

# El rol de las comisiones legislativas de la Cámara de Diputados durante el presidencialismo mexicano

Sergio A. Bárcena Juárez\*

## Resumen

Las condiciones operativas del régimen presidencial —como la rígida estructura corporativa y un conjunto de prácticas inhibitorias del pluralismo efectivo y de la profesionalización—, limitaron la capacidad de las comisiones para influir en la política nacional. Esto llevó a que las comisiones funcionaran primordialmente para garantizar el paso de las iniciativas presidenciales a la etapa plenaria y para establecerse como espacios institucionalizados de negociación entre el Ejecutivo y los grupos reconocidos del partido oficial.

**Palabras clave:** Presidencialismo mexicano, Cámara de Diputados, Comisiones legislativas, Poder Ejecutivo.

## Abstract

The presidential regime's operating conditions —through a rigid corporative structure and a set of practices that inhibited an effective pluralism or professionalization—, hindered the committees' possibilities to affect national politics. This meant that committees would mainly work to ensure that presidential bills would make their way to the floor, as well as being institutionalized bargaining arenas between the executive branch and the recognized groups within the official party.

**Keywords:** Mexican presidentialism, Mexican Chamber of Deputies, legislative committees, Executive.

## 1. Introducción

A lo largo del siglo XX, el sistema político mexicano funcionó a partir de los lineamientos institucionales del *presidencialismo*,<sup>1</sup> un régimen caracterizado por su acotado pluralismo político, por una movilización social regida bajo un formato corporativo del Estado y por el predominio

\* Maestro en Estudios Políticos y Sociales por la UNAM. Actualmente cursa el Doctorado en Ciencias Políticas y Sociales en el Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

<sup>1</sup> La principal característica del presidencialismo es el predominio del Ejecutivo en el sis-



del Poder Ejecutivo en la esfera gubernamental (Carpizo, 1994). ¿Qué función cumplieron el Congreso y sus comisiones durante este periodo?

Si bien se pudiera pensar que el rol del Congreso y de las comisiones fue marginal para el sistema político durante el presidencialismo, en el presente artículo defenderemos que las comisiones legislativas fueron espacios institucionales altamente relevantes para el sostenimiento del régimen presidencial.

Tanto en la teoría democrática como en la práctica política, las asambleas legislativas son reconocidas como instituciones de importancia crítica en el proceso de representación política (Pitkin, 1985). Un supuesto fundamental para el funcionamiento institucional democrático, es que la rama legislativa del gobierno sea capaz de reproducir los puntos de vista y de incluir las preferencias ciudadanas en los debates sobre las más relevantes decisiones públicas, a la vez que desempeña sus tareas de legislación socialización y vigilancia de forma autónoma con respecto de otros poderes.

Para cumplir con estas tareas, las legislaturas modernas han debido adoptar estructuras operativas que les permitan atender un gran conjunto de asuntos sin reducir la calidad de sus deliberaciones. Las comisiones legislativas, son precisamente parte de estas respuestas estructurales que los congresos crean ante sus crecientes deberes en los sistemas políticos (Strøm, 1998:55). Al ser 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, las comisiones legislativas forman parte esencial de un congreso.

No obstante, durante el régimen presidencial mexicano, las tareas naturales de las legislaturas (como la vigilancia gubernamental, la deliberación plural y el perfeccionamiento de los asuntos atendidos) no fueron cumplidas durante muchos años. En su lugar, tanto el congreso como las comisiones en su interior, funcionaron para proporcionar estabilidad y fluidez al

---

tema 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.



sistema, facilitando las interacciones entre el Ejecutivo e importantes grupos en función de aprobar la agenda presidencial y de otorgarle legitimidad a los planes del Presidente.

A lo largo de este texto buscamos analizar cómo un conjunto de reglas formales y de prácticas particulares del presidencialismo contribuyeron a que las comisiones legislativas se erigieran como píxeles altamente relevantes para el sistema que cumplían con tareas particulares que no necesariamente se empatan con las que comúnmente les son asignadas en la teoría parlamentaria.

