Presentación de iniciativas en periodos de sesiones y recesos. Unidades, Legislaturas LVIII-LX.



Fuente: Elaboración propia con base en datos de Luisa Béjar, Proyecto “El Poder Legislativo en México en dos gobiernos divididos”. UNAM, 2010.

Leslie Schwindt-Bayer y Jennifer Piscopo argumentan que presentar iniciativas es un mecanismo programático que parece generar bajos costos y la posibilidad de beneficios para los legisladores.²⁹¹ No obstante el uso indiscriminado de este instrumento vinculatorio puede afectar la eficiencia de las comisiones. Que los diputados presenten un gran número de iniciativas puede comprometer la calidad de éstas pues no siempre son producto de una interpretación analítica y profunda de las necesidades sociales sino que más bien son utilizadas como recursos de posicionamiento. Asimismo, ésta es una de las principales causas de la baja productividad de

²⁹⁰ Una de las principales características que los votantes consideran para elegir a sus gobernantes es su experiencia. Sobre todo si un candidato muestra haber sido sensible ante demandas que el electorado considera prioritarias, éste tendrá mayor posibilidad de éxito. Véase Avraham Shama, <<Political Marketing: A Study of Voter-Decision-Making Process and Candidate Marketing Strategy>>, *Proceedings of the American Marketing Association*, citado en Luque, Teodoro, *Márketing político*, Barcelona, Ariel, 1996, p.105.

²⁹¹ Jennifer Piscopo, “Setting Agendas for Women: Substantive Representation and Bill Introduction in Argentina and Mexico”, Tesis de Doctorado, 2010; Leslie Schwindt-Bayer, *Political Power and Women’s Representation in Latin America*, Oxford, Oxford University Press, 2010.

dictámenes en comisión. El enorme volumen de iniciativas superficiales y con escasa técnica jurídica que reciben las comisiones durante cada periodo representa un dispendio de recursos humanos y materiales pues todas las iniciativas puestas a consideración de las comisiones deben de seguir un procesamiento determinado.²⁹² Asimismo, la recepción de un gran número de iniciativas esto exige que previo a cualquier debate formal sobre las iniciativas, las comisiones realicen un trabajo de selección, el cual implica un claro dispendio de recursos (tiempo, dinero, asesoría técnica, etc.).

El procesamiento de iniciativas y la proposición de dictámenes es una labor que debe como se ha visto, sortear una gran cantidad de dificultades actualmente, como la complejidad de ensamblar acuerdos entre un mayor número de actores con capacidad de veto en el Congreso, la competitividad que impulsa a las agencias de representación a defender intereses y estrategias para mejorar su posición en el mercado electoral, y la incertidumbre que impera en el sistema político. Ante el conjunto de conflictos que enfrentan las comisiones en el actual sistema político, se requiere que éstas posean la capacidad de adaptar sus procedimientos así como sus reglas en función de mantener su compromiso como ejes fundamentales del proceso representativo en el Congreso.

Cuadro 3.17.- Eficiencia de las comisiones. Legislaturas LVIII-LX.

Legislatura	Reuniones	Iniciativas recibidas	Dictámenes	Dictámenes por reunión
LVIII	2155	1208	469	.21
LIX	4313	2900	564	.13
LX	1436	2212	434	.30

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Luisa Béjar, Proyecto "El Poder Legislativo en México en dos gobiernos divididos". UNAM, 2010.

Uno de los signos positivos que han mostrado las comisiones en lo referente a su capacidad adaptativa, es el esfuerzo por resolver los asuntos que les son turnados incrementando el ritmo de sus trabajos. La respuesta del sistema de comisiones ante cargas mayores de trabajo se ha evidenciado en el mayor número de reuniones que éstas han sostenido. En el cuadro anterior podemos ver que las comisiones muestran cierta disposición para adaptarse ante el trabajo pues sus esfuerzos son sensibles al número de asuntos que les son turnados.

²⁹² Entrevista al Mtro. José Luis Sánchez Barragán (asistente técnico de la Comisión de Desarrollo Social), el día miércoles 6 de mayo de 2009 en la II. Cámara de Diputados.

A manera de conclusión del capítulo podemos decir que durante mucho tiempo, el Poder Ejecutivo concentró la responsabilidad de establecer una representación programática de los intereses de la sociedad. A través del formato corporativo y de un partido hegemónico de alcance nacional, el presidencialismo, construyó canales para atender las demandas de la colectividad permitiéndole conseguir estabilidad en el sistema y legitimar el régimen. A lo largo del periodo autoritario, la Cámara de Diputados funcionó primordialmente como un espacio de negociación institucionalizada entre actores del partido hegemónico agrupados alrededor de la figura presidencial y como un elemento de legitimación de las decisiones ejecutivas. Así, la Cámara servía para estabilizar las relaciones sociales y gubernamentales mediante la promoción de entendimientos sólidos entre facciones, sectores y grupos del partido.

Pero al erosionarse la estructura autoritaria en México, la consolidación de la división de Poderes y la conformación de gobiernos no mayoritarios, contribuyeron a que el proceso representativo se desplazara hacia el Poder Legislativo, dieron un nuevo impulso al desempeño y relevancia de las comisiones legislativas. La pérdida de mayorías priistas en el Congreso y la alternancia partidista en el Ejecutivo representaron importantes logros para la conquista de la democracia en el país, pero también significaron desafíos para algunos órganos gubernamentales como el Congreso y sus comisiones, que estaban institucionalmente diseñados para funcionar dentro de los esquemas operativos del régimen autoritario.

El esquema institucional para el nuevo congreso, materializado en un conjunto de reglamentos, reformas y prácticas legislativas dieron como resultado un esquema representativo en el cual los legisladores tienen cada vez más alicientes para diversificar sus vínculos con los distintos elementos del sistema político y no sólo obedecer las líneas partidistas. Asimismo, las comisiones legislativas han aparecido como los órganos intracamerales de mayor importancia en la representación por su papel central en los procesos de vigilancia, legislación, presupuestación y profesionalización del debate legislativo en sus diversos ámbitos. Consideramos que si bien el fortalecimiento institucional del sistema de comisiones se ha logrado mediante acuerdos y reglas formales, es importante que este se vea consolidado con prácticas informales basadas en la pluralidad efectiva y que contribuyan a que este proceso siga su paso, pues en el éxito de las comisiones legislativas para la realización de sus distintas tareas, puede residir la eficiencia del Congreso mismo.

4.- La Comisión de Desarrollo Social en la nueva institucionalidad de la Cámara de Diputados.

4.1.- Desarrollo social y democracia en México. El papel de la Comisión de Desarrollo Social en el sistema político contemporáneo.

Leonardo Morlino ha insistido en que un concepto integral de democracia debe contemplar la capacidad de los órganos gubernamentales para comprometerse con el mejoramiento de las condiciones de vida de la sociedad a través de mecanismos redistributivos justos y eficientes. Según este autor, la legitimidad de una democracia encuentra un importante sustento en la reivindicación de los derechos sociales como tarea del ámbito público.²⁹³

Al ser una realización institucional de los ideales revolucionarios, los derechos sociales son un pilar ideológico y operativo de la democracia en México a decir de Antonella Attili.²⁹⁴ A pesar de que el Estado quedó jurídicamente obligado a promover el desarrollo social desde 1917, dicha tarea se convirtió en una pieza central del programa gubernamental hasta tiempo después.²⁹⁵

La postura de Sara Gordon al respecto de este aspecto de la vida nacional es que los primeros programas de política social no concebían al desarrollo como un aspecto estratégico del Estado para lograr el bienestar colectivo, sino que lo utilizaban como herramienta de legitimación y negociación.²⁹⁶ Cada Presidente diseñaba la política social para satisfacer las demandas de ciertos sectores y facciones buscando mantener la estabilidad del sistema durante su gestión.

El desarrollo social era entonces una concesión estatal que se programaba desde el Ejecutivo bajo un criterio coyuntural basado en los objetivos estratégicos de cada administración a través de lo que Viviane Brachet-Márquez llama “pacto de dominación”.²⁹⁷ Dado que el proceso representativo se

²⁹³ Leonardo Morlino. *Democracias y democratizaciones*, México, Cepcom, 2005.

²⁹⁴ Antonella Attili. “Democracia y Estado de derecho en México. Entre pasado y porvenir”, en *Polis*, Num. 1, Vol. 3, 2007, pp.21-53.

²⁹⁵ Antes de los años setenta, se crearon órganos estatales para procurar el desarrollo como la Secretaría de la Asistencia Pública creada en 1938, la Secretaría de Salubridad y Asistencia en 1942, el IMSS en 1943 y el ISSSTE en 1959. A partir de la década de los 70, surgieron programas como la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR), el Sistema Alimentario Mexicano (SAM), entre otros.

²⁹⁶ Sara Gordon. “Equidad y justicia social”, en *Revista Mexicana de Sociología*, No.2, Vol. 57, abril-junio de 1995, pp. 175-184.

²⁹⁷ Durante este periodo el desarrollo se relacionaba con el discurso populista que apelaba a las masas prometiendo bienestar social. Asimismo el desarrollo social era un punto en la agenda de negociación entre el presidente y los

concentraba en el Ejecutivo, las condiciones operativas del presidencialismo excluyeron al Poder Legislativo de poder incidir en el funcionamiento de la política social.²⁹⁸ Empero conforme la marginación y la pobreza fueron agudizándose y cuando los poderes públicos empezaron a desarrollar sus funciones de forma autónoma, el desarrollo social adquirió un nuevo significado. Éste se transformó en una directriz operativa del Estado democrático en la cual el Poder Legislativo desempeñaría un papel fundamental según lo describe Luisa Béjar.²⁹⁹

En la era de los gobiernos no mayoritarios, la competitividad electoral, la diversidad y la irrupción del pluralismo, obligaron a replantear la gestión del desarrollo social en el país. Así fue necesaria la creación de canales democráticos y eficaces para resolver problemas como la pobreza, la desigualdad, etc. Dichos cambios también sustituyeron el esquema de toma de decisiones unilaterales sobre el desarrollo social, por uno basado en la negociación entre intereses y posturas distintas como lo sostiene Jorge Alonso.³⁰⁰ Así, el Congreso comenzó a funcionar como uno de los canales más importantes para comunicar al gobierno con la colectividad por estar construido a partir del voto ciudadano y por reflejar la diversidad de intereses sociopolíticos del país. Esta nueva forma de representación incentivó a que la Cámara creara un órgano especializado en la conducción de la política social.³⁰¹

La reconfiguración democrática del ejercicio público permitió que distintos elementos del gobierno y la sociedad influyeran en las decisiones de la política social. Una vez que las acciones del Congreso empezaron a ser relevantes dentro del sistema y a contribuir con la legitimidad del régimen, sus procedimientos repercutieron en distintos ámbitos de la vida nacional, entre ellos, el desarrollo social. La comisión de Desarrollo social aparece en la LIX Legislatura, cuando el

sectores organizados. Véase Viviane Brachet-Márquez. *El pacto de dominación. Estado, clase y reforma social en México*, México, Centro de Estudios Sociológicos de El Colegio de México, 1996.

²⁹⁸ Durante el presidencialismo se crearon algunas comisiones relacionadas con el tema. Sin embargo la dispersión de funciones, la presencia de un partido hegemónico, y la falta de coordinación entre el ámbito congresional y el presidencial, hicieron que éstas no figuraran como vehículos eficientes para el desarrollo. (Véase anexo 4.0).

²⁹⁹ Luisa Béjar. *El Poder Legislativo en México. Los diputados de partido: el primer eslabón del cambio*, México, UNAM, Gernika, 2001.

³⁰⁰ Jorge Alonso. "Política Social y Reforma democrática del Estado", en *Iberofórum*. Revista de Ciencias Sociales de la Universidad Iberoamericana. Tomo 3, Vol.2, 2007, pp.1-15.

³⁰¹ Cuando las legislaturas reflejaron la pluralidad de la sociedad mexicana, distintas fuerzas del sistema pudieron participar en los procesos de toma de decisiones y plantear sus peticiones al gobierno. El consenso y la confrontación entre partidos políticos, facciones, grupos de interés y otros elementos del sistema, se convirtieron en prácticas comunes para dar forma a las piezas de legislación referentes al desarrollo social.

Legislativo reclama su lugar central en la representación.³⁰² Además de reflejar la importancia del Congreso en los procesos políticos del país, la creación de esta comisión anunció la vocación del nuevo régimen por establecer una gestión responsable del desarrollo, posibilitando que un órgano democrático como la asamblea desempeñara un rol central en el ejercicio de la política social.³⁰³

Al ser un órgano relativamente joven, esta comisión presenta sobre todo grandes desafíos para lograr un trabajo legislativo receptivo. De acuerdo a los criterios de institucionalización presentados por Polsby, Olson y Crowther, el tiempo de existencia es una fuente natural para lograr comisiones eficientes.³⁰⁴ Cuando una comisión se ha mantenido constante en el tiempo con una misma jurisdicción, ésta tiene un amplio camino hacia la institucionalización ya recorrido. No obstante, una comisión nueva debe superar diversos obstáculos, sobre todo en lo relativo al tratamiento autónomo e independiente de sus asuntos, pues generalmente las comisiones recientemente insertadas en el sistema son dependientes de la agencia ejecutiva de su jurisdicción para la elaboración de sus tareas más importantes.³⁰⁵

Estudiar la realización de las tareas que el nuevo formato institucional confía en las comisiones constituye un primer acercamiento para conocer la contribución de una comisión con el régimen democrático. Así resulta imperante estudiar cómo la Comisión de Desarrollo Social administra la realización de sus tareas y hacia dónde dirige sus esfuerzos para fortalecer la noción de una democracia responsable, comprometida con el bienestar social.

³⁰² La tardía creación de una comisión para el tratamiento del Desarrollo Social como responsabilidad estatal, se explica por el largo periodo en que gobernó la lógica autoritaria en la que el presidente de la República se reservaba la administración del desarrollo integrándolo discrecionalmente en su programa de gobierno. En este periodo, el ejecutivo interpretaba la realidad social y articulaba en sus decisiones aquellas demandas que consideraba prioritarias para el sostenimiento de su administración.

³⁰³ Los artículos 74 y 75 de la Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos establecen las facultades de la Cámara de Diputados en materia de política social, salubridad general, educación y política de abasto.

³⁰⁴ Gerhard Lowenberg. "Institutionalisation of Parliament", en Kornberg, Allan. (coord.). *Legislatures in Comparative Perspective*, Nueva York, McKay, 1973, pp. 142-156; David Olson y William Crowther. "Committees in New and Established Democratic Parliaments: Indicators of Institutionalization", trabajo presentado para el congreso *Committees in New and Established Democracies: An International Conference*, Greensboro, Universidad del Norte de Carolina, mayo 30 a junio 2 de 1998; y Nelson Polsby. "Institutionalisation of the US House of Representatives", en *American Political Science Review*, Num. 62, 1968, pp. 144-168.

³⁰⁵ Kaare Stroem. "Parliamentary Committees" en Herbert Döring (coord.). *Parliaments and Majority Rule in Western Europe* pp.249-307, Universidad de Mannheim, Center of European Social Research, 1995.

Cuadro 4.0.- Comparativo de actividades de la Comisión de Desarrollo Social y el resto de las comisiones en la legislatura. Porcentajes, 2006-2009.

Actividad	% Comisión de Desarrollo Social	% LX Legislatura
Comparecencias	27%	15.8%
Análisis y discusión del presupuesto	28%	4.9%
Recepción y deliberación de iniciativas	*22%	62.8%
Consultas informativas	17%	2.5%
Dictamen de iniciativas	**	12.5%
Seminarios	6%	1.5%
Total	100%	100%

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Luisa Béjar, Proyecto “El Poder Legislativo en México en dos gobiernos divididos”. UNAM, 2010.

*Debido al mecanismo de procesamiento de iniciativas en la Comisión de Desarrollo Social no hubo propiamente deliberación en el pleno. Este porcentaje se refiere únicamente a la lectura y votación de las iniciativas en reuniones plenarias.

** Esta actividad estuvo a cargo de un grupo de trabajo de la Comisión de Desarrollo Social cuyas labores fueron continuas desde el 10 de octubre del 2006 hasta el 11 de marzo del 2009.

El cuadro anterior muestra que la Comisión de Desarrollo Social no concentró su actividad en el tratamiento de iniciativas como el resto de las comisiones, sino que distribuyó el ejercicio de sus funciones. Podemos decir que durante la LX Legislatura, una de las principales contribuciones de la Comisión de Desarrollo Social con el desempeño democrático se reflejó en el equilibrio de su agenda. La comisión hizo una gestión de la política social en distintos ámbitos como la evaluación, el análisis presupuestal, la vigilancia, etc. En función del planteamiento de Luis Medina, que considera que la medición del trabajo legislativo debe comprender cómo los Congresos equilibran sus diferentes actividades, podemos decir que la comisión contribuyó a que la Cámara pudiera reflejar balance en la agenda dedicando espacio a la realización de sus diferentes tareas dentro del sistema político.³⁰⁶

En este punto es pertinente agregar que cuando a las comisiones legislativas le son formalmente conferidas una serie de tareas, éstas pueden lograr mayores niveles de institucionalización en tanto que son capaces de formar parte de un mayor número de funciones en la conducción de la política nacional. En el caso particular de la Comisión de Desarrollo Social, haber ejercido equilibradamente

³⁰⁶ Luis Medina. “Congreso”, en Baca Olamendi, Laura, et. al. (coords.). *Léxico de la política*, México, FCE, 2000, pp.86-94.

sus funciones y no haberse avocado únicamente al trabajo de legislación, indica cierto nivel de institucionalización bajo los términos de Olson y Crowther.

4.2.- Pluralismo, participación y negociación en la Comisión de Desarrollo Social.

El dinamismo legislativo, característico de la nueva institucionalidad, hace posible la interacción de múltiples posturas partidistas en la toma de decisiones. Éste permite que las demandas de distintos elementos del sistema se incluyan en las decisiones, contribuyendo a que el sistema logre comprometerse a largo plazo con las decisiones legislativas.³⁰⁷ Es importante recordar que John Stuart Mill defiende que el pluralismo ayuda a que diversos criterios libremente expresados en el análisis y la toma de decisiones, fecunden nuevas ideas enriqueciendo la calidad de las deliberaciones en un órgano representativo.³⁰⁸

Según Olson y Crowther, las comisiones de legislaturas institucionalizadas tienden a conformarse mediante un criterio de proporcionalidad y a su vez la pertenencia a éstas se hace cada vez más importante para los legisladores. Inclusive este criterio de proporcionalidad pudiera ayudar a mejorar la representación descriptiva pues el que espacios de negociación tan importantes como las comisiones cuenten con representantes de diferentes grupos y adscripciones puede contribuir a lograr decisiones más comprensivas y sólidas.

En el siguiente fragmento de una entrevista al Dip. Pablo Arreola, aprendimos que la pertenencia a comisiones no es un asunto trivial para muchos legisladores. Incluso el diputado Arreola refirió que en muchos casos la representación misma puede depender del esfuerzo que hagan los legisladores para negociar con sus líderes de bancada para pertenecer a ciertas comisiones de su interés.³⁰⁹

³⁰⁷ Esta capacidad conocida como "resoluteness" se presenta al haber condiciones institucionales para la pluralidad dentro de los espacios gubernamentales. Según este principio mientras más actores con capacidad de veto se hayan involucrado en el proceso, mayor solidez tendrán las decisiones políticas. Véanse Stephan Haggard y Mathew McCubbins, *Presidents, Parliaments and Policy*, Nueva York, Cambridge, 2001.

³⁰⁸ John Stuart Mill. Consideraciones sobre el gobierno representativo, México, Gernika, 1991.

³⁰⁹ David Olson y William Crowther. "Committees in New and Established Democratic Parliaments: Indicators of Institutionalization", trabajo presentado para el congreso *Committees in New and Established Democracies: An International Conference*, Greensboro, Universidad del Norte de Carolina, mayo 30 a junio 2 de 1998.

Que a uno lo asignen a una comisión depende mucho de su posición dentro del partido, de su cercanía con alguna facción o con el mismo líder de bancada [...] uno de los momentos más importantes de esta legislatura fue cuando la JCP se juntó los primeros meses para crear las comisiones. Es muy importante para los diputados poder estar en una comisión que le interese, porque puede hacer una mejor legislación, por estar en donde quiere estar, pero además es importante porque si pides una comisión, es porque sabes que tienes algún modo de hacerlo bien y los resultados nos convienen a los diputados y a la ciudadanía.³¹⁰

Asimismo, los autores mencionados señalan que mientras las comisiones se institucionalizan, el respeto por la composición de la cámara al conformarse, es mayor. El mandato de reproducir en comisiones la pluralidad de la Cámara, ha sido acatado por las legislaturas del nuevo régimen. De igual modo, la conformación de la Comisión de Desarrollo Social fue consistente con la presencia de cada partido en la legislatura, haciendo de este subórgano, un espacio que tiende a la institucionalización en términos de su conformación como se ve en el siguiente cuadro.

Cuadro 4.1.- Conformación de la Comisión de Desarrollo Social y curules en la Cámara. Porcentajes, LX Legislatura.

Partido	% en la comisión	% Curules en la Cámara
PAN	40%	41.20%
PRI	23.30%	21.20%
PRD	26.7%	25.40%
PVEM	3.30%	3.40%
PANAL	3.30%	1.80%
PT	3.30%	2.20%

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la página Oficial de la II. Cámara de Diputados, LX Legislatura. Disponible en: www.diputados.gob.mx.

Si bien Karpys y Eulau consideran que la receptividad distributiva se relaciona con la forma en que los legisladores se mueven en los diferentes círculos de toma de decisiones para enviar bienes a determinados segmentos del electorado, en el caso mexicano, es difícil conocer qué tanta capacidad tienen los diputados para negociar con su líderes de bancada y formar parte de determinada comisión. Hasta este punto sólo es posible afirmar que la receptividad distributiva no puede ser eficazmente medida en el caso mexicano dadas las fuertes atribuciones de los líderes partidistas en el marco jurídico del proceso representativo.

³¹⁰ Entrevista al Dip. Pablo Arreola Ortega, 5 de febrero de 2009 en la II. Cámara de Diputados.

Por otra parte, un factor importante para el fortalecimiento de las comisiones legislativas, consiste en la ausencia de un partido mayoritario que además esté fuertemente cohesionado como lo indica el estudio de Malcolm Shaw.³¹¹ Más adelante explicaremos por qué consideramos que la cohesión partidista en el interior de la comisión no es precisamente fuerte. Además, según lo muestra la tabla anterior, ningún partido por sí solo posee el porcentaje necesario para conformar las mayorías que se necesitan en la conformación de dictámenes y la toma de decisiones en general dentro de la comisión. Tanto la falta de cohesión de los partidos como la conformación plural quieren decir que cada asunto puesto a consideración de esta comisión, cada actividad que se deba desarrollar y cada decisión, requiere de un proceso de negociación, lo cual generará cierto dinamismo dentro de la comisión.

Si además de reproducir la composición partidista de la legislatura, los integrantes de la Comisión de Desarrollo Social tienen tanto las oportunidades, como los incentivos para intervenir en los procesos deliberativos de su comisión, entonces, se pueden esperar mayores niveles de apertura deliberativa, debates más enriquecedores y decisiones más sólidas.

La participación en los trabajos de comisiones constituye un importante referente para la representación sustantiva. Dado que las comisiones tienen el encargo de atender los asuntos antes de que éstos sean puestos a disposición del pleno, parte relevante de la representación sustantiva tendrá que ver con la forma en que los legisladores se manejen adentro de sus comisiones.

A través de una encuesta realizada a 12 miembros de la Comisión de Desarrollo Social, pudimos constatar que la mayoría de los encuestados (60%), consideró que sus aportaciones al trabajo colectivo de la comisión fueron muy relevantes. El hecho de que los legisladores reconozcan su peso específico en la comisión refleja que hay un claro interés en pertenecer a esta comisión en tanto que ser integrantes activos de este colectivo les puede generar distintos tipos de beneficios. Nuevamente, esto indica un elemento positivo en términos de institucionalización para la Comisión de Desarrollo Social.

No obstante, descubrimos que cada legislador participó en promedio participó una sola vez por cada 10 reuniones a las que convocaba la comisión. (Véanse anexos 4.1 y 4.2). Lo anterior puede deberse a que la mayoría de los procesos en comisión (como la creación de dictámenes, las

³¹¹ Malcolm Shaw, "Committees in Legislatures", reeditado en Norton, Phillip, (coord.). *Legislatures*, Nueva York, Oxford University Press, 1990. pp.237-267.

observaciones al presupuesto, etc.) se pueden llevar a cabo sin la intervención deliberativa de todos sus integrantes, haciendo innecesaria la constante intervención de los legisladores en todos los asuntos. Asimismo, puede deberse a cierta desigualdad en la estructura de adjudicación de resultados, pues como lo hemos apuntado previamente, en las comisiones generalmente hay miembros que son más fácilmente reconocidos como los artífices de los resultados colectivos y esto tiende a desactivar el interés de algunos integrantes por esforzarse e intervenir en las deliberaciones, en tanto que ese esfuerzo no les garantiza resultados personales.

Siguiendo esta argumentación, pudimos ver que cada asunto tratado en comisión puede despertar el interés de los legisladores, en función de sus expectativas, planes, estrategias y agendas personales, por lo que los integrantes de la Comisión de Desarrollo Social racionaron su involucramiento individual en las tareas colectivas de comisión en función de sus propias agendas legislativas, participando más activamente en las deliberaciones que les pudieran generar beneficios estratégicos, es decir, motivados por una estructura de incentivos selectivos que les hacía racionalizar su participación de acuerdo a un cálculo de conveniencia personal.³¹²

De acuerdo a la teoría de la ambición planteada por Malcolm Shaw, tenemos que los legisladores dedican esfuerzos a su trabajo parlamentario de acuerdo a una estructura de costos y beneficios. Ante el impedimento de la reelección inmediata (que es según Schlesinger el más importante incentivo de los políticos) uno de los alicientes más importantes para los legisladores es mantenerse en la esfera gubernamental.³¹³ En función de este objetivo, consideramos que los diputados integraran sus agendas y destinarán esfuerzos a aquellos trabajos de comisión que los aproximen a la consecución de esta meta.

A continuación se muestran las diversas actividades realizadas a lo largo de las reuniones de comisión en la legislatura y se comparan con el porcentaje de participaciones de los diputados, a fin de conocer qué temas y actividades motivaron la participación deliberativa.

³¹² Por lo que expusieron los diputados durante la instalación de la comisión, consideramos que conseguir condiciones de vida dignas para los mexicanos a través de distintas resoluciones fue un objetivo compartido. Esto contribuyó a que el pluralismo partidista se convirtiera en participación y logros colectivos.

Los proyectos futuros de cada legislador parecen ser los ejes orientadores de su práctica legislativa. Así, los diputados que deseen contender por un puesto de representación popular a nivel federal, estarán interesados en que la comisión dictamine leyes de impacto nacional que puedan servirle como argumentos de campaña.

³¹³ Joseph Schlesinger. *Ambition and Politics: Political Careers in the United States*, Chicago, Rand McNally, 1996.

El 72% de las participaciones de los miembros se concentró en comparecencias, en análisis del presupuesto y en conocer la actividad de LICONSA y DICONSA. La fuerte participación en comparecencias (25% de las participaciones) puede deberse a que éstas fueron reuniones concurrencias a las que asistieron diversos elementos del gobierno y la sociedad, que captaron la atención de la opinión pública y de diversos elementos del sistema. Cuestionar al gobierno y sugerir mejoras para el desarrollo social en una comparecencia abierta, es para los legisladores una oportunidad de exposición positiva ante el sistema político y la opinión pública. (Véase anexos 4.3 a 4.5).

La mayoría de los legisladores de la comisión se interesaron por conocer, cuestionar y buscar el mejoramiento en el funcionamiento de los órganos paraestatales ya que el 22.7% de las participaciones de los miembros de la comisión se concentraron en este asunto. Con lo anterior podemos constatar que la asignación presupuestal de la política social, contempla a LICONSA, DICONSA y FONHAPO, como rubros altamente relevantes.

Por otra parte, los altos índices de participación en los debates presupuestales (que representaron el 24.4% de las participaciones de los miembros de la comisión) pueden deberse a que en estas reuniones los representantes definieron el destino de los recursos, vinculándose directamente con aquellos grupos, localidades o actores prioritarios en sus agendas. Es de resaltarse que el verdadero debate y deliberación entre intereses, no se centró en los procesos de dictamen de iniciativas, sino en torno al tema presupuestal, como lo desarrollaremos posteriormente.³¹⁴

Lo anterior puede explicarse a través de la teoría del agente-principal. De acuerdo con los planteamientos de esta teoría, los diputados buscan generar vínculos estables con aquellos elementos del sistema que pueden influir en su futuro político o bien con los que han mantenido cierto acercamiento desde antes de ocupar sus asientos. Según Kiewiet y McCubbins las acciones de los agentes (legisladores) son premiada o castigadas por estos principales (que pueden ser grupos, el electorado o partidos).³¹⁵ Al repartir bienes presupuestales, los legisladores refuerzan sus lazos con sus principales al proveerlos de recursos inmediatos, que tienen un destino claramente focalizado por lo que el proceso de repartición del presupuesto es una de las áreas más importantes en el trabajo de los representantes al permitirles comunicar a sus principales el compromiso con la representación

³¹⁴ El presupuesto del desarrollo social se asigna a través del ramo 20 del presupuesto de egresos, las unidades de repartición de recursos son programas, empresas paraestatales y fondos.

³¹⁵ Roderick Kiewiet y Mathew McCubbins. *The Logic of Delegation: Congressional Parties and the Appropriations Process*, Chicago, University of Chicago Press, 1991.

inmediata y tangible de sus intereses. Tengamos en cuenta que otras tareas como la creación de leyes o la supervisión no dependen de legisladores individuales sino que requieren de procesos de negociación y que por tanto es difícil para los legisladores garantizar que las políticas públicas saldrán de determinada manera. Así, la repartición de presupuesto tiene una connotación más personalizada y que al realizarse bajo procesos de negociación menos complejos y en escenarios más reducidos, les permite a los legisladores reafirmar su fidelidad hacia sus principales.³¹⁶ Por último, cabe agregar que en la repartición de bienes por la vía presupuestal se puede observar la forma de operación de la receptividad de distribución presentada por Eulau y Karpis. Según los autores, de acuerdo al tipo de bienes y a los receptores potenciales de dichos beneficios se puede estimar la forma en que un órgano está encausando su capacidad receptiva.

Ahora bien, dado que en la Comisión de Desarrollo Social se procesaron asuntos de interés nacional relacionados con la calidad democrática, que impactaron a todo el sistema político, algunas dirigencias partidistas impulsaron a sus diputados a mejorar la política social desde sus puestos en comisión. Así, los diputados de los partidos más fuertemente comprometidos con el desarrollo tuvieron fuertes incentivos para participar en los procesos de la comisión, dado al apoyo de su dirigencia, incrementando su posibilidad de modificar leyes, influir en la reasignación presupuestal, etc. Si un diputado de estos partidos afines al tema mostraba un desempeño positivo en comisión, sus oportunidades de mejorar su reputación y mantenerse en el circuito gubernamental crecerían.³¹⁷ Aún cuando los partidos políticos incidieron poco en la participación, los diputados del PRD y del PT, concentraron cerca del 50% del total de las participaciones en comisión.³¹⁸

³¹⁶ John Carey. "Competing Principals, Political Institutions, and Party Unity in Legislative Voting", en *American Journal of Political Science* No. 1, Vo. 51, 2007, pp. 92-107.

³¹⁷ Pues con estos esfuerzos constantes en la comisión lograría mejorar la imagen de su partido, el cual ya tiene cierto reconocimiento como gestor del desarrollo social. En este sentido el legislador puede estrechar los vínculos con su partido y esperar algún tipo de recompensa por su desempeño en la comisión.

³¹⁸ Al correlacionar estadísticamente las variables: "partido al que pertenece el legislador" con: "temas en los que interviene", mediante una prueba de ji cuadrada, se comprobó una correlación nula con un resultado de 0.000. Sin embargo, los diputados Víctor Gabriel Varela (PRD), Ana Leyva (PRD) y Pablo Arreola (PT), participaron muy activamente en la defensa de temas que son claramente prioritarios para sus partidos. Estos fueron casos excepcionales en los que la línea partidista sí pareció influir en los temas en que participó el legislador.

Cuadro 4.2.- Participación de los integrantes de la comisión de Desarrollo Social en los trabajos de comisión. (Desagregado por partidos), 2006-2009.

Partido	% Participación	% en Comisión	Intervenciones por diputado	Participación/presencia
PAN	30.1	40%	4.42	0.752840909
PRI	21.0	23.30%	5.29	0.900974026
PRD	36.4	26.7%	8.00	1.363636364
PT	11.4	3.30%	20.00	3.409090909
PVEM	0.0	3.30%	0.00	0
PANAL	1.1	3.30%	2.00	0.340909091

Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos de la página oficial de la II. Cámara de Diputados, LX Legislatura. Disponible en: www.diputados.gob.mx.

Nota metodológica: Los valores de la columna "participación/presencia" se obtuvieron dividiendo el porcentaje de participación del partido entre el porcentaje que ocupa el partido en la conformación de la comisión. Este dato se obtuvo para conocer el valor real de la participación de los legisladores en los trabajos de la comisión.

En el cuadro anterior observamos que los legisladores con mayor involucramiento pertenecen al PRD y al PT. Según Marjorie Randon-Hershey, los partidos intentan seguir líneas de acción legislativa que puedan traducirse en beneficios electorales y que contribuyan a consolidar la marca del partido. Dado que el combate a la pobreza y a la desigualdad social son ejes rectores del PRD y del PT, conseguir resultados en la Comisión de Desarrollo Social puede resultar prioritario en sus agendas ya que al estar respaldados por plataformas y estructuras partidistas comprometidas con estos temas, los diputados de los mencionados partidos, pueden ser más fácilmente reconocidos en el sistema político como los impulsores de plataformas y políticas públicas de desarrollo social.³¹⁹

Siguiendo a Karla Valverde, el hecho de que el desarrollo social sea un tema transversal en la historia política de México que ha aparecido como uno de los pilares ideológicos y prácticos de la legitimidad gubernamental, significa que el espacio legislativo encargado de gestionar este tema se constituye como un importante nodo de negociación y participación política. Según esta autora, los liderazgos partidistas han visto en la Comisión de Desarrollo Social un importante eje de negociación

³¹⁹ Por su orientación política y su posición en el mercado electoral, el PRD y el PT pueden ser los más beneficiados de los logros de comisión llevándolos a apoyar a sus legisladores en sus empresas representativas. Recibir apoyo de sus dirigencias partidistas en su práctica como integrantes de esta comisión, incentiva a los legisladores a involucrarse en las deliberaciones pues su participación activa en comisión puede traducirse con mayor facilidad en políticas públicas o bien en una buena reputación ante su partido y ante el electorado.

Este comportamiento revela que según lo afirman ciertos autores, es posible que la pertenencia partidista contribuye a que los legisladores se comprometan con metas de largo plazo y sobre todo para que cooperen mediante acciones colectivas apoyando programas políticos específicos. Véase Marjorie Randon Hershey, "Political Parties as Mechanisms of Social Choice", en Katz, Richard. *Handbook of Party Politics*, Londres, Sage, 2006, pp. 75-88.

y posicionamiento.³²⁰ En función de los argumentos de Jones y Hwang, al ser esta comisión un importante nodo de negociación y una ventana hacia el electorado por su relevancia en la agenda nacional, los liderazgos de partidos que ponen una fuerte carga ideológica en el desarrollo social, buscarán impulsar a sus legisladores para que realicen un trabajo constante el cual les permita posicionarse tanto a los diputados como al partido en el mercado electoral.³²¹

Que hubiera existido una diferenciación en el involucramiento de los legisladores basado en un criterio de pertenencia partidista sugiere a su vez un alto grado de institucionalización del sistema de partidos. Si bien esta es una variable exógena a las comisiones, la solidez de un sistema de partidos incide fuertemente en la institucionalización de las comisiones y en este caso de la Comisión de Desarrollo Social, podemos decir que sus procesos y su dinámica interna refleja fielmente la diferenciación ya existente entre partidos políticos.