## 2. El PNR y el alineamiento de la práctica legislativa

En la posrevolución temprana, las decisiones de la Cámara de Diputados eran frágiles y los procesos para conseguirlas 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, así como una ausencia de alicientes para construir acuerdos entre las distintas fuerzas representadas en la Cámara mediante reglas reconocidas por los actores políticos (Weldon, 1997). Reflejo de la atomización del poder político nacional, la situación de fragmentación que se vivía en la Cámara de Diputados era adversa para la consecución de acuerdos y la toma de decisiones sólidas en función del bienestar nacional.

Empero, tras la fundación del Partido Nacional Revolucionario (PNR), esta situación comenzó a transformarse gracias a que el partido apareció como el único instituto político de alcance nacional que presentaba candidatos de manera consistente en los distintos distritos, que podía movilizar al electorado y que lograba conformar mayorías en la Cámara para impulsar reformas y programas gubernamentales (Casar, 2002).

A través de un conjunto de reformas a la Constitución, en 1933 el PNR buscó reducir la posibilidad de una re-fragmentación de la élite política y estabilizar la Cámara de Diputados normalizando los procesos legislativos al prohibir la reelección inmediata de los legisladores.<sup>2</sup> 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 parti-

<sup>2</sup> 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".



dista, prebendas, etcétera) que los líderes del partido estuvieran dispuestos a otorgarles. El poder del CEN —materializado en su capacidad para castigar a sus legisladores ya fuera expulsándolos, transfiriéndolos o 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.

### **3. Los cimientos corporativos del presidencialismo y su impacto en las comisiones legislativas**

A lo largo del periodo autoritario, fue común que los presidentes de la República establecieran agendas de intercambio con los sectores corporativos del país mediante la programación de políticas públicas. Otorgando beneficios a las corporaciones a través de diferentes medidas de gobierno, el Ejecutivo mantenía el control sobre la sociedad organizada a través de procesos de negociación fluidos y estables. Este esquema de repartición de beneficios no dependía de argumentos programáticos inter-temporales ni de proyectos de largo plazo, sino que estaba sujeto tanto a las coyunturas políticas y económicas como al estado de las relaciones entre los líderes sectoriales y el Ejecutivo en turno (Brachet-Márquez, 1996).

A pesar de que la reforma de 1933 centralizó el poder en el partido, las luchas entre facciones posrevolucionarias reaparecieron en el interior del PNR (Córdova, 2003). 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.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> 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.



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. 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 (Lujambio, 1996).

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.

En el año de 1936, Cárdenas llevó a cabo una reestructuración del PNR<sup>4</sup> y del sistema político, transformando a este último en 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 (Garrido, 2005).

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*.<sup>5</sup> Asimismo, las decisiones ejecutivas derivadas de las negociaciones entre el Presidente y los sectores, llegaban a las

<sup>4</sup> En 1938 cambió de nombre de PNR a PRM y se instituyó la estructura sectorial como el fundamento organizativo y político del partido.

<sup>5</sup> 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.



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 (Hurtado, 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 ferrea de los diputados hacia el Ejecutivo quedaron asentadas desde la Legislatura XXVII (1937-1940).

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 el Congreso y sus 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.

En primera instancia, las comisiones legislativas permitieron hacer una división de la agenda presidencial en el Congreso, misma que contribuyó al reparto de recursos y al otorgamiento de beneficios de acuerdo a temas específicos de la política. En segundo lugar, a partir de que las legislaturas se sostuvieron sobre un andamiaje sectorial, las comisiones se transformaron en un significativo espacio de negociación entre el presidente y los liderazgos corporativos en distintos ámbitos de la agenda nacional.

Con esta configuración congresional, las comisiones comenzaron a funcionar como espacios institucionales reservados para la negociación entre grupos oficiales del partido, a la vez que se erigían como puentes comunicativos entre el presidente, la sociedad y el Congreso. De esta manera, estos subórganos se convirtieron en canales de interacción que transportaban los resultados de las negociaciones entre facciones y sectores hacia el Presidente de la República para convertirse en decisiones oficiales.