Los cargos futuros de los legisladores incidieron en su participación dentro de la comisión. El 63.5% de los legisladores que después de su periodo legislativo contendieron para algún puesto de elección popular, tuvo niveles de participación altos. Una gestión proactiva en la legislatura, puede ser un buen recurso para futuras campañas ayudando a posicionar al político en su partido (para contender por una candidatura) o al candidato en el mercado electoral.³²² El 63.7% de los legisladores que al terminar la legislatura ocuparon algún puesto en sus partidos, describieron una participación entre los niveles medios y bajos. La competencia entre facciones y la búsqueda por hacerse visibles ante los liderazgos partidistas, impulsó esta participación que, a pesar de no ser muy intensa, hizo presentes a los diputados en las deliberaciones de comisión.

Podemos afirmar en concordancia con lo planteado por Schlesinger que el paso por una legislatura sirve para reducir la incertidumbre en el futuro político de los legisladores al poder vincularse con los elementos y segmentos del sistema que les permitirán proyectar su carrera en el ámbito gubernamental y tener cierta noción sobre la dirección de su carrera después de la legislatura,

³²⁰ Karla Valverde y Erika Palma. "Ley General de Desarrollo Social: Un nuevo papel para las organizaciones sociales en México", en *Estudios Políticos*, Num.3, mayo-agosto de 2006.

³²¹ Mark Jones y Wonjae Hwang. "Party Government in Presidential Democracies: Extending Cartel Theory Beyond the U.S. Congress", en *American Journal of Political Science* No. 49, pp. 267-282.

³²² Véase Avraham Shama. <<Political Marketing: A Study of Voter-Decision-Making Process and Candidate Marketing Strategy>>, *Proceedings of the American Marketing Association*, citado en Luque, Teodoro, *Márketing político*, Barcelona, Ariel, 1996

pues la participación en las actividades de comisión parece ir en función del futuro político de los representantes.³²³

Aproximadamente el 70% de los legisladores que después de su cargo desempeñaron algún puesto en la administración pública, reportaron una baja participación en las actividades de su comisión. Consideramos que lo anterior tal vez se debe a que estos puestos administrativos generalmente se reparten mediante redes partidistas, sin depender tanto del desempeño de los políticos en gestiones legislativas previas. Por su parte, los legisladores que no desempeñaron ningún puesto público después de la legislatura, mostraron poco interés en los asuntos de su comisión describiendo una participación muy baja.³²⁴ (Véanse anexos 4.6 y 4.7).

Dicho en términos de Joseph Schlesinger, la ambición política descrita por los integrantes de la comisión, fue progresiva al no haber un claro patrón de cambio (ascendente o descendente) de órdenes de gobierno dentro de la estructura gubernamental, y por observarse sólo un pequeño porcentaje de legisladores que salieron del ámbito público después de sus encargos.³²⁵ El 26.6% de sus integrantes, ocupó un cargo en la burocracia partidista local después de su cargo legislativo, mientras que el 33.2% buscó una candidatura. De estos últimos diputados, el 45% contendió por una gubernatura, el 18% buscó una diputación local y el 37% peleó por una presidencia municipal. En menor porcentaje, los legisladores se insertaron en la burocracia estatal, pues el 6.6% ocupó después, un cargo en la administración pública federal y el 10% de los miembros de la comisión salieron para integrarse en la administración pública federal. Por último, sólo el 3.3% de los diputados salieron del ámbito público para dedicarse a alguna empresa u organización social.

Es necesario agregar que el principio electivo de los diputados tuvo cierta incidencia sobre su ocupación futura. Mientras que el 40% de los diputados de MR fueron después llamados para formar parte de la burocracia local de su partido, ningún diputado de RP ocupó esos cargos después de su función. En cambio, el 30% de estos últimos, accedió a la burocracia partidista nacional. La búsqueda por candidaturas tuvo también diferencias de acuerdo al método de elección. Los diputados de RP se concentraron en buscar gubernaturas (el 66% de los diputados que buscaron alguna candidatura, fue la de gobernador). Por su parte, los de MR intentaron ocupar presidencias municipales, gubernaturas

³²³ Joseph Schlesinger. *Ambition and Politics: Political Careers in the United States*, Chicago, Rand McNally, 1996.

³²⁴ El único representante que salió del circuito gubernamental por completo después de su encargo legislativo fue la Dip. María Esther Jiménez Ramos, quien se dedicó por completo a la iniciativa privada. Sus niveles de participación en la Comisión de Desarrollo Social fueron muy bajos.

³²⁵ Joseph Schlesinger. *Ambition and Politics: Political Careers in the United States*, Chicago, Rand McNally, 1996.

y diputaciones locales en el mismo porcentaje (de los diputados de MR que tuvieron candidaturas, el 33% compitió por alguna presidencia municipal, 33% por gubernaturas y el otro 33% por diputaciones locales).

La experiencia legislativa y los conocimientos sobre el desarrollo social, no incidieron en la participación de los legisladores, existiendo una relación inversamente proporcional entre su experiencia (tanto legislativa como en el desarrollo social) y su involucramiento en el trabajo de la comisión.³²⁶ (Véanse anexos 4.8 y 4.9).

Por otra parte, el principio electivo de los diputados tuvo cierto impacto en su participación dentro de los asuntos tratados en comisión. En el campo de “muy alta participación”, los legisladores de RP superaron a los de MR por un 23.3%. Asimismo, el 22.2% de los diputados de RP tuvieron un nivel “alto” de participación. (Véase anexo 4.10).

Es importante considerar que los integrantes de una mesa directiva tienen más posibilidades de ser reconocidos como los principales responsables del desempeño de una comisión.³²⁷ Se confirma que, pertenecer a la mesa directiva de comisión, incentiva el involucramiento de los diputados en las tareas colectivas. De los miembros de la Mesa Directiva de la Comisión de Desarrollo Social, 11% mostraron un nivel bajo de participación, 55.6%, un alto nivel de participación y 33% un nivel muy alto de participación.³²⁸

Los anteriores datos parecen concordar con lo que Cox y McCubbins plantearían como un escenario esperado. Dado que los miembros de la mesa directiva son parte de la élite parlamentaria al tener mayores posibilidades de determinar el rumbo de la agenda de la comisión y de la política pública en materia de desarrollo social, su participación es mejor remunerada en términos reales, es decir, tienen más incentivos para estar activamente involucrados en lo que ocurre dentro de su comisión. Según la teoría del partido cartel, los liderazgos partidistas presionan a los miembros de

³²⁶ El resultado de correlacionar la experiencia parlamentaria con la participación en comisión mediante el coeficiente Spearman fue de “-.116”. Usando el mismo coeficiente para correlacionar la experiencia en el desarrollo social con la participación, el resultado fue “-.153”.

³²⁷ Las secretarías y presidencias de comisiones son recursos políticos valiosos tanto para los partidos como para los diputados, pues les ofrece la oportunidad de exposición frente a los medios masivos, les da visibilidad pública, oportunidades de interlocución con otros actores en el Poder Legislativo y con la burocracia ejecutiva y hacer uso de recursos de la comisión para llevar a cabo sus empresas representativas. Véase Alonso Lujambio, *Federalismo y Congreso en el cambio político de México*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1996.

³²⁸ Los integrantes de la Mesa Directiva considerados para estos porcentajes fueron los Diputados: Héctor Olivares Ventura, Ana Yurixi Leyva Piñón, Víctor Varela López, Silvio Gómez Leyva, Pablo Arreola Ortega, Rubi López Silva y Gerardo Priego Tapia.

esta mesa para poner en marcha su agenda o bien para impedir la realización de proyectos ajenos a los intereses de las élites partidistas.³²⁹ Asimismo, la parte de la teoría del agente-principal expresada por Carey, validaría estos resultados pues resulta lógico considerar que los diputados con mayor influencia en las decisiones de una comisión pueden reforzar su fidelidad hacia ciertos elementos del sistema guiando las decisiones de su comisión hacia la satisfacción de los intereses y las demandas de sus principales.

4.2.1.- Pluralismo y la construcción de la agenda en la Mesa Directiva de la Comisión de Desarrollo Social.

El diseño institucional del Congreso responsabiliza en buena medida, a las Mesas Directivas de que una comisión realice sus encargos legislativos eficientemente. Prácticamente, de ellas depende que los proyectos y programas de gobierno relevantes para la sociedad, puedan salir adelante.³³⁰ Para fortalecer el pluralismo democrático en comisiones, es necesario que las Mesas Directivas articulen las posturas, percepciones e inquietudes de todos sus miembros además de reproducir la composición partidista de la Cámara.

³²⁹ Gary Cox y Matthew McCubbins. *Legislative Leviathan*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007.

³³⁰ Las funciones de la Mesa Directiva de la Comisión de Desarrollo Social fueron: 1) revisar las iniciativas que le fueron turnadas; 2) seleccionar las más importantes mediante un acuerdo entre miembros de la mesa; 3) enviar las iniciativas que se consideraron improcedentes o incompletas al cuerpo técnico de la comisión para su perfeccionamiento; 4) realizar un calendario formulando entre todos los miembros de la mesa los proyectos de dictamen que serán puestos a consideración de la comisión; 5) guiar los debates sin limitar la participación de ningún integrante de la comisión; y 6) conseguir resoluciones a través de acuerdo. Entrevista al Dip. Pablo Arreola Ortega, 5 de febrero de 2009 en la II. Cámara de Diputados.

Cuadro 4.3.- Conformación de la Mesa Directiva de la Comisión de Desarrollo Social y composición partidista de la legislatura. Porcentajes, LX Legislatura.

Partido	% Presencia en la Mesa Directiva	% Curules en la Cámara
PAN	33.30%	41.20%
PRI	23.30%	21.20%
PRD	33.3%	25.40%
PVEM	0%	3.40%
PANAL	0%	1.80%
PT	11.1%	2.20%
Total	100%	100%

Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos de la página Oficial de la II. Cámara de Diputados, LX Legislatura. Disponible en: www.diputados.gob.mx.

Como lo muestra el cuadro anterior, el PT fue el partido más sobrerrepresentado en la composición de la Mesa Directiva de la Comisión de Desarrollo Social con un 8.9%. El PRD fue el siguiente partido más sobrerrepresentado por un 7.9%, seguido por el PVEM con una sobrerrepresentación del 3.4% y del PRI, sobrerrepresentado en un 2.1%. El único caso de subrepresentación fu el del PAN con un 7.9%.

Al margen de estas consideraciones numéricas, debemos tener en cuenta que, una Mesa Directiva plural promueve la concertación y considera las distintas percepciones para tomar decisiones a fin de incrementar tanto la eficiencia como la calidad democrática sus productos. Varios integrantes de la Comisión de Desarrollo Social, coincidieron en que su Mesa Directiva fue incluyente y que generó un ambiente de conciliación y trabajo colectivo.³³¹ La implementación de ciertas prácticas (negociar la agenda y consentir que los legisladores interesados participaran en sus principales procesos) permitió que la Mesa Directiva tradujera el pluralismo de su composición en un ambiente propicio para la toma democrática de decisiones.³³²

De acuerdo con la información recabada referente al papel y las funciones de la Mesa Directiva, éste fue el órgano interno de toma de decisiones más importante de la comisión, ya que en

³³¹ Para corroborar esta afirmación, véanse las intervenciones de los miembros durante la reunión plenaria de trabajo de la comisión de Desarrollo Social, llevada a cabo el miércoles 12 de diciembre de 2007 en el salón 3, Edificio 1 de la II. Cámara de Diputados. Versión estenográfica disponible en el micrositio de la comisión.

³³² En la sesión de instalación de la comisión, el presidente solicitó a todos los integrantes presentar una propuesta para el programa anual de trabajo. Según el Dip. Pablo Arreola, miembro de la Mesa Directiva, estas propuestas fueron tomadas en cuenta por la mesa para conformar la agenda de la comisión. Entrevista al Dip. Pablo Arreola Ortega, 5 de febrero de 2009 en la II. Cámara de Diputados.

ella se negoció la agenda. Las fracciones parlamentarias estuvieron especialmente interesadas en discutir y deliberar la agenda de comisión. A través de sus representantes en la Mesa Directiva, los liderazgos partidistas y demás miembros de las fracciones en comisión, buscaron proyectar sus posturas hasta la mesa, para que éstas pudieran discutirse en las reuniones de comisión.³³³

Concentrar la toma de decisiones más relevantes en la Mesa Directiva parece reproducir la tendencia observada a nivel legislatura en la nueva institucionalidad. Para facilitar la toma de decisiones en un entorno plural, se consideró la construcción de espacios (como la JCP) conformados por actores con las atribuciones necesarias para sintetizar distintas posturas. En estos espacios de negociación pequeños, con reducidos niveles de incertidumbre, es más probable crear acuerdos y consolidar un funcionamiento legislativo eficiente.

Las discusiones de la Mesa Directiva sobre la agenda, partieron de las peticiones de las fracciones parlamentarias. El presidente de la comisión refirió que cada año, la preocupación de los grupos parlamentarios fue vigilar el cumplimiento de los programas sociales y crear buenos presupuestos para potenciar el uso de los recursos públicos en la tarea de abatir la pobreza en México. Según el líder de la Mesa Directiva, la confrontación entre fracciones para conformar la agenda, fue mínima y no fueron necesarios los debates abiertos para decidir el rumbo de las tareas de la comisión. Los integrantes de la Mesa directiva sostuvieron una o dos reuniones al principio de cada año legislativo y acordaron, sin mayores contratiempos las especificidades del trabajo que realizarían en comisión.³³⁴

Que la agenda de la comisión no fuera una de las más saturadas (como las de Hacienda o Puntos Constitucionales) permitió que cualquier sugerencia por parte de los miembros a la mesa directiva, se incluyera para su tratamiento en la reunión inmediata posterior, a pesar de que no formara parte del plan anual de trabajo. Nunca se dejaron de lado temas o actividades sugeridas por un diputado. La mesa fue pues, un espacio deliberativo fundamental para los trabajos de comisión en

³³³ Después de recibir propuestas para el programa de trabajo de cada año, la mesa selecciona aquellas iniciativas y puntos de acuerdo que serán dictaminados a la vez que decide cuáles son las actividades que resultarán más convenientes para la comisión y en qué tiempos estimados se deben llevar a cabo. Esto hace que la Mesa Directiva sea un especial punto de encuentro entre los intereses de grupos o ciudadanos con el ámbito congresional a la vez que le genera una responsabilidad muy grande en términos de consecución de las metas representativas y políticas de la comisión. No obstante, los demás miembros de la comisión tienen cierta posibilidad de influir en la agenda pues en la apertura de cada sesión ordinaria, se lee la orden del día y ésta es sometida a votación. Si hay unanimidad en los votos para aprobar la orden del día, la sesión se lleva a cabo, de lo contrario, se toman en cuenta las propuestas de los integrantes y se someten a votación plenaria.

³³⁴ Entrevista al Dip. Héctor Hugo Olivares Ventura, martes 21 de abril de 2009 en la II. Cámara de Diputados.

el cual hubo flexibilidad y disposición para lograr acuerdos entre fracciones parlamentarias, a pesar de que la confrontación fuera inconstante en el proceso de construcción de la agenda y en las deliberaciones de la comisión.

4.2.2.- Diversidad y pluralismo intra-partidista en la Comisión de Desarrollo Social

En términos de Lorenzo Arrieta, la diversidad de la sociedad mexicana se puede observar en la multiplicidad de grupos a los que pertenecen o con los que simpatizan los legisladores.³³⁵ Estos grupos suelen buscar representación, y a veces son referentes para la práctica legislativa. De este modo, y en atención a la dimensión descriptiva de la representación tenemos que el estudio del pluralismo debe considerar a los grupos de interés representados en una comisión.³³⁶

Una vía de acceso de estos grupos a las decisiones legislativas, son sus relaciones funcionales con los partidos. Estos últimos nutren sus filas y establecen nexos con diversos segmentos del sistema, para movilizar colectivos sociales, interpretar las demandas del sistema y ejercer un proceso representativo eficaz lo cual ayuda a que los partidos sean reconocidos como entidades capaces de agregar distintas posturas y demandas a sus agendas legislativas. Es decir, las bases e incluso las élites políticas de los partidos no se mantienen aisladas de la sociedad civil o de los grupos de interés en tanto que al ser ciudadanos, los integrantes de los partidos provienen de muy distintas agrupaciones que buscan acceder al ámbito gubernamental para ver sus demandas incluidas en los principales proceso de toma de decisión.

Para los partidos, el esquema de vinculación con la sociedad a través de grupos y categorías claramente definidos, puede resultarles conveniente, pues esto les representa una oportunidad para generar mayor empatía con determinados segmentos de la sociedad. Asimismo, los partidos pueden ver en dichos grupos, espacios de reclutamiento.

³³⁵ Lorenzo Arrieta. "La nueva institucionalidad de la Cámara de Diputados", en Espinoza Toledo Ricardo y Weldon, Jeffrey *¿Para qué sirve el Poder Legislativo?*, México, UAM/Porrúa, 2007, pp.65-81, y Joy Langston. "La competencia electoral y la descentralización partidista en México" en *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 70, No. 3, México, julio-septiembre de 2008, pp.457-486.

³³⁶ Esta condición constituye una de las principales limitantes para que los liderazgos centrales de los partidos ejerzan una fuerte influencia sobre los legisladores, pues si bien admitir políticos ajenos a la estructura partidista representa mayor dificultad para tener bancadas disciplinadas, los partidos han necesitado de este tipo de alianzas con ciertos grupos para hacer frente a un entorno de alta competitividad electoral.

Recordemos que Karpis y Eulau reconocen la posibilidad de que los criterios de receptividad de los legisladores estén influenciados por formas determinadas de interpretar su relación con los representados pudiendo percibir su compromiso representativo mediante un criterio geográfico, grupal o incluso personal.³³⁷ Según John Carey, sobre todo en contextos de competitividad y dispersión del poder político, estos criterios interpretativos pueden ser variados. El autor sostiene que la fuerza del partido y sus liderazgos en estos escenarios tiende a reducirse, permitiendo una mayor libertad de vinculación al legislador y generando incentivos para que los diputados orienten su práctica representativa a la satisfacción de diversos principales.³³⁸

La Comisión de Desarrollo Social de la LX Legislatura tuvo casi un 40% de diputados de fuerte arraigo en grupos de interés. Para definir el grado de arraigo de los legisladores a ciertos grupos, nos enfocamos principalmente en el tiempo que el legislador o la legisladora formaron parte (o si actualmente son miembros) de ese grupo. Así, los diputados con un fuerte arraigo a algún grupo generalmente han pertenecido a dicha agrupación por más tiempo de lo que han sido miembros del partido, lo cual regularmente indica que estos legisladores son más bien portavoces de algún interés de la sociedad y no son formalmente miembros de la estructura de un partido. Lo que interesa en la presente investigación es conocer si estos integrantes de grupos verdaderamente se ven influenciados por su pertenencia grupal al momento de gestionar intereses desde la Comisión de Desarrollo Social. (Véase anexo 4.11).

Las cámaras empresariales fueron los grupos a los que más diputados de la comisión estaban arraigados (33% de los diputados de comisión mostraron fuertes vínculos a estos grupos), seguidas por las asociaciones de profesionistas (25%), y por los sindicatos (16.6%). (Véase anexo 4.12)

De estos legisladores cercanos a distintos grupos de interés, el 54% fueron panistas, 36% eran perredistas y únicamente 9% priistas. Los legisladores panistas con fuerte afiliación a grupos, pertenecieron en su mayoría (66%) a cámaras industriales y de comercio. El resto formaba parte de asociaciones de profesionistas. Por su parte, los legisladores del PRD cercanos a grupos de interés pertenecieron a agrupaciones sindicales, populares, indígenas y profesionales, mientras que el

³³⁷ Heinz Eulau y Paul Karpis. "The Puzzle of Representation: Specifying Components of Responsiveness", en *Legislative Studies Quarterly*, No. 3, Vol. 2, Agosto de 1977, pp. 233-251.

³³⁸ John Carey. "Competing Principals, Political Institutions, and Party Unity in Legislative Voting", en *American Journal of Political Science* No. 1, Vol. 51, 2007, pp. 92-107.

legislador del PRI fue miembro activo de la CNC. Finalmente el diputado del PANAL estuvo fuertemente ligado al SNTE.

El vínculo entre legisladores y cámaras empresariales resulta consistente en el caso del PAN, pues el partido ha estado asociado a la representación de estos intereses desde su creación. El PRD muestra una mayor amplitud en los nexos de sus legisladores con diversos grupos populares, campesinos y sindicales, siendo un partido conformado por agrupaciones con intereses diversos. La presencia de un legislador con nexos en una corporación demuestra la estructura sectorial que operó en el PRI desde tiempos cardenistas y que, al parecer, sigue teniendo presencia dentro del partido.

Según los autores que hemos referido en nuestra conceptualización, el que haya un grupo mayoritariamente representado en una comisión, contribuye a reducir los niveles de institucionalización de ésta. Es decir, al haber cierta diversidad en los grupos de interés representados dentro de una comisión por la vía de las carreras pasadas de sus integrantes, determina en gran medida qué tan institucionalizado pueda estar este subórgano.

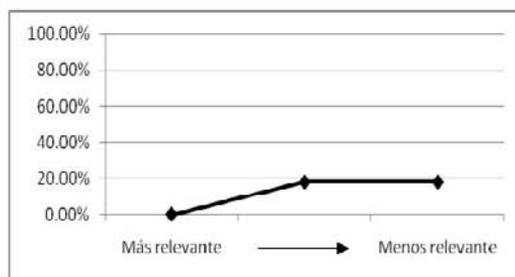
Que haya varios diputados con fuerte arraigo en distintos grupos de interés, puede contribuir a la representación, abarcando un amplio rango de intereses de la sociedad. No obstante, si los procesos en comisión se llegaran a inclinar por satisfacer de manera facciosa las demandas de grupos, esto podría imponer altos costos a la representación, alejándola de la noción de bienestar colectivo. Así, la representación de grupos de interés, es tanto un estímulo para la representación democrática, como el riesgo de que ésta se limite a propugnar únicamente por el bienestar de unos cuantos conjuntos colectivos, y no por el bienestar nacional.

Al haberse confirmado un considerable porcentaje de legisladores de fuerte arraigo grupal, resulta necesario conocer hasta qué grado esos diputados antepondrán los intereses de sus grupos a cualquier otro elemento del sistema político.

Es importante conocer si la fuerte afiliación grupal de los legisladores, influye en su desempeño representativo. El siguiente gráfico refleja que la adscripción a grupos de interés, tuvo poca relevancia en el desempeño legislativo, al no considerarse los grupos como parte importante de las

agendas de los legisladores. Menos del 20% de los encuestados consideró a estos grupos como elementos relevantes en su práctica legislativa.³³⁹

Gráfico 4.4.- Influencia de los grupos de interés en los miembros de la Comisión de Desarrollo Social. Porcentajes, 2006-2009.



Fuente: Elaboración propia con base en la “Escala de prioridades representativas de los integrantes de la Comisión de Desarrollo Social”.

Nota: Este gráfico se obtuvo de los datos recolectados de una encuesta realizada a once diputados de los distintos partidos en comisión. Se les solicitó que ordenaran de 1 a 3, sus prioridades al momento de realizar su práctica legislativa. La opción 1 indica al elemento más importante y la 3 al menos importante dentro de su selección. Para ver las encuestas consúltese los anexos 4.13 y 4.14.

El escaso interés por representar a estos grupos, quizá estriba en que generalmente los productos de la comisión suelen comprender niveles de agregación de carácter nacional, quedando poco espacio para repartir beneficios a ciertos grupos, a menos que se encuentren en verdadera vulnerabilidad, lo cual se antoja difícil para grupos empresariales, sindicales o de profesionistas, pudiendo ser posible en el caso de grupos populares, campesinos e indígenas.

Los objetivos primordiales de la política social como el abatimiento de la pobreza y la reducción de la desigualdad, tienden a inhibir que los legisladores desvíen su atención deliberativa hacia el mejoramiento de condiciones de ciertos grupos. La influencia de estos grupos, tiende

³³⁹ Salvo por dos legisladores, resulta difícil encontrar una conexión directa entre los grupos de interés a los que pertenecen, y su práctica legislativa en la comisión. A lo largo de las reuniones de comisión, la mayoría de las intervenciones del Diputado Marcos Matías Alonso (quien pertenece a diversas organizaciones de defensa de derechos indígenas) se centraron en asuntos referentes a los indígenas en el país. Del mismo modo, la participación del Diputado Héctor Hugo Olivares (quien pertenece a la CNC) fue considerablemente más activa cuando se trataron temas relacionados con la situación de campesinos.

también a ser limitada debido a que la mayoría de las veces, ésta tiene poca influencia en el futuro político de los legisladores.

El hecho de que haya poca fijación por representar los intereses de ciertos grupos, deja espacio para que los diputados de la comisión puedan generar consensos y tener como eje de orientación sus líneas partidistas o el mismo electorado haciendo, creando así un espacio fértil para el debate y la consecución de arreglos a través de la negociación y contribuyendo a su vez a la institucionalización de la comisión. Olson y Crowther insisten en que una comisión que tenga como principal referente al electorado, tiende a generar vínculos estables con la ciudadanía y en el sistema de representación política de un país.

4.3.- Participación de funcionarios, especialistas y cabildeo en la Comisión de Desarrollo Social.

La transición a un régimen democrático contribuyó a institucionalizar los derechos sociales, e incentivó a que distintos elementos del sistema se involucraran en la planeación, implementación y evaluación de este ámbito de la política nacional. La subsecuente construcción de una nueva institucionalidad en la Cámara de Diputados, significó la oportunidad para que distintos grupos de interés y cuerpos gubernamentales se aproximaran a la arena congresional para agregar sus intereses e incidir en las decisiones públicas del desarrollo social mediante el cabildeo. Asimismo, la participación de diversos ciudadanos, grupos y organismos especializados, comenzó a hacerse necesaria para el ejercicio y planeación de la política social.³⁴⁰

Por ser un foro democrático y plural de debate, la Comisión de Desarrollo Social tiene la potencialidad de propiciar un ambiente para que distintos elementos del sistema político planteen sus inquietudes esperando que sus demandas y problemáticas sean resueltas por profesionales de la política y del desarrollo. Siendo este importante espacio para la consolidación de las decisiones plurales y el debate abierto, la comisión buscó aproximarse al proceso social permitiendo en sus procesos la participación de diversos actores grupales e individuales. El siguiente cuadro muestra

³⁴⁰ El encargo democrático de representar el interés nacional significa un enorme reto para los legisladores, sobre todo en un asunto tan complejo e importante como el desarrollo social. Para poder llevar a cabo esta tarea los integrantes de la comisión han buscado reunirse con expertos en el tema para hacerse mejores juicios en torno a la realización de una representación eficaz.

que, en comparación con el resto de la legislatura, la Comisión de Desarrollo Social incluyó a una mayor cantidad de participantes externos.

Cuadro 4.5.- Comparativo de reuniones plenarias con invitados. Comisión de Desarrollo Social y promedio del resto de las comisiones en la legislatura. Unidades y porcentajes, LX Legislatura.

Comisión de Desarrollo Social		Promedios de la LX legislatura	
Reuniones plenarias	% Reuniones con asistentes externos	Reuniones plenarias	% Reuniones con asistentes externos
34	52.9%	33	21.9%

Fuente: Elaboración propia con base en las versiones estenográficas de las reuniones plenarias de la Comisión de Desarrollo Social en la LX Legislatura y datos de Luisa Béjar, Proyecto “El Poder Legislativo en México en dos gobiernos divididos”. UNAM, 2010.

Nota: El total de reuniones de la Comisión de Desarrollo Social fueron 35, sin embargo en este trabajo no se consideró la reunión del 22 de enero del 2007, la cual se llevó a cabo de manera no oficial por falta de quórum.

Las reuniones abiertas son sinónimos de institucionalización según Olson y Crowther. En el caso específico de la Comisión de Desarrollo Social, la constante apertura de sus reuniones a distintos elementos del sistema contribuyó a que ésta fuera catalogada como un órgano fuertemente institucionalizado. Consideramos que la apertura de sus reuniones se debió al interés que en toda la ciudadanía despierta conocer el estado de la política social y al. Mismo tiempo, a la disposición de la Mesa Directiva de la Comisión por contar con más información oportuna y suficiente para conseguir mejores decisiones a la vez que estructuraban una forma de reclamo de crédito colectiva, misma que desincentivó que los diputados individuales pudieran ser reconocidos como los constructores de una u otra política pública. Esto mismo puede constituir una explicación para el bajo nivel de involucramiento individual de los legisladores de la comisión, que se asumieron más como integrantes de un grupo que como gestores personales de demandas.

Cuadro 4.6.- Participantes externos en las reuniones plenarias de la Comisión de Desarrollo Social. Porcentajes, LX Legislatura.

Académicos	Funcionarios públicos	Representantes de paraestatales	Miembros de sociedad civil	Diputados de otras comisiones	Miembros de organismos internacionales
12%	48%	18%	3%	16%	3%

Fuente: Elaboración propia con base en las versiones estenográficas de las reuniones plenarias de la Comisión de Desarrollo Social en la LX Legislatura. Disponibles en: www.diputados.gob.mx.

En la comisión se dieron cita distintos especialistas teóricos y prácticos en el desarrollo social, que ayudaron a orientar a los diputados y a incrementar la calidad técnica de las decisiones políticas. Si observamos comparativamente el anexo 3.5 con el cuadro 4.6, podemos ver que al menos durante la LX Legislatura, el contacto con profesionales, miembros de la sociedad civil, funcionarios gubernamentales y otros elementos del sistema fue más equilibrada que en el resto de las comisiones de la legislatura y los asistentes externos a las reuniones de comisión (que fueron mayoritariamente miembros de la estructura gubernamental), presentaron información a los legisladores para orientar sus decisiones e incrementar sus conocimientos en torno a programas, perspectivas y logros del desarrollo social en México, sobre todo en lo referente a la operación de programas implementados por el gobierno federal. Esto se puede atribuir que la complejidad técnica y operativa de la política social, requieren que los legisladores estén en constante contacto con quienes planean y llevan a cabo los programas públicos.

Cuadro 4.7.- Tipo de participación de los distintos invitados en las reuniones de la Comisión de Desarrollo Social. Porcentajes, LX Legislatura.

Naturaleza de la intervención	Tipo de invitado					
	Académico	Funcionario público	Representante de paraestatal	Miembro de sociedad civil	Diputado de otra comisión	Miembro de organismo internacional
Información	91.7%	56.3%	66.7%	33.3%	87.5%	0%
Recomendaciones	8.3%	8.3%	5.6%	66.7%	0%	66.7%
Demandas	0%	4.2%	0%	0%	12.5%	33.3%
Sin intervención	0%	31.3%	27.8%	0%	0%	0%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: Elaboración propia con base en las versiones estenográficas de las reuniones plenarias de la Comisión de Desarrollo Social en la LX Legislatura. Disponibles en: www.diputados.gob.mx.

Como lo hemos señalado, en las reuniones a las que asistieron invitados, hubo una preeminencia de los miembros del sector público. El 48% de estos miembros del sector público, fueron funcionarios federales, y el 16%, legisladores de otras comisiones. En el 91% de las ocasiones que los funcionarios públicos asistieron a las reuniones de comisión, comparecieron y proporcionaron informes sobre los logros y retos de sus dependencias.³⁴¹ Por su parte, los diputados de otras comisiones intervinieron principalmente para que los programas del desarrollo social se implementaran en sus estados.³⁴²

Dicha información nos lleva a considerar que, una de las prioridades de la Comisión de Desarrollo Social fue escudriñar el uso y funcionamiento de la política social a través del cuestionamiento de los funcionarios. Asimismo, estos funcionarios como profesionales prácticos de la política social, asistieron a la comisión para incrementar la profesionalización de sus integrantes, para que así, éstos orientaran sus acciones legislativas de acuerdo a datos e información real.

³⁴¹ El secretario de Desarrollo Social asistió en tres ocasiones a la comisión. Una de ellas fue para comparecer, la otra para hacer la glosa del informe presidencial en el ramo 20 del PEF y la otra para informar a los diputados las acciones del gobierno federal en materia de desarrollo social.

³⁴² La participación de diputados de otras comisiones en las reuniones de la Comisión de Desarrollo Social está avalada por el artículo 92 del RGIC que lee: Cualquier miembro de la Cámara, puede asistir sin voto a las conferencias de las Comisiones, con excepción de las Secciones del Gran Jurado, y exponer libremente en ellas su parecer sobre el asunto en estudio.

Si se contrasta con el resto de la legislatura, la Comisión de Desarrollo Social tuvo una fuerte presencia de directores de empresas paraestatales, habiendo éstos representado el 18% del total de invitados de comisión. Esto se debe a que LICONSA y DICONSA juegan un papel fundamental en el ejercicio del desarrollo social, en términos de atención alimentaria. Así, la comisión requirió de la presencia de estos directivos para orientar sus juicios y decisiones en torno al mejoramiento del ámbito alimentario de la política social.

Casi cinco académicos asistieron, por cada diez reuniones de comisión. El 83% de estos especialistas cuenta con estudios de posgrado. Sus áreas de especialidad giran en torno a la pobreza, el desarrollo sustentable y los derechos humanos. El objetivo del 91.7% de estos invitados fue presentar mediante seminarios y ponencias, distintas perspectivas teóricas y algunas estrategias para el ejercicio de la política social con el objetivo de orientar a los legisladores para la toma de mejores decisiones políticas y el enriquecimiento de sus argumentos al momento de debatir en comisión y en el pleno.

Los seminarios y consultas informativas merecieron un espacio importante en la agenda de la comisión, por contribuir al perfeccionamiento de las funciones legislativas. Estas actividades ayudan a que los miembros de la comisión incrementen la pertinencia técnica de sus intervenciones fortaleciendo sus argumentos para el debate, desarrollen mejores cuestionamientos en las comparecencias, y propongan una utilización más eficiente de los recursos para el desarrollo social.

A pesar de no haber tenido mucho peso en el porcentaje total de invitados, conformando únicamente el 3% de éstos, los integrantes de la sociedad civil que acudieron a las reuniones de la comisión, participaron activamente en los debates, proporcionando información y recomendaciones en torno al tema de la niñez. La sociedad civil, como parte de las acciones deliberativas de la comisión, se relacionó con temas muy específicos, no en forma de demanda, sino con el objeto de informar a los legisladores sobre la importancia de incluir tal tema en las prioridades representativas del órgano.

La labor de los miembros de organismos internacionales requeridos en la comisión, se concentró en dar a conocer las líneas de acción de la UNICEF y su impacto en el desarrollo de la sociedad. No obstante que los miembros de estas organizaciones internacionales conformaron sólo el 3% del total de invitados, su intervención resultó esencial para dar a conocer a los legisladores la necesidad de incluir las opiniones y recomendaciones internacionales en sus criterios representativos

Los datos anteriormente expuestos indican que las reuniones que se realizaron en la presencia de invitados, sirvieron como mecanismos de adquisición de conocimientos especializados para los integrantes de la comisión, y a su vez fueron foros de intercambio de información e ideas. El bajo porcentaje de demandas planteadas a la comisión, puede deberse a que, tras la institucionalización del desarrollo social, se han generado programas y políticas sociales estructurales que han funcionado como vías eficientes para canalizar las necesidades de la sociedad, reduciendo la necesidad de buscar en el ámbito legislativo un medio para satisfacer demandas de manera directa. (Para ver las demandas planteadas a la comisión en reuniones plenarios, consúltese el anexo 4.15).³⁴³

Es importante aclarar que las acciones explícitas de cabildeo en reuniones plenarios, fueron relativamente escasas y sobre todo fueron ejercidas por diputados de otras comisiones que hicieron un seguimiento de la repartición de recursos y programas para sus estados.³⁴⁴ Asimismo, la estructura procedimental de la comisión, nos invita a pensar que las acciones de vinculación directa ente intereses y la comisión se dio en la Mesa Directiva, que fue la encargada de dar forma a la agenda.

4.4.- Eficiencia legislativa de la Comisión de Desarrollo Social y su impacto en la legitimidad democrática.