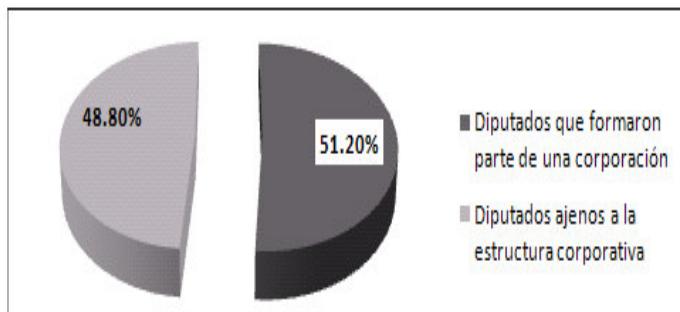
El que ciertos miembros de los sectores accedieran al órgano legislativo, significó una ventaja tanto para el Ejecutivo como para las corporaciones. El Presidente ganaba acceso al Congreso y se fortalecía como el centro de la representación política, a la vez que encontraba apoyo para su agenda legislativa 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.

Los siguientes gráficos estiman la presencia de los sectores en la Cámara. 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 dentro de la asamblea, estaba determinado por una dinámica sectorial en la negociación de la agenda pública.

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

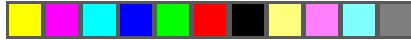


FUENTE: Elaboración propia con base en los datos de Roderic Ai Camp, *Biografías de políticos mexicanos (1935-1985)*, México, FCE, 1992.

Nota Metodológica: El gráfico 2.4 se realizó con datos del trabajo de Roderic 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%.

#### Presencia de los principales sectores en la Cámara de Diputados. Porcentajes, 1964-2005

Legislatura (año)	% de cada sector por Legislatura		
	Campesino	Obrero	Popular
XLVI (1964-1967)	27	19.7	53.4
XLVII (1967-1970)	25.4	22	52.6
XLVIII (1970-1973)	26.6	20.3	53.1
XLIX (1973-1976)	27.1	19.8	53.1
L (1976-1979)	28.6	29.6	41.8
LI (1979-1982)	16	23	60.7
LII (1982-1985)	17.7	23.2	59



**Presencia de los principales sectores en la  
Cámara de Diputados. Porcentajes, 1964-2005 (continuación)**

<i>Legislatura (año)</i>	<i>% de cada sector por Legislatura</i>		
	<i>Campesino</i>	<i>Obrero</i>	<i>Popular</i>
LIII (1985-1988)	17.5	24.5	58
LIV (1988-1991)	17	21	62
LV (1991-1994)	14	15	71
LVI (1994-1997)			
LVII (1997-2000)	37.8	11	50
LVIII (2000-2003)			
LIX (2003-2005)	28.2	7.6	50.9
<b>Promedio</b>	<b>23.4</b>	<b>19.8</b>	<b>55.4</b>

FUENTE: Fabrice Lehoucq, Francisco Aparicio, Allyson Benton, Benito Nacif y Gabriel Negretto, "Political institutions, policymaking processes and policy outcomes in Mexico", Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Research Network Working Paper R-512, 2005, p. 306.

#### **4. El reglamento para el Gobierno Interior del Congreso de 1934 y la Gran Comisión**

El Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de 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. Dicho reglamento buscaba consolidar la preeminencia del PNR en la toma de decisiones políticas a nivel nacional aprovechando su creciente poder que se traducía en mayorías congresionales (Martínez, 1998). Asimismo, intentaba trasladar los procesos de toma de decisión a espacios pequeños y manejables (las comisiones legislativas) con 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 los actores



involucrados en el proceso político, con la idea de minimizar los efectos disruptivos de la latente amenaza de re-fragmentación 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.<sup>6</sup> 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 (Béjar, 2006).

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.<sup>7</sup>

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. De esta manera, la Gran Comisión fungiría como la bisagra institucional 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.<sup>8</sup>

<sup>6</sup> 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, pasarán 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 éstas 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.

<sup>7</sup> Artículo 88 del RGIC de 1934.

<sup>8</sup> 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”.



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, etcétera.<sup>9</sup> 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.<sup>10</sup>

En los siguientes gráficos puede verse 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 sobrerepresentación del PRI en comisiones se agudiza en los períodos de 1963 y 1977. Esto se debe a que en el año 1963 se echó a andar una reforma constitucional que buscaba reconfigurar la democracia representativa con los diputados de partido, sosteniendo 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 y reconociendo así a los partidos minoritarios como instancias formales para representar los intereses desatendidos por el partido hegemónico.<sup>11</sup>

Por su parte, en 1977 se echó a andar otra reforma que 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 en-

<sup>9</sup> RGIC, Artículo 85. La capacidad de convocatoria de los presidentes no era puesta a prueba a menudo debido a 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.

<sup>10</sup> Esto 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.

<sup>11</sup> 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.



granes del sistema.<sup>12</sup> Las modificaciones a diferentes artículos constitucionales incentivaban —entre otras cosas— la participación política en las Cámaras a través de nuevas fórmulas electorales de inclusión,<sup>13</sup> de reconocimiento constitucional a los partidos en el congreso<sup>14</sup> y de apoyo económico a los partidos minoritarios en su esfuerzo por acceder al Congreso. Tanto la nueva representación por la vía proporcional de votación como el apoyo financiero a los partidos, buscaban integrar y sopesar, con mayor importancia a los partidos pequeños para detener el retraimiento político de la sociedad<sup>15</sup> (ver el cuadro siguiente).

<sup>12</sup> Las modificaciones a los artículos 51-55 constitucionales redefinían el modelo de representación política.

<sup>13</sup> 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.

<sup>14</sup> 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.

<sup>15</sup> 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. Sin embargo, partidos como el PPS y el PARM vieron reducida su presencia en la Cámara en términos porcentuales debido a 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 9.59% y después de la reforma (en la LI Legislatura) aumentó a 10.75%.

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

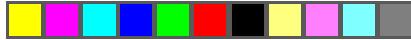
Legislatura	Curules PRI	Diputados PRI en comisiones	Balance	Curules partidos minoritarios	Diputados minoritarios en comisiones	Balance
XL (1946-1949)	94.40%	92%	-2.40	5.60%	7.60%	+2.00%
XLI (1949-1952)	96.60%	97%	+0.40	3.40%	2.70%	-0.70%
XLII (1952-1955)	94%	93%	+0.10	6.20%	6.50%	+0.30%
XLIII (1955-1958)	94%	97%	+3.00	5.50%	7.40%	+1.90%
XLIV (1958-1961)	96%	96%	0.00	5.50%	4.90%	-0.60%
XLV (1961-1964)	97%	97%	0.00	3.40%	3.25%	-0.15%
XLVI (1964-1967)	83%	88%	+5.00	16.60%	12.20%	-4.40%
XLVII (1967-1970)	83%	75%	-8.00	16.50%	25.50%	+9.00%
XLVIII (1970-1973)	84%	83%	-1.00	16.40%	17.30%	+0.90%
XLIX (1973-1976)	81.80%	84.40%	+2.60	18.10%	15.70%	-2.40%
L (1976-1979)	82.30%	92.10%	+9.80	17.70%	7.70%	-10.00%
LI (1979-1982)	74%	72%	-2.00	26.10%	28.40%	+2.30%

**Relación entre curules y Diputados en comisiones.  
Porcentajes, Legislaturas XL-XLV (continuación)**

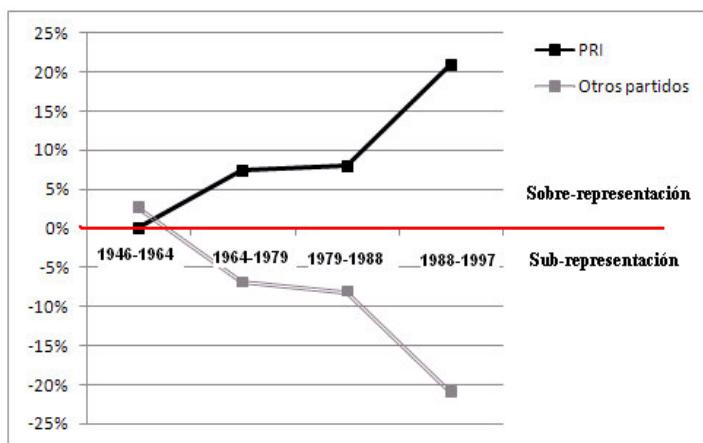
Legislatura	Curules PRI	Diputados PRI en comisiones	Balance	Curules partidos minoritarios	Diputados minoritarios en comisiones	Balance
LII (1982-1985)	75%	81%	+6.00	25.20%	19.10%	-6.10%
LIII (1985-1988)	73%	77%	+4.00	27.20%	22.90%	-4.30%
LIV (1988-1991)	52%	62.90%	+10.90	48%	37.10%	-10.90%
LV (1991-1994)	64%	72.50%	+8.50	36%	27.50%	-8.50%
LVI (1994-1997)	60%	61.60%	+1.60	40%	38.40%	-1.60%
<b>Total</b>			<b>+38.50%</b>			<b>-33.25%</b>

Nota: (+)=sobre-representación en comisiones/(-)= sub-representación en comisiones.