En la nueva institucionalidad, la principal tarea de las comisiones legislativas ha consistido en contribuir al buen funcionamiento del sistema político y fortalecer el régimen democrático a través de un desempeño receptivo, que responda oportunamente a las demandas más importantes para la colectividad, y que sea capaz de construir las resoluciones que la nación requiere. Para lograr esto, las comisiones tienen hoy la posibilidad de construir agendas con cierta autonomía con respecto de otros poderes públicos y de otros órganos de la Cámara, respondiendo a sus propias necesidades

³⁴³ Gracias a sus estructuras operativas de alcance nacional y por poseer amplias capacidades técnicas, el gobierno federal, los gobiernos locales e incluso los partidos políticos, son reconocidos por los actores como las principales instancias de resolución de problemas del país como la desnutrición, la pobreza, etc. Esto hace que la comisión no sea el principal puerto de recepción de demandas en torno al desarrollo social y más bien juegue el papel de dispositivo de vigilancia del correcto funcionamiento de la política social.

³⁴⁴ Esto parece corroborar las posturas del diputado Pablo Arreola y del Mtro. José Luis Sánchez, quienes apuntaron que dada la escasa regulación, la fuerte presencia de los partidos en la cámara y la actual concepción del cabildeo (como una representación facciosa), éste último se desarrolla casi siempre de manera privada, en las oficinas de los legisladores o desde las cúpulas partidistas. Entrevista al Dip. Pablo Arreola Ortega, 5 de febrero de 2009 en la II. Cámara de Diputados, y entrevista al Mtro. José Luis Sánchez Barragán (asistente técnico de la Comisión de Desarrollo Social), el día miércoles 6 de mayo de 2009 en la II. Cámara de Diputados.

organizativas. Así, podemos considerar que las comisiones se encuentran en un proceso de adaptación constante, que apunta hacia el incremento de su eficiencia, mediante la consecución de decisiones políticas más oportunas y de mayor calidad, mientras que generan memoria institucional y son capaces de definir sus propios procesos internos.

Desarrollar una representación eficiente en la Comisión de Desarrollo Social es un encargo harto complicado, sobre todo si consideramos que además de las dificultades que a menudo encuentra la legislatura para desahogar sus trabajos, las tareas de combatir la pobreza y reducir la desigualdad en la sociedad, requieren de un alto nivel de perfeccionamiento técnico por lo que la comisión debe desarrollar un esquema de operación que le permita mejorar su capacidad de procesamiento. Esto debe lograrse mediante acuerdos y compromisos no escritos, toda vez que en el marco normativo del Congreso no existe ningún señalamiento formal que explique detalladamente cómo deben organizarse las comisiones internamente para llevar a cabo sus tareas en el Congreso, salvo por la responsabilidad de presentar informes, criterios de asistencia y de decisiones para dictámenes.³⁴⁵

Desde la primera reunión plenaria, el presidente de la Comisión de Desarrollo Social junto con la Mesa Directiva, mostraron su preocupación por crear un sistema eficiente para el despacho de asuntos. En dicha reunión, los integrantes de la Mesa Directiva asumieron la responsabilidad de crear una carpeta con los puntos más importantes de cada uno de los asuntos provenientes de legislaturas previas, para que los demás miembros pudieran conocerlos a fondo, y resolverlos con prontitud.³⁴⁶

Para la segunda reunión de comisión, se decidieron los mecanismos operativos para el despacho de iniciativas y puntos de acuerdo. Estos mecanismos procedimentales se acordaron mediante negociaciones en la Mesa Directiva (llevadas a cabo entre el 10 de octubre y el 14 de noviembre de 2006) y posteriormente fueron avalados por todos los integrantes del órgano. Las resoluciones más relevantes en torno al esquema operativo de la comisión, fueron las siguientes:

³⁴⁵ La elaboración de un esquema de procesamiento en la comisión, es también parte de la representación sustantiva, pues las reglas que normen este mecanismo influyen de manera directa en los productos de la comisión. Cuando las comisiones logran definir sus lineamientos internos de procesamiento, éstas reducen la incertidumbre en las negociaciones, hacen partícipes en el acto representativo a todos sus integrantes e incrementan la eficiencia.

³⁴⁶ En esta reunión inicial, se definió también la manera en que se construiría la agenda de la comisión. Después de que cada uno de los legisladores presentó un programa anual de trabajo al presidente de la comisión, la Mesa Directiva buscó articular en sus deliberaciones las propuestas de los miembros.

- Se creaba un *grupo de trabajo*³⁴⁷ conformado por los asesores de cada uno de los miembros de la mesa directiva, así como por el cuerpo de asistencia técnica de la comisión. El primer encargo de este grupo sería seleccionar aquellas iniciativas y puntos de acuerdo de alta relevancia que no generaran diferencias entre los miembros de la comisión.³⁴⁸ Este grupo se reuniría diariamente y dispondría de un despacho, pudiendo los diputados acudir a las oficinas para intervenir en la elaboración de cualquiera de los proyectos de dictamen que considerasen relevantes.³⁴⁹
- Las resoluciones del grupo de trabajo serían sometidas a votación del pleno de la comisión después de ser avaladas y corregidas por la Mesa Directiva.³⁵⁰ (Para ver el esquema organizativo para el procesamiento de asuntos legislativos en la Comisión de Desarrollo Social, véase el anexo 4.16).

Una vez puesto en marcha, el procedimiento operativo en comisión comenzó a generar algunos resultados que merecen ser explicados en esta investigación, por haber afectado directamente la eficiencia y el equilibrio democrático de comisión. En primer lugar, se observó un escaso nivel de debate y confrontación en las reuniones plenarias, lo cual pudiera en primera instancia, interpretarse como un escaso interés por parte de los integrantes de la comisión en los asuntos que les fueron confiados.

No obstante, este resultado se debe más bien, a que el grupo de trabajo de la comisión fue utilizado como un elemento de intermediación de intereses, que en sus proyectos de dictamen buscó incluir las posturas de los legisladores de la comisión. Es decir, el hecho de que los diputados tuvieran que hacer llegar por separado sus observaciones al grupo de trabajo, mientras éste hacía los

³⁴⁷ El párrafo 4° de la LOCG indica que las comisiones tienen la atribución para establecer subcomisiones o grupos de trabajo para el cumplimiento de sus tareas, buscando reproducir la pluralidad de los Grupos Parlamentarios representados en la Comisión. En el caso de la Comisión de Desarrollo Social estuvieron representados dentro de este grupo de trabajo los partidos PRI, PRD, PAN y PT.

³⁴⁸ De tal manera que del 20 al 30 de octubre se presentaron al pleno de la comisión los primeros proyectos de dictamen. En una segunda instancia se atenderían los asuntos en donde hubieran diferencias de criterios entre miembros de la comisión para ser desahogados en el segundo periodo ordinario de sesiones de la Cámara. Finalmente los asuntos provenientes de la LX Legislatura sería desahogados durante el tercer año de reuniones.

³⁴⁹ El tercer párrafo del artículo 44 de la LOCG especifica que las comisiones contarán para el desempeño de sus tareas, con el espacio necesario para el trabajo de su Mesa Directiva y para la celebración de sus reuniones.

³⁵⁰ En la reunión plenaria del 14 de julio de 2007, la diputada Rubí Laura López Silva sugirió modificar el sistema de procesamiento de iniciativas y puntos de acuerdo, solicitando que el pleno de la comisión tuviera la facultad de revisar los asuntos y de realizar señalamientos antes que la Mesa Directiva. No obstante de esta moción que fue admitida, el proceso no se modificó.

dictámenes, generó un modelo de deliberación anacrónico y no presencial, en el cual los integrantes del grupo de trabajo articulaban en sus resoluciones los distintos intereses de los diputados para fusionarlos en dictámenes que no causarían confortaciones al momento de ser votadas en el pleno.³⁵¹

Que el grupo de trabajo de la comisión recibiera las iniciativas, sin haber un debate plenario previo en el cual se decidiera qué asuntos serían atendidos, generó que la Mesa Directiva decidiera qué asuntos merecían ser dictaminados para posteriormente ser votados. Así, la Mesa Directiva se constituyó como el filtro previo al debate plenario de la comisión que definía las iniciativas que iban siendo dictaminadas conforme avanzaba la legislatura.

A pesar de que los miembros podían participar en el proceso de construcción de los dictámenes, la decisión sobre qué asuntos serían dictaminados, fue una facultad casi exclusiva de la Mesa Directiva que actuaba por medio del grupo de trabajo de la comisión. El hecho de que el grupo de trabajo fuera el órgano más importante en la creación de dictámenes, hizo que la viabilidad de éstos se definiera, aparentemente, mediante criterios técnicos, y no fue producto de deliberaciones que confrontaran intereses políticos, ideologías o percepciones sobre las necesidades sociales. Ésta, puede ser otra de las razones por las cuales se observó poca actividad deliberativa en el pleno de la comisión, pues al centrarse los dictámenes en criterios de técnica jurídica, los legisladores tenían un rango de participación limitado, cuando los dictámenes llegaban hasta ellos.

Este ordenamiento procesal de la comisión fue ideado como un mecanismo deliberativo, capaz de minimizar la confrontación entre fracciones partidistas y otros intereses representados en comisión. El hecho de que los asuntos que suscitaban menor confrontación fueran dejados como aspectos secundarios de la agenda, sirvió para adelantar el trabajo rezagado de legislaturas previas.

Según lo expresaron algunos miembros de la comisión y del grupo de trabajo, el hecho de que el desarrollo social tuviera metas tan claras como la reducción de la desigualdad y el abatimiento de la pobreza, contribuyó a que las únicas diferencias entre grupos parlamentarios y legisladores, se diera en función de los mecanismos que debería seguir el gobierno para alcanzar tales resultados.

³⁵¹ Al parecer, este modelo fue efectivo en tanto que todos los proyectos de dictamen que fueron puestos a consideración del pleno se votaron favorables a la resolución del grupo de trabajo por unanimidad, lo cual indica que al pleno llegaron asuntos previamente consensuados.

Asimismo, las divergencias deliberativas se dieron sobre todo en la repartición regional de recursos. Fuera de esos aspectos de la política social, el acuerdo fue consistente.³⁵²

Retomando el argumento de Kaare Stroem, las comisiones legislativas ayudan a generar cierta solidaridad en los legisladores al proporcionarles objetivos comunes en torno a sus áreas jurisdiccionales, a lo que él denomina como ganancias en el intercambio.³⁵³ Además de justificar la existencia de las comisiones, esta característica contribuye a que intereses a menudo difíciles de conciliar, puedan encontrar en comisiones un espacio de entendimiento. En el caso de la Comisión de Desarrollo Social, encontramos que todos los legisladores asumieron el compromiso de orientarse ante todo, al abatimiento de la pobreza y a la reducción de la desigualdad. Es muy probable que estos lazos de solidaridad abrigados por un objetivo común hayan contribuido a mantener estables y relativamente controlados los niveles de confrontación entre los legisladores, pues, de hecho, se observan en el recuento de las reuniones, muy pocas divergencias entre los diputados al tratar los distintos temas relativos al desarrollo social.

4.4.1.- Principales desafíos y soluciones operativas para la consecución de un procesamiento eficiente de las iniciativas en la Comisión de Desarrollo Social.

Durante la LX Legislatura, la Comisión de Desarrollo Social participó en el dictamen de 43 iniciativas, siendo única dictaminadora o encabezando el dictamen conjunto en 29 de ellas. Al empezar su periodo correspondiente a la LX Legislatura, la comisión recibió un rezago de 19 iniciativas, (1 de la LVIII y 18 de la LIX), habiendo un total de 48, en las cuales, la comisión de desarrollo social era directamente responsable de su dictamen.

En comparación con la legislatura anterior (la LIX), la Comisión de Desarrollo Social tuvo un menor porcentaje de dictámenes, que puede atribuirse a que durante la LX Legislatura, apareció una gran cantidad de iniciativas que buscaban reformar o modificar la recién creada Ley General de Desarrollo Social (creada a mediados de la LIX Legislatura), y el estudio de estas iniciativas requirió

³⁵² Entrevista al Dip. Héctor Hugo Olivares Ventura, martes 21 de abril de 2009 en la II. Cámara de Diputados; Entrevista al Dip. Pablo Arreola Ortega, 5 de febrero de 2009 en la II. Cámara de Diputados.; y Entrevista al Mtro. José Luis Sánchez Barragán (asistente técnico de la Comisión de Desarrollo Social), el día miércoles 6 de mayo de 2009 en la II. Cámara de Diputados.

³⁵³ Kaare Stroem. "Parliamentary Committees" en Herbert Döring (coord.), *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, Alemania, Center of European Social research, Universidad de Manheim, 1995, pp.249-307.

de un mayor esfuerzo por parte del personal técnico de la comisión. Este bajo porcentaje de dictámenes puede también atribuirse a que el esquema de procesamiento de la comisión derivó en una mecánica de trabajo en la que se favoreció la atención a aquellos asuntos que resultaran prioritarios para la Mesa Directiva de la comisión.

Cuadro 4.8.- Dictámenes de la Comisión de Desarrollo Social. Porcentajes, Legislaturas LIX y LX.

	Iniciativas turnadas a la comisión	Dictámenes	Porcentaje de dictamen
LIX Legislatura	27	10	37.03%
LX Legislatura	30	5	16.66%

Fuente: Elaboración propia con base en las versiones estenográficas de las reuniones plenarias de la Comisión de Desarrollo Social en la LX Legislatura. Disponibles en: www.diputados.gob.mx.

Si bien, el desahogo de iniciativas es un problema presente en casi todas las comisiones desde la LVIII Legislatura, el rezago de dictámenes en la Comisión de Desarrollo Social representa costos muy altos para la legitimidad democrática. Esto hace que el sistema político y que la democracia requieran una comisión eficiente para emitir dictámenes oportunos y de alta calidad. A pesar de que el número de iniciativas que recibió la comisión fue comparativamente menor a las que en promedio recibieron las demás comisiones (20 iniciativas menos que el promedio del resto de la legislatura), sus porcentajes de dictamen no fueron mayores que los del resto de las comisiones. Al terminar sus funciones, la comisión dejó 80% de sus iniciativas pendientes, mientras que el promedio del resto de las comisiones dejaron 76.5% de sus iniciativas pendientes. (Véase anexo 4.17).

En la mayoría de las legislaturas del nuevo régimen, las resoluciones de la Comisión de Desarrollo Social han tendido a ser más lentas que en el resto del sistema, salvo por la Comisión de Desarrollo Social de la LIX Legislatura, que tuvo mejores tiempos de dictamen que el resto de las comisiones de su legislatura. (Véase anexo 4.18).

Entre las razones por las que a la comisión se le dificultó resolver oportunamente los asuntos que le fueron turnados, destaca el rezago legislativo que ocupó casi el 40% de la agenda de iniciativas. Atender asuntos relegados resulta una tarea, tanto urgente como complicada, para las comisiones. Por un lado, dictaminar iniciativas de legislaturas anteriores exige celeridad, pues dichas iniciativas pueden ser rebasadas por la dinámica social. Por otro lado, estos asuntos requieren de un

análisis detenido, al haberse presentado en momentos políticos, sociales y coyunturales distintos, por lo que representan altos costos materiales y humanos para la comisión que las estudia.³⁵⁴

Además del rezago, la enorme responsabilidad que implica la utilización de recursos para el desarrollo social, es una de las mayores dificultades que enfrenta la comisión para desahogar sus asuntos eficientemente, pues las decisiones políticas que allí se toman, merecen un análisis y una justificación técnica demasiado cuidadosa, que puede llevar tiempo y ocupar bastantes insumos materiales y humanos. Así, fue necesario que los miembros del grupo de trabajo que analizaron las iniciativas en el caso de la LX Legislatura, lograran determinar primero sobre la viabilidad técnica de las iniciativas, y después sobre su posibilidad de generar acuerdos entre fracciones parlamentarias.

Asimismo, el peso electoral y social de las decisiones hizo que partidos, legisladores y el grupo de trabajo analizaran con detenimiento el costo de cada resolución, generando negociaciones muy cautelosas que en diversas ocasiones merecieron ser consultadas con los líderes partidistas.³⁵⁵ Esto debe aunarse al hecho de que el esquema de procesamiento de iniciativas tampoco favoreció a que se lograran dictámenes en poco tiempo. La concentración del trabajo de dictamen en un pequeño grupo, hizo que solo unos cuantos asuntos del interés de la Mesa Directiva llegaran a ser dictaminados, además de que este grupo conformado por 8 personas no pareció ser suficiente para estudiar a fondo 48 iniciativas que fueron responsabilidad directa de la comisión.

A lo largo de la legislatura, la comisión realizó considerables esfuerzos para minimizar el impacto de estas circunstancias que le impedían alcanzar óptimos niveles de eficiencia legislativa. Entre otras cosas, la Comisión de Desarrollo Social sostuvo 34 reuniones, cifra que supera al promedio de la legislatura (33 reuniones). En promedio, a sus reuniones asistió el 63% de sus integrantes, mientras que el promedio del resto de las comisiones se mantuvo en el 55%. (Véanse anexos 4.19 y 4.20). Si bien, una mayor frecuencia de reuniones de comisión con varios integrantes

³⁵⁴ La Comisión de Desarrollo Social heredó una iniciativa de la LVIII y 18 de la LIX Legislatura. Prácticamente, el 40% de las iniciativas que debió dictaminar, fueron asuntos rezagados.

³⁵⁵ La gran responsabilidad de esta comisión radica en que cualquier decisión que busca modificar algún segmento de la política social mediante el presupuesto o programas, genera costos para ciertos grupos, y estos costos pueden convertirse en problemáticas sociales posteriores, aún más graves que las ya existentes.

Los dictámenes de la Comisión de Desarrollo Social son tal vez los más complicados en todo el sistema de comisiones, pues los diputados requieren de mucho tiempo y de muy buena asesoría técnica y jurídica para justificar plenamente sus análisis y comentarios a las iniciativas que reciben. Además los diputados saben que cualquier decisión en temas tan delicados como los de la comisión, puede generarles altos costos políticos y afectar sus carreras o bien traducirse en desventajas para la sociedad. Entrevista al Mtro. José Luis Sánchez Barragán (asistente técnico de la Comisión de Desarrollo Social), 6 de mayo de 2009 en la II. Cámara de Diputados.

podría incrementar la cantidad de dictámenes, el caso concreto de la Comisión de Desarrollo Social sugiere que esto no siempre es así, pues la comisión diversificó su agenda, dedicando parte considerable de sus esfuerzos a otras actividades como el tratamiento del presupuesto, las comparencias o la realización de juntas informativas y seminarios.

Ahora bien, es importante considerar que a pesar de que la comisión tuvo una frecuencia de reuniones relativamente alta, no se pudo lograr que un gran número de dictámenes se convirtieran en programas de gobierno, principalmente debido a la falta de técnica jurídica y pertinencia de las iniciativas resueltas por el grupo de trabajo de la comisión, lo cual se puede deber a la imperiosa necesidad de los legisladores por generar vínculos programáticos con la sociedad, a través de sus iniciativas, aun conociendo que éstas no planteen verdaderas soluciones a problemas y demandas reales, o simplemente no presentan los planteamientos jurídicos correctos.

Al analizar los proyectos de dictamen que el grupo de trabajo entregó a la comisión, se encontró que el 87.5% de éstos fueron negativos. Los argumentos más recurrentes para justificar estos resultados de los dictámenes fueron, que las iniciativas no presentaban ninguna modificación sustancial al reglamento que pretendían reformar, o bien, a que éstas carecían de técnica jurídica. Por lo anterior, es posible considerar que la eficiencia representativa de una comisión puede incrementarse, si ésta recibe iniciativas provenientes de representantes sensibles y especialistas en problemáticas relativas al ámbito de acción de la comisión, que además cuentan con los recursos humanos y jurídicos para ensamblar iniciativas de calidad. De lo contrario, la comisión que recibe tales asuntos, debe destinar considerables esfuerzos para analizar propuestas que no suponen una mejoría real a las condiciones de vida de la sociedad o que no presentan el nivel técnico y jurídico necesario para ser dictaminados.

No obstante, cabe la posibilidad de considerar que las deficiencias en la técnica jurídica o en el planteamiento de las iniciativas no sea la única razón para que éstas no sean aprobadas en comisión. Recordemos que la teoría del partido cartel señala que los líderes partidistas, a través de una cadena de delegación de poder con los legisladores, tienen una fuerte injerencia sobre las decisiones de un Congreso. En este caso, los miembros de la mesa directiva y particularmente el presidente pueden haber sido exhortados a ejercer su capacidad negativa de agenda o bloqueo para evitar que ciertas iniciativas cuyo contenido no sea del todo favorable para el partido, queden relegadas o sean rechazadas para su posterior votación en el pleno.

4.4.2.- Ajustes programáticos al desarrollo social a través de iniciativas de los representantes de la Cámara de Diputados.

A través de los planteamientos de Sara Gordon, podemos ver que el funcionamiento del desarrollo social forma parte fundamental de los principios ideológicos del México posrevolucionario. Asimismo, la nueva forma de gestionar ese aspecto de la política nacional mediante un enfoque técnico que eficiente el uso de los recursos para consolidar la noción de justicia redistributiva, ha situado al desarrollo social como un importante referente de la democracia contemporánea.³⁵⁶

El mejoramiento de los esquemas de desarrollo social, la planeación y la adaptación de su marco jurídico, comenzaron a ser menesteres del Poder Legislativo en el nuevo arreglo democrático. En este sentido, la deliberación y el acuerdo entre representantes populares son motores para la administración del desarrollo social desde la Cámara de Diputados.

La presentación de iniciativas refleja la preocupación de los representantes por llevar a cabo este encargo democrático en el ámbito del desarrollo social. De hecho, Leslie Schwindt-Bayer afirma que el trabajo de presentación de iniciativas puede ser un indicador del estado de la representación sustantiva medido en términos de los beneficios que buscan repartir los legisladores y hacia quién van destinados tales bienes.³⁵⁷ Por ello, consideramos necesario conocer cuáles son las principales variables que influyen en el interés de los legisladores para gestionar, adaptar y mejorar las condiciones operativas del desarrollo social desde el ámbito congresional.

En el siguiente cuadro se puede observar la influencia del principio electivo de los diputados en la presentación de iniciativas relacionadas con el desarrollo social. Los diputados de MR describen mayor interés por estos asuntos en sus iniciativas, según lo señala el indicador que equilibra el porcentaje de iniciativas con el de representantes en la Cámara con un valor de 1.01, que es superior al 0.98 que describen los diputados de RP.

³⁵⁶ Sara Gordon. "Equidad y justicia social", en *Revista Mexicana de Sociología*, No.2, Vol. 57, abril-junio de 1995, pp. 175-181.

³⁵⁷ Leslie Schwindt-Bayer. *Political Power and Women's Representation in Latin America*, Oxford, Oxford University Press, 2010.

Cuadro 4.9.- Incidencia del principio electivo en la presentación de iniciativas turnadas a la Comisión de Desarrollo Social. Porcentajes, LX Legislatura.

Legisladores de MR		Legisladores de RP	
Iniciativas relacionadas al desarrollo social	60.70%	Iniciativas relacionadas al desarrollo social	39.3%
*Representantes en la legislatura	60%	Representantes en la legislatura	40%
** Iniciativas/Representantes	1.01	Iniciativas/Representantes	0.98

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Luisa Béjar, Proyecto "El Poder Legislativo en México en dos gobiernos divididos". UNAM, 2010.

Nota: Se consideran únicamente las iniciativas turnadas a la Comisión de Desarrollo Social como única dictaminadora o encabezando el dictamen conjunto presentadas por diputados de la LX Legislatura.

* Los 300 diputados de MR representan el 60% de la legislatura, mientras que los 200 de RP son el 40%.

** Este valor se obtuvo al dividir el porcentaje de iniciativas entre el porcentaje de legisladores. La cifra más alta indica mayor incidencia en la presentación de iniciativas afines al desarrollo social.

Los anteriores resultados pueden responder a diversas causas, pero la principal puede ser el futuro político que los representantes esperan después de sus encargos legislativos. Mientras que, el 53.8% de los diputados de MR contendieron por un puesto de elección popular (todos contendieron para presidentes municipales), los legisladores de RP tendieron a salirse de la esfera gubernamental. El 25% de los diputados de RP que presentaron iniciativas relacionadas con el desarrollo social buscaron puestos de elección popular y un alto porcentaje de estas candidaturas fue para puestos a nivel federal (senador y gobernador).

Cuadro 4.10.- Principio electivo y cargo inmediato posterior de legisladores que presentaron iniciativas turnadas a la Comisión de Desarrollo Social en la LX Legislatura. Porcentajes.

Principio electivo	Cargo inmediato posterior a su gestión legislativa					
	Burocracia partidista nacional	Burocracia partidista local	Candidatura (elección municipal)	Sindicato o corporación	Fuera del gobierno	Candidatura (elección estatal/federal)
MR	7.7%	30.8%	53.8%	7.7%	0.0%	0.0%
RP	25.0%	0.0%	25.0%	0.0%	37.5%	12.5%

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Luisa Béjar, Proyecto "El Poder Legislativo en México en dos gobiernos divididos". UNAM, 2010.

Nota: Se consideran únicamente las iniciativas turnadas a la Comisión de Desarrollo Social como única dictaminadora o encabezando el dictamen conjunto presentadas por diputados de la LX Legislatura.

Asimismo, un alto porcentaje de diputados de MR fueron contratados como miembros de la burocracia partidista local, lo que indica que la carrera de estos legisladores tiende a permanecer en el

plano local. Por su parte, la carrera de los legisladores de RP es un poco menos predecible, en tanto que varios de ellos se apartan de la gestión pública después de sus cargos como legisladores.

Lo anterior, significa que presentar iniciativas relacionadas con el desarrollo social puede ser un importante recurso de los legisladores para hacerse visibles ante electorados locales, pudiendo incrementar su posibilidad de solicitar a su partido candidaturas para puestos locales de elección popular. Asimismo, suponen una vía para que sus liderazgos partidistas los premien posteriormente, con algún cargo en la burocracia local, pero no son recursos eficientes para competir en elecciones federales o estatales.

Finalmente, el hecho de que los legisladores de MR hayan repartido el 90% de los bienes grupales que se repartieron mediante estas iniciativas, indica que dichos diputados buscan a través de sus iniciativas una vinculación más directa y menos abstracta con el electorado, ya que, posteriormente utilizarán esa gestión legislativa como instrumento de campaña local, a diferencia de los diputados de RP que tienden a buscar puestos de elección popular a nivel nacional. Véase el cuadro siguiente.

Cuadro 4.11.- Principio electivo y tipo de bienes repartidos por las iniciativas turnadas a la Comisión de Desarrollo Social presentadas durante la LX Legislatura. Porcentajes.

Principio electivo	Tipo de bien repartido	
	Colectivo	Grupal
MR	70.6%	29.4%
RP	90.9%	9.1%

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Luisa Béjar, Proyecto “El Poder Legislativo en México en dos gobiernos divididos”. UNAM, 2010.

Nota: Se consideran únicamente las iniciativas turnadas a la Comisión de Desarrollo Social como única dictaminadora o encabezando el dictamen conjunto presentadas por diputados de la LX Legislatura.

Otra variable que pudo haber influido en la presentación de iniciativas relacionadas con el desarrollo social, fue la pertenencia a comisiones afines al tema.³⁵⁸ Posiblemente, esto se deba a que

³⁵⁸ Por comisiones afines hemos considerado: Derechos Humanos, Educación, Equidad y Género, Atención a Grupos Vulnerables y Vivienda.

los asuntos tratados en sus comisiones, sensibilizan a los legisladores hacia temas del desarrollo social, motivándolos a buscar mejoras programáticas, como lo muestra el siguiente cuadro.

Cuadro 4.12.- Pertenencia a comisiones afines al desarrollo social y presentación de iniciativas turnadas a la Comisión de Desarrollo Social durante la LX Legislatura. Porcentajes.

Diputados en comisiones relacionadas al desarrollo social		Diputados en comisiones no relacionadas al desarrollo social	
Iniciativas relacionadas al desarrollo social	55.60%	Iniciativas relacionadas al desarrollo social	44.40%
*Representantes en la legislatura	30%	Representantes en la legislatura	70%
Iniciativas/Representantes	1.85	Iniciativas/Representantes	0.63

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Luisa Béjar, Proyecto "El Poder Legislativo en México en dos gobiernos divididos", UNAM, 2010.

Nota: Se consideran únicamente las iniciativas turnadas a la Comisión de Desarrollo Social como única dictaminadora o encabezando el dictamen conjunto presentadas por diputados de la LX Legislatura.

* Para estimar este porcentaje, se consideró a legisladores de 5 comisiones afines al desarrollo social. Estas 5 comisiones fueron multiplicadas por 30 diputados que las conforman.

Finalmente, una de las variables que parece influir más fuertemente en la presentación de iniciativas afines al desarrollo social, es la pertenencia a la Comisión de Desarrollo Social. En el indicador podemos apreciar que la mayoría de las iniciativas de desarrollo social, provinieron de legisladores familiarizados con el tema, que cotidianamente atiende este tipo de asuntos.

Cuadro 4.13.- Pertenencia a la Comisión de Desarrollo Social y presentación de iniciativas turnadas a la Comisión de Desarrollo Social durante la LX Legislatura. Porcentajes.

Miembros de la Comisión de Desarrollo Social		Diputados de otras comisiones	
Iniciativas relacionadas al desarrollo social	32.10%	Iniciativas relacionadas al desarrollo social	67.90%
*Representantes en la legislatura	6%	Representantes en la legislatura	94%
Iniciativas/Representantes	5.3	Iniciativas/Representantes	0.722

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Luisa Béjar, Proyecto "El Poder Legislativo en México en dos gobiernos divididos". UNAM, 2010.

Nota: Se consideran únicamente las iniciativas turnadas a la Comisión de Desarrollo Social como única dictaminadora o encabezando el dictamen conjunto presentadas por diputados de la LX Legislatura.

* Los legisladores que pueden pertenecen a la Comisión de Desarrollo Social son 30 y representan el 6% de la composición total de la legislatura.

Al hacer un balance de las variables que pueden afectar el comportamiento legislativo en torno a la presentación de iniciativas que buscan modificar el desarrollo social, pudimos ver que la más importante es la pertenencia a la Comisión de Desarrollo Social; en segundo lugar de impacto, se encuentra la pertenencia a comisiones afines; y la que afecta en menor medida este comportamiento, es el principio electivo de los diputados.

Es importante añadir que el desarrollo social no es un tema que requiera de la existencia de demandas hacia la Cámara propiamente dichas, sino que la gestión de este ámbito de la política nacional, es una necesidad continua y generalizada. Es por esto, que tiende a administrarse el desarrollo social mediante un enfoque amplio, buscando el beneficio colectivo y no únicamente de grupos determinados que ejerzan presión sobre el gobierno. Además, según lo expuesto por Mercedes García Montero, el hecho de que exista toda una estructura de planeación y evaluación dentro de la estructura del gobierno, más allá de la Comisión de Desarrollo Social, contribuye a que la parte focalizada del desarrollo social se realice desde esas instancias como CONEVAL o la misma Secretaría de Desarrollo Social.³⁵⁹

4.4.3.- Eficiencia representativa y profesionalización de los legisladores en la Comisión de Desarrollo Social.

La profesionalización de los legisladores en el campo de su comisión y en los procedimientos de negociación legislativa, pueden influir en los niveles de eficiencia de una comisión. Si un subórgano se conforma por representantes que cuentan conocimientos en el ámbito específico de acción de su comisión y que además son negociadores políticos experimentados, es probable que el grupo sea eficiente en la realización de funciones importantes como el dictamen de iniciativas y la construcción del presupuesto a decir de Abel Rivera.³⁶⁰

³⁵⁹ Mercedes García Montero. "El procedimiento legislativo en América Latina", *América Latina Hoy*, Universidad de Salamanca, No.38, 2004, pp. 17-55.

³⁶⁰ Abel Rivera. "Las comisiones en las legislaturas: su papel en las políticas públicas" en *Política y Gobierno*, vol. 5, No. 2, segundo semestre de 1998, pp.563-564.

Cuadro 4.14.- Niveles de experiencia de los miembros de la Comisión de Desarrollo Social.
Porcentajes, 2006-2009.

	Experiencia en temas del Desarrollo Social	Experiencia legislativa
Amplia	24%	6.7%
Moderada	26%	40%
Sin experiencia	50%	53.3%

Fuente: Elaboración propia con datos de la Página Oficial de la II. Cámara de Diputados y del Sistema de Información Legislativa (SIL). Disponibles en: www.diputados.gob.mx, y <http://sil.gobernacion.gob.mx/portal>.

Nota: Para consultar la metodología utilizada para la elaboración de este cuadro, véase el anexo 4.22.

Tanto la experiencia legislativa como la adquisición de conocimientos previos en el ámbito de competencia de las comisiones, resultan componentes indispensables en términos de institucionalización. Aquellas comisiones que se conforman con legisladores experimentados y que además conocen bien los temas que se debatirán en su comisión, pueden considerarse como espacios más institucionalizados. Además de producir beneficios para la comisión como grupo, la profesionalización puede incidir en las actividades y reputaciones individuales de los diputados. Por ejemplo, aquellos legisladores experimentados, tanto en el tema de su comisión como en el trabajo legislativo, tienden a presentar mejores argumentos al momento de debatir en el pleno de la Cámara y de su comisión. Asimismo, sus iniciativas tienen mayores posibilidades de ser procesadas en comisión, puesto que son propuestas generalmente de mayor calidad, que responden eficazmente a problemáticas en el área de competencia de las comisiones en las que se desenvuelven. Con lo anterior, se entiende que los incentivos para la profesionalización, provienen tanto de la posibilidad de conseguir mejores resultados en su comisión, como del hecho de hacerse notar como gestores eficaces de intereses.

Como se puede observar en el cuadro anterior, la mitad de los miembros de la comisión no poseen una formación especializada en temas de desarrollo social y tampoco cuentan con antecedentes legislativos. De los tres partidos con mayor presencia en la comisión, el PRI y el PAN ocupan el mayor porcentaje de diputados con experiencia legislativa. Cada uno contribuye con 29.4% de legisladores experimentados mientras que los legisladores del PRD conforman el 23.5% de diputados con experiencia legislativa en comisión.

De los partidos políticos representados en la comisión, el que mayor porcentaje de diputados experimentados muestra es el PRI, pues el 71.4% de éstos, cuenta con experiencia legislativa previa, habiendo sido diputado federa, senador o diputado local. Por su parte, la mitad de los legisladores del PRD tienen algún tipo de experiencia legislativa, mientras que en el PAN predominan los diputados inexpertos, con sólo el 41.7% de legisladores experimentados.³⁶¹ (Véanse los anexos 4.23 y 4.24 al final de esta tesis).

Con el 33%, el PAN es el partido que mayor porcentaje de diputados con experiencia en el desarrollo social aportó a la comisión, seguido por el PRI y el PRD; cada uno contribuyendo con 26.7% de diputados experimentados en el desarrollo social.

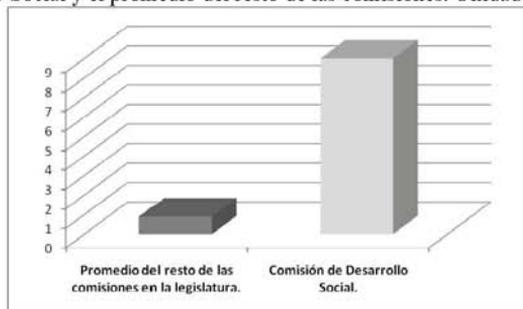
El PRI, por su parte, es el grupo parlamentario que cuenta con un mayor porcentaje de diputados experimentados en el desarrollo social, con el 57.1%. El PRD es el siguiente partido con mayor porcentaje de especialistas, y de los integrantes de la comisión pertenecientes a este partido, el 50% cuentan con esta experiencia, mientras que en el caso del PAN sólo el 41.7% poseen experiencia en el ámbito del desarrollo social.

Al igual que los diputados del PAN, la experiencia de los legisladores priistas en el desarrollo social, proviene del paso por dependencias gubernamentales. No obstante, los legisladores del PAN, tienen menores niveles de experiencia que los del PRI. Los legisladores del PVEM y del PANAL cuentan, ambos, con amplia experiencia en el desarrollo social, en los temas de medio ambiente y educación, respectivamente; mientras que, el diputado petista no cuenta con conocimientos comprobables en el desarrollo social. (Véanse anexos 4.25 a 4.27).