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.



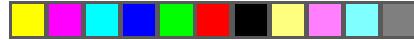
### Balance acumulado por periodo de presencia partidista en comisiones. Porcentajes, 1946-1997



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.

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.

La importancia de las comisiones en el régimen presidencial se comprueba al observar los altos niveles de sobrerepresentación de los diputados priístas. 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 priístas 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.



## 5. La Ley Orgánica de 1979

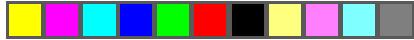
Con la reforma de 1977 se pretendía consolidar la división de poderes como forma de contribuir al desarrollo democrático. Para esto, se asentó en el artículo 70 constitucional que el Congreso expediría la ley para regular su estructura y funcionamiento internos, destacándose que la ley que creara el 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 el año 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 sub-órganos de las Cámaras. 2. La regulación del sistema de comisiones legislativas. 3. La confirmación de la Gran Comisión como órgano central en el funcionamiento del Congreso.

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.

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 acuerdos y procesar iniciativas pues generaba prontas resoluciones basadas en el principio de obediencia al líder del partido hegemónico y jefe del gobierno nacional.<sup>16</sup>

<sup>16</sup> El promedio de iniciativas presidenciales pendientes desde 1929 hasta 1964, 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.<sup>17</sup> 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 bancada,<sup>18</sup> el Ejecutivo y su partido en la Cámara baja encontrarían

<sup>17</sup> 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 contaría, como lo expresa el artículo 45 de la LOCG, con instalaciones, así como con asesores, personal y los elementos materiales necesarios.

<sup>18</sup> 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 copartidarios 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.



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 reunirse con los demás líderes para considerar, conjuntamente, las acciones concretas que propicien el mejor desarrollo de las labores camarales”.<sup>19</sup>

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),<sup>20</sup> 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 desarrollaran una lógica legislativa de acciones colectivas organizadas en función de los intereses de sus liderazgos partidistas, y así poder permitir que los representantes de partidos minoritarios interviniieran 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.

En términos generales, la LOCG de 1979 fue una respuesta institucional ante la reconfiguración de la representación política comenzada por la

<sup>19</sup> Artículo 43 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos de 1979.

<sup>20</sup> 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.



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 interpartidista 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 a diversos partidos minoritarios como 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 en la centrifugación de las fuerzas en la Cámara y determinaría el rumbo de la representación política.

## 6. Relaciones Ejecutivo-Legislativo en comisiones

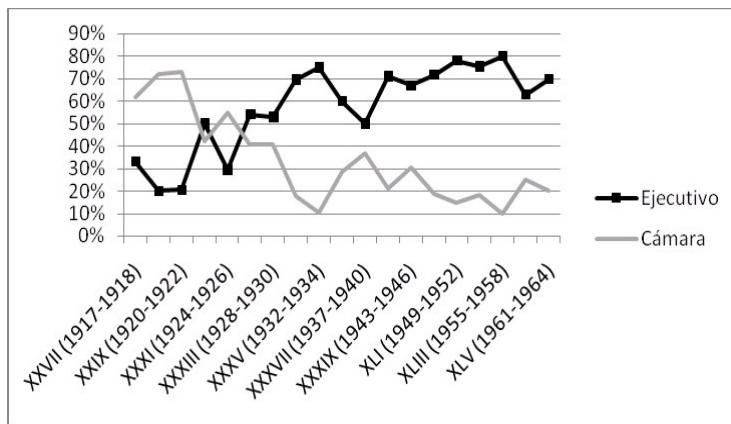
La estructura corporativa del sistema político mexicano generó un ciclo de concentración del poder. Tanto los actores fuera de la estructura corporativa como los sectores reconocían que la única instancia capaz de atender sus demandas, era el Ejecutivo.

Para mantener la estabilidad del sistema, el Ejecutivo utilizó su facultad constitucional que le permitía presentar proyectos de ley, que es una de las formas más sólidas para llevar a cabo la representación sustantiva en un sistema. 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.