Si bien la profesionalización de los miembros de una comisión se puede conocer mediante su trayectoria pasada, esto no significa que tal resultado sea permanente. El actual sistema de comisiones permite incrementar los niveles de profesionalización y conocimiento de los integrantes de una comisión.

³⁶¹ Los datos del PT, PVEM y PANAL, no pueden considerarse como representativos ya que cada partido tiene sólo a un diputado en la comisión. Sin embargo todos los legisladores de estos partidos tienen algún tipo de experiencia parlamentaria. Incluso la diputada del PVEM es uno de los pocos representantes con amplia experiencia legislativa.

Gráfico 4.15.- Realización de seminarios y juntas informativas. Comparativo entre la Comisión de Desarrollo Social y el promedio del resto de las comisiones. Unidades, 2006-2009.



Fuente: Elaboración propia con base en datos de Luisa Béjar, Proyecto “El Poder Legislativo en México en dos gobiernos divididos”. UNAM, 2010.

En el gráfico anterior se puede ver que la profesionalización de los miembros de la Comisión de Desarrollo Social, fue un asunto que mereció un importante espacio en la agenda del grupo. Esta Comisión, comparada con el promedio de las comisiones en la legislatura, destinó considerables esfuerzos al mejoramiento en el desempeño de sus miembros, en torno al conocimiento teórico y práctico del desarrollo social, a través de seminarios y de reuniones informativas. En total, las actividades de especialización ocuparon casi el 25% de los trabajos realizados en comisión.

Y, dado que en dicha Comisión se dio tanta importancia a la profesionalización especializada de sus miembros en torno a la política social mediante las diversas reuniones y juntas que se organizaron en la misma, se puede pensar que sus integrantes fueron candidatos idóneos para presentar iniciativas de alta calidad en pro del mejoramiento de la política social. Además, la estructura procedimental de la comisión, requirió que el cuerpo técnico de apoyo, estuviera conformado por especialistas en el desarrollo social, ya que en ellos recayó la gran responsabilidad de generar los proyectos iniciales de dictamen. La preparación de los tres integrantes principales de este cuerpo técnico, demuestra un alto grado de especialización y experiencia.

Al hacer una revisión del currículo del Secretario Técnico, el Lic. Isaac Bueno Soria, encontramos que, además de contar con experiencia legislativa (diputado federal en la LIII Legislatura), el secretario cuenta con una preparación práctica adquirida en diversas dependencias de

la APF, cursos de posgrado relacionados con el derecho parlamentario y con una capacitación continua provista por la misma Cámara de Diputados. Por otra parte, el Asistente Técnico de la comisión, el Mtro. José Luis Sánchez Barragán, cuenta con estudios de posgrado en Derecho, ha pasado por la APF en dependencias relacionadas con el desarrollo social (DIF), además de haber asistido, al menos, a diez seminarios y diplomados relacionados con la técnica parlamentaria, el proceso legislativo y la administración pública. Finalmente, el Lic. José Luis Navarro Burciaga, Asistente Técnico de la comisión, se ha desempeñado principalmente en el ámbito académico, como profesional en el desarrollo económico fronterizo, además de contar con diversos cursos de especialización en el desarrollo social, impartidos por la Cámara de Diputados.

El equipo de apoyo, al igual que la disposición d espacios físicos para la conducción de los trabajos de comisión, representan un importante paso para la institucionalización del espacio comisional como lo indica Abel Rivera.³⁶² En la comisión que le incumbe a este estudio, podemos ver altos niveles de profesionalización en el staff de apoyo. No obstante, es necesario mencionar que estos grupos de apoyo no permanecen entre legislaturas y tienden a ser removidos o enviados a otras comisiones u otras tareas, perdiéndose así la capacidad de generar un conocimiento agregado y gradual de los miembros del staff en el área jurisdiccional de una sola comisión.

A pesar de que uno de los resultados naturales de la profesionalización de los legisladores en torno al tema del desarrollo social, sería su sensibilización hacia éste ámbito, la presentación de iniciativas relacionadas con el desarrollo social, no fue una de las prioridades en las agendas de los miembros de la comisión, pues solamente 8 de sus integrantes se interesaron en presentar iniciativas correspondientes a su ámbito, y en total presentaron 14 iniciativas lo que equivale a .46 iniciativas por diputado en la comisión.³⁶³ Las iniciativas de los miembros de la Comisión de Desarrollo Social turnadas a ésta, como única dictaminadora o encabezando el dictamen, constituyeron el 4.4% del total de las iniciativas presentadas por integrantes de la comisión de Desarrollo Social.³⁶⁴

³⁶² Abel Rivera. "Las comisiones en las legislaturas: su papel en las políticas públicas" en *Política y Gobierno*, vol. 5, No. 2, segundo semestre de 1998, pp.563-564.

³⁶³ Esto puede deberse a que al conocer que el trabajo de su comisión no se centra en el dictamen de iniciativas sino en otras actividades, los miembros de la comisión de desarrollo Social calculan que las oportunidades para que sus iniciativas tengan éxito son mínimas. Véase el cuadro 4.0.

³⁶⁴ Una de las posibles razones del escaso interés de los miembros de la comisión para presentar iniciativas relacionadas con el desarrollo social es que a diferencia de los resultados producidos por la comisión, las iniciativas requieren de un seguimiento y de una serie de esfuerzos de los diputados para reclamar el crédito por los resultados producidos por una política pública.

En el siguiente cuadro, se aprecia que la mayoría de las iniciativas relativas al desarrollo social provenientes de los miembros de la comisión, fueron presentadas por miembros de su Mesa Directiva. Posiblemente, lo que lleve a que los miembros de la Mesa Directiva de comisión se interesen más en presentar iniciativas relativas al desarrollo social, es que las reglas del procesamiento dan más capacidad a la mesa directiva de influir en la agenda de la comisión, pudiendo definir los asuntos a tratarse y a dictaminarse. Así, a través del grupo de trabajo conformado por asistentes de los miembros de la mesa directiva, los integrantes de este órgano pueden influir más en el proceso y tienen más posibilidades de que sus asuntos sean dictaminados. Finalmente, el aliciente de estos legisladores puede provenir de su capacidad para conformar la agenda de comisión, pues estos diputados tienen más posibilidades de que sus propias iniciativas sean debatidas y dictaminadas.

Cuadro 4.16.- Puesto en la Comisión de Desarrollo Social y presentación de iniciativas turnadas a la Comisión de Desarrollo Social durante la LX Legislatura. Porcentajes.

Puesto en comisión		Iniciativas
Mesa Directiva	Presidente	7.1%
	Secretario	71.4%
	Integrante	21.4%

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Luisa Béjar, Proyecto “El Poder Legislativo en México en dos gobiernos divididos”. UNAM, 2010.

Nota: Se consideran únicamente las iniciativas turnadas a la Comisión de Desarrollo Social como única dictaminadora o encabezando el dictamen conjunto presentadas por diputados de la LX Legislatura.

Los miembros de la comisión han tendido a presentar pocas iniciativas relativas al desarrollo social posiblemente porque al formar parte de la comisión, conocen que los logros obtenidos en esta área de la política son generalmente atribuidos al Ejecutivo por haber sido éste el orientador histórico de la política social. Así, los diputados prefieren trabajar en iniciativas que serán turnadas a otras

La naturaleza de la política social en México hace que especialmente el Poder Ejecutivo sea reconocido como el principal responsable de los logros en el desarrollo social. En este sentido, la incertidumbre del beneficio por los resultados de introducir una iniciativa encaminada al desarrollo social es uno de los factores que inhiben la presentación de iniciativas en este ámbito de la política. Lo anterior supone cierta ineficiencia en el proceso legislativo, pues los miembros de la comisión de desarrollo social, que son los legisladores que mayor contacto tienen con estos temas mediante debates en comisión, juntas informativas etc., no están aprovechando su especialización y los conocimientos que adquieren durante la legislatura para presentar soluciones programáticas para los problemas sociales con los que se han sensibilizado en su comisión.

comisiones en las que tengan mayores oportunidades de ser reconocidos como los responsables del impulso de determinada política pública.

Por otra parte, la concentración de la toma de decisiones y la conformación de la agenda en la Mesa Directiva, puede desincentivar a otros integrantes de la comisión a presentar en iniciativas por las cuales la misma mesa tiene más posibilidades de reclamar el crédito, mientras que la pertenencia a otras comisiones, es un elemento que puede distraer a los miembros de la comisión de desarrollo social, de su tarea con este ámbito de la política.

Finalmente, la dinámica interna de la comisión puede llevar a que los representantes a consideren poco útil, el presentar iniciativas, toda vez que su trabajo representativo en torno al desarrollo social, ha tendido a concentrarse en la deliberación y confrontación del tema presupuestal. A nuestro parecer, la presentación de iniciativas relativas al tema de sus comisiones de pertenencia es un relevante factor de institucionalización pues se puede esperar que los legisladores que están expuestos al debate de ciertos temas, pueden tener mayor conocimiento de las necesidades que deben satisfacerse así como del proceso y requerimientos de las iniciativas en tanto que están en contacto directo con ellas. Al haber poco interés en presentar iniciativas en el tema de sus comisiones, se nota una débil institucionalización de la comisión en tanto que debe procesar las iniciativas de otros legisladores que no están en contacto directo en el tema continuamente.

Cuadro 4.17.- Presentación de iniciativas turnadas a la Comisión de Desarrollo Social por partido. Unidades, Legislaturas LVIII-LX.

Partido	LVIII	LIX	LX	Total
PRI	3	12	11	26
PAN	2	6	8	13
PRD	1	4	9	14
PVEM	0	3	1	4
PANAL	0	0	1	1
CONV	0	2	0	2
ALT	0	0	1	1

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Luisa Béjar, Proyecto "El Poder Legislativo en México en dos gobiernos divididos". UNAM, 2010.

Nota: Únicamente se consideraron las iniciativas en que la Comisión de Desarrollo Social es única dictaminadora y en aquellas en las que encabeza el dictamen conjunto.

Como lo muestra el cuadro anterior, en las 3 últimas legislaturas, los priistas han sido los legisladores más sensibles al tema del desarrollo social, pues han presentado el 42% de las iniciativas, las cuales fueron turnadas a la comisión como única dictaminadora o encabezando el dictamen. No obstante, este es el partido con el menor porcentaje de aprobaciones con respecto de sus presentaciones.

Por su parte, el PAN es el partido con mayor tasa de éxito y con más dictámenes en total (6 dictámenes positivos de 13 iniciativas presentadas desde la LVIII). Es preciso señalar que los altos índices de aprobación de este último partido se observan en las dos legislaturas en las que un miembro del partido presidió la comisión (Legislaturas LVIII y LIX), lo cual puede sugerir que la incidencia partidista en la presidencia en el caso del PAN, pudo haber jugado un papel importante en el procesamiento de las iniciativas. Y el PRD tuvo la segunda tasa más alta de aprobación con el 41.66% de sus iniciativas dictaminadas desde la LVIII Legislatura; mientras que el PVEM sólo logró dictámenes durante la LIX Legislatura.

Conforme a lo propuesto en la teoría del partido cartel, el partido mayoritario captura el espacio legislativo a través de su presencia en nodos de toma de decisiones relevantes. Las aprobaciones del PAN pueden deberse en primer lugar a su presencia en el liderazgo de la mesa directiva de la comisión así como a su condición mayoritaria en la última legislatura. Por ello, consideramos que gran parte de las decisiones que se llevan a cabo en una comisión pueden estar fuertemente influenciadas por la correlación de fuerzas que impera tanto en la Cámara como en la mesa directiva de dicha comisión.

Cuadro 4.18.- Dictámenes positivos de la Comisión de Desarrollo Social. (Unidades y porcentajes), LX Legislatura.

	*LVIII	*LIX	**LX	Porcentaje promedio de aprobaciones
PRI (aprobadas)	1	4	0	
PRI % Aprobadas	33%	30.7%	0%	PRI= 21.23%
PAN (aprobadas)	2	3	1	
PAN % Aprobadas	100%	50%	12.5%	PAN= 54.16%
PRD (aprobadas)	1	1	0	
PRD % Aprobadas	100%	25%	0%	PRD= 41.66%
PVEM (aprobadas)	0	2	0	
PVEM % Aprobadas	0%	66%	0%	PVEM= 22%

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Luisa Béjar, Proyecto "El Poder Legislativo en México en dos gobiernos divididos". UNAM, 2010.

Nota: Únicamente se consideraron las iniciativas en las que la Comisión de Desarrollo Social es única dictaminadora y en aquellas en las que encabeza el dictamen conjunto.

*Comisión presidida por el PAN/ **Comisión presidida por el PRI.

La experiencia legislativa de los integrantes de la Comisión de Desarrollo Social tuvo una influencia indirectamente proporcional con la presentación de iniciativas relativas a este tema. Conforme más experiencia legislativa poseían los diputados, menos se interesaron éstos en legislar para el desarrollo social.

Una de las razones que pudo haber desincentivado a los legisladores experimentados a presentar iniciativas que fueran turnadas a esta comisión, fue que al ya haber pasado por la Cámara, éstos representantes conocen los riesgos de presentar iniciativas para este ámbito de la política. Los diputados con experiencia, conocen que ellos (a pesar de haber sido los iniciadores), sean reconocidos como los responsables de una política pública, dado que los logros de esta área de la política, generalmente se atribuyen al ejecutivo y a su administración gubernamental.³⁶⁵

³⁶⁵ Entrevista a la Dra. Karla Valverde Viesca. Especialista en Desarrollo Social, 15 de junio de 2010 en el Centro de Estudios Políticos de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM.

Cuadro 4.19.- Nivel de experiencia legislativa de los miembros de la Comisión de Desarrollo Social y presentación de iniciativas turnadas a la misma. Porcentajes, LX Legislatura.

Nivel de experiencia legislativa	Iniciativas	*Diputados en comisión
Sin experiencia	50.00%	50.00%
Moderada experiencia	42.90%	43.30%
Amplia experiencia	7.10%	6.70%

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Luisa Béjar, Proyecto “El Poder Legislativo en México en dos gobiernos divididos”. UNAM, 2010.

Nota: Únicamente se consideraron las iniciativas en las que la Comisión de Desarrollo Social es única dictaminadora y en aquellas en las que encabeza el dictamen conjunto.

* Al no haber gran diferencia entre los porcentajes de diputados en comisión con los de iniciativas turnadas a la comisión, es posible corroborar una correlación indirectamente proporcional entre la experiencia parlamentaria y la cantidad de iniciativas presentadas que fueron turnadas a la Comisión de Desarrollo Social.

Es de destacar, que los especialistas con amplios conocimientos en política social no hayan presentado iniciativas en torno a este tema, mientras que los diputados sin experiencia en estos temas fueron los que más iniciativas presentaron en proporción a su presencia en la comisión.

Por un lado, esto se puede deber a que consideren que los cambios programáticos a leyes y procedimientos, no representen la vía idónea para mejorar la política social en el país. Asimismo, este desinterés por parte de los especialistas en desarrollo para presentar iniciativas en este tema, puede radicar en que éstos reconocen que la política social se encuentra en una fase de implementación técnica, en la cual, las reglas, programas y procedimientos ocupan un lugar secundario.³⁶⁶

El hecho de que los profesionales de la comisión no hayan presentado iniciativas relativas a este tema, significó una subutilización de las capacidades de los representantes en la comisión. Sobre todo, sabiendo que la falta de técnica y experiencia, fueron las principales causas de rechazo de las iniciativas por parte de la comisión. Así, consideramos que si un mayor número de iniciativas hubieran sido presentadas por especialistas en el tema, el debate, la deliberación y los productos jurídicos en comisión, se hubieran enriquecido considerablemente.

³⁶⁶ Entrevista a la Dra. Karla Valverde Viesca. Especialista en Desarrollo Social, 15 de junio de 2010 en el Centro de Estudios Políticos de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM.

Cuadro 4.20.- Nivel de experiencia en desarrollo social de los miembros de la Comisión de Desarrollo Social y presentación de iniciativas turnadas a la misma. Porcentajes, LX Legislatura.

Nivel de experiencia en el desarrollo social	Iniciativas	Diputados en comisión	Iniciativas/Representantes
Sin experiencia	85.7%	50.0%	1.714
Moderada experiencia	14.3%	26.7%	0.535
Amplia experiencia	85.7%	0.0%	

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Luisa Béjar, Proyecto “El Poder Legislativo en México en dos gobiernos divididos”. UNAM, 2010.

Nota: Únicamente se consideraron las iniciativas en las que la Comisión de Desarrollo Social es única dictaminadora y en aquellas en las que encabeza el dictamen conjunto.

La variable partidista ejerció poca influencia al momento de presentar iniciativas en lo relativo al desarrollo social. Si bien, los diputados del PRD fueron los más interesados en esta empresa, el porcentaje de estos legisladores no es muy distinto al de otros partidos. La preeminencia de iniciativas provenientes de legisladores perredistas, pudiera atribuirse a la cercanía ideológica de su partido, o bien de sus facciones y corrientes con las nociones del desarrollo social.

Cuadro 4.21.- Pertenencia partidista de miembros de la comisión que presentaron iniciativas turnadas a la Comisión de Desarrollo Social. Porcentajes, LX Legislatura.

Partido	Iniciativas relacionadas con el desarrollo social
PAN	33.3%
PRI	22.2%
PRD	44.4%

Fuente: Elaboración propia con datos de la Página Oficial de la II. Cámara de Diputados, del Sistema de Información Legislativa (SIL), y datos de Luisa Béjar, Proyecto “El Poder Legislativo en México en dos gobiernos divididos”. UNAM, 2010.

Nota: Únicamente se consideraron las iniciativas en las que la Comisión de Desarrollo Social es única dictaminadora y en aquellas en las que encabeza el dictamen conjunto.

Por lo anteriormente expresado, es posible concluir que la calidad de las iniciativas puede incrementar la calidad representativa, dado que el procesamiento de dichas propuestas puede llevar a cambios sustantivos en la legislación. Igualmente, fue posible observar que hay ciertas características en la política social, en el entramado institucional y en el sistema político, que desincentivan a que

sus integrantes presenten iniciativas relacionadas con este tema. Entre estas razones destacan: la dificultad para reclamar el crédito por el logro de una política pública determinada³⁶⁷, la larga duración de los procesos de dictamen, la dificultad para generar vínculos sólidos y estables con elementos del sistema a través de iniciativas, la transformación de la comisión en un órgano de vigilancia y presupuestación, y la pertenencia de los legisladores a otras comisiones.

4.4.4.- Contribución de la Ley General de Desarrollo Social a la eficiencia de la comisión

Ante la ausencia histórica de un marco jurídico que garantizara la continuidad, el compromiso y la transparencia necesaria para orientar la política social, el Congreso creó la Ley General de Desarrollo Social. Al ser un ordenamiento construido a partir de un acuerdo institucional entre las principales fuerzas del país, este documento representó un importante logro para la gestión gubernamental del bienestar nacional, pues abrió la posibilidad de garantizar el adecuado uso de los recursos mediante una redistribución justa, que impedía el uso electoral de los bienes repartidos a la colectividad.³⁶⁸

Gracias a la Ley General de Desarrollo Social fue posible colocar el tema en la palestra nacional, no como una derivación de los derechos constitucionales echados a andar sólo en tiempos de elecciones y al antojo de los gobiernos, sino como una prioridad gubernamental que debía ser atendida y resuelta a través de los canales representativos del Estado. En este sentido, la Ley General de Desarrollo Social, llevó a que uno de los espacios públicos más importantes en la representación, la Cámara de Diputados, comenzara a considerar al desarrollo social como un tema prioritario en su agenda, creando un conjunto de reglas formales que encuadraron la política social, para que ésta comenzara a adquirir relevancia en la Cámara, pues aquellos representantes interesados en legislar en torno a estos temas, tuvieron un blanco al cual dirigir sus esfuerzos legislativos para acoplar el marco jurídico del desarrollo social a los requerimientos de una sociedad, al parecer, cada vez más desigual.³⁶⁹

³⁶⁷ El legislador debe superar al Ejecutivo, a la comisión dictaminadora y a los partidos políticos para poder ser reconocido como el autor de cierta política pública en el ámbito del desarrollo.

³⁶⁸ En esencia, la Ley General de Desarrollo Social (aprobada en el pleno el 9 de diciembre de 2003) se planteó como una respuesta jurídico gubernamental a la demanda insatisfecha del pueblo mexicano de contar con oportunidades para que los más desfavorecidos pudieran acceder a una vida digna.

³⁶⁹ A pesar de que la ley busca orientar al desarrollo social en un horizonte temporal amplio a través de criterios técnicos de combate a la desigualdad, aún se requiere una reforma social integral que regule la coordinación e

Por otra parte, la ley contribuye al constante perfeccionamiento del debate parlamentario en torno al desarrollo social, incentivando la focalización de los argumentos y decisiones en aspectos de la política social definidos con precisión, al contrario del anterior modelo de tratamiento legislativo del desarrollo social, en el cual se usaban los amplios principios constitucionales como marco de referencia operativa de la política social. Esto ayudó a que la Comisión de Desarrollo social (encargada de vigilar y perfeccionar la política social en la Cámara), pudiera realizar un proceso representativo más eficiente, enfocado a la resolución de asuntos puntuales del desarrollo social, haciendo análisis especializados de los temas que conforman la política social.

Finalmente, los elementos del sistema político comenzaron a ver la ley como un punto de oportunidad para el mejoramiento de las condiciones materiales de la sociedad mexicana y, paulatinamente, buscaron incidir en sus modificaciones, lo que nos lleva a considerar que la creación de la Ley General de Desarrollo Social es el primer intento exitoso de creación de un instrumento jurídico que le otorga al desarrollo social un lugar importante en la agenda legislativa a nivel nacional, estableciendo sus objetivos, recursos competencias y mecanismos de evaluación. Así, el creciente interés por parte de los legisladores por hacer mejorías y adaptaciones a la política social, puede atribuirse a la existencia de una ley determinada, encargada de atender, coordinar y normar el ejercicio del desarrollo social.

La intención por parte de de los legisladores para adaptar la ley a la dinámica social, es indicativo de que el ordenamiento representa un punto de partida para la consolidación de una política social eficaz, constituyendo una oportunidad institucional para la reivindicación de la igualdad social como compromiso del Estado según Karla Valverde.³⁷⁰ El siguiente cuadro muestra que las iniciativas relacionadas con el desarrollo social se han incrementado desde la LVIII Legislatura, lo cual sugiere por un lado, una mayor participación del Poder Legislativo en la construcción, planeación y desarrollo de la política social, mientras que por otro lado, muestra el

implementación del desarrollo. Lo anterior constituye una deuda institucional del estado en la cual la Comisión de desarrollo Social tiene gran responsabilidad.

³⁷⁰ Karla Valverde, “¿Cumple el Congreso con las leyes que produce? El caso de la Ley General de Desarrollo Social en México”, en Espinoza Toledo Ricardo y Weldon, Jeffrey, *¿Para qué sirve el Poder Legislativo?*, México, UAM/Porrúa, 2007, p.362.

creciente interés de los diputados por atender problemáticas sociales mediante medidas programáticas desde la Cámara.³⁷¹

Cuadro 4.22.- Iniciativas turnadas a la Comisión de Desarrollo Social. Comparativo entre legislaturas. Unidades y porcentajes, Legislaturas LVIII-LX.

Tipo de iniciativa	Legislatura		
	LVIII	LIX	LX
Iniciativas relacionadas con el desarrollo social	*7	27	30
Porcentaje que ocupan las iniciativas relacionadas con el desarrollo social en el total de iniciativas presentadas a la Cámara	.6%	.9%	1.1%

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Luisa Béjar, Proyecto “El Poder Legislativo en México en dos gobiernos divididos”. UNAM, 2010.

Nota: Únicamente se consideraron las iniciativas en las que la Comisión de Desarrollo Social es única dictaminadora y en aquellas en las que encabeza el dictamen conjunto.

* Se consideraron las iniciativas turnadas a la Comisión de Vivienda y Desarrollo Social.

Para reafirmar la noción de que la Ley General de Desarrollo Social ha contribuido a incrementar el interés de los representantes populares en el mejoramiento de la política social, basta con observar el siguiente gráfico que demuestra cómo, tanto en la LIX, como en la LX Legislaturas, más del 60% de las iniciativas que atendió la Comisión de Desarrollo Social como única dictaminadora o como cabeza del dictamen, buscaban reformar artículos de la Ley General de Desarrollo Social. (Véase anexo 4.21).

Desde nuestro punto de vista, la institucionalización de una comisión debe también considerar la existencia de marcos jurídicos en su ámbito de especialización. Al haber una ley que aborde en amplitud las principales reglamentaciones en torno a un tema de la política nacional, las comisiones pueden eficientizar su función legislativa, trabajando sobre dicha ley y ayudando así a crear un modelo representativo más preciso que si no hubiera un lineamiento concreto para abordar la conflictividad del área de trabajo de la comisión.

³⁷¹ En el periodo analizado (2000-2009) solamente 2 de 64 iniciativas relacionadas con el desarrollo social no fueron presentadas por diputados.

4.4.5.- Representación política y eficiencia presupuestal en la Comisión de Desarrollo Social.

Una de las prioridades que se hallaron en la agenda de la Comisión de Desarrollo Social durante la legislatura, fueron los análisis y discusiones del presupuesto. La participación de la comisión en la conformación del presupuesto es parte del nuevo esquema operativo de repartición de responsabilidades en torno a la política social. Dicho esquema da cuenta del diálogo democrático entre poderes públicos, reforzando la noción de rendición de cuentas horizontal mediante la vigilancia parlamentaria y la sujeción del Ejecutivo a las decisiones legislativas en el tema del presupuesto de egresos.

Por ser una actividad tan relevante en la gestión del bienestar público, el análisis del presupuesto relativo al desarrollo social es tal vez la actividad que mayor crecimiento, ha tenido dentro de la agenda de la comisión en las últimas legislaturas. Desde el año 2000, la comisión ha realizado cada vez más reuniones que atienden al presupuesto; sirva de ejemplo mencionar que, en la LVIII Legislatura el 3% de las reuniones de comisión, fue para analizar el presupuesto para la LIX, esta actividad se incrementó al 15.9% y para la LX, la comisión destinó el 27% de sus reuniones a esta actividad. Este incremento en el esfuerzo organizativo dedicado al presupuesto, se evidencia también, en dos procedimientos que tienen como objetivo incrementar la eficiencia en el gasto público y en la justicia redistributiva.

El primero consta de una evaluación continua que se realiza mediante observaciones trimestrales a los distintos programas de subsidios del ramo 20 de la SEDESOL. Esta evaluación constante que lleva a cabo la comisión, se realiza con el objeto de que no existan subejercicios en el gasto programático, y está planeada para hacer ajustes conforme se erogan los recursos, partiendo del principio de que los programas y las transferencias merecen una vigilancia continua por el cambiante entorno socioeconómico del país. En la LX Legislatura, la evaluación trimestral se concentró en estudiar la utilización de los recursos de programas en los rubros de desarrollo social, humano, urbano, OPORTUNIDADES, INDESOL, LICONSA, DICONSA, FONHAPO, FONART e INAPAM, y fue una labor asumida casi en su totalidad por el grupo de asesores de la comisión, el

cual remitía sus resoluciones al presidente y secretarios de la comisión para que éstos, enviaran las observaciones a la SEDESOL.³⁷²

Un segundo procedimiento que realiza la comisión, dentro de su participación en el ejercicio presupuestal de la política social, es la elaboración de un dictamen anual que considera todos los subapartados del ramo 20 del presupuesto de egresos presentado por el Ejecutivo.³⁷³ (Para ver el procesamiento del dictamen de presupuesto, consúltese el anexo 4.28). EL esquema procesamiento del documento presupuestal, sugiere una fuerte capacidad por parte de la Mesa Directiva para dar forma al gasto gubernamental en desarrollo social, pues el documento que se pone a consideración del pleno de la comisión, es elaborado tras discutirse entre los integrantes de la Mesa Directiva.

A diferencia de las iniciativas, los integrantes de la comisión tuvieron una participación muy activa en los debates plenarios para la votación del dictamen de presupuesto. De hecho, se puede decir que la representación legislativa en la Comisión de Desarrollo Social se materializó con mayor visibilidad en el balanceo del presupuesto, a través de los debates en el pleno de la comisión. Junto con las comparecencias, el análisis del presupuesto, fue la actividad que más incentivó la participación de una gran cantidad de integrantes de la comisión, pues ambas albergaron casi el 50% de las intervenciones de los diputados.

Particularmente los legisladores de los tres partidos con mayor representación en la comisión (PAN, PRI y PRD) fueron los más activos al momento de debatir el presupuesto. Los miembros del PT, PVEM y PANAL tuvieron muy escasa participación al momento de decidir la repartición de los recursos. Lo anterior, nos hace suponer que el debate del presupuesto fue el espacio deliberativo en el que los miembros de la comisión aplicaron los conocimientos que adquirieron en los seminarios y reuniones informativas. (Véase el anexo 4.29).

³⁷² Este proceso se hace en atención al artículo 110 de la Ley de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPyRII) que señala que las dependencias deben enviar trimestralmente a las comisiones de la Cámara, informes sobre el presupuesto ejercido, así como el cumplimiento de sus metas. Asimismo, la LFPyRII (arts. 181 y 295) establece que el Ejecutivo Federal remitirá a la Cámara de Diputados los informes trimestrales para la evaluación económica de los ingresos y egresos en función a los calendarios propuestos de las dependencias y entidades, y las metas de los programas aprobados. Adicionalmente, el artículo 45 de la LOCG, en su numeral 5, indica que las comisiones dan opiniones de estos informes a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, con base en los informes que rinda el Poder Ejecutivo Federal.

³⁷³ Véanse las versiones estenográficas de las reuniones plenarios de la Comisión de Desarrollo Social los días 14 de diciembre de 2006, 30 de octubre de 2007, 17 de septiembre de 2008 y 28 de octubre de 2008.

La intensa participación en los debates presupuestales puede deberse a que en estas reuniones, los legisladores tienen la oportunidad de generar vínculos más fuertes con elementos del sistema político estratégicos en sus agendas. Asimismo, defender algún ramo del presupuesto permite a los legisladores abanderar causas, que posteriormente podrán serles de utilidad, tanto en el interior de sus partidos, como en las contiendas electorales. Finalmente, debido a que a la Cámara de Diputados se le reconoce como el principal órgano de presupuestación, la correcta utilización de los recursos es un logro político que significa menores costos al momento de reclamar el crédito, tanto para legisladores, como para los partidos políticos representados en la comisión.³⁷⁴

Tenemos que reconocer que el impacto de los dictámenes de la Comisión de Desarrollo Social en torno al presupuesto, es un asunto que supera los alcances de este trabajo. Sin embargo, podemos adelantar que en todas las resoluciones, hubo una evidente disposición por parte de los representantes para construir oportunamente las mayorías necesarias en la consecución del objetivo presupuestal que manda la Ley general de desarrollo Social.³⁷⁵

4.5.- Equilibrio representativo en la Comisión de Desarrollo Social.

Estimando los argumentos de Melissa Williams, el equilibrio procedimental y en la toma de decisiones es otra característica operativa necesaria para lograr una representación receptiva. Según Melissa Williams, el equilibrio consiste en la capacidad para orientar las decisiones de una legislatura hacia el bienestar colectivo, armonizando democráticamente las distintas demandas e intereses del proceso político social sin excluir las necesidades de minorías. Un proceso representativo equilibrado

³⁷⁴ Los debates del presupuesto para el desarrollo social se pueden consultar en las versiones estenográficas de las reuniones de comisión los días 14 de noviembre de 2006, 30 de octubre de 2007 y 17 de septiembre de 2008.

³⁷⁵ El tiempo promedio entre la recepción del documento y la creación de un dictamen fue de tres semanas. El artículo 18 de la Ley General de Desarrollo Social manda que los fondos destinados al desarrollo social no sean menores al ejercicio inmediato anterior. El proyecto presupuestal debe tener en cuenta el ascenso mínimo conforme al incremento del PIB y el incremento inflacionario.

Téngase como ejemplo de la eficiencia presupuestal el que la comisión impidió que hubiera una reducción al presupuesto de 2008 con respecto del de 2007, pues el proyecto del Ejecutivo sugería el gasto en desarrollo social de 37 582.9 mdp., siendo que en 2007 había sido de 38162.7 mdp., implicando una contracción de 579.8 mdp.

implica que las agencias de representación en la asamblea emitan juicios en torno a qué intereses merecen ser tenidos en cuenta en su práctica legislativa.³⁷⁶

Por lo general, estas interpretaciones se ven influenciadas por diversos aspectos como la competitividad entre agencias representativas, la estructura institucional de incentivos de éstas, las expectativas futuras de los legisladores, la percepción personal e institucional de los representantes en torno a las problemáticas nacionales, etc. Lo que hace de la representación un proceso constante en el cual las agencias de representación interpretan y jerarquizan las necesidades de la colectividad y buscan generar respuestas ante tales preferencias, mediante los recursos institucionales que tienen a su mano como representantes políticos, inclinándose por atender primordialmente aquellas demandas que consideran prioritarias en sus propias interpretaciones o aquellas que les proporcionarán ciertos beneficios.

Según la propuesta de Karpis y Eulau, la receptividad se puede manifestar en la sensibilidad de los legisladores hacia diferentes elementos del sistema a través de distintas formas de práctica representativa.³⁷⁷ Para conocer hacia qué elementos e intereses del sistema fueron más sensibles o receptivos los legisladores, se llevó a cabo una encuesta en la cual se les solicitó a integrantes de la Comisión de Desarrollo Social que enumeraran aquellos elementos del sistema que consideran prioritarios al momento de tomar decisiones públicas.

En la encuesta “Escala de prioridades representativas de los integrantes de la Comisión de Desarrollo Social” (en los anexos 4.13 y 4.14), el componente del sistema político que resultó prioritario para la mayoría de los miembros de la Comisión de Desarrollo Social fue el electorado pues casi el 60% de los diputados lo consideraron como un elemento muy importante del sistema.³⁷⁸

³⁷⁶ Melissa Williams, *Voice, Trust and Memory: Marginalized Groups and the Failings of Liberal Representation*, Princeton, Princeton University Press, 1998.

³⁷⁷ Heinz Eulau y Paul Karpis. “The Puzzle of Representation: Specifying Components of Responsiveness”, en *Legislative Studies Quarterly*, No. 3, Vol. 2, Agosto de 1977, pp. 233-251.

³⁷⁸ Los legisladores panistas fueron los más sensibles a este elemento, principalmente al electorado de sus distritos. Esto puede ser una continuidad de la estrategia parlamentaria implementada desde que del PAN era un partido de oposición y su única opción para competir contra una fuerza política hegemónica fue posicionarse en circunscripciones pequeñas.

Los diputados del PT, PVEM y PANAL dijeron estar inclinados por representar al electorado nacional, probablemente debido a que todos estos legisladores fueron electos por el principio de representación proporcional el cual los desvincula de los electorados locales. De acuerdo con las preferencias de sus representantes en comisión, el PRI parece seguir implementando una estrategia de representación nacional.

Los grupos vulnerables y los actores individuales (gobernadores, Presidente, etc.) ocuparon el segundo lugar dentro de las prioridades representativas de los legisladores, al haber existido un 16.6% de legisladores que los consideraron como muy importantes.³⁷⁹ En tercer lugar de importancia aparecieron los liderazgos partidistas, el 8.3% de los diputados encuestados los consideraron como elementos muy importantes en sus agendas.

Mientras que los legisladores del PAN tomaron en consideración al liderazgo central del partido y a su líder de bancada (33% de los legisladores del PAN consideraron al CEN como una de sus prioridades representativas), los priistas se centraron en satisfacer a sus facciones y al líder de bancada (33% de los priistas consideraron al liderazgo de bancada como prioritario). En el PRD, sólo un encuestado consideró a su partido como elemento de orientación de su gestión legislativa a través de una facción. Por su parte, los representantes del PVEM, PT y PANAL, no tuvieron en cuenta al partido y sus líderes como una de sus prioridades para realizar su proceso representativo.³⁸⁰

Los grupos de interés y los actores individuales, ocuparon la penúltima posición en las inclinaciones representativas de los miembros de la comisión.³⁸¹ Y los elementos con menor presencia en las agendas de los diputados fueron los medios de comunicación.³⁸²

³⁷⁹ Esto es atribuible a que el objetivo de esta comisión es atender aquellos grupos o zonas que se encuentren en situaciones de marginación. Los partidos que más sensibilidad mostraron hacia los grupos vulnerables fueron el PRD y el PT, enfocándose específicamente en campesinos, indígenas, adultos mayores y madres solteras.