### Iniciadores de Proyectos de Ley. Porcentajes, 1917-1964

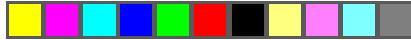


FUENTE: Juan Molinar y Jeffrey Weldon, *Los procedimientos legislativos en la Cámara de Diputados*, México, Porrúa, 2009, p. 66.

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 solo 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 explica el artículo 70 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), “toda resolución del Congreso tendrá carácter de ley o decreto”. Así, 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.

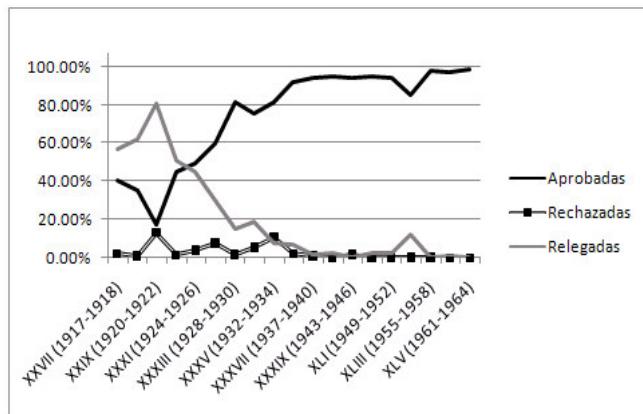


2. Al sancionar las decisiones del Presidente mediante el proceso legislativo, las Cámaras, electas libre y periódicamente por la ciudadanía, les otorgaban a estas decisiones presidenciales “una validez y una fundamentación democrática en la que el pueblo formaba parte del acto legislativo” (González Casanova, 1965:33).

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 (Nacif, 1997).

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.

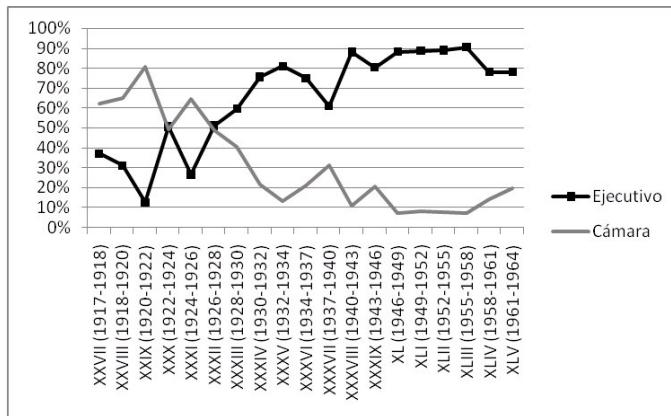
**Resultado de Iniciativas de Ley del Ejecutivo  
(Porcentajes) 1917-1964**



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



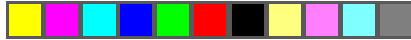
### Iniciadores de Proyectos de Ley Aprobados (Porcentajes) 1917-1964



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

Las más importantes características de la producción legislativa en la era presidencial, fueron la *opacidad* y la *estrechez en los procedimientos*. La primera se refiere a que fuera de la cúpula presidencial, casi nadie podía conocer la forma en que se tomaban las decisiones políticas más relevantes para el país. Al haber un partido hegemónico que cruzaba transversalmente las ramas del gobierno, ningún poder público, social o partidista se encontraba en posición de supervisar las decisiones de la burocracia gubernamental. Por su parte, la estrechez en los procedimientos describe un estadio de concentración de las principales decisiones políticas en una pequeña élite conformada por el presidente de la República, algunas secretarías de Estado y los líderes de las corporaciones más importantes. Bajo esta lógica que permitía altos niveles de *decisiveness*<sup>21</sup> en la creación

<sup>21</sup> El término se refiere a la capacidad del gobierno y sus órganos para producir políticas públicas, así como realizar cambios a la legislación. No obstante, cuando los niveles de *decisiveness* son muy altos (ya sea porque en el gobierno impera una lógica autoritaria o porque hay un partido hegemónico), se cancela la oportunidad de que una política pueda sostenerse durante un plazo suficiente para probar o no su pertinencia. Así, el hecho de que un solo partido disponga del poder necesario para llevar a cabo sus propósitos eludiendo los costos de la negociación con otros actores, no siempre conduce a la formulación de leyes de carácter distributivo, tendientes a incrementar los bienes colectivos, o a promover el bienestar general. Véase Stephan Haggard y Mathew McCubbins, *Presidents, Parliaments and Policy*, New York, Cambridge, 2001.