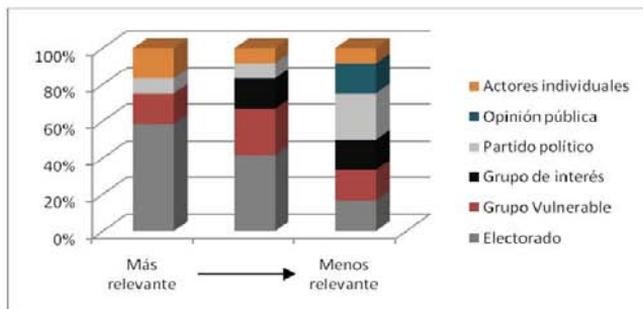
³⁸⁰ Los liderazgos partidistas aparecen conforme su importancia decrece en las agendas de los diputados. Dicho resultado refleja la tensión entre el trinomio dispersión/faccionalismo/competitividad/ que incentiva la independencia de los diputados y el marco jurídico formal que impide que los diputados dejen de considerar a sus líderes partidistas en su práctica legislativa porque estos últimos concentran recursos importantes como el financiero, la repartición de candidaturas o incluso la permanencia en comisiones.

³⁸¹ Solo en las respuestas de diputados del PRI y del PANAL se registró la presencia de grupos de interés. En el PANAL esto puede deberse al rol del SNTE en el funcionamiento y conformación del partido. En el PRI, se debe a que las corporaciones siguen teniendo cuotas legislativas.

Los actores individuales considerados por los diputados fueron gobernadores y el presidente de la república. Por pertenecer a su mismo partido, algunos legisladores panistas dijeron haber alineado cierta parte de su práctica a las demandas del Ejecutivo. Este mismo argumento parece explicar la consideración de los diputados priistas hacia los gobernadores.

³⁸² Únicamente diputados del PVEM y del PRD tomaron en cuenta a los medios. Esto puede deberse a que después de sus periodos legislativos, ambos legisladores buscaron puestos que requirieron apoyo mediático. Pablo Arreola Ortega (PT-PRD) contendió para la dirigencia de la facción perredista "Unidad Democrática Nacional", mientras que Verónica Velasco (PVEM) contendió por una candidatura a la gubernatura del Estado de México.

Gráfico 4.23.- Escala de prioridades representativas. Miembros de la Comisión de Desarrollo Social. Porcentajes, 2006-2009.



Fuente: Elaboración propia.

La consistente presencia de los ciudadanos en las agendas de los diputados, puede atribuirse a factores como la competitividad electoral que incentiva a que los diputados busquen gozar de la simpatía del elector para comicios futuros. Tómese como muestra el resultado de esta encuesta para reforzar el argumento de un sistemático debilitamiento de los partidos políticos. Lo anterior puede justificar las modificaciones que éstos han realizado al marco jurídico del Congreso a fin de incentivar mayor disciplina en los legisladores.

De acuerdo a la noción de principales en competencia, los cambios en el sistema político mexicano han producido una condición de incentivos para que los legisladores interpreten al electorado como uno de sus más importantes principales. Según Verba y Nie, la Comisión de Desarrollo Social pudiera ser un espacio receptivo de toma de decisiones públicas dado que existe una posible concurrencia entre las agendas de los legisladores y las demandas del electorado.³⁸³

El mencionado compromiso con el electorado parece estar dividido en función del principio electivo de los diputados. Los legisladores de RP, tuvieron una clara preferencia por el electorado nacional, mientras que los legisladores de MR tuvieron una mayor diversificación representativa respondiendo a sus distritos, a gobernadores y a sus líderes de bancada.

³⁸³ Sidney Verba y Norman Nie. *Participation in America: Political Democracy and Social Equality*, Nueva York, Harper and Row, 1972.

Cuadro 4.24.- Principio electivo y preferencias representativas de los miembros de la Comisión de Desarrollo Social. Porcentajes, LX Legislatura.

Primera preferencia representativa	Legisladores de Mayoría Relativa	Legisladores de Representación Proporcional
Electorado nacional	28.6%	80%
Electorado distrital	14.3%	0%
Grupo vulnerable	14.3%	20%
Gobernador	28.6%	0%
Líder de bancada	14.3%	0%
Total	100%	100%

Fuente: Elaboración propia.

Ya que la trayectoria de los diputados de MR tiende a la búsqueda de puestos de elección popular, fue más común encontrar a los líderes de bancada como elementos prioritarios en sus agendas. Puesto que los liderazgos partidistas controlan la repartición de candidaturas, los legisladores de MR son más proclives que los de RP a tener en cuenta a las cúpulas partidistas en su práctica legislativa. De esta manera, las preferencias de los diputados de MR tienen un notorio componente local, ya que, después de sus encargos, el 90% de estos diputados ocuparon algún puesto local (en el gobierno o en sus partidos) o contendieron por un puesto de elección popular.

Es inesperado que los diputados electos por el principio de RP no hayan considerado a sus liderazgos partidistas como orientadores de su práctica legislativa. Según lo planteado por Brian Crisp, se esperaría que este tipo de diputados, además de ocuparse de la repartición de beneficios agregados a nivel nacional, tiendan a orientar su práctica mediante el mandato de sus partidos políticos al deber su posición a alguna élite partidista.³⁸⁴

En este caso, suponemos que el aparente distanciamiento de los diputados de RP con sus partidos puede deberse a diversos factores. Debemos recordar que esta encuesta sólo toma en cuenta a un pequeño número de legisladores y de ninguna manera puede traducirse como una generalidad en el Congreso mexicano, no obstante los hallazgos sugieren que esta relación entre los legisladores de representación proporcional con sus partidos, merece ser atendida en futuras investigaciones.

³⁸⁴ Brian Crisp, "Incentives in Mixed-Member Electoral Systems", en *Comparative Political Studies*, Vol. 4, Num.10, Diciembre de 2007.

Volviendo a las explicaciones que pueden expresarse en torno a este comportamiento inesperado, consideramos que es probable que la cercanía de los legisladores encuestados con alguna élite o grupo de interés fuera de la estructura partidista (y de quienes dependa su carrera política futura) pudiera debilitar sus vínculos partidistas. Asimismo creemos que el sólido incrustamiento de estos políticos en la estructura partidista, les permite despreocuparse por hacer un constante fortalecimiento de sus nexos con el partido, salvo en las votaciones plenarios, aunque es posible que al momento de presentar iniciativas o de votar dictámenes, los legisladores tiendan a relajar sus posturas partidistas permitiéndose actuar a favor de otros intereses.

En el sentido de lo anterior, pudiéramos decir que al haber nexos tan sólidos de los legisladores con las élites partidistas o incluso con las coaliciones dominantes, los diputados pueden verse en una situación de mayor libertad al tener asegurada su posición en el partido sin la necesidad de agradar a sus dirigentes partidistas, asumiéndose lo anterior como un factor de contaminación del comportamiento esperado por parte de los legisladores de RP en palabras de Crisp.³⁸⁵

Cuadro 4.25.- Principio electivo y cargo inmediato posterior ocupado por los miembros de la Comisión de Desarrollo Social. Porcentajes, LX Legislatura.

Cargo inmediato posterior del diputado	Legisladores de MR	Legisladores de RP
Burocracia partidista nacional	0%	30%
Burocracia partidista local	40%	0%
Candidatura (elección popular).	40%	30%
Sindicato o corporación	0%	20%
AP Estatal	10%	10%
AP Federal	5%	10%
Iniciativa privada	5%	0%
Total	100%	100%

Fuente: Elaboración propia.

³⁸⁵ Brian Crisp, "Incentives in Mixed-Member Electoral Systems", en *Comparative Political Studies*, Vol. 4, Num.10, Diciembre de 2007.

Posiblemente debido a que los diputados de RP han afianzado sus vínculos con las cúpulas partidistas o con estructuras del partido, que les garantizarán algún puesto político posterior, estos legisladores no le dieron mucha importancia al liderazgo partidista en la Cámara y orientaron su práctica a satisfacer al electorado nacional. Esto último, es congruente con la cantidad de representados de estos diputados, pues los legisladores de RP deben atender grandes circunscripciones. Al terminar sus mandatos legislativos, estos diputados encontraron espacios en la burocracia partidista nacional, en sindicatos o intentando contender por gubernaturas generalmente.

Las preferencias representativas y la influencia de los liderazgos partidistas parecen estar vinculadas al principio electivo, mismo que tiende a jugar un papel determinante en el futuro político de los legisladores. En casos como el PRD y el PT, la pertenencia partidista pareció incentivar a la participación de los diputados en la comisión de desarrollo social ya fuera mediante un mayor involucramiento en actividades como las deliberaciones o mediante la presentación de iniciativas.

Podemos con lo anterior, notar una amplia diversificación de agendas que está influenciada por condiciones institucionales como el sistema electoral, las expectativas futuras de los diputados y sus vínculos con las cúpulas de sus partidos. En conjunto, todo esto dificulta la consecución de acuerdos en comisión y complica la tarea de los legisladores, en tanto que deben armonizar una gran cantidad de demandas con sus propios intereses y sin descuidar la noción de bienestar colectivo.

4.6.- Procesamiento de iniciativas en comisión y sus efectos en el régimen democrático.

El tratamiento de las iniciativas es una de las más importantes de las comisiones en el ámbito de la legislación, pues, al resolverse las iniciativas en las comisiones, éstas desempeñan un papel trascendental en el proceso legislativo que incluso, llega a tener un impacto en la calidad democrática y en la percepción colectiva de la representación legislativa, definiendo el rumbo de las políticas públicas y la eficiencia del Congreso.

Ya que esta actividad ha sido prioritaria para la gran mayoría de las comisiones en la nueva institucionalidad, gran parte de la contribución de las comisiones al funcionamiento de la democracia se concentra en la tarea de dictamen, por lo que conocer los asuntos dictaminados por la Comisión de Desarrollo Social es una manera de aproximarse a las inclinaciones representativas del órgano para

conocer las prioridades representativas de la comisión.³⁸⁶ En función de lo anterior, estudiaremos las iniciativas que fueron turnadas a la Comisión de Desarrollo Social, como rezagos o durante la LX Legislatura, en las que la comisión fue única dictaminadora y en aquellas en las que encabeza el dictamen conjunto.³⁸⁷

A pesar de que podríamos imaginar que aquellos diputados, con pasado legislativo, han adquirido ciertas habilidades de negociación legislativa que incrementen la posibilidad de éxito de sus iniciativas, esto no pareció ser así en la Comisión de Desarrollo Social. Las iniciativas de diputados sin experiencia legislativa, tuvieron más altos porcentajes de dictamen que aquellas provenientes de legisladores experimentados.

Cuadro 4.26.- Estado de las iniciativas turnadas a la Comisión de Desarrollo Social por diputados de cada principio electivo. Porcentajes, LX Legislatura.

Experiencia legislativa	Estado de la iniciativa	
	Dictaminada	Pendiente
Sí	10.5%	89.5%
No	21.4%	78.6%

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Luisa Béjar, Proyecto “El Poder Legislativo en México en dos gobiernos divididos”, UNAM, 2010.

Nota: Se incluyen datos de diputados de las legislaturas LVIII, LIX y LX.

Lo anterior, puede encontrar una explicación en las expectativas futuras de los legisladores. Mientras que el 54% de los legisladores no experimentados buscó un puesto de elección popular después de su mandato, únicamente el 36% de los diputados experimentados, siguieron este camino.

³⁸⁶ A pesar de que la Comisión de Desarrollo Social recibió una gran cantidad de puntos de acuerdo para su dictamen, estas figuras no serán consideradas en el presente estudio debido a que estos son pronunciamientos que no modifican directamente el marco institucional formal.

³⁸⁷ El orden procedimental de la comisión para el tratamiento de iniciativas le otorgó un papel fundamental al grupo de trabajo orientado principalmente por los miembros de la Mesa Directiva de la Comisión. En la LX Legislatura, este grupo tuvo en sus manos un total de 48 iniciativas en función de las cuales debió realizar una selección de aquellas que merecían ser atendidas prioritariamente. Según se acordó, el criterio más importante para la selección de iniciativas para su dictamen era la concordancia previa entre las perspectivas de los diputados con respecto a los temas que trataban las iniciativas. Es decir, para agilizar el desahogo de los rezagos, el presidente de la comisión encargó a los miembros del grupo de trabajo investigar acerca de qué iniciativas podían producir acuerdos en el pleno de la comisión al momento de ser votadas.

Por su parte, el 21% de los diputados con experiencia, encontró un puesto en la burocracia nacional de sus partidos, siendo que sólo el 7% de los diputados sin experiencia, consiguió estos cargos.

Cuadro 4.27.- Experiencia legislativa y cargo posterior de los legisladores que presentaron iniciativas a la Comisión de Desarrollo Social. Porcentajes.

Experiencia parlamentaria	Cargo inmediato posterior a su gestión parlamentaria							
	1	2	3	4	5	6	7	8
Sí	21.1%	5.3%	36.8%	15.8%	5.3%	5.3%	10.5%	.0%
No	7.1%	10.7%	46.4%	.0%	10.7%	3.6%	14.3%	7.1%

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Luisa Béjar, Proyecto "El Poder Legislativo en México en dos gobiernos divididos". UNAM, 2010.

Valores: 1= Burocracia partidista nacional/ 2= Burocracia partidista local/ 3= Candidatura a elección local/ 4= Sindicato o corporación/ 5= Administración Pública estatal o municipal/ 6= Administración Pública Federal/ 7= Candidatura a elección local

Nota: Se incluyen datos de diputados de las legislaturas LVIII, LIX y LX.

Estos datos indican que los legisladores sin experiencia tienen más incentivos para dar seguimiento a sus iniciativas, dedicando esfuerzos para su dictamen, pues como hemos visto, las iniciativas dictaminadas son recursos de campaña eficaces y solicitados por los diputados. La experiencia en el desarrollo social tuvo una incidencia positiva en el dictamen de las iniciativas. Gran parte de las iniciativas provenientes de diputados con experiencia en el desarrollo social fueron dictaminadas.

Cuadro 4.28.- Experiencia legislativa de los legisladores y estado de sus iniciativas en la Comisión de Desarrollo Social.

Experiencia parlamentaria	Estado de la iniciativa	
	Dictaminada	Pendiente
Sí	21.7%	78.3%
No	12.5%	87.5%

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Luisa Béjar, Proyecto "El Poder Legislativo en México en dos gobiernos divididos". UNAM, 2010.

Nota: Se incluyen datos de diputados de las legislaturas LVIII, LIX y LX.

Teniendo en cuenta que todas las iniciativas presentadas por este tipo de diputados experimentados presentaron un dictamen negativo, es imposible afirmar que la experiencia en el desarrollo social genera iniciativas de mayor calidad o que tengan más posibilidades de tener dictámenes positivos. En este sentido, el hecho de que las iniciativas de estos diputados hayan tenido porcentajes más altos de dictamen, puede atribuirse a que el mismo grupo de trabajo de la Comisión de Desarrollo Social decidió dar prioridad a aquellas iniciativas provenientes de legisladores reconocidos como expertos en el tema.

El reparto regional y grupal de bienes mediante iniciativas fue superado por los intentos de proporcionar bienes colectivos a la sociedad mexicana, pues de las iniciativas que la comisión recibió, el 83% buscaron repartir bienes de carácter colectivo.³⁸⁸

Este tipo de reparto puede estar relacionado al hecho de que las necesidades regionales se atienden desde los programas sociales, los cuales la Cámara reparte con el balanceo del presupuesto. Ahora bien, la escasa atención a grupos específicos puede deberse a que los legisladores perciben que su tarea es orientar a la política social mediante un principio abstracto y general, además de que al beneficiar a un solo grupo, su vinculación con el electorado (elemento del sistema político que resulta muy importante para los diputados) puede verse acotada.

Otra explicación para la preeminencia de los bienes colectivos en las iniciativas se puede encontrar en el sistema electoral. Dado que los liderazgos partidistas conservan la capacidad de nominar candidatos, la práctica legislativa de los representantes tenderá a buscar el mejoramiento de la reputación de su partido en el país, ya que esto les puede generar un futuro político menos incierto.

³⁸⁸ Los bienes colectivos son equitativos al momento de su repartición y toda la sociedad disfruta de ellos. Por su parte, los bienes grupales son beneficios semi-excluyentes, otorgados a ciertos grupos de la sociedad. Generalmente los bienes grupales se distribuyen en forma de oportunidades de vida para determinados conglomerados sociales, mientras que los beneficios colectivos (empleos, estabilidad monetaria, servicios de salud, baja inflación, medio ambiente limpio) tienen un carácter general en cuanto a su distribución y aprovechamiento.

Al repartir estos dos tipos de bienes, los gobiernos tienen como meta producir el desarrollo integral de la sociedad. A pesar de que los bienes grupales busquen beneficiar de manera directa e inmediata a un segmento determinado de la sociedad y aún cuando esta repartición genera costos y cargas para otras parcelas de la sociedad, si se hace una eficiente y correcta repartición de estos beneficios, se está contribuyendo a que en el largo plazo, se alcance el desarrollo de la colectividad. Si los bienes grupales se ven desde la perspectiva del desarrollo social, estos pueden ser entendidos como inversiones y como objetos de redistribución que proveen beneficios a ciertos subgrupos de ciudadanos que requieren de estos bienes. En un plano ideal los políticos diseñan tal redistribución en busca del desarrollo social, mientras que desde una perspectiva realista, los legisladores reparten estos bienes para consolidar e incrementar el tamaño de su apoyo ciudadano y de sus coaliciones electorales. Véase Herbert Kitschelt y Steven Wilkinson. "Citizen-political linkages: an introduction", en Kitschelt, Herbert y Wilkinson, Steven (coords). *Patrons, Clients and Policies*, Nueva York, Cambridge University Press, 2007, p.2.

Los partidos tuvieron cierta influencia en el nivel de agregación de las iniciativas. Las propuestas de legisladores del PRI constituyeron el mayor porcentaje de reparticiones grupales, y dentro de este partido, casi el 30% de las iniciativas fueron de carácter grupal. Por su parte los representantes del PAN y del PRD dirigieron más del 90% de sus iniciativas a la colectividad, mientras que todos los diputados del PVEM, el PANAL y ALTERNATIVA presentaron iniciativas colectivas. (Anexo 4.30).

Los grupos que el PRI intentó beneficiar con sus iniciativas fueron niños, indígenas y grupos en situación de vulnerabilidad o pobreza extrema. Esta estrategia de los legisladores priistas de involucrarse en repartir beneficios para ciertos grupos, puede responder a una búsqueda del partido o de los mismos legisladores por impulsar respuestas focalizadas con el objeto de vincularse sólidamente con ciertos grupos de la sociedad.

El hecho de que los partidos minoritarios hayan presentado únicamente iniciativas colectivas, puede deberse a que la gran mayoría de sus legisladores fueron electos mediante el principio de RP, que los hace representantes de electorados amplios. También, puede deberse a que la estrategia de los partidos sea la de generarse una imagen pública a nivel nacional y no teniendo como blanco sólo a ciertos grupos.

A pesar de haber una diferencia de 11%, los legisladores electos mediante el principio de RP tendieron más a la repartición de bienes colectivos que los diputados de MR mediante iniciativas. Esto muestra cierta consistencia con los resultados de la encuesta de preferencias representativas, explicada en el acápite anterior. Se refuerza entonces el argumento de que, los diputados de RP están vinculados a electorados más amplios y por tanto buscan satisfacer necesidades nacionales y no de grupos o regiones determinadas. (Véase anexo 4.31).

Que la mayor parte de las iniciativas dictaminadas en comisión, haya buscado la repartición de bienes colectivos, indica que la gestión del desarrollo social aún se planea como una política de bienestar común dado que el interés por generar beneficios focalizados a grupos o regiones como lo plantea la Ley General de Desarrollo Social, sigue siendo responsabilidad del Ejecutivo que cuenta con una mayor capacidad burocrática para hacer este tipo de reparto de bienes.

Cuadro 4.29.- Tipo de bienes repartidos y relación presentación-dictamen. Iniciativas turnadas a la Comisión de Desarrollo Social, LX Legislatura.

Bien	Total de iniciativas	Iniciativas dictaminadas	Presentadas-dictaminadas.
Colectivo	40	6	15%
Grupal	8	2	25%

Fuente: Elaboración propia.

Nota: Se incluyen los rezagos que recibió la comisión de las legislaturas LIX y LVIII.

El grupo que más iniciativas recibió en su favor fueron los niños. Al igual que los indígenas, el 100% de las iniciativas que apuntaron a beneficiar a este grupo, provinieron del PRI. Por su parte, las mujeres fueron el objetivo del PAN y del PANAL. Por último, tanto el PRD como el PAN buscaron beneficiar a las familias con sus iniciativas.

Un elemento que influyó fuertemente en la receptividad de la comisión hacia las distintas iniciativas que le fueron turnadas, fue el principio electivo de los legisladores. El 80% de las iniciativas dictaminadas provinieron de diputados electos mediante el principio de representación proporcional. Posiblemente, esto se deba a que, por su cercanía con la estructura partidista, las iniciativas de los diputados de RP cuentan con un mayor apoyo por parte de sus liderazgos y las comisiones tienden a destinar más esfuerzos al tratamiento de sus propuestas.

Cuadro 4.23.- Principio electivo y relación presentación-dictamen. Iniciativas turnadas a la Comisión de Desarrollo Social, LX Legislatura.

Principio electivo	Total de iniciativas	Iniciativas dictaminadas	Presentadas-dictaminadas.
MR	25	2	8%
RP	15	4	26%

Fuente: Elaboración propia.

Nota: No se consideraron las iniciativas presentadas a nombre de grupos parlamentarios ni las provenientes de legislaturas locales.

Nota: Se incluyen los rezagos que recibió la comisión de las legislaturas LIX y LVIII.

Por su parte, las demandas materiales fueron las que más atención recibieron por los legisladores al momento de presentar iniciativas. Posiblemente esto se deba a que la política social no puede enfocarse a solucionar problemas de carácter posmaterial en tanto que las necesidades básicas de la sociedad mexicana aún siguen insatisfechas. En México todavía son muy altos índices de pobreza, marginación, analfabetismo y desnutrición. Eso obliga a que los legisladores se esfuercen por resolver estos problemas antes que ver la forma de mejorar la coexistencia entre grupos, fortalecer la autodeterminación, etc.

En consecuencia, la mayoría de las iniciativas dictaminadas en la Comisión de Desarrollo Social, respondían a demandas materiales.³⁸⁹ No obstante, el porcentaje relativo de demandas materiales y posmateriales no tiene una clara diferencia, lo cual significa que estos dos problemas coexisten en las agendas de los diputados.

Contrastando estos resultados con los postulados de Ronald Inglehart, podemos ver que en México, la solución a problemas materiales es una práctica recurrente en el ámbito legislativo. No consideramos que lo anterior se deba a que la sociedad mexicana no muestra aún valores pos materiales, sino que creemos que ambas demandas coexisten, sin embargo, la solución de problemas materiales puede generar mejores réditos a los legisladores en tanto que es más inmediata y notoria para los representados.

Cuadro 4.24.- Tipo de demandas atendidas y relación presentación-dictamen. Iniciativas turnadas a la Comisión de Desarrollo Social, LX Legislatura.

Demanda	Total de iniciativas	Iniciativas dictaminadas	Presentadas-dictaminadas.
Material	30	5	17%
Posmaterial	18	3	16%

Fuente: Elaboración propia.

Nota: Se incluyen los rezagos que recibió la comisión de las legislaturas LIX y LVIII.

³⁸⁹ Las demandas posmateriales son aspiraciones basadas en valores político-morales, éticos, estéticos o afectivos que buscan la autorrealización de las personas. Entre ellas podemos incluir la libertad de decidir sobre el propio cuerpo, el derecho a un medio ambiente sano, la igualdad racial y de género, etc. Véase Ronald Inglehart. *Culture Shift in advanced industrial society*, Nueva Jersey, Princeton University Press, 1990, y Ronald Inglehart. *Modernization and Postmodernization. Cultural, Economic and Social Change in 43 Societies*, Nueva Jersey, Princeton University Press, 1997.

Finalmente, la pertenencia partidista de los legisladores, cuyas iniciativas fueron atendidas en la Comisión de Desarrollo Social, no pareció jugar un papel muy importante en las decisiones de la comisión. El PRI fue el partido con el mayor número de dictámenes, sin embargo se debe tener en cuenta que este fue el partido que más iniciativas presentó. Es importante señalar que los tres partidos con mayor representación en la Cámara tuvieron porcentajes de dictamen muy similares en la comisión. Y al PVEM y a ALTERNATIVA se les dictaminaron todas sus iniciativas, aunque éstas fueron en sentido negativo.

Cuadro 4.30.- Partido político y relación presentación-dictamen. Iniciativas turnadas a la Comisión de Desarrollo Social, LX Legislatura.

Partido	Total de iniciativas	Iniciativas dictaminadas	Presentadas-dictaminadas.
PAN	9	*1	11%
PRI	21	3	14%
PRD	12	1	8%
PVEM	2	2	100%
ALT	1	1	100%

Fuente: Elaboración propia.

Nota: Se incluyen los rezagos que recibió la comisión de las legislaturas LIX y LVIII.

No se consideraron las iniciativas provenientes de legislaturas locales no las presentadas por de los partidos PT, CONVERGENCIA ni ALTERNATIVA por no haber tenido participación mediante iniciativas en todas las legislaturas.

*Única con dictamen positivo.

La única iniciativa que se dictaminó como positiva en la Comisión de Desarrollo Social, durante la LX Legislatura, provino de un conjunto de diputados del PAN en la LIX Legislatura.³⁹⁰ En dicha iniciativa la comisión fue única dictaminadora y debió analizar la reforma a diversas disposiciones de la Ley de Asistencia Social. La señalada iniciativa, intentaba repartir un beneficio grupal, enfocado al beneficio de las familias incrementando las atribuciones de la Secretaría de Salud y del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia. A partir de la iniciativa antes mencionada, la Secretaría de Salud debería de coordinar un sistema de información en materia de asistencia social, con énfasis en temas de familia, así como realizar y apoyar estudios en materia de asistencia social, particularmente en temas de familia.

³⁹⁰ La iniciativa fue presentada el 27 de abril del 2006 por Celia Montes de Oca y Cabrera, Gabriela Miranda Campero López Malo y Guillermo Tamborrel Suárez y se dictaminó positivamente el 22 de febrero de 2007.

A nuestro parecer, las causas que llevaron a que esta iniciativa fuera aprobada, fueron muy diversas. No obstante, entre estos destacan que la Mesa Directiva de la comisión, habló de este asunto como una prioridad dentro del conjunto de iniciativas rezagadas por considerar que las familias, fueron el grupo más vulnerable dentro de la sociedad mexicana.³⁹¹ Asimismo, coincidimos en que el apoyo directo al tratamiento familiar fue un asunto pendiente en la administración presidencial previa a la de Felipe Calderón, por lo cual el Ejecutivo buscó aproximarse a través de legisladores de su partido para atender ese aspecto de la política social. Posiblemente, el empuje que el ejecutivo le dio a esta iniciativa en las negociaciones contribuyó a su dictamen.³⁹²

A la luz de las consideraciones sobre el trabajo de la Comisión de Desarrollo Social que hemos desarrollado en esta investigación, una de las principales causas para el dictamen de esta iniciativa es el tiempo en el que fue presentada. Como lo vimos, el rezago legislativo fue prioritario para el grupo de trabajo de la comisión. No obstante, el hecho de que la comisión haya dejado un gran porcentaje de rezagos pendientes para su dictamen, nos indica que la iniciativa debió tener otras características para haber sido seleccionado por el grupo de trabajo para ser dictaminada. Entre las diversas explicaciones basadas en la naturaleza misma de la iniciativa, encontramos que tal vez la más importante sea que el acuerdo entre los legisladores, se produjo en esta iniciativa debido a que si ésta se convertía en política pública, generaría muy bajos costos tanto políticos como económicos, y su aplicación no implicaría hacer un balance del presupuesto imponiendo cargas o restando beneficios a algún elemento del sistema político. Es decir, se dictaminó una iniciativa que era potencialmente neutra en los costos que significaría para los actores del sistema, siendo así el criterio de bajos costos uno de los principales motivadores del dictamen.

En términos generales, el procesamiento de las iniciativas en la Comisión de Desarrollo Social guardó una estrecha relación con la receptividad de la Mesa Directiva al momento de realizar la agenda, con respecto a temas de alcance colectivo, que buscaron mejorar las condiciones materiales de vida de la sociedad en su conjunto.

³⁹¹Entrevista al Mtro. José Luis Sánchez Barragán (asistente técnico de la Comisión de Desarrollo Social), el día miércoles 6 de mayo de 2009 en la II. Cámara de Diputados.

³⁹² Adolfo Rogelio Cogro Calderón, Miriam Rodríguez Vargas y Jorge Alberto Pérez Cruz. "Un análisis de la política social en México a través de los programas implementados por la secretaría de desarrollo social y su relación con la descentralización de funciones: una mirada desde lo local", en *Iberofórum*. Revista de Ciencias Sociales de la Universidad Iberoamericana. Año V, No. 9. Enero-Junio de 2010, pp.1-35.

Reconocemos también, la posibilidad de que la presidencia de la comisión haya jugado un importante papel en la conducción del trabajo de legislación, influyendo en la dirección de los esfuerzos de la comisión para dictaminar. Al estar presidida por un legislador priista, el más bajo porcentaje de iniciativas pendientes para su dictamen en la comisión, fue de los diputados priistas. Y cuando el PAN presidió la comisión en las legislaturas anteriores, las iniciativas de diputados de este partido fueron las que mayores porcentajes de dictamen presentaron. Véase la siguiente tabla.

Cuadro 4.31.- Pertenencia partidista de los presidentes de la comisión e iniciativas pendientes para su dictamen. Porcentajes, Legislaturas LVIII-LX.

	PAN		PRI
	LVIII Legislatura	LIX Legislatura	LX Legislatura
Pendientes PAN	0%	50%	88.9%
Pendientes PRI	66.7%	66.7%	85%
Pendientes PRD	0%	75%	91%

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Luisa Béjar, Proyecto "El Poder Legislativo en México en dos gobiernos divididos". UNAM, 2010.

Los posibles conflictos que pudiera haber generado la pluralidad en la comisión, intentaron ser resueltos mediante la preconfiguración de acuerdos y una preselección de iniciativas en función de la viabilidad para el acuerdo mediante un criterio de selección de aquellos asuntos que no generaron divergencias evidentes entre las posturas de los distintos grupos parlamentarios.

Es difícil saber si la comisión mantuvo una visión de largo plazo de la política social, o si la competitividad y otras características del sistema, incentivaron la satisfacción de necesidades de corto plazo. La visión estructural de la comisión, se observó sobre todo en torno al presupuesto. Algo que sí se puede adelantar es que al no haber lineamientos formales que orienten a los legisladores en el tratamiento de la política social, y al ser la Mesa Directiva el órgano que mediante negociaciones tomó las decisiones sobre los asuntos que habrían de ser tratados en el pleno, la orientación legislativa del desarrollo social es eminentemente política.

De este estudio de la Comisión de Desarrollo Social, hemos concluido que ésta, es un órgano fundamental para la legitimidad de la democracia en tanto que se constituye como el espacio gubernamental de deliberación, debate y construcción de la representación política, que ha asumido el compromiso de resolver los problemas de desigualdad, pobreza y falta de oportunidades para los

mexicanos. Su desempeño como arena de vigilancia, salvaguarda, planificación y mejora continua de la política social, resulta un argumento crucial para la legitimidad del régimen.

La representación en la comisión, no se relacionó directamente con la presentación o dictamen de programas de gobierno sino que tuvo un referente muy importante en la eficiencia con la que se redistribuían los recursos materiales de la sociedad. De esta forma, podemos ver que la política social aún se encuentra en la fase de repartición de la riqueza y de reparación de las desigualdades económicas. En este sentido, la creación de programas e infraestructura por parte de las gestiones anteriores, cuando el desarrollo estuvo en manos del Ejecutivo, contribuyó a consolidar el desarrollo social como un compromiso social del estado que se mantiene operativo y cada vez más sólido.

Confirmamos entonces, que la comisión fue un órgano plural, cuya conformación numérica fue consistente con la presencia de las distintas fracciones parlamentarias en la Cámara. Este pluralismo no se limitó al aspecto numérico, sino que permitió que todos los integrantes de la comisión participaran en cada una de las actividades del órgano. La participación de los diputados en las reuniones plenarias de comisión dependió de su pertenencia partidista (en los casos del PRD y del PT), de su principio electivo, su experiencia parlamentaria y el rumbo hacia el cual deseaban llevar su carrera política. Esta participación de los diputados fue selectiva en tanto que los legisladores se involucraron en aquellas actividades que podían generarles vínculos sólidos con elementos del sistema o una buena reputación.

A través de reglas no escritas (como negociar la conformación de la agenda y de abrir la posibilidad para que los legisladores interesados en cada asunto participaran en sus principales procesos), la Mesa Directiva contribuyó a que la comisión fuera un ambiente propicio para la toma de decisiones. Posiblemente, el mayor logro democrático de la mesa directiva fue su apertura para que todos los integrantes de la comisión negociaran la conformación de la agenda año con año. La Mesa, fue un espacio deliberativo fundamental para los trabajos de comisión en el cual se percibió flexibilidad y disposición para conseguir acuerdos entre fracciones parlamentarias a pesar de que la confrontación entre posturas e intereses partidistas o de los mismos legisladores fue poco constante tanto en el proceso de construcción de la agenda como en las deliberaciones plenarias de comisión.

A diferencia de la tendencia observada en las legislaturas sin mayorías, la agenda de la Comisión de Desarrollo Social dio un mayor peso a sus funciones de vigilancia, recopilación de información, y revisión presupuestal. Esta conformación de la agenda en comisión se atribuye a que

históricamente se ha generado una división de funciones entre poderes públicos en la cual el Ejecutivo ha asumido la responsabilidad de generar programas sociales, mientras que el Legislativo ha cumplido con el papel de vigilarlos, sistematizarlos y contribuir a su correcta implementación.

De acuerdo a su peso específico en la agenda de comisión y por los altos niveles de participación registrados en las reuniones de análisis presupuestal, pudimos notar que la noción representativa de la Comisión de Desarrollo Social estuvo vinculada a la defensa de los intereses de la ciudadanía mediante el cálculo, deliberación y redistribución del ingreso a través de las transferencias gubernamentales. La justicia redistributiva, mediante el análisis y el balanceo del presupuesto para el desarrollo social, fue el ámbito de acción más recurrente en la agenda.

En cuanto al ámbito legislativo de su acción, la Comisión de Desarrollo Social pareció ser poco eficiente, en tanto que sus índices de dictamen fueron menores que los del resto de las comisiones. No obstante, al conocer la naturaleza de los asuntos confiados a la comisión, y el esquema de procesamiento de ésta, es posible justificar tales índices. Debido a la complejidad del ámbito de su competencia, los encargados de revisar las iniciativas y puntos de acuerdo del desarrollo social debieron hacer análisis técnicos profundos que constantemente demandaron recursos económicos y humanos.

Lo anterior, llevó a que la comisión construyera un esquema de procesamiento en el cual la Mesa Directiva delegó en un grupo de trabajo la tarea de hacer los análisis técnicos y jurídicos de las iniciativas turnadas a la comisión. Este esquema de procesamiento originó una deliberación de tipo anacrónica, en la cual, los diputados hacían llegar sus posturas y proposiciones al grupo de trabajo y no se confrontaban directamente en las reuniones plenarias de comisión. El grupo de trabajo de la comisión fue utilizado como un elemento de intermediación de intereses, que en sus proyectos de dictamen buscó incluir las posturas de los legisladores de la comisión. Es decir, el hecho de que los diputados tuvieran que hacer llegar por separado sus observaciones al grupo de trabajo mientras éste hacía los dictámenes, generó un modelo de deliberación anacrónico, no presencial, en el cual, los integrantes del grupo de trabajo articulaban en sus resoluciones los distintos intereses de los diputados para fusionarlos en dictámenes que no causarían confortaciones al momento de ser votadas en el pleno.

Que el grupo de trabajo de la comisión recibiera las iniciativas sin haber un debate plenario previo, en el cual se decidiera qué asuntos serían atendidos, generó que la Mesa Directiva decidiera

qué asuntos merecían ser dictaminados para posteriormente ser votados. Así, la Mesa Directiva se constituyó como el filtro previo al debate plenario de la comisión que definía las iniciativas que iban siendo dictaminadas conforme avanzaba la legislatura. En otras palabras, a pesar de que los miembros podían participar en el proceso de construcción de los dictámenes, la decisión sobre qué asuntos serían dictaminados, fue una facultada casi exclusiva de la Mesa Directiva que actuaba por medio del grupo de trabajo de la comisión.

El hecho de que el grupo de trabajo fuera el órgano más importante en la creación de dictámenes, hizo que la viabilidad de éstos se definiera aparentemente mediante criterios técnicos y no fue producto de deliberaciones que confrontaran intereses políticos, ideologías o percepciones sobre las necesidades sociales. Ésta, puede ser otra de las razones por las cuales se observó poca actividad deliberativa en el pleno de la comisión, pues al centrarse los dictámenes en criterios de técnica jurídica, los legisladores tenían un rango de participación limitado cuando los dictámenes llegaban hasta ellos.

Los integrantes de la Comisión de Desarrollo Social parecieron tener poco interés de presentar iniciativas relativas al desarrollo social. El grado de sensibilidad de los miembros de la comisión hacia este tema, se relacionó con su puesto dentro de la comisión, con sus expectativas futuras, y con su pertenencia partidista. Los miembros de la mesa directiva de la Comisión de Desarrollo Social, fueron quienes más iniciativas presentaron en relación al desarrollo social. Esto puede deberse a que estos legisladores saben que poseen capacidad de agencia dentro de la comisión y creen tener la ventaja de poder incluir sus incitativas en la agenda. A su vez, se puede deber a que al ser reconocidos ante la opinión pública, el electorado y sus partidos como los principales responsables de la gestión del desarrollo social en la Cámara, estos diputados buscaron alinear su práctica legislativa con dichas expectativas

Ahora bien, en su función de procesamiento de iniciativas, la comisión le dio prioridad al rezago legislativo. Asimismo, la gran mayoría de los dictámenes de la comisión fueron para iniciativas presentadas por legisladores electos mediante el principio de RP. Con esto puede estimarse que las cúpulas partidistas jugaron un papel importante en este proceso. Posiblemente los liderazgos partidistas buscaron acercarse a la Mesa Directiva de la comisión para apoyar el dictamen de iniciativas presentadas por los diputados más allegados a estas élites.

Además del principio electivo de los legisladores, otra variable que pareció haber influido en el dictamen de las iniciativas, fue el partido al que pertenecían los presentadores de las iniciativas. En la LX Legislatura, el mayor porcentaje de iniciativas dictaminadas fue para los representantes del PRI. Al contrastar este dato con el porcentaje de dictámenes de legisladores del PAN mientras la comisión fue presidida por ese partido, pudimos ver que hay una relación con el partido que preside la comisión y los dictámenes que ésta produce, siendo la comisión, naturalmente más sensible y dedicando más esfuerzos a dictaminar iniciativas de legisladores pertenecientes al mismo partido que el presidente de comisión.

Debemos agregar que una gran cantidad de dictámenes emitidos por la comisión fueron en sentido negativo. La calidad de las iniciativas fue uno de los factores determinantes para el alto número de rechazos o dictámenes negativos en comisión. Esto pareció estar relacionado con la baja experiencia legislativa y en los temas de la política social de los legisladores que presentaron iniciativas que fueron posteriormente analizadas por la Comisión de Desarrollo Social. Igualmente, la lejanía temática de las comisiones a las que pertenecen estos legisladores con la política social, pudo ser un factor para la existencia de diversas iniciativas poco viables y con escasa calidad jurídica.

En la investigación, se comprobó que desde su creación, la Ley General de Desarrollo Social ha servido como un referente jurídico de alta relevancia en la gestión legislativa de la política social. La Ley General de Desarrollo Social es el ordenamiento que finalmente introduce el tratamiento de la política social como un asunto de alto nivel técnico en la agenda de la Cámara de Diputados. Garantiza el tratamiento programático de las demandas de la sociedad en torno a la política social, como una tarea representativa que requiere de la mayor eficacia por parte de la comisión encargada de su atención. Y permite que el marco normativo de la política social se adecúe a las necesidades de la compleja sociedad mexicana.

Entre otras cosas, este ordenamiento contribuyó al posicionamiento institucionalizado del desarrollo social en el ámbito legislativo, incrementando el debate, la deliberación y las iniciativas en torno a este tema de interés nacional. Gracias a esta ley, los representantes populares han podido legislar la política social de forma precisa y focalizada. La comisión de Desarrollo Social se vio beneficiada por la Ley General de Desarrollo Social, en tanto que permitió que las decisiones de este órgano tuvieran referentes objetivos en programas y recursos para el mejoramiento continuo de la política social.

Asimismo, la presencia de los partidos políticos en las agendas de los legisladores, pareció estar relacionada con el principio electivo de éstos. Si bien, los diputados electos por RP consideraron a sus partidos como elementos poco relevantes dentro de sus agendas, los de MR fueron más proclives a incluir a sus partidos en sus preferencias representativas. Esto lo atribuimos principalmente a dos cosas: la fortaleza del vínculo con las élites partidistas y las expectativas futuras de los legisladores. Mientras que los legisladores de RP, generalmente muestran vínculos más estables con la élite partidista, no es necesario que estos busquen reforzar su posición dentro del partido mediante la satisfacción de intereses partidistas. Es probable que la cercanía de los legisladores encuestados con alguna élite o grupo de interés fuera de la estructura partidista (y de quienes dependa su carrera política futura) pudiera debilitar sus vínculos partidistas. Asimismo creemos que el sólido incrustamiento de estos políticos en la estructura partidista, les permite despreocuparse por hacer un constante fortalecimiento de sus nexos con el partido, salvo en las votaciones plenarios, aunque es posible que al momento de presentar iniciativas o de votar dictámenes, los legisladores tiendan a relajar sus posturas partidistas permitiéndose actuar a favor de otro intereses.

En el sentido de lo anterior, pudiéramos decir que al haber nexos tan sólidos de los legisladores con las élites partidistas o incluso con las coaliciones dominantes, los diputados pueden verse en una situación de mayor libertad al tener asegurada su posición en el partido sin la necesidad de agrandar a sus dirigentes partidistas, asumiéndose lo anterior como un factor de contaminación del comportamiento esperado por parte de los legisladores de RP. A esto debemos añadir que la mayoría de los representantes electos por el principio de RP logró ocupar cargos en la burocracia partidista o en alguna dependencia gubernamental después de su periodo legislativo. Esto último confirma que estos legisladores no requieren fomentar un vínculo con los intereses partidistas durante su estancia en el Congreso, pues su futuro político está garantizado dentro de la estructura partidaria.

Por su parte, los legisladores electos por MR tendieron a buscar candidaturas a puestos de elección popular después de su estancia en la Cámara. Dado que la repartición de candidaturas es un proceso que muestra ciertos niveles de competencia y a la vez depende de los liderazgos partidistas, estos legisladores que no tienen un fuerte arraigo dentro de la estructura partidista salvo por su pertenencia a facciones o por su reputación personal, intentaron satisfacer las demandas de sus partidos mientras fueron diputados con el objetivo de fortalecer sus lazos con las dirigencias que posteriormente decidirían sobre sus futuras candidaturas.

La diversificación de agendas de los representantes está entonces influenciada por condiciones institucionales como el sistema electoral, las expectativas futuras de los diputados y sus vínculos con las cúpulas de sus partidos. En conjunto, todo esto representó un serio obstáculo para la consecución de acuerdos en comisión y complicó la tarea representativa de los legisladores en tanto que debieron de armonizarse una gran cantidad de demandas con los propios intereses de los diputados sin descuidar la noción de bienestar colectivo.

Finalmente, consideramos que el desempeño eficiente de las comisiones legislativas, es el componente más importante que requiere la Cámara de Diputados para evitar que la representación parlamentaria se vea rebasada por los requerimientos de la colectividad. Los liderazgos partidistas lograron influir en ciertos aspectos de la comisión como los asuntos en los que se involucraban los diputados, las resoluciones finales en torno al presupuesto y los dictámenes. No obstante, lo que determinó la dinámica de la comisión no fue la interacción entre intereses de fracciones partidistas, sino las ambiciones y expectativas de los legisladores y la forma en que éstos calculaban su involucramiento en las actividades de comisión en función de traducirlas en ventajas para su carrera.

Para incrementar la receptividad en la nueva institucionalidad de la Cámara de Diputados, consideramos imperante la creación de una instancia legislativa técnicamente especializada en los distintos ámbitos de competencia de las comisiones que esté encargada de llevar a cabo revisiones sistemáticas sobre las iniciativas presentadas por los diputados antes de que sean turnadas a comisión.

Hemos visto que el uso indiscriminado del recurso de presentación de iniciativas, como mecanismo de vinculación de las agencias representativas con los elementos del sistema, ha generado una sobrecarga de las comisiones legislativas, generando rezagos y varios asuntos pendientes para su dictamen. El órgano de revisión aquí sugerido tendría la función de determinar la viabilidad jurídica, técnica y económica de las iniciativas y haría a su vez recomendaciones para incrementar la calidad de éstas. Así, las comisiones harían un mejor uso de sus recursos materiales, humanos y económicos. Lo anterior podría incrementar la eficiencia de las comisiones en el sentido de que éstas recibirían propuestas acabadas y altamente calificadas incrementando la calidad deliberativa de sus reuniones.

Conociendo los resultados positivos en la Comisión de Desarrollo Social y, dado que la organización de seminarios y juntas informativas ha ocupado poco espacio en las agendas de las comisiones desde el año 2000, se recomienda incrementar el uso de de mecanismos de capacitación continua para los legisladores y sus asesores. Con esto, sería posible incrementar el nivel de

profesionalización de los legisladores y entonces, esperar mayor calidad en sus iniciativas, intervenciones y deliberaciones.

La falta de un reglamento interno como parte del pacto institucional formal dentro de las comisiones, puede llevar a que, sólo algunos integrantes de la comisión (generalmente los miembros de las mesas directivas), tengan suficientes incentivos para involucrarse en la consecución de metas colectivas. Sin embargo, la creación de un documento formal, construido mediante el consenso de los miembros al inicio de la legislatura, en el cual se determine el esquema de procesamiento y demás estructuras operativas, puede contribuir a que todos los integrantes de la comisión tengan incentivos para involucrarse en el trabajo conjunto, y evitaría que solo unos cuantos miembros se adjudiquen como suyos los logros del órgano. Así, concluimos que, para institucionalizar la receptividad como principio operativo y funcional de la comisión, se requiere que ésta formalice sus criterios de procesamiento, fomente un mayor involucramiento de sus miembros y haga un uso más eficiente de sus recursos materiales y humanos.

5.- Conclusiones.

Los hallazgos de la presente investigación, nos permiten sostener que hoy en día, la Cámara de Diputados es un órgano fundamental para el ejercicio de la representación política en nuestro país. La conformación de un régimen democrático y plural así como las normas del proceso legislativo, han hecho de las comisiones espacios legislativos de la mayor relevancia para la representación. El Congreso se ha constituido como una nueva institución que a través del renovado papel de sus comisiones, su composición plural, su capacidad para sintetizar la diversidad mediante la toma de decisiones públicas, contribuye a legitimar la democracia y mantener la estabilidad del sistema político mexicano.

Debemos resaltar que el momento en que el sistema político y la asamblea enfrentaron el reto de renovar las condiciones representativas en el Congreso, se puso a prueba la capacidad adaptativa de la institución legislativa en México. Este realineamiento institucional se logró gracias que las fuerzas políticas acordaron en transformar el entramado de la Cámara así como el sistema electoral, generando una nueva estructura de incentivos que fomentaba un nuevo modelo de representación política en la legislatura. Junto con las normas del sistema electoral, las nuevas reglas del Congreso concentraron una serie de recursos político-económicos en los liderazgos partidistas con el fin de facilitar la toma de decisiones y la consecución de acuerdos. En este orden institucional, se crearon órganos como la JCP en donde se concentraron un conjunto de recursos y atribuciones con el fin de ordenar el concierto legislativo sintetizando las posturas de las fracciones parlamentarias y aglutinándolas en un solo líder partidista que interactuaría con otros coordinadores de bancada en un cónclave pensado para establecer y ratificar los acuerdos que habrían de convertirse en posibles programas de gobierno.

No obstante, la tendencia del sistema hacia la fragmentación, la dispersión de poderes y la fuerte competitividad electoral, limitaron la influencia que el marco formal pretendía dar a los liderazgos partidistas sobre la práctica legislativa de los diputados impidiendo que éstos tuvieran los recursos suficientes para impulsar el acuerdo entre partes. Así, se comenzó a conformar una nueva institucionalidad en la Cámara de Diputados caracterizada por la coexistencia de distintas fuerzas políticas y sociales capaces de influir en los procesos de toma de decisiones de la Cámara; la necesidad de diálogo y negociación entre partidos e intereses para construir programas de gobierno y decisiones públicas; la existencia de incentivos para que los legisladores diversificaran sus agendas

legislativas; y la consolidación de las comisiones legislativas como los espacios más relevantes del proceso representativo.

Si bien, los partidos políticos son un referente muy importante para el proceso representativo en la nueva institucionalidad, éstos han dejado de ser el único eje orientador de la práctica legislativa de los diputados dando paso a un esquema de beneficios mutuos en el cual las condiciones del sistema como la competitividad y la dispersión de poderes, hace que los partidos requieran de legisladores dispuestos a cooperar con la agenda partidista, pero que a la vez requieren apoyar los proyectos personales de sus legisladores para obtener una serie de beneficios. Por su parte, los legisladores tienen en cuenta que para que una acción legislativa tenga eco en el Congreso y pueda convertirse en política pública, requieren del apoyo de las cúpulas partidistas, encargadas de programar las decisiones más importantes de la Cámara.

El mismo escenario de fragmentación y competitividad electoral ha hecho que los tanto partidos políticos como diputados, construyan agendas legislativas sensibles ante las preferencias del electorado y de ciertos grupos de interés. Así, las características del sistema político, impiden un dislocamiento entre las preferencias representativas de la sociedad y las prioridades de las agencias representativas. De este marco institucional y su relación con las circunstancias del sistema político, hay que rescatar pues, que a pesar de sus amplias capacidades formales, los partidos no pueden orientar el trabajo parlamentario por sí solos. Tienen que negociar tanto con otros partidos como con las distintas corrientes, facciones, e incluso, con los legisladores de sus fracciones parlamentarias.

En el sentido de lo anterior, el dilema que actualmente enfrenta la Cámara en torno a la falta de incentivos para la acción colectiva, se resuelve prácticamente de manera individual. Es decir, cada diputado encuentra distintos incentivos para gestionar los intereses de aquellos elementos del sistema que él considere que tendrán mayor influencia en su futuro político. Así cada legislador construye su agenda personal en la cual bien puede mostrar disciplina hacia su partido o interesarse únicamente en representar a grupos de interés. Y la cooperación aparecerá siempre y cuando existan puntos comunes entre las agendas de los legisladores.

Desde la aparición de las conformaciones no mayoritarias del Congreso, las comisiones legislativas son los espacios congresionales donde se institucionaliza el acuerdo y se llevan a cabo los más importantes debates parlamentarios, pues dentro de sus espacios se articulan intereses, se confrontan puntos de vista y se programan las políticas públicas. Actualmente, las comisiones no solo

reflejan la pluralidad partidista de la Cámara y la diversidad de la sociedad mexicana, sino que también en ellas, es posible que los legisladores que buscan participar en los procesos de legislación, presupuestación y vigilancia gubernamental, logren incidir en las decisiones públicas.

Pudimos concluir que, particularmente, las Mesa Directivas de comisión desempeñan un papel fundamental en el funcionamiento de la representación, pues comúnmente estos subórganos construyen las agendas y ordenan las formas y particularidades deliberativas de las comisiones. Esto se debe a que los miembros de las mesas directivas tienen mayores incentivos que el resto de los integrantes para que las comisiones cumplan con sus encargos. Así, en las mesas comúnmente se concentran las tareas de incentivar el trabajo en grupo, ordenar la agenda de la comisión y hacer un seguimiento de los objetivos y logros de la comisión.

De esta manera, el papel central de las mesas en el funcionamiento de las comisiones, diversos elementos del sistema político buscan aproximarse a las mesas directivas ya sea participando en sus procesos de negociación o mediante el cabildeo. En la era de las conformaciones no mayoritarias del Congreso, las comisiones legislativas parecen haber concedido una particular importancia al ámbito legislativo de sus competencias. No obstante que las comisiones han concentrado sus esfuerzos en sacar adelante la legislación, una gran cantidad de asuntos permanecen pendientes para su dictamen. Esto se debe a un conjunto de factores como el vasto número de iniciativas presentadas por los diputados que buscan mejorar su reputación política; a la dificultad para programar acuerdos en comisiones por el creciente pluralismo intra e inter-partidista; y sobre todo, a la falta de una sólida estructura incentivos para que los legisladores contribuyan activa y continuamente en todos los procesos de dictamen.

En torno al equilibrio democrático, resulta difícil generar conclusiones, pues cada comisión tiene una realidad propia que depende de la coyuntura política, del poder de sus presidentes, del grado de cooperación entre sus integrantes y del nivel de influencia de los elementos del sistema político en sus decisiones. En este sentido, no es posible concluir si los partidos políticos son los referentes más importantes para la construcción de las agendas y el procesamiento de asuntos en comisión. Sin embargo, podemos considerar que gracias a mecanismos institucionales como la JCP, la facultad para remover diputados de comisiones, la no reelección, los selectorados excluyentes, etc. los liderazgos centrales, locales y de bancada de los partidos tienen una especial importancia en las decisiones finales de las comisiones legislativas.

Por su parte, la apertura mediante el vínculo directo de las comisiones con la sociedad y con el gobierno, pareció ser bastante equilibrada. Es decir, no hubo una clara preeminencia de alguno de estos dos segmentos del proceso político social en las reuniones de comisión que hiciera parecer a las comisiones más inclinadas por tener cierto tipo de invitados en sus reuniones plenarios.

De acuerdo a las características del entramado institucional y del sistema, hemos podido constatar que las comisiones reflejan esta nueva institucionalidad de la Cámara por reproducir la pluralidad, requerir de negociación para construir sus dictámenes y ser sensibles ante las necesidades de ciertos elementos del sistema. De este modo, las comisiones son ambientes propicios para que las distintas fracciones partidistas entren en negociaciones que pueden llevar a acuerdos fundamentales para la elaboración de leyes, la vigilancia de la burocracia gubernamental y el análisis presupuestal. Sin embargo, la concertación de consensos parece no ir al ritmo de las demandas y los asuntos que son turnados a las comisiones lo cual hace necesaria una reconfiguración institucional de éstas.

El papel y relevancia de la Comisión de Desarrollo Social en el Congreso, en el sistema político, y en la sociedad mexicana, pueden considerarse como parte de esta nueva institucionalidad en la cual, los espacios deliberativos requieren la conformación de reglas y prácticas determinadas que contribuyan a la consecución de sus encargos democráticos. En la comisión se vieron claramente reflejadas la pluralidad que caracteriza al nuevo Congreso, una serie de reglas pensadas para conseguir acuerdos en un entorno complejo y sobre todo, un conjunto de prácticas que sugieren que los valores democráticos de integración, deliberación abierta y participación conjunta comienzan a ser internalizados por los legisladores y sus partidos.

Hallamos que gracias a la relevancia del tema en el ámbito nacional, la comisión pudo generar nexos solidarios entre los diputados facilitando así la toma de decisiones y enriqueciendo el debate a través de deliberaciones que parecieron ser cada vez de mayor calidad gracias a los esfuerzos individuales y grupales en función de la profesionalización de la actividad legislativa de los representantes miembros de dicha comisión.

Encontramos también que la pertenencia a los partidos políticos sí puede ser un factor determinante en el involucramiento de los legisladores en los trabajos de comisión, más no así en el tipo de vínculos que los diputados generan con sus electorados o con el sistema en general. Esto último más bien se relaciona con las expectativas futuras de los diputados en la construcción de su carrera política.

En términos generales, el estudio de la Comisión de Desarrollo Social, cierra el ciclo analítico que comenzó argumentando que el Congreso había entrado a una nueva faceta de fortalecimiento institucional. Con el análisis de la comisión no sólo se refuerza esta noción por lo que hemos dicho acerca de que la comisión reflejó nuevos valores y prácticas en su quehacer legislativo, sino porque también contribuyó a consolidar al sistema de comisiones y al mismo congreso como un elemento de vital importancia para el ejercicio de la democracia representativa en nuestro país.

6.- Bibliografía y hemerografía.

- ALDRICH, John. *Why Parties? The origin and transformation of party politics in America*. Chicago, University of Chicago Press.1995.
- ALMOND, Gabriel y Powell Jr., G. Bingham. *Comparative Politics. A developmental approach*. Boston, Little, Brown and Co., 1966.
- ALONSO, Jorge. “Política Social y Reforma democrática del Estado”, en *Iberofórum*. Revista de Ciencias Sociales de la Universidad Iberoamericana. Tomo 3, Vol.2, 2007, pp.1-15.
- ARRIETA, Lorenzo. “Descalabro y continuidad del sector obrero del PRI. Persistencia del corporativismo”, en *Estudios Políticos*, No.34, Séptima época, septiembre, diciembre, 2003.
- _____ . “La acción de los grupos de interés en la nueva institucionalidad del Congreso Mexicano”, en *Estudios Políticos*, No. 20, Mayo-Agosto de 2010, pp.57-84.
- _____ . “La nueva institucionalidad de la Cámara de Diputados”, en Espinoza Toledo Ricardo y Weldon, Jeffrey *¿Para qué sirve el Poder Legislativo?*, México, UAM/Porrúa, 2007, pp.65-84.
- ATTILI, Antonella. “Democracia y Estado de derecho en México. Entre pasado y porvenir”, en *Polis*, Num. 1, Vol. 3, 2007, pp.21-53.
- BAEZ, Adriana. “Comisiones y Coaliciones legislativas”, en Béjar, Luisa. (coord.). *Qué hacen los legisladores en México*, México, UNAM/Porrúa, 2009, pp.161-187.
- BECKER, Howard. “Observación social y estudios de casos sociales”, en Sills, Davis, *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales*, tomo 7, Madrid, Aguilar, pp-384-389.
- BÉJAR, Luisa. “La Ley Orgánica del Congreso General y su reglamento interior: un impedimento para la democratización del cuerpo legislativo”, en *Estudios Políticos*, No. 1, UNAM, enero-marzo de 1990, pp.173-176.
- _____ .*El Poder Legislativo en México. Los diputados de partido: el primer eslabón del cambio*, México, UNAM, Gernika, 2004.

- _____ . *Los partidos en el Congreso de la Unión*, Gemika, México, 2006.
- _____ . (coord.). *Qué hacen los legisladores en México*, México, UNAM/Porrúa, 2009.
- _____ . “Élites parlamentarias en México. Los presidentes de comisiones”, en Béjar, Luisa. (coord.). *Qué hacen los legisladores en México*, México, UNAM/Porrúa, 2009, pp.65-98.
- _____ . "De la centralización a la descentralización. El nuevo diseño institucional del Congreso de la Unión", en *Foro Internacional*, COLMEX, Vol. 1, Núm. 1 enero- marzo de 2010.
- BINDER, Sarah. *Stalemate. Causes and Consequences of Legislative Gridlock*, Washington, Brookings Institution, 2003.
- BOWLER, Shaun. “Parties in Legislatures”, en Dalton, Russell y Wattenberg, Martin. *Parties without Partisans*, Oxford, oxford University Press, 2002, pp. 157-179.
- BRACHET-MÁRQUEZ, Viviane. *El pacto de dominación. Estado, clase y reforma social en México*, México, Centro de Estudios Sociológicos de El Colegio de México, 1996.
- BURKE, Edmund. *Textos Políticos*, FCE, México, 1988.
- BLONDEL, Jean. *Comparative Legislatures*, Nueva Jersey, Prentice Hall, 1973.
- CALVO, Ernesto. “The Responsive Legislature: Public Opinion and Lawmaking in a Highly Disciplined Legislature”, en *British Journal of Political Science*, No. 37, 2007, pp.263-280.
- CAMOU, Antonio. “México. Una transición democrática larga y sinuosa”, en *Nueva Sociedad*, No. 145, Septiembre-Octubre 1996, pp. 4-9.
- CAMP, Roderic. *Biografías de políticos mexicanos (1935-1985)*, México, FCE, 1992.
- CAREY, John (coord.). *Legislative Voting and Accountability*, Nueva York, Cambridge University Press, 2009.

- _____ . “Competing Principals, Political Institutions, and Party Unity in Legislative Voting”, en *American Journal of Political Science* No. 1, Vo. 51, 2007, pp.92-107.
- CARPIZO, Jorge. “La reforma política mexicana de 1977”, en *Anuario Jurídico*. No. 6, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1980, pp. 39-100.
- _____ . *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI, 2004.
- CASAR, María Amparo. “Las bases político institucionales del poder presidencial en México”, en Nacif, Benito y Elizondo Mayer-Sierra, Carlos (coords.). *Lecturas sobre el cambio político en México*, México, FCE/CIDE, 2002, pp.41-78.
- _____ . “Las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo: El caso de México”, en *Política y Gobierno*, Vol. 6, No.1, primer semestre de 1999, pp.83-128.
- CERVANTES, Juan Carlos. “El sistema de comisiones” en *Quórum Legislativo*, No. 88, Cámara de Diputados, México, enero-marzo de 2007, pp.131-167.
- COGCO, Alfredo, Miriam Rodríguez Vargas y Jorge Alberto Pérez Cruz. “Un análisis de la política social en México a través de los programas implementados por la Secretaría de Desarrollo Social y su relación con la descentralización de funciones: una mirada desde lo local”, en *Iberofórum*, Revista de Ciencias Sociales de la Universidad Iberoamericana. Año V, No. 9. Enero-Junio de 2010, pp.1-35.
- CORDERA, Rolando y Lomelí Vanegas, Leonardo. *La política social moderna: evolución y perspectivas. Resumen ejecutivo y consideraciones finales*, Serie Cuadernos de Desarrollo Humano, 26, julio de 2005.
- CÓRDOVA, Arnaldo. “La concepción del Estado en México y el presidencialismo”, en Pablo González Casanova (coord.). *El Estado en América Latina. Teoría y práctica*. México, Siglo XXI, 2003, pp.542-565.
- COTTA, Maurizio. “Parlamentos y representación” en Pasquino, Gianfranco. (coord.). *Manual de ciencia Política*, Madrid, Alianza, 1985.

- COX, Gary y McCubbins, Matthew. *Legislative Leviathan*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007.
- _____ . *Setting the Agenda: Responsible Party Government in the US House of Representatives*, Nueva York, Cambridge University Press, 2005.
- CRISP, Brian. "Incentives in Mixed Member Electoral Systems: General Election Laws, Candidate Selection Procedures, and Cameral Rules." en *Comparative Political Studies*, Vol. 12, No. 40, diciembre de 2007, pp. 703-716.
- DAHL, Robert. *Modern Political Analysis*, Nueva Jersey, Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1963.
- _____ . *La Poliarquía. Participación y oposición*. Madrid, Tecnos, 1997.
- DEL ROSAL, Alfonso. *Apuntes sobre la transición en el Poder Legislativo mexicano*, México, Porrúa, 2008.
- DÍAZ, Salomón. "Parlamentarismo y comisiones parlamentarias", en *IV Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1992.
- DOWNS, Anthony. *An Economic Theory of Democracy*, Nueva York, Harper, 1957.
- DUVERGER, Maurice. "Esquisse d'une Théorie de la Répresentation Politique", en *L'évolution du Droit Public*, Paris, Sirey, pp.211-220 citado en Giovanni Sartori. *Elementos de Teoría Política*, Madrid, Alianza, 1999.
- EDELMAN, Martin y Shimshon Zelniker. "Information Utilisation in the Knesset: The Question of Legislative Autonomy", ponencia presentada para el 9º Congreso de la International Political Science Association, 1973, citado en Malcolm Shaw, "Committees in Legislatures", reeditado en Norton, Phillip. (coord.). *Legislatures*, Nueva York, Oxford University Press, 1990. pp.237-267, p.238.

- EULAU, Heinz y Karpis, Paul. “The Puzzle of Representation: Specifying Components of Responsiveness”, en *Legislative Studies Quarterly*, No. 3, Vol. 2, agosto de 1977, pp. 233-254.
- FINOCCHIARO, Charles. “Credit Claiming, Party Politics, and the Rise of Legislative Entrepreneurship in the Postbellum Congress”, Trabajo Presentado en el Congreso de la American Political Science Association, 2006, disponible en: <http://www.polls.uga.edu/APD/Finocchiaro.pdf>.
- FINOCCHIARO, Charles y Johnson, Gregg. “Committee Property Rights, Executive Dominance, and Political Parties in Latin American Legislatures”, en *The Journal of Legislative Studies*, No. 2, Vol. 16, junio de 2010, pp.151-175.
- FLORES, Anselmo, “Pasado y presente de los partidos nuevos y las asociaciones políticas nacionales en el sistema electoral mexicano”, en *Cuestiones Constitucionales*, No. 12, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2005. Disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/cconst/cont/12/ard/ard7.htm#N1>
- FRIEDRICH, Carl. *Gobierno constitucional y democracia*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1975.
- GARCÍA, Mercedes. “El procedimiento legislativo en América Latina”, en *América Latina Hoy*, Universidad de Salamanca, No.38, 2004, pp. 17-55.
- GARABITO, Jorge. “Reseña de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos”, en *Quórum Legislativo*, No. 81, Cámara de Diputados, México, abril-junio de 2005, pp.15-43.
- GARRIDO, Luis Javier. *El partido de la Revolución institucionalizada*, México, Siglo XXI, 2005.
- GIANNETTI, Daniela y Laver, Michael. “Party Cohesion, Party Factions and Legislative Party Discipline in Italy”, Trabajo presentado para el congreso Joint Workshop Sessions of the European Consortium for Political Research, Granada, 2005, disponible en: http://www.nyu.edu/gsas/dept/politics/faculty/laver/Party_discipline_Italy.pdf

- GOLDTHORPE, John. "Rational Action Theory for Sociology", en *The British Journal of Sociology*, Vol. 49, No. 2, 1998.
- GÓMEZ, Augusto. "Consideraciones sobre el proyecto de dictamen del título II de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos", en *Quórum Legislativo*, No. 74, Cámara de Diputados, México, enero-marzo de 2003, pp.74-83.
- GÓMEZ Tagle, Silvia. "México: los riesgos de la consolidación democrática", en *Nueva Sociedad*, Edición especial, Marzo de 2006.
- GONZÁLEZ Casanova, Pablo. *La democracia en México*, México, Era, 1965.
- _____ . *Las elecciones en México evolución y perspectivas*, México, Siglo XXI, 1993.
- GONZÁLEZ, Francisco. "El sistema político posrevolucionario", en González, Francisco y Reveles, Francisco. *Sistema político mexicano. Antología de lecturas*, México, UNAM, 2007, pp.21-30.
- GORDON, Sara. "Equidad y justicia social", en *Revista Mexicana de Sociología*, No.2, Vol. 57, abril-junio de 1995, pp. 175-184.
- GUNDERMANN KRÖLL, Hans. "El método de los estudios de caso", en Tarrés, María Luisa. (coord.). *Observar, escuchar y comprender*, México, Porrúa, FLACSO, COLMEX, 2008, pp. 251-286.
- HAGGARD, Stephan y Mathew McCubbins. *Presidents, Parliaments and Policy*, Nueva York, Cambridge, 2001.
- HELMKE, Gretchen y Levitsky, Steven. "Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda". Working Paper #307, Septiembre 2003. Disponible en: <http://nd.edu/~kellogg/publications/workingpapers/WPS/307.pdf>. Recuperado el 22 julio de 2009.
- HIX, Simon. "Electoral Institutions and Legislative Behavior. Explaining Voting Defection in the European Parliament", en *World Politics*, No. 2, Vol. 56, 2004, pp.194-223.

- HUNTINGTON, Samuel. *El orden político en las sociedades en cambio*, Buenos Aires, Paidós, 1972.
- HURTADO, Javier. *El sistema presidencial mexicano*, México, FCE, 2001.
- JENNINGS, Jay y Javian, Katharine. "Testing Theories of Legislative Productivity and Public Responsiveness in the US Congress and the PA General Assembly.", Trabajo Presentado para el congreso anual de la Southern Political Science Association, 2010, disponible en http://www.allacademic.com/meta/p396211_index.html
- JONES, Mark y Hwang, Wonjae. "Party Government in Presidential Democracies: Extending Cartel Theory Beyond the U.S. Congress", en *American Journal of Political Science* No. 49, pp. 267-282.
- KIEWIET, Roderick y McCubbins, Mathew. *The Logic of Delegation: Congressional Parties and the Appropriations Process*, Chicago, University of Chicago Press, 1991.
- KITSCHOLT, Herbert. "The demise of clientelism in affluent capitalist democracies" en Kitschelt, Herbert y Wilkinson, Steven (coords.). *Patrons, Clients and Policies*, Nueva York, Cambridge University Press, 2007, pp.298-321.
- KELSEN, Hans. *Esencia y valor de la democracia y Forma de estado* y Filosofía, Barcelona, Labor, 1997.
- KRASNER, Steven. "Approaches to the State: Alternative Conceptions and Historical Dynamics", en *Comparative Politics* No.16, enero de 1984, pp.223-246.
- LANGSTON, Joy. "La competencia electoral y la descentralización partidista en México", en *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 70, No. 3, México, julio-septiembre de 2008, pp.457-486.
- LEVY, Daniel, Bruhn, Kathleen y Zebadúa, Emilio. *Mexico: The Struggle for Democratic Development*, Berkeley, University of California Press, 2006.

- LINZ, Juan. "Conclusiones. Los partidos políticos en la política democrática", en Montero, José Ramón, Gunther, Richard y Linz, Juan. *Partidos políticos. Viejos conceptos y nuevos retos*, Madrid, Trotta, 2002, pp.277-305.
- LOAEZA, Soledad. *El Partido Acción Nacional, la larga marcha, 1039-1994*, México, FCE, 1999.
- LOWENBERG, Gerhard. "Institutionalization of Parliament", en Kornberg, Allan. (coord.). *Legislatures in Comparative Perspective*, Nueva York, McKay, 1973, pp. 142-156.
- LUJAMBIO, Alonso. *Federalismo y Congreso en el cambio político de México*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1996.
- LUNA, Juan Pablo. "Representación Política en América Latina: Hacia una nueva Agenda de Investigación", en *Política y Gobierno*, Vol. XIV, No. 2, 2007, pp. 391-435.
- LUQUE, Teodoro. *Márketing político*, Barcelona, Ariel, 1996.
- MAINWARING, Scott y Mathew Shugart (coords.). *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge University Press, 1997.
- MANIN, Bernard. *Los principios del gobierno representativo*, Madrid, Alianza, 1998.
- MANSBRIDGE, Jane. "Rethinking Representation", en *The American Political Science Review*, Vol. 97, Num. 4, Nov., 2003, pp. 515-528.
- MAYHEW, David. *Divided We Govern: Party Control, Lawmaking and Investigations, 1946-1990*, New Haven, Yale University Press, 1991.
- MARCH, James y Johan P. Olsen. *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*, Nueva York, Free Press, 1989.
- _____ . "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life". *American Political Science Review* No. 78, 1984, pp. 734-749.