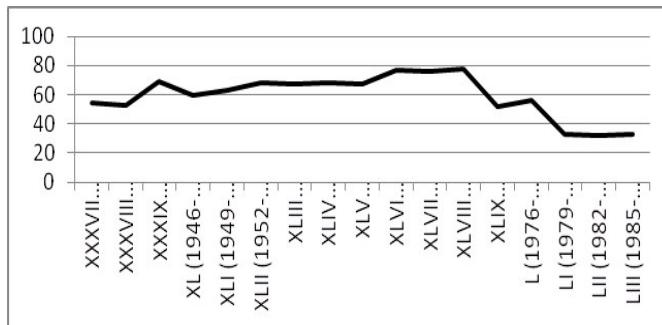


de programas, los legisladores asumieron una participación marginal en la iniciación de leyes, tácitamente delegando esta tarea al presidente y sus secretarías, quienes en promedio presentaron más del 80% de las propuestas de ley entre 1950 y 1997 (Casar, 2002; Weldon y Molinar, 2009).

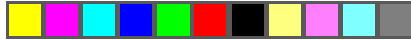
A estos dos factores puede añadirse un tercero, que era la capacidad presidencial para modificar la estructura legislativa en tanto que las comisiones funcionaban principalmente como arenas de negociación de temas distintos entre el Ejecutivo y los sectores. Asimismo, éstas representaban recursos importantes para el liderazgo partidista dentro de la Cámara, pues la colocación de un diputado en determinada comisión de su interés quedaba en manos de las cúpulas del partido en la legislatura.

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. Hasta 1988, la estructura del sistema de comisiones en la Cámara sufrió una serie de modificaciones que mostró una tendencia a la alza hasta 1973. Del mismo modo se manifestó una tendencia de los Presidentes por ensanchar el sistema de comisiones a mitad de sus gobiernos.

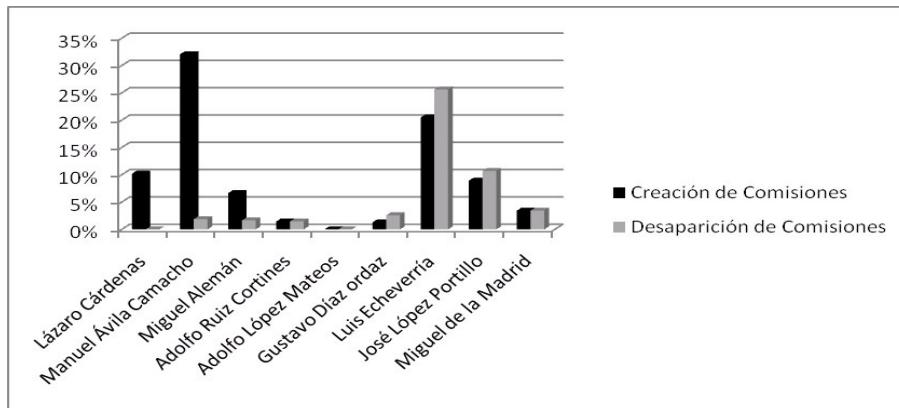
#### **Comisiones Ordinarias por Legislatura. Unidades, 1937-1988.**



FUENTE: Elaboración propia con base en datos de Martínez, 1998.



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



FUENTE: Elaboración propia con base datos de Martínez, 1998.

Crear comisiones le proporcionaba al Ejecutivo en turno más presidencias, secretarías y membrecías que repartir, fortaleciendo la capacidad presidencial para negociar con los sectores a la vez que proporcionaba importantes correas disciplinares para facilitar a los líderes del partido en el Congreso la actuación dócil de los diputados en la bancada. Los Presidentes ajustaban la estructura del sistema de comisiones, muy posiblemente con la intención de consolidar foros de atención legislativa en temas prioritarios. 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. En esta era se presentó una tendencia de los Presidentes por ensanchar el sistema de comisiones a mitad de sus gobiernos. 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. Finalmente, la tendencia de ensanchar el sistema de comisiones a mitad de los sexenios (acción común en el presidencialismo) perseguía la intención de consolidar foros de atención legislativa en temas prioritarios de la agenda, así como de proveer al Ejecutivo de más presidencias, secretarías y membrecías que repartir en el Congreso, fortaleciendo su capacidad de negociación a través de un mayor catálogo de premios y castigos.