- MARTÍNEZ, Cecilia. *Las legislaturas pequeñas. La evolución del sistema de comisiones en la Cámara de Diputados de México, 1824-2000*, ITAM, México, 1998. Tesis de Licenciatura, p.192.
- MEDINA, Luis. *Hacia el nuevo Estado*, México, FCE, 1994.
- _____ . “Congreso”, en Baca Olamendi, Laura, et. al. (coords.). *Léxico de la política*, México, FCE, 2000, pp.86-94.
- MÉNDEZ DE HOYOS, Irma. “De la hegemonía a la competitividad electoral: la transición democrática en México, 1979-2003” en *Revista Española de Ciencia Política*. Núm. 9, Octubre 2003, pp.113-142.
- _____ . *Transición a la democracia en México*, México, Fontamara-FLACSO, 2006.
- MEYER, Lorenzo. “La crisis del presidencialismo mexicano. Recuperación espectacular y caída estructural, 1982-1996”, en *Foro Internacional*, Num. 1, enero-marzo de 1996.
- MEZEY, Michael. *Comparative Legislatures*, Durham, Duke University Press, 1979.
- MILL, John Stuart. *Consideraciones sobre el gobierno representativo*, México, Gernika, 1991.
- MILLER, Warren, Pierce, Roy, et al. *Policy Representation in Western Democracies*, Oxford, Oxford University Press, 1999.
- MIRÓN Lince, Rosa María. “El protagonismo del PRI en el Senado”, en Béjar, Luisa. (coord.). *Qué hacen los legisladores en México*, México, UNAM/Porrúa, 2009, pp.221-244.
- MOLINAR, Juan y Jeffrey Weldon. *Los procedimientos legislativos en la Cámara de Diputados*, México, Porrúa, 2009.
- _____ . *El tiempo de la legitimidad. Elecciones, autoritarismo y democracia en México*, México, Cal y Arena, 1991.

- MOLINAR, Juan y Mony de Swaan. “Movimientos graduales y pendulares: la transición democrática y la nueva correlación de fuerzas”, en Mora-Donatto Cecilia, (coord.). *Relaciones entre gobierno y Congreso. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2002, pp.363-383.
- MOLLINELLI, Guillermo, Valeria Palanza y Gisela Sin, *Congreso, Presidencia y Justicia en Argentina*, Buenos Aires, Grupo Editorial Latinoamericano, 1991.
- MORA-DONATTO, Cecilia. *Relaciones entre gobierno y Congreso. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2002.
- MORENO, Jorge. “Las comisiones legislativas de la Cámara de Diputados”, en *Revista de Administración Pública*, num.92, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1996.
- MORLINO, Lenonardo. *Democracias y democratizaciones*, México, Cepcom, 2005.
- _____ . *¿Cómo cambian los regimenes politicos?*, Madrid, CEC, 1985.
- MURILLO, Gabriel. “Anotaciones sobre la crisis de la representación política en América Latina”, en Jackisch, Carlota (coord.). *Representación política y democracia*. Buenos Aires, Fundación Konrad Adenauer/CIEDLA, 1998, pp.71-91.
- NACIF, Benito. “La no reelección legislativa. Disciplina de partido y subordinación al Ejecutivo en la Cámara de Diputados de México”, en *Diálogo y debate*, año 1, No. 2, julio-septiembre de 1997.
- _____ . “El sistema de comisiones permanentes en la Cámara de Diputados”, en: Pérez, Germán y Martínez, Antonia (coords.). *La Cámara de Diputados en México*, LVII Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y Miguel Ángel Porrúa, México, 2000, pp.33-59.

- _____, “Las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo en México tras el fin del presidencialismo”, en *Política y Gobierno*, Num. 1, enero-junio de 2004
- NAVA Polina, María del Carmen y Yáñez López, Jorge. “The Effects of Pluralism in the Legislative Activity. The Mexican Chamber of Deputies, 1917-2000”, trabajo presentado en el International Research Workshop, organizado por el Center for New Institutional Social Sciences, University of St. Louis, 2003.
- NOHLEN, Dieter. *Sistemas electorales y partidos políticos*. México, UNAM FCE, 1995.
- NORTH, Douglass. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, FCE, México, 1993.
- NORTON, Phillip. *Does Parliament Matter?*, Londres, Harvester Wheatsheaf, 1993.
- O'DONELL, Guillermo. “Notas para el estudio de los procesos de democratización política a partir del Estado burocrático autoritario”, en *Desarrollo Económico*, Vol. 22, No. 86, julio-septiembre de 1982, pp.231-248.
- OLSON, David y Crowther, William. “Committees in New and Established Democratic Parliaments: Indicators of Institutionalization”, trabajo presentado para el congreso *Committees in New and Established Democracies: An International Conference*, Greensboro, Universidad del Norte de Carolina, mayo 30 a junio 2 de 1998.
- PACKENHAM, Robert. “Legislatures and Political Development”, en Philip Norton (coord.). *Legislatures*, Oxford, Oxford University Press, 1990, pp.81-96.
- PANEBIANCO, Angelo. *Modelo de partidos*, Madrid, Alianza, 1995.
- PATIÑO, Javier. “Las elecciones de Diputados, su significado político, jurídico y estadístico, en González Casanova, Pablo, *Las elecciones en México evolución y perspectivas*, México, Siglo XXI, 1993, pp.215-231.
- PEREIRA, Carlos y Orellana, Salomón. “Hybrid Institutions and Governability: The Budgetary Process in Brazil”, en *Journal of Politics in Latin America*, No. 3, Vol.1, 2009, pp. 57-79.

- PESCHARD, Jacqueline. “Respuestas institucionales a los problemas de la representación política en México”, en Hémond, Alinne y Recondo, David, *Dilemas de la democracia en México*, México, IFE, 2002, pp.293-303
- PETERS, Guy. *El nuevo institucionalismo*, Barcelona, Gedisa, 1999.
- PISCOPO, Jennifer. “Setting Agendas for Women: Substantive Representation and Bill Introduction in Argentina and Mexico”, Tesis de Doctorado, 2010. Trabajo disponible en: <http://dss.ucsd.edu/~jpiscopo/Dissertation/Piscopo%20Job%20Market%20Paper.pdf>
- PITKIN, Hanna. *El concepto de representación*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985.
- POLSBY, Nelson. “Institutionalization of the US House of Representatives”, en *American Political Science Review*, Num. 62, 1968, pp. 144-168.
- PRZEWORSKI, Adam. “Una mejor democracia, una mejor economía”, en Camou, Antonio (coord.). *Los desafíos de la gobernabilidad*, IIS UNAM, Plaza y Valdés, 2001, pp.115-130.
- PUENTE, Khemvirg. “De la productividad legislativa la eficiencia parlamentaria en el sistema de comisiones en el Senado Mexicano” en Béjar, Lusa (coord.) *¿Qué hacen los legisladores en México?* México, UNAM/Porrúa, 2009, pp.99-127.
- RAE, Douglas. *Leyes electorales y sistemas de partidos*, Madrid, CITEP, 1977.
- _____. *The Political Consequences of electoral Laws*, New Haven, Yale University Press.1971.
- RAHAT, Gideon y Hazan, Reuven. “Candidate Selection Methods: An Analytical Framework”, en *Party Politics*, vol. 7, núm3, 2002, pp. 297-322.
- RANDON Hershey, Marjorie. “Political Parties as Mechanisms of Social Choice”, en Katz, Richard. *Handbook of Party Politics*, Londres, Sage, 2006, pp. 75-88.
- RIVAS, César. *Los sistemas de comisiones de la LIX Legislatura del Congreso de la Unión*, UNAM, México, tesis de licenciatura.

- RIVERA, Abel. “Las comisiones en las legislaturas: su papel en las políticas públicas” en *Política y Gobierno*, vol. 5, No. 2, segundo semestre de 1998, pp.563-564.
- SARTORI, Giovanni ¿*Qué es la democracia?*, TRIFE, México, 1997.
- _____ . *Elementos de Teoría Política*, Alianza, Madrid, 1999.
- _____ . *Partidos y sistemas de partidos*. Alianza, Madrid, 1992.
- _____ . *Teoría de la democracia*. (1ª parte. El debate contemporáneo). México, Alianza. 1991.
- SCHEDLER, Andreas, Diamond, Larry y Plattner, Marc. *The Self-Restraining State. Power and Accountability in New Democracies*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 1999.
- SCHLESINGER, Joseph. *Ambition and Politics: Political Careers in the United States*, Chicago, Rand McNally, 1996.
- _____ . *Political Parties and the Winning of Office*, Michigan, University of Michigan Press, 1998.
- SHEPSLE, Kenneth y Boeck, Mark. *Las fórmulas de la política: instituciones, racionalidad y comportamiento*. México, Taurus, 2005.
- SIRVENT, Carlos. “Sistema político débil, Legislativo fuerte”, en Béjar, Luisa y Waldman, Gilda, *La representación parlamentaria en México*, México, Gernika, 2004, pp.15-30.
- STEINMO, Sven, Kathleen Thelen y Frank Longstreth. *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. Cambridge, Cambridge University Press, 1992.
- _____ . “Historical Institutionalism”, en Della Porta, Donatella y Keating Michael (coords.). *Approaches and Methodologies in the Social Sciences*. Cambridge, Cambridge University Press, 2008. pp.118-138.
- STOKES, Susan. *Mandates and Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001.

- STROEM, Kaare. "Parliamentary Committees" en Herbert Döring (coord.). *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, Universidad de Manheim, Center of European Social Research, 1995, pp.249-307.
- TREMBLAY, Manon (coord.). *Women and Legislative Representation: Electoral Systems, Political Parties, and Sex Quotas*, Palgrave Macmillan, 2008.
- TSEBELIS, George. *Nested Games. Rational Choice in Comparative Politics*. Berkeley, University of California Press, 1990.
- VALENCIA, Laura. "Democracia e instituciones: El Poder Legislativo y la Transformación de los Sistemas de representación Parlamentaria" en Valencia, Laura. *Representación política, instituciones y gobernanza*, UAM-CONACYT, México, 2007, pp.15-88.
- _____. *La representación parlamentaria*, México, UAM/Cámara de Diputados/Porrúa, 2007.
- VALVERDE, Karla. "¿Cumple el Congreso con las leyes que produce? El caso de la Ley General de Desarrollo Social en México", en Espinoza Toledo Ricardo y Weldon, Jeffrey, *¿Para qué sirve el Poder Legislativo?*, México, UAM/Porrúa, 2007, pp.355-380.
- _____. "Ley General de Desarrollo Social: Un nuevo papel para las organizaciones sociales en México", en *Estudios Políticos*, Num.8, mayo-agosto de 2006.
- VERBA, Sidney y Nie, Norman. *Participation in America: Political Democracy and Social Equality*, Nueva York, Harper and Row, 1972.
- WEALE, Albert. *Equality and Social Policy*, Londres, Routledge, 1978.
- WEBER, Max. *Economía y Sociedad*, México, FCE, 1977, Tomo. II.
- WELDON, Jeffrey. "The Political Sources of Presidentialism in Mexico", en Mainwaring, Scott y Shugart, Mathew (coords.). *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997, pp.225-258.
- WILLIAMS, Melissa. *Voice, Trust and Memory: Marginalized Groups and the Failings of Liberal Representation*, Princeton, Princeton University Press, 1998.

- WOLDENBERG, José. *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*. México, Cal y Arena, 2000.

Documentos.

- CODIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES. Últimas reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 14 de enero de 2008. Texto vigente disponible en <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/tefed/4.htm>
- LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Últimas reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 5 de marzo de 2009. Texto vigente disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/168.pdf>
- LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de septiembre de de 1999. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/locg/LOCG_orig_03sep99.pdf
- LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de mayo de 1979. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/locg_1979/LOCG_orig_25may79.pdf
- REGLAMENTO PARA EL GOBIERNO INTERIOR DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de marzo de 1934. Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de junio de 2010. Texto vigente disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/219.pdf>
- REGLAMENTO PARA EL GOBIERNO INTERIOR DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de marzo de 1934. Texto original disponible en:

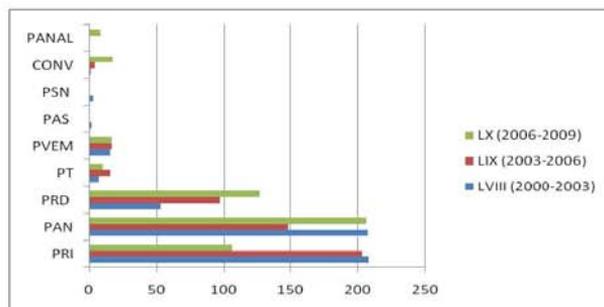
http://docs.google.com/viewer?a=v&q=cache:Z07MJMrSFNYJ:www.fundar.org.mx/seguimiento/Normatividad/pdf/reglamento_congreso.pdf+reglamento+para+el+gobierno+interior+del+congreso+texto+original+1934&hl=es&gl=mx&sig=AHIEtbQx9Im2UKkLAnFAlbxsuHDQLhByHA.

- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de julio de 2010. Texto vigente disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>,
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de junio de 1963. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_061_22jun63_ima.pdf
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de diciembre de 1977. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_086_06dic77_ima.pdf
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de abril de 1933. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_012_29abr33_ima.pdf
- DIARIO DE LOS DEBATES de la Cámara de Diputados. Disponible en <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebates/index.html>
- REUNIONES de la Comisión de Desarrollo Social, LX Legislatura. Versiones estenográficas disponibles en: http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/008_comisioneslx/001_ordinarias/010_desarrollo_social/008_documentos_de_interes/040_reuniones_de_la_comision

7.- Anexos.

Anexos del capítulo 3.

Anexo 3.0.- Presencia de los partidos políticos en la Cámara de Diputados. Curules, Legislaturas LVIII-LX.



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Página de la Cámara de Diputados, <http://www.diputados.gob.mx>

Anexo 3.1.- Conformación de la Cámara y presencia partidista en comisiones. Porcentajes, Legislaturas LVIII-LX.

	LVIII Legislatura		LIX Legislatura		LX Legislatura	
	% en Cámara	% en comisiones	% en Cámara	% en comisiones	% en Cámara	% en comisiones
PRI	41.6	44.51	40.6	42.42	21.2	22.78
PAN	41.4	39.68	29.6	31.81	41.2	42.77
PRD	10.6	10.44	19.4	21.01	25.4	27.49
PT	1.6	1.81	1.2	1.06	2.2	2.1
PVEM	3.2	3.44	3.4	3.56	3.4	3.28

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Página de la Cámara de Diputados, <http://www.diputados.gob.mx>

Nota: En la columna de “% en Cámara” no se incluyen los legisladores de los partidos PANAL, CDPPN, ALTERNATIVA, CONVERGENCIA, ni los diputados independientes, aunque su presencia en la Cámara sí se consideró para hacer la columna de “% en comisiones”.

Anexo 3.2.- Conformación de la Cámara y presidencias de comisión. Porcentajes, Legislaturas LVIII-LX.

	LVIII Legislatura		LIX Legislatura		LX Legislatura	
	% En Cámara	%Presidencias	% En Cámara	%Presidencias	%En Cámara	%Presidencias
PRI	41.6	43.6	40.6	43.2	21.2	25.0
PAN	41.4	41.0%	29.6	27.3	41.2	37.5
PRD	10.6	7.7	19.4	18.2	25.4	25.0
PT	1.6	2.6	1.2	2.3	2.2	3.0
PVM	3.2	5.1	3.4	6.8	3.4	5.0

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Página de la Cámara de Diputados, <http://www.diputados.gob.mx>

Nota: En la columna de “%En Cámara” no se incluyen los legisladores de los partidos PANAL, CDPPN, ALTERNATIVA, CONVERGENCIA, ni los diputados independientes.

Anexo 3.3.- Participación de los distintos miembros del gobierno en reuniones de comisión. Porcentajes, Legislaturas LVIII-LX.

	1	2	3	4	5	6	7	8	9
LVIII	4.00%	5.00%	7.90%	17.40%	6.80%	1.50%	1.30%	6.40%	2.30%
LIX	6.70%	4.50%	4.00%	18.90%	9.30%	7.20%	0.50%	3.50%	1.80%
LX	12.00%	3.80%	6.00%	17.40%	5.40%	2.70%	4.30%	11.40%	1.10%

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Luisa Béjar, Proyecto “El Poder Legislativo en México en dos gobiernos divididos”. UNAM, 2010.

Nota: No se consideran las comparecencias.

Valores del primer renglón de la tabla: 1= Secretarios de Estado/ 2= Subsecretarios de Estado/ 3= Directores generales de entidades paraestatales y organismos autónomos/ 4= Otros funcionarios federales/ 5= Legisladores de otras comisiones/ 6= Senadores/ 7= Gobernadores/ 8= Funcionarios estatales /9= Legisladores locales

Anexo 3.4. Participación de invitados del gobierno en las distintas actividades de comisión.
Porcentajes, 2000-2009.

Actividad	Porcentaje en la agenda de comisión
Deliberación de iniciativas	63.5%
Consultas informativas a funcionarios y representantes de grupos	7.2%
Dictamen de iniciativas	15.7%
Análisis del presupuesto	7%
Otros	6.6%

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Luisa Béjar, Proyecto "El Poder Legislativo en México en dos gobiernos divididos". UNAM, 2010.

Nota: No se consideran las comparecencias.

Anexo 3.5.- Participación de distintos grupos y miembros de la sociedad en reuniones de comisión.
(Porcentajes). Legislaturas LVIII-LX.

	1	2	3	4	5	6	7	8
LVIII	13.20%	6.30%	3.00%	0.60%	6.50%	11.40%	2.10%	4.10%
LIX	13.20%	3.00%	0.30%	1.10%	5.50%	14.70%	3.40%	2.50%
LX	9.20%	1.10%	1.10%	1.10%	7.10%	11.40%	0.00%	4.90%

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Luisa Béjar, Proyecto "El Poder Legislativo en México en dos gobiernos divididos". UNAM, 2010.

Valores del primer renglón de la tabla: 1= Representantes de la iniciativa privada/ 2= representantes laborales (sindicatos)/ 3= Representantes campesinos/ 4= Representantes de grupos minoritarios/ 5= Representantes de organizaciones civiles/ 6= especialistas y académicos/ 7= Ciudadanos independientes/ 8= funcionarios internacionales.

Anexo 3.6.- Participación de la sociedad en las distintas actividades de comisión. Porcentajes, 2000-2009.

Actividad	Porcentaje
Deliberación de iniciativas	61.8%
Consultas informativas a funcionarios y a representantes de grupos	19.4%
Dictamen de iniciativas	1.9%
Análisis del presupuesto	12%
Otros	4.9%

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Luisa Béjar, Proyecto “El Poder Legislativo en México en dos gobiernos divididos”. UNAM, 2010.

Anexos del capítulo 4.

Anexo 4.0.- Reglamentos de la Cámara de Diputados que crean comisiones relacionadas con el desarrollo social, 1934-2003.

Ley/Reglamento	Nombre de la Comisión	Otras comisiones en el área social
Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. (1934)	Comisión de Beneficencia.	Comisión de Educación Pública Comisión de Previsión Social. Comisión de Salubridad
Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. (1937)	Comisión de Beneficencia.	Comisión de Educación Pública Comisión de Trabajo y Previsión Social. Comisión de Salubridad
Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. (1940)	Comisión de Asistencia Pública.	Comisión de Educación Pública Comisión de Previsión Social. Comisión de Salubridad Comisión de Trabajo
Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. (1934). Reforma, 1975	Comisión de Planeación del Desarrollo Económico y Social.	Comisión de Asistencia Pública. Comisión de Educación Pública Comisión de Previsión Social. Comisión de Salubridad Comisión de Trabajo
Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. (1979)	Comisión de Salubridad y Asistencia.	Comisión de Educación Pública Comisión de Trabajo y Previsión Social. Comisión de Seguridad Social.
Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Reforma, 1994.	Comisión de Población y Desarrollo.	Comisión de Educación. Comisión de Salud Comisión de Seguridad Social. Comisión de Trabajo y Previsión Social.
Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. (1999)	Comisión de Desarrollo Social y Vivienda.	Comisión de Educación Pública, Cultura y Ciencia y Tecnología. Comisión de Equidad y Género. Comisión de Salud y Seguridad Social. Comisión de Trabajo y Previsión Social.
Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Reforma, 2000.	Comisión de Desarrollo Social	Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos. Comisión de Equidad y Género. Comisión de Salud. Comisión de Seguridad Social. Comisión de Trabajo y Previsión Social. Comisión de Vivienda.
Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Reforma, 2003.	Comisión de Desarrollo Social	Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos. Comisión de Equidad y Género. Comisión de Salud. Comisión de Seguridad Social. Comisión de Trabajo y Previsión Social. Comisión de Vivienda.

Fuente: Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, *Los Reglamentos del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, versión electrónica. Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, DOF, 25 de mayo de 1979, 20 de julio de 1994, 3 de sept. de 1999, 9 de oct. de 2000, 29 de sept. de 2003.

Anexo 4.1.- Encuesta sobre percepción de los miembros de la Comisión de Desarrollo Social (LX Legislatura) acerca del nivel de influencia de sus participaciones en las reuniones plenarias de comisión.

Partido	Percepción sobre la influencia en la toma de decisiones de la comisión		
PAN	Mucho	Algo	Mucho
PT	Mucho		
PRI	Mucho	Mucho	Mucho
PRD	Poco	Algo	Algo
PVEM	Algo		
PANAL	Mucho		

Fuente: Elaboración propia.

Nota metodológica: Estos son los resultados de una encuesta realizada a integrantes de la Comisión de Desarrollo Social. Para el ejercicio fueron considerados únicamente aquellos miembros que no hubieran ocupado un puesto en la Mesa Directiva. Dado que los legisladores solicitaron discreción, en este apartado no aparecen los nombres correspondientes a cada respuesta.

La pregunta: ¿Qué tanto considera usted que sus opiniones son tomadas en cuenta al momento de tomar decisiones en la comisión de desarrollo social? (Mucho/Algo/Poco/Nada)” se le realizó a 3 miembros del PRI, 3 del PAN, 3 del PRD, 1 del PVEM, 1 del PT y 1 del PANAL. Los datos del PRD, PT, PRI, PAN y PANAL se obtuvieron durante la última sesión plenaria de la Comisión de Desarrollo Social, el 15 de abril del 2009 en el en el salón 3, Edificio I de la II. Cámara de Diputados. El dato del miembro del PVEM, se obtuvo mediante una entrevista telefónica realizada el día 10 de marzo de 2009.

Anexo 4.2.- Frecuencia de participaciones de los miembros de la Comisión de Desarrollo Social (LX Legislatura) en las reuniones plenarias de comisión. (Unidades y porcentajes).

Nombre del Diputado	Número de intervenciones	Porcentaje de sus intervenciones en el total de reuniones
Gómez Leyva Silvio	9	5.1
López Silva Rubí Laura	9	5.1
Leyva Piñón Ana Yurixi	10	5.7
Peña Sánchez Miguel Ángel	8	4.5
Varela López Víctor Gabriel	17	9.7
Peñuelas Acuña Mayra Gisela	4	2.3
Arreola Ortega Pablo Leopoldo	20	11.4
Carbajal Méndez Liliana	2	1.1
Collado Lara Beatriz	7	4.0
Contreras Coeto José Luis	3	1.7
Domínguez Domínguez Nemesio	5	2.8
Dávila Esquivel Humberto	2	1.1
Estefan Chidiac Charbel Jorge	1	.6
González Morán Martín Oscar	7	4.0

Hernández Hernández Sergio	9	5.1
Jiménez Ramos María Esther	2	1.1
Matías Alonso Marcos	4	2.3
Ochoa López Nabor	2	1.1
Ordaz Jiménez Ismael	10	5.7
Orozco Ruiz Velazco Marco	2	1.1
Priego Tapia Gerardo	8	4.5
Quintero Bello Jorge	2	1.1
Ruiz Chávez Sara Latife	6	3.4
Sánchez Barrios Carlos	9	5.1
Sánchez Cabrales Rafael Elías	3	1.7
Sánchez Camacho Alejandro	4	2.3
Toledo Luis Jorge	11	6.3
Total	176	100.0
Promedio de participaciones por diputado (30 diputados)	5.86	

Fuente: Elaboración propia con base en las versiones estenográficas de las reuniones plenarias de la Comisión de Desarrollo Social en la LX Legislatura. Disponibles en: www.diputados.gob.mx.

Nota Metodológica: Para la obtención de estos datos se consideraron únicamente los temas estructurales tratados en las reuniones plenarias de la Comisión de Desarrollo Social del 10 de octubre de 2006 al 15 de abril de 2009. Las intervenciones del presidente de la comisión no son consideradas debido a que la gran mayoría de éstas fueron para dirigir y ordenar los debates. Tampoco se toman en cuenta aquellas intervenciones de agradecimiento, bienvenida, peticiones, lecturas de actas, aclaraciones u otras muestras verbales que no sean opiniones propias del diputado en relación al tema de la sesión.

Las versiones estenográficas de todas las reuniones están disponibles en:

http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/008_comisioneslx/001_ordinarias/010_desarrollo_social/008_documento_de_interes/010_reuniones_de_la_comision

Anexo 4.3.- Conformación de la agenda de la Comisión de Desarrollo Social. Porcentajes, LX Legislatura.

Comparecencias del secretario de Desarrollo Social	25%
Discusión y análisis del presupuesto para desarrollo social	24%
Asuntos alimentarios (LICONSA Y DICONSA)	22.70%
Evaluación de la política social	18.80%
Adultos mayores	5.70%
Reglas de la comisión	2.30%
Derechos de los niños	1.10%
Total	100%

Fuente: Fuente: Elaboración propia con base en las versiones estenográficas de las reuniones plenarias de la Comisión de Desarrollo Social en la LX Legislatura. Disponibles en: www.diputados.gob.mx.

Nota Metodológica: La agenda anteriormente presentada únicamente contempla aquellos temas que fueron de relevancia tanto para el desarrollo social como para los procesos internos de la comisión. De esta selección quedaron excluidas las reuniones de presentación de los miembros de la comisión, seminarios, lecturas, la reunión referente a FONAPO y la reunión en la que se trató el tema de las familias afectadas por la erupción de un volcán en Coahuila.

Anexo 4.4.- Distribución por actividad de las participaciones en la Comisión de Desarrollo Social. Porcentajes, LX Legislatura.

Comparecencias	Presupuesto	Alimentos (LICONSA/ DICONSA)	Evaluación de Política Social	Adultos Mayores	Reglas de comisión	Derechos de niños
25%	24.4%	22.7%	18.8%	5.7%	2.3%	1.1%

Fuente: Elaboración propia con base en las versiones estenográficas de las reuniones plenarias de la Comisión de Desarrollo Social en la LX Legislatura, disponibles en: www.diputados.gob.mx.

Anexo 4.5.- Distribución por partido de las participaciones en la Comisión de Desarrollo Social.
Porcentajes, LX Legislatura.

	Comparencias	Presupuesto	Alimentos (LICONSA/ DICONSA)	Evaluación de Política Social	Adultos Mayores	Reglas de comisión	Derechos de los niños
PAN	26.4%	26.4%	24.5%	18.9%	0%	3.8%	0%
PRI	15.9%	37.8%	21.6%	18.9%	2.7%	0%	0%
PRD	31.3%	14.1%	20.3%	20.3%	9.4%	3.2%	1.6%
PT	15%	30%	25%	15%	15%	0%	0%
PANAL	0%	0%	50%	0%	0%	0%	50%

Fuente: Elaboración propia con base en las versiones estenográficas de las reuniones plenarias de la Comisión de Desarrollo Social en la LX Legislatura. Disponibles en: www.diputados.gob.mx.

Anexo 4.6.- Ocupación inmediata posterior al cargo legislativo de los miembros de la Comisión de Desarrollo Social, LX Legislatura.

Héctor Hugo Olivares Ventura	Cargo nacional en su partido político
Verónica Velasco	Candidato a gobernador
Pablo Arreola	Cargo nacional en su partido político
Humberto Dávila Esquivel	Sindicato
Alejandro Sánchez Camacho	Cargo local en su partido político
Rafael Sánchez Cabrales	Cargo local en su partido político
Carlos Sánchez Barrios	Cargo local en su partido político
Marcos Matías Alonso	Cargo local en su partido político
Sergio Hernández Hernández	Candidatura a diputación local
Víctor Varela López	Candidatura a diputación local
Miguel Peña Sánchez	Candidatura a gubernatura
Nabor Ochoa López	Candidatura a presidencia municipal
Ana Yurixi Leyva	Candidatura a presidencia municipal
Martín Oscar González Morán	Cargo local en su partido político
Rubí Laura López Silva	Candidatura a presidencia municipal
Silvio Gómez Leyva	Administración Pública Federal
Jorge Quintero Bello	Administración Pública Federal
Gerardo Priego Tapia	Candidatura a gubernatura
María Esther Jiménez Ramos	Empresario
Raúl García Viviani	Candidatura a gubernatura
José Luis Contreras Coeto	Candidatura a diputación local
Beatriz Collado Lara	Cargo local en su partido político
Liliana Carbajal Méndez	Cargo nacional en su partido político
Marco Heriberto Orozco Ruiz Velazco	Administración Pública Local
Jorge Toledo Luis	Administración Pública Local
Sara Latife Ruiz Chávez	Administración Pública Local
Mayra Gisela Peñuelas Acuña	Cargo local en su partido político
Ismael Ordaz Jiménez	Organización popular

Charbel Jorge Estefan Chidiac	Candidatura a gubernatura
Nemesio Domínguez Domínguez	Cargo local en su partido político

Fuente: Elaboración propia. Datos obtenidos mediante entrevistas telefónicas a las oficinas centrales de cada partido político e investigación en diversas fuentes hemerográficas y recursos en línea.

Anexos 4.7.- Cargos posteriores de los legisladores y niveles de participación en reuniones en la Comisión de Desarrollo Social, LX Legislatura.

4.7.1.- Diputados cuyo puesto inmediato posterior al cargo legislativo fue en la estructura partidista local o nacional.

Nivel de Participación	Diputados	% Diputados
Bajo	2	18.2%
Medio	5	45.5%
Alto	3	27.3%
Muy alto	1	9.1%
Total	11	100%

Fuente: Elaboración propia con base en las versiones estenográficas de las reuniones plenarias de la Comisión de Desarrollo Social en la LX Legislatura. Disponibles en: www.diputados.gob.mx. Asimismo se consultaron datos mediante entrevistas telefónicas a las oficinas centrales de cada partido político e investigación en diversas fuentes hemerográficas y recursos en línea.

4.7.2.- Diputados cuya función inmediata posterior al cargo legislativo fue una candidatura para algún puesto de elección popular.

Nivel de Participación	Diputados	% Diputados
Bajo	4	36.3%
Alto	5	45.4%
Muy alto	2	18.1%
Total	11	100%

Fuente: Elaboración propia con base en las versiones estenográficas de las reuniones plenarias de la Comisión de Desarrollo Social en la LX Legislatura. Disponibles en: www.diputados.gob.mx. Asimismo se consultaron datos mediante entrevistas telefónicas a las oficinas centrales de cada partido político e investigación en diversas fuentes hemerográficas y recursos en línea.

4.7.3.- Diputados cuyo puesto inmediato posterior al cargo legislativo fue en la Administración pública federal, local o municipal.

Nivel de Participación	Diputados	% Diputados
Bajo	2	66.7%
Alto	1	33.3%
Total	3	100%

Fuente: Elaboración propia con base en las versiones estenográficas de las reuniones plenarias de la Comisión de Desarrollo Social en la LX Legislatura. Disponibles en: www.diputados.gob.mx. Asimismo se consultaron datos mediante entrevistas telefónicas a las oficinas centrales de cada partido político e investigación en diversas fuentes hemerográficas y recursos en línea.

Nota metodológica: Las escalas de participación se construyeron con los siguientes rangos: Baja.- 1 a 3 intervenciones; Media.- 4 a 6 intervenciones; Alta 7 a 9 intervenciones; Muy alta.- Más de 10 intervenciones.

Anexo 4.8.- Niveles de participación y experiencia en desarrollo social de los integrantes de comisión. Porcentajes, 2006-2009.

Experiencia en el tema	Nivel de participación				Sin participación
	Muy alto	Alto	Medio	Bajo	
Sin experiencia en Desarrollo Social	80.00%	62.50%	33.30%	44.40%	0%
Moderada experiencia en Desarrollo Social	20%	25%	33.30%	22.20%	50%
Amplia experiencia en Desarrollo Social	0%	12.50%	33.30%	33.30%	50%
Total	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos de la página oficial de la II. Cámara de Diputados, LX Legislatura. Disponible en: www.diputados.gob.mx.

Anexo 4.9.- Niveles de participación y experiencia legislativa de los integrantes de la Comisión de Desarrollo Social. Porcentajes, 2006-2009.

Experiencia legislativa	Nivel de participación				
	Muy alto	Alto	Medio	Bajo	Sin participación
Sin experiencia legislativa	60.00%	75.00%	33.30%	44.40%	50%
Moderada experiencia legislativa	40%	25%	50.00%	55.60%	0%
Amplia experiencia legislativa	0%	0.00%	16.70%	0.00%	50%
Total	100%	100%	100%	100%	100%

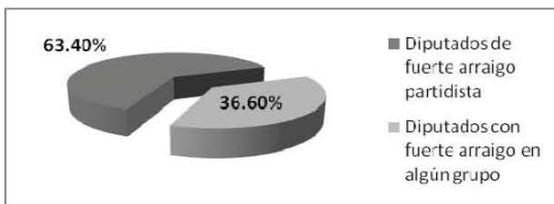
Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos de la página oficial de la II. Cámara de Diputados, LX Legislatura. Disponible en: www.diputados.gob.mx.

Anexo 4.10.- Principio electivo y niveles de participación de los integrantes de la Comisión de Desarrollo Social. Porcentajes, 2006-2009.

Principio Electivo	Nivel de participación					Total
	Muy alto	Alto	Medio	Bajo	Sin participación	
Mayoría Relativa	10%	30%	25%	30%	5%	100%
Representación Proporcional	33.3%	22.2%	0%	33.3%	11.1%	100%

Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos de la página oficial de la II. Cámara de Diputados, LX Legislatura. Disponible en: www.diputados.gob.mx.

Anexo 4.11.- Comparativo de adscripción partidista y vinculación a otros grupos de los miembros de la Comisión de Desarrollo Social, (Porcentajes) 2006-2009.



Fuente: Elaboración propia con datos de la Página Oficial de la H. Cámara de Diputados y del Sistema de Información Legislativa (SIL). Disponibles en: www.diputados.gob.mx, y <http://sil.gobernacion.gob.mx/portal>.

Nota metodológica: El criterio para distinguir a los diputados partidistas de aquellos con otra adscripción se basó en los años de servicio del representante. Si el legislador sumó más años adscrito a un grupo determinado que al partido, entonces éste se considera como un político con fuerte arraigo en un grupo.

Anexo 4.12.- Adscripciones de miembros de la Comisión de Desarrollo Social con fuerte arraigo a grupos ajenos a la estructura partidista, (Porcentajes) 2006-2009.

Grupo	% de diputados adscritos
Cámaras empresariales y de comercio	33%
Asociaciones de profesionistas	25%
Sindicatos	16.6%
Grupos del sector popular	8.3%
Grupos campesinos	8.3%
Organismos de defensa de derechos indígenas	8.3%
Total	100%

Fuente: Elaboración propia con datos de la Página Oficial de la H. Cámara de Diputados y del Sistema de Información Legislativa (SIL). Disponibles en: www.diputados.gob.mx, y <http://sil.gobernacion.gob.mx/portal>.

Anexo 4.13.- Escala de prioridades representativas de los integrantes de la Comisión de Desarrollo Social. Porcentajes, LX Legislatura.

	Más relevante		Menos relevante
Electorado	58.30%	41.60%	16.60%
Grupo Vulnerable	16.60%	25%	16.60%
Grupo de interés	0.00%	16.60%	16.60%
Partido político	8.30%	8.30%	25%
Opinión pública	0%	0.00%	16.60%
Actores individuales	16.60%	8.30%	8.30%

Fuente: Elaboración propia.

Nota metodológica: La presente tabla se obtuvo mediante los datos recolectados de una encuesta realizada a once diputados de los distintos partidos en comisión. A estos legisladores se les solicitó que ordenaran de 1 a 3, sus prioridades al momento de realizar su práctica legislativa. La opción que el legislador marca con el número "1" indica al elemento más importante en su agenda, mientras que la opción marcada con el número 3 es la menos relevante de sus tres prioridades representativas.

Esta encuesta se llevó a cabo durante la última sesión plenaria de la Comisión de Desarrollo Social, el 15 de abril del 2009 en el en el salón 3, Edificio I de la II. Cámara de Diputados. El dato del miembro del PVEM, se obtuvo mediante una entrevista telefónica realizada el día 10 de marzo de 2009.

Anexo 4.14.- Encuestas prioridades representativas de los integrantes de la Comisión de Desarrollo Social. LX Legislatura.

HONORABLE SEÑORA(D) DIPUTADA(O).
 A CONTINUACION LE PRESENTO UNA LISTA DE COMPONENTES DEL SISTEMA POLITICO.
 POR FAVOR ESCOJA LISTED LOS TRES ELEMENTOS QUE CONSIDERE PRIORITARIOS AL MOMENTO DE REALIZAR SUS TAREAS LEGISLATIVAS. SEÑALELOS CON UN NUMERO SOBRE EL CUADRO (DEL 1 AL 3), SIENDO EL 1 EL ELEMENTO MAS IMPORTANTE DE SU SELECCION.

ALGUNA CORPORACION (CNC, CNOP, ETC)	ALGUNA CAMARA EMPRESARIAL (CONCAMIN, CONCANACO, ETC)	ALGUN SINDICATO O GRUPO DE SINDICATOS
ALGUNA O VARIAS ONG'S	ALGUN GRUPO RELIGIOSO	ALGUN GRUPO CAMPESINO
MEDIOS DE COMUNICACION	ALGUN GOBERNADOR	SU DISTRITO
SU PARTIDO POLITICO	SI ESCOGE PARTIDO POLITICO, POR FAVOR INDIQUE CON UN CRUZ ALGUNA DE LAS SIGUIENTES OPCIONES	UNA FACCION
		EL LIDER DE BANCADA
		EL CEN O LIDERAZGO CENTRAL
EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA	EL ELECTORADO EN GENERAL	ALGUN GRUPO VULNERABLE ¿CUAL?

FIRMA: 

HONORABLE SEÑOR(A) DIPUTADO(A).
 A CONTINUACION LE PRESENTO UNA LISTA DE COMPONENTES DEL SISTEMA POLITICO.
 POR FAVOR ESCOJA LISTED LOS TRES ELEMENTOS QUE CONSIDERE PRIORITARIOS AL MOMENTO DE REALIZAR SUS TAREAS LEGISLATIVAS. SEÑALELOS CON UN NUMERO SOBRE EL CUADRO (DEL 1 AL 3), SIENDO EL 1 EL ELEMENTO MAS IMPORTANTE DE SU SELECCION.

ALGUNA CORPORACION (CNC, CNOP, ETC)	ALGUNA CAMARA EMPRESARIAL (CONCAMIN, CONCANACO, ETC)	ALGUN SINDICATO O GRUPO DE SINDICATOS
ALGUNA O VARIAS ONG'S	ALGUN GRUPO RELIGIOSO	ALGUN GRUPO CAMPESINO
MEDIOS DE COMUNICACION	ALGUN GOBERNADOR	SU DISTRITO
SU PARTIDO POLITICO	SI ESCOGE PARTIDO POLITICO, POR FAVOR INDIQUE CON UN CRUZ ALGUNA DE LAS SIGUIENTES OPCIONES	UNA FACCION
		EL LIDER DE BANCADA
		EL CEN O LIDERAZGO CENTRAL
EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA	EL ELECTORADO EN GENERAL	ALGUN GRUPO VULNERABLE ¿CUAL?

FIRMA: 

HONORABLE SEÑOR(A) DIPUTADO(A),

A CONTINUACION LE PRESENTO UNA LISTA DE COMPONENTES DEL SISTEMA POLITICO.

POR FAVOR ESCOJA LISTED LOS TRES ELEMENTOS QUE CONSIDERE PRIORITARIOS AL MOMENTO DE REALIZAR SUS TAREAS LEGISLATIVAS. SEÑALELOS CON UN NUMERO SOBRE EL CUADRO (DEL 1 AL 3), SIENDO EL 1 EL ELEMENTO MAS IMPORTANTE DE SU SELECCION.

ALGUNA CORPORACION (CNC, CNOP, ETC)	ALGUNA CÁMARA EMPRESARIAL (CONCAMIN, CONCANACO, ETC)	ALGUN SINDICATO O GRUPO DE SINDICATOS
ALGUNA O VARIAS ONG'S	ALGUN GRUPO RELIGIOSO	ALGUN GRUPO CAMPESINO
MEDIOS DE COMUNICACION	ALGUN GOBERNADOR	SU DISTRITO 3
SU PARTIDO POLITICO	SI ESCOGE PARTIDO POLITICO, POR FAVOR INDIQUE CON UN CRUZ ALGUNA DE LAS SIGUIENTES OPCIONES	UNA FACCIÓN EL LIDER DE BANCADA EL CEN O LIDERAZGO CENTRAL
EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA 2	EL ELECTORADO EN GENERAL 1	ALGUN GRUPO VULNERABLE ¿CUAL?

FIRMA: 

HONORABLE SEÑOR(A) DIPUTADO(A),

A CONTINUACION LE PRESENTO UNA LISTA DE COMPONENTES DEL SISTEMA POLITICO.

POR FAVOR ESCOJA USTED LOS TRES ELEMENTOS QUE CONSIDERE PRIORITARIOS AL MOMENTO DE REALIZAR SUS TAREAS LEGISLATIVAS. SEÑALELOS CON UN NUMERO SOBRE EL CUADRO (DEL 1 AL 3), SIENDO EL 1 EL ELEMENTO MAS IMPORTANTE DE SU SELECCION.

ALGUNA CORPORACION (CNC, CNOP, ETC)	ALGUNA CÁMARA EMPRESARIAL (CONCAMIN, CONCANACO, ETC)	ALGUN SINDICATO O GRUPO DE SINDICATOS 3
ALGUNA O VARIAS ONG'S 2	ALGUN GRUPO RELIGIOSO	ALGUN GRUPO CAMPESINO
MEDIOS DE COMUNICACION	ALGUN GOBERNADOR	SU DISTRITO
SU PARTIDO POLITICO	SI ESCOGE PARTIDO POLITICO, POR FAVOR INDIQUE CON UN CRUZ ALGUNA DE LAS SIGUIENTES OPCIONES	UNA FACCIÓN EL LIDER DE BANCADA EL CEN O LIDERAZGO CENTRAL
EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA	EL ELECTORADO EN GENERAL 1	ALGUN GRUPO VULNERABLE ¿CUAL?

FIRMA: 

HONORABLE SEÑOR(A) DIPUTADO(A),

A CONTINUACION LE PRESENTO UNA LISTA DE COMPONENTES DEL SISTEMA POLITICO.

POR FAVOR ESCOJA USTED LOS TRES ELEMENTOS QUE CONSIDERE PRIORITARIOS AL MOMENTO DE REALIZAR SUS TAREAS LEGISLATIVAS. SEÑALELOS CON UN NUMERO SOBRE EL NUMERO DEL I AL 3), SIENDO EL 1 EL ELEMENTO MAS IMPORTANTE DE SU SELECCION.

ALGUNA CORPORACION (CNC, CNOP, ETC)	ALGUNA CAMARA EMPRESARIAL (CONCAMIN, CONCANACO, ETC)	ALGUN SINDICATO O GRUPO DE SINDICATOS
ALGUNA O VARIAS ONG'S	ALGUN GRUPO RELIGIOSO	ALGUN GRUPO CAMPESINO
MEDIOS DE COMUNICACION	ALGUN GOBERNADOR	SU DISTRITO
SU PARTIDO POLITICO	SI ESCOGE PARTIDO POLITICO, POR FAVOR INDIQUE CON UN CRUZ ALGUNA DE LAS SIGUIENTES OPCIONES	UNA FACCION
		EL LIDER DE BANCADA
		EL CEN O LIDERAZGO CENTRAL
EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA	EL ELECTORADO EN GENERAL	ALGUN GRUPO VULNERABLE ¿CUAL?

FIRMA:

HONORABLE SEÑOR(A) DIPUTADO(A),

A CONTINUACION LE PRESENTO UNA LISTA DE COMPONENTES DEL SISTEMA POLITICO.

POR FAVOR ESCOJA USTED LOS TRES ELEMENTOS QUE CONSIDERE PRIORITARIOS AL MOMENTO DE REALIZAR SUS TAREAS LEGISLATIVAS. SEÑALELOS CON UN NUMERO SOBRE EL CUADRO (DEL I AL 3), SIENDO EL 1 EL ELEMENTO MAS IMPORTANTE DE SU SELECCION.

ALGUNA CORPORACION (CNC, CNOP, ETC)	ALGUNA CAMARA EMPRESARIAL (CONCAMIN, CONCANACO, ETC)	ALGUN SINDICATO O GRUPO DE SINDICATOS
ALGUNA O VARIAS ONG'S	ALGUN GRUPO RELIGIOSO	ALGUN GRUPO CAMPESINO
MEDIOS DE COMUNICACION	ALGUN GOBERNADOR	SU DISTRITO
SU PARTIDO POLITICO	SI ESCOGE PARTIDO POLITICO, POR FAVOR INDIQUE CON UN CRUZ ALGUNA DE LAS SIGUIENTES OPCIONES	UNA FACCION
		EL LIDER DE BANCADA
		EL CEN O LIDERAZGO CENTRAL
EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA	EL ELECTORADO EN GENERAL	ALGUN GRUPO VULNERABLE ¿CUAL?

FIRMA:

HONORABLE SEÑOR(A) DIPUTADO(A).

A CONTINUACION LE PRESENTO UNA LISTA DE COMPONENTES DEL SISTEMA POLITICO.

POR FAVOR ESCOJA USTED LOS TRES ELEMENTOS QUE CONSIDERE PRIORITARIOS AL MOMENTO DE REALIZAR SUS TAREAS LEGISLATIVAS. SEÑALELOS CON UN NUMERO SOBRE EL CUADRO (DEL 1 AL 3) SIENDO EL 1 EL ELEMENTO MAS IMPORTANTE DE SU SELECCION.

ALGUNA CORPORACION (CNG, CNOP, ETC)	ALGUNA CAMARA EMPRESARIAL (CONCAMIN, CONCANAGO, ETC)	ALGUN SINDICATO O GRUPO DE SINDICATOS ③
ALGUNA O VARIAS ONG'S	ALGUN GRUPO RELIGIOSO	ALGUN GRUPO CAMPESINO
MEDIOS DE COMUNICACION	ALGUN GOBERNADOR	SU DISTRITO ②
SU PARTIDO POLITICO	SI ESCOGE PARTIDO POLITICO, POR FAVOR INDIQUE CON UN CRUZ ALGUNA DE LAS SIGUIENTES OPCIONES	UNA FACCIÓN
		EL LIDER DE BANCADA ①
		EL CEN O LIDERAZGO CENTRAL
EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA	EL ELECTORADO EN GENERAL	ALGUN GRUPO VULNERABLE ¿CUAL?

FIRMA: 

HONORABLE SEÑOR(A) DIPUTADO(A).

A CONTINUACION LE PRESENTO UNA LISTA DE COMPONENTES DEL SISTEMA POLITICO.

POR FAVOR ESCOJA USTED LOS TRES ELEMENTOS QUE CONSIDERE PRIORITARIOS AL MOMENTO DE REALIZAR SUS TAREAS LEGISLATIVAS EN GENERAL, PARA ESQUEJUNLOS UTILICE LOS NUMEROS DEL 1 AL 3 SIENDO EL 1 EL ELEMENTO MAS IMPORTANTE DE SU SELECCION

ALGUNA CORPORACION (CNG, CNOP, ETC) ②	ALGUNA CAMARA EMPRESARIAL (CONCAMIN, CONCANAGO, ETC)	ALGUN SINDICATO O GRUPO DE SINDICATOS
ALGUNA O VARIAS ONG'S	ALGUN GRUPO RELIGIOSO	ALGUN GRUPO CAMPESINO
MEDIOS DE COMUNICACION	ALGUN GOBERNADOR	SU DISTRITO
SU PARTIDO POLITICO ③	MEDIANTE	UNA FACCIÓN
		EL LIDER DE BANCADA
		EL CEN O LIDERAZGO CENTRAL
EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA	EL ELECTORADO EN GENERAL ①	ALGUN GRUPO VULNERABLE ¿CUAL?

HONORABLE SEÑORA(D) DIPUTADO(A),

A CONTINUACION LE PRESENTO UNA LISTA DE COMPONENTES DEL SISTEMA POLITICO.

POR FAVOR ESCOJA LISTED LOS TRES ELEMENTOS QUE CONSIDERE PRIORITARIOS AL MOMENTO DE REALIZAR SUS TAREAS LEGISLATIVAS. SEÑALELOS CON UN NUMERO SOBRE EL CUADRO (DEL 1 AL 3), SIENDO EL 1 EL ELEMENTO MAS IMPORTANTE DE SU SELECCION.

ALGUNA CORPORACION (CNC, CNOP, ETC)	ALGUNA CAMARA EMPRESARIAL (CONCAMIN, CONCANACO, ETC)	ALGUN SINDICATO O GRUPO DE SINDICATOS
ALGUNA O VARIAS ONG'S	ALGUN GRUPO RELIGIOSO	ALGUN GRUPO CAMPESINO 3
MEDIOS DE COMUNICACION	ALGUN GOBERNADOR	SU DISTRITO
SU PARTIDO POLITICO	SI ESCOGE PARTIDO POLITICO, POR FAVOR INDIQUE CON UN CRUZ ALGUNA DE LAS SIGUIENTES OPCIONES	UNA FACCIÓN
		EL LIDER DE BANCADA
		EL CEN O LIDERAZGO CENTRAL
EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA	EL ELECTORADO EN GENERAL 2	ALGUN GRUPO VULNERABLE ¿CUAL? 1

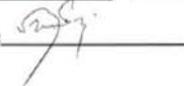
FIRMA: 

HONORABLE SEÑORA(D) DIPUTADO(A),

A CONTINUACION LE PRESENTO UNA LISTA DE COMPONENTES DEL SISTEMA POLITICO.

POR FAVOR ESCOJA LISTED LOS TRES ELEMENTOS QUE CONSIDERE PRIORITARIOS AL MOMENTO DE REALIZAR SUS TAREAS LEGISLATIVAS. SEÑALELOS CON UN NUMERO SOBRE EL CUADRO (DEL 1 AL 3), SIENDO EL 1 EL ELEMENTO MAS IMPORTANTE DE SU SELECCION.

ALGUNA CORPORACION (CNC, CNOP, ETC)	ALGUNA CAMARA EMPRESARIAL (CONCAMIN, CONCANACO, ETC)	ALGUN SINDICATO O GRUPO DE SINDICATOS
ALGUNA O VARIAS ONG'S	ALGUN GRUPO RELIGIOSO	ALGUN GRUPO CAMPESINO
MEDIOS DE COMUNICACION	ALGUN GOBERNADOR 1	SU DISTRITO 2
SU PARTIDO POLITICO 3	SI ESCOGE PARTIDO POLITICO, POR FAVOR INDIQUE CON UN CRUZ ALGUNA DE LAS SIGUIENTES OPCIONES	UNA FACCIÓN
		EL LIDER DE BANCADA
		EL CEN O LIDERAZGO CENTRAL 3
EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA	EL ELECTORADO EN GENERAL	ALGUN GRUPO VULNERABLE ¿CUAL?

FIRMA: 

HONORABLE SEÑOR(A) DIPUTADO(A),

A CONTINUACION LE PRESENTO UNA LISTA DE COMPONENTES DEL SISTEMA POLITICO.

POR FAVOR ESCOJA USTED LOS TRES ELEMENTOS QUE CONSIDERE PRIORITARIOS AL MOMENTO DE REALIZAR SUS TAREAS LEGISLATIVAS. SEÑALELOS CON UN NUMERO SOBRE EL CUADRO (DEL 1 AL 3), SIENDO EL 1 EL ELEMEN TO MAS IMPORTANTE DE SU SELECCION.

ALGUNA CORPORACION (CNC, CNOP, ETC)	ALGUNA CAMARA EMPRESARIAL (CONCAMIN, CONCANACO, ETC)	ALGUN SINDICATO O GRUPO DE SINDICATOS
ALGUNA O VARIAS ONG'S	ALGUN GRUPO RELIGIOSO	ALGUN GRUPO CAMPESINO
MEDIOS DE COMUNICACION	ALGUN GOBERNADOR	SU DISTRITO
SU PARTIDO POLITICO	SI ESCOGE PARTIDO POLITICO, POR FAVOR INDIQUE CON UN CRUZ ALGUNA DE LAS SIGUIENTES OPCIONES	UNA FACCIÓN
		EL LIDER DE BANCADA
		EL CEN O LIDERAZGO CENTRAL
EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA	EL ELECTORADO EN GENERAL	ALGUN GRUPO VULNERABLE ¿CUAL?

FIRMA:

HONORABLE SEÑOR(A) DIPUTADO(A),

A CONTINUACION LE PRESENTO UNA LISTA DE COMPONENTES DEL SISTEMA POLITICO.

POR FAVOR ESCOJA USTED LOS TRES ELEMENTOS QUE CONSIDERE PRIORITARIOS AL MOMENTO DE REALIZAR SUS TAREAS LEGISLATIVAS. SEÑALELOS CON UN NUMERO SOBRE EL CUADRO (DEL 1 AL 3), SIENDO EL 1 EL ELEMEN TO MAS IMPORTANTE DE SU SELECCION.

ALGUNA CORPORACION (CNC, CNOP, ETC)	ALGUNA CAMARA EMPRESARIAL (CONCAMIN, CONCANACO, ETC)	ALGUN SINDICATO O GRUPO DE SINDICATOS
ALGUNA O VARIAS ONG'S	ALGUN GRUPO RELIGIOSO	ALGUN GRUPO CAMPESINO
MEDIOS DE COMUNICACION	ALGUN GOBERNADOR	SU DISTRITO
SU PARTIDO POLITICO	SI ESCOGE PARTIDO POLITICO, POR FAVOR INDIQUE CON UN CRUZ ALGUNA DE LAS SIGUIENTES OPCIONES	UNA FACCIÓN
		EL LIDER DE BANCADA
		EL CEN O LIDERAZGO CENTRAL
EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA	EL ELECTORADO EN GENERAL	ALGUN GRUPO VULNERABLE ¿CUAL?

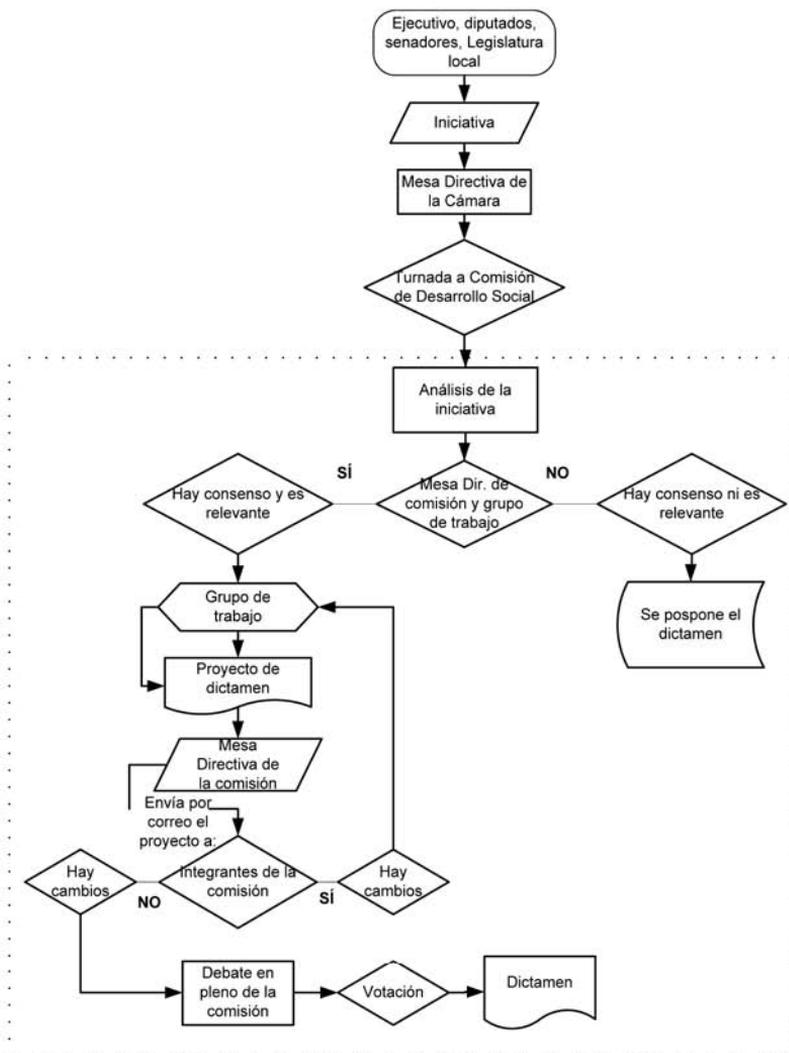
FIRMA:

Anexo 4.15.- Demandas recibidas en reunión plenaria de la Comisión de Desarrollo Social en la LX Legislatura.

Fecha de la reunión	Actor que plantea la demanda	Descripción de la demanda
25/10/2006	Lic. Carlos Antonio Montemayor Guerrero. Director general del Fondo Nacional de Habitaciones Populares.	Requiere que la comisión haga una campaña para dar a conocer el programa de viviendas populares dirigida a ciudadanos de escasos recursos.
13/11/2006	Dr. Norberto Levisky, Comité de los Derechos de la Niñez.	Demanda a los integrantes de la comisión que propongan iniciativas para modificar el código penal para tipificar los delitos de explotación sexual infantil, y trata y secuestro de niños.
07/03/2007	Diputado Javier Guerrero	Requiere que la comisión realice un informe a la ciudadanía de las cuentas públicas del desarrollo social a través de mensajes radiofónicos y televisivos.
17/04/2007	Lic. Beatriz Zavala. Secretaria de Desarrollo Social.	Solicita que la comisión incremente sus esfuerzos de fiscalización en los estados en lo referente al dinero de los programas de desarrollo social.
21/02/2008	Diputada Mónica Fernández Balboa.	Demanda que la comisión destine en sus resoluciones presupuestales más recursos y fiscalización de programas de desarrollo social para Tabasco.

Fuente: Elaboración propia con base en las versiones estenográficas de las reuniones plenarias de la Comisión de Desarrollo Social en la LX Legislatura. Disponibles en: www.diputados.gob.mx.

Anexo 4.16.- Diagrama de procesamiento de iniciativas y puntos de acuerdo en la Comisión de Desarrollo Social, LX Legislatura.



Fuente: Elaboración propia

Anexo 4.17.- Estado de las iniciativas. Comparativo entre comisión de Desarrollo Social y el resto de las comisiones de la LX Legislatura. Porcentajes.

Comisión de Desarrollo Social (LX Legislatura)		Promedio de las comisiones (LX Legislatura)	
Pendientes 80%	Dictaminadas 20%	Pendientes 76.5%	Dictaminadas 23.5%

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Luisa Béjar, Proyecto “El Poder Legislativo en México en dos gobiernos divididos”. UNAM, 2010. **Nota:** Se tomaron en cuenta solamente aquellas iniciativas en las que la Comisión de Desarrollo Social fue única dictaminadora y en caso de dictamen conjunto, si esta comisión encabezó el dictamen. Tampoco fueron considerados los asuntos que quedaron pendientes para dictamen en la LVIII y LIX Legislaturas.

Anexo 4.18.- Tiempos de dictamen. Comparativo entre la Comisión de Desarrollo Social y el promedio del resto de las comisiones. Meses, 2000-2009.

	LVIII Legislatura		LIX Legislatura		LX Legislatura	
	Comisión de Desarrollo Social.	Resto de las comisiones.	Comisión de Desarrollo Social.	Resto de las comisiones.	Comisión de Desarrollo Social.	Resto de las comisiones.
Tiempo de dictamen.	16.5	10.77	6.5	8.70	10.5	6.7

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Luisa Béjar, Proyecto “El Poder Legislativo en México en dos gobiernos divididos”. UNAM, 2010.

Nota: no se consideraron os rezagos para ninguna legislatura

Anexo 4.19.- Reuniones de comisión. Comparativo entre Comisión de Desarrollo Social y resto de las comisiones en la LX Legislatura. Número de reuniones.

Promedio de la Comisión de Desarrollo Social.	Promedio de las comisiones en la LX Legislatura.
35 reuniones	33 reuniones

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Luisa Béjar, Proyecto “El Poder Legislativo en México en dos gobiernos divididos”. UNAM, 2010.

Nota: El total de reuniones de la Comisión de Desarrollo Social fueron 35, sin embargo en este trabajo Para el conteo de las reuniones de la Comisión de Desarrollo Social no se consideró la reunión del 22 de enero del 2007, la cual se llevó a cabo de manera no oficial por falta de quórum.

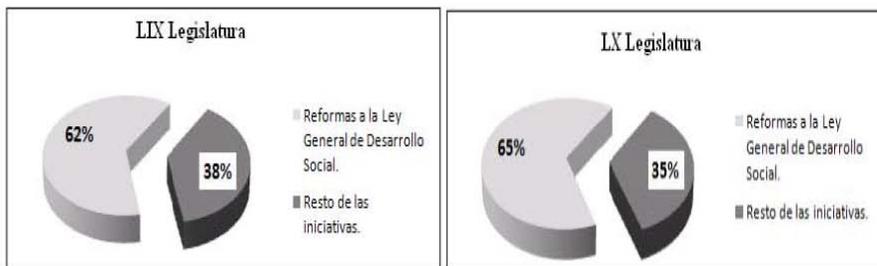
Anexo 4.20.- Porcentaje de asistencias. Comparativo entre comisión de Desarrollo Social y resto de las comisiones en la LX Legislatura. Porcentajes.

Promedio de la Comisión de Desarrollo Social.	Promedio de las comisiones en la LX Legislatura.
63.3%	55.16%

Fuente: Elaboración propia con datos de la Página Oficial de la “Cámara de Diputados. Disponibles en: <http://sitl.diputados.gob.mx/estadisticas.html>

Nota: Los datos disponibles son a partir del segundo año de sesiones de la comisión.

Anexo 4.21.- Composición de las iniciativas turnadas a la Comisión de Desarrollo Social como única dictaminadora y encabezando el dictamen, Porcentajes, 2003-2009.



Fuente: Elaboración propia con datos de la Gaceta Parlamentaria. Disponibles en <http://gaceta.diputados.gob.mx>

Anexo 4.22.- Criterios para la medición de la experiencia legislativa.

El cuadro 4.11 fue elaborado mediante la revisión del perfil biográfico de los miembros de la Comisión de Desarrollo Social. Únicamente se tomaron en cuenta los datos profesionales publicados, lo cual significa que a lo largo de su vida, los legisladores pudieron haber adquirido cierta experiencia en el tema del desarrollo social o para la negociación política sin que esto esté documentado. A continuación se exponen las categorías y los registros utilizados para crear la columna de "experiencia en temas del desarrollo social".

	NIVEL DE EXPERIENCIA		
	Amplia	Moderada	Ninguna
Administración pública	El representante ha desempeñado un cargo relacionado con uno o más ámbitos del desarrollo social por más de 5 años (continuos o discontinuos y en la misma o en diferentes dependencias).	El representante ha desempeñado un cargo relacionado con uno o más ámbitos del desarrollo social entre 1 y 5 años.	El perfil biográfico del representante no muestra ningún dato que pueda relacionarlo con la adquisición de conocimientos sobre el tema de desarrollo social.
Perfil profesional	El representante tiene un posgrado en alguna materia de los temas centrales del desarrollo social.	El representante tiene educación superior en alguna materia de los temas centrales del desarrollo social.	
Participación en organizaciones	El representante ha participado al menos 5 años en alguna organización dedicada a fomentar el desarrollo social.	El representante ha participado en alguna organización dedicada a fomentar el desarrollo social.	
Actividad en comisiones	En caso de haber sido senador: el representante fue miembro, secretario o presidente de alguna comisión ordinaria relacionada con el desarrollo social. En caso de haber sido diputado: el representante fue presidente de alguna comisión relacionada con el desarrollo social.	El representante tiene antecedentes de ser miembro o secretario de una comisión ordinaria de la Cámara de Diputados relacionada con el desarrollo social.	
	En caso de que el representante pueda incluirse en más de una de las categorías de experiencia moderada.		

Por su parte, la elaboración de la columna “experiencia legislativa” utilizó los siguientes parámetros:

Amplia	Moderada	Ninguna
El legislador desempeñó su cargo parlamentario como titular en tres o más legislaturas (a nivel federal o local).	El legislador desempeñó su cargo parlamentario como titular en una o hasta dos legislaturas (a nivel federal o local).	El legislador no tiene antecedentes en ninguna legislatura.

Fuente: Elaboración propia con datos de la Página Oficial de la II. Cámara de Diputados y del Sistema de Información Legislativa (SIL). Disponibles en: www.diputados.gob.mx, y <http://sil.gobernacion.gob.mx/portal>.

Anexo 4.23.- Pertenencia partidista y experiencia parlamentaria de los miembros de la Comisión de Desarrollo Social. Porcentajes, LX Legislatura.

Partido	% Experiencia legislativa	
	Si	No
PAN	41.7%	58.3%
PRI	71.4%	28.6%
PRD	50%	50%
PVEM	100%	0%
PT	100%	0%
PANAL	100%	0%

Fuente: Elaboración propia con datos de la Página Oficial de la II. Cámara de Diputados y del Sistema de Información Legislativa (SIL). Disponibles en: www.diputados.gob.mx, y <http://sil.gobernacion.gob.mx/portal>.

Anexo 4.24.- Pertenencia partidista y nivel de experiencia legislativa de los miembros de la Comisión de Desarrollo Social. Porcentajes, LX Legislatura.

Partido	% Nivel de experiencia legislativa		
	Amplia	Moderada	Ninguna
PAN	0%	25%	75%
PRI	14.3%	42.9%	42.9%
PRD	0%	50%	50%
PVEM	100%	0%	0%
PT	0%	100%	0%
PANAL	0%	100%	0%

Fuente: Elaboración propia con datos de la Página Oficial de la II. Cámara de Diputados y del Sistema de Información Legislativa (SIL). Disponibles en: www.diputados.gob.mx, y <http://sil.gobernacion.gob.mx/portal>.

Anexo 4.25.- Niveles y áreas de experiencia en el desarrollo social de los miembros de la Comisión de Desarrollo Social. Porcentajes, LX Legislatura.

Nivel de experiencia del legislador	Área de experiencia del legislador					
	Educación	Salud	Vivienda	Medio ambiente	Seguridad social	*Dependencias relacionadas con el desarrollo social
Moderada	37.50%	0%	0%	0%	0%	62.50%
Amplia	28.60%	14.30%	14.30%	14.30%	14.30%	14.30%

Fuente: Elaboración propia con datos de la Página Oficial de la II. Cámara de Diputados y del Sistema de Información Legislativa (SIL). Disponibles en: www.diputados.gob.mx, y <http://sil.gobernacion.gob.mx/portal>.

Nota metodológica: Las áreas de experiencia corresponden con los ámbitos de la política social contemplados en el artículo 6 de la Ley General de desarrollo Social.

*La Comisión de Desarrollo Social está incluida dentro de este rubro. El Diputado Nemesio Domínguez (PRI) fue el único miembro de la comisión en la LX Legislatura que tiene experiencia como miembro de la comisión (durante la LVIII Legislatura).

Anexo 4.26.- Pertenencia partidista y niveles de experiencia en desarrollo social de los miembros de la Comisión de Desarrollo Social. Porcentajes, LX Legislatura.

Partido	Ninguna	Moderada	Amplia
PAN	58.30%	33.30%	8.30%
PRI	42.90%	28.60%	28.60%
PRD	55.60%	22.20%	22.20%
PVEM	0%	0%	100%
PANAL	0%	0%	100%
PT	100%	0%	0%

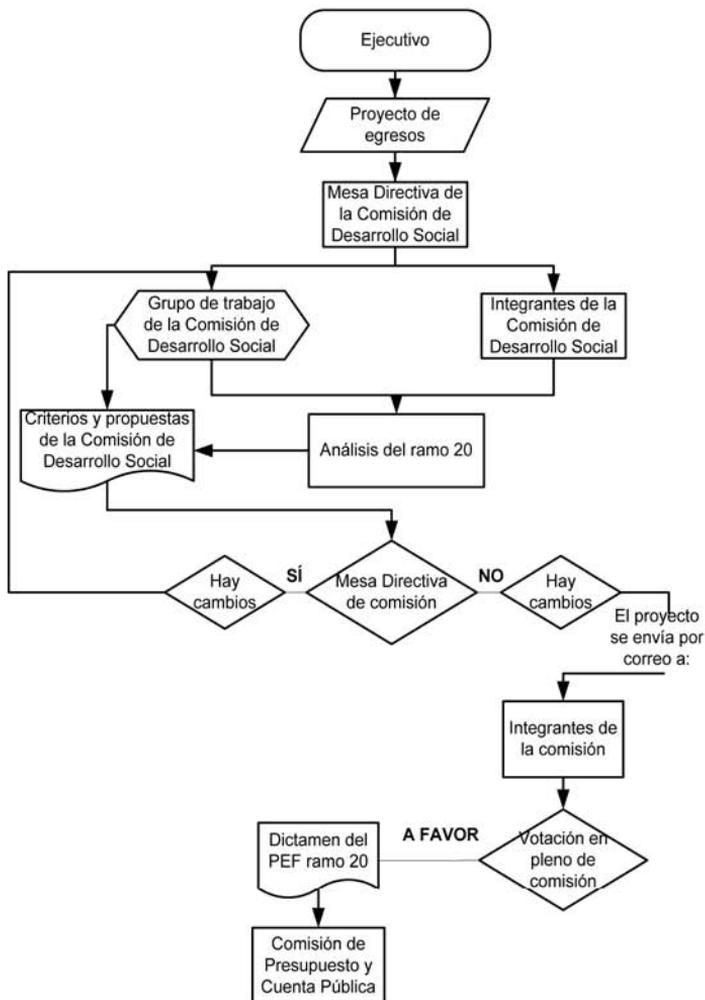
Fuente: Elaboración propia con datos de la Página Oficial de la II. Cámara de Diputados y del Sistema de Información Legislativa (SIL). Disponibles en: www.diputados.gob.mx, y <http://sil.gobernacion.gob.mx/portal>.

Anexo 4.27.- Pertenencia partidista y áreas de experiencia en desarrollo social de los miembros de la Comisión de Desarrollo Social. Porcentajes, LX Legislatura.

Partido	Educación	Vivienda	Medio ambiente	Seguridad social	*Dependencias relacionadas con el desarrollo social
PRI	25%	0%	0%	25%	50%
PAN	0%	0%	0%	0%	60%
PRD	50%	25%	0%	0%	25%
PVEM	0%		100%	0%	0%
PANAL	100%	0%	0%	0%	0%

Fuente: Elaboración propia con datos de la Página Oficial de la II. Cámara de Diputados y del Sistema de Información Legislativa (SIL). Disponibles en: www.diputados.gob.mx, y <http://sil.gobernacion.gob.mx/portal>.

Anexo 4.28.- Diagrama de construcción del dictamen sobre el proyecto de egresos PEF Ramo 20, LX Legislatura.



Fuente: Elaboración propia

Anexo 4.29.- Participación por partido en los debates del presupuesto para el desarrollo social.
Porcentajes, LX Legislatura.

	PAN	PRI	PRD	PANAL	PT	PVEM
% Participación	32.6%	32.6%	20.9%	0%	6%	0%

Fuente: Elaboración propia.

Anexo 4.30.- Partido político del legislador y tipo de bien repartido. Porcentajes, LX
Legislatura.

Partido	% Bienes grupales	%Bienes colectivos	Total
PAN	11.1%	88.9%	100%
PRI	28.6%	71.4%	100%
PRD	8.3%	91.7%	100%
PVEM	0%	100%	100%
PT	0%	100%	100%
PANAL	0%	100%	100%

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Luisa Béjar, Proyecto "El Poder Legislativo en México en dos gobiernos divididos". UNAM, 2010.

Anexo 4.31.- Tipo de bien repartido y principio electivo. Porcentajes, LX Legislatura.

Bien repartido	Principio electivo		Total
	MR	RP	
Grupal	71.4%	28.6%	100%
Colectivo	60.6%	39.4%	100%

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Luisa Béjar, Proyecto "El Poder Legislativo en México en dos gobiernos divididos". UNAM, 2010.