## 7. El tránsito a la institucionalización y la democracia pluralista

Desde 1934, las comisiones legislativas quedaron facultadas como los principales circuitos de procesamiento congresional. En atención a su relevancia en el sistema político, la LOCG propuso una reorganización del sistema de comisiones.<sup>22</sup> 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.<sup>23</sup>

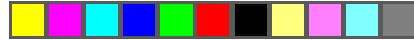
Una de las principales demandas de los partidos minoritarios al crearse la LOCG fue poder formar parte de la apertura de la Gran Comisión. Sin embargo, ésta se mantuvo en el reglamento como el órgano que construiría las comisiones y conduciría el trabajo legislativo, y seguiría estando controlada por el partido mayoritario.<sup>24</sup> 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 congresional construido desde años atrás.

<sup>22</sup> 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 1934 (artículo 54 de la LOCG). Las comisiones se redimensionaron a 17 miembros, cifra que contrasta con los 3 que preveía el RIC de 1934 (artículo 55 de la LOCG). Asimismo, se establecía que un diputado podía pertenecer a un máximo de 3 comisiones (artículo 55, par. 2 de la LOCG).

<sup>23</sup> En su artículo 64, 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 tendría el voto de calidad. Asimismo, el artículo 64 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 1934, 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 la última decisión de poner o no a consideración el documento en el Pleno.

<sup>24</sup> 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.



En el artículo 50 del reglamento del año 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 o modificarse fácilmente de acuerdo a las necesidades ejecutivas.

La conformación de las comisiones se siguió haciendo bajo los términos de la Gran Comisión, ello 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.

En cuanto a la pertenencia, se reconoció en el segundo párrafo del artículo 55 de la LOCG que los legisladores podrían ser integrantes de un máximo de 3 comisiones simultáneamente. 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.

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 la participación en las deliberaciones en torno a asuntos de la política nacional, el hecho de que hubiera una aplastante mayoría priista en cada comisión, hacia 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. 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.



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 el de citar funcionarios o solicitar informes a las áreas gubernamentales de su incumbencia, lo cual las convierte en sub-órganos 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 partícipes intermitentes en la Cámara. Es decir, no hubo una continuidad de los actores partidistas que ocuparan asientos o fueran miembros de las comisiones legislativas, haciendo a estas arenas institucionalmente débiles.

### Conclusiones

Cuando el sistema político y la asamblea enfrentaron el reto de renovar las condiciones representativas en el Congreso tras los devastadores efectos centrípetos de la Revolución, se puso a prueba la capacidad adaptativa de la institución legislativa en México.

Como solución a esta condición de atomización política, 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 energética concentración de fuerzas en torno al liderazgo central del partido hegemónico ayudado en buena medida por la actuación de las comisiones legislativas.

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, se buscó consolidar la disciplina y el tratamiento de los intereses del partido en las comisiones legislativas.

A través del RGIC se insertaron 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.

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 estructuración 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.

En atención a los anteriores argumentos, podemos considerar que las comisiones legislativas contribuyeron a mantener la estabilidad del sistema político y a fomentar la fluidez en la toma de decisiones durante el presidencialismo, en tanto que sirvieron como foros oficiales de interlocución que permitían que distintas posturas del partido oficial negociaran alrededor de temas específicos, reduciendo así cualquier posibilidad de conflicto o desavenencia intrapartidista.

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 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 sub-órganos con el resto de actores del sistema político que buscaban llevar sus demandas hasta la Cámara de Diputados.

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, 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.

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 sesenta), 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.

## Bibliografía y hemerografía

- Béjar, Luisa, *Los partidos en el Congreso de la Unión*, México, Gernika, 2006.
- 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.
- Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI, 2004; Luis Medina, *Hacia el nuevo Estado*, México, FCE, 1994.



- 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.
- 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.
- Garrido, Luis Javier, *El partido de la Revolución institucionalizada*, México, Siglo XXI, 2005.
- González Casanova, Pablo, *La democracia en México*, México, Era, 1965, p. 33.
- Haggard, Stephan y Mathew McCubbins, *Presidents, Parliaments and Policy*, Nueva York, Cambridge, 2001.
- Hurtado, Javier, *El sistema presidencial mexicano*, México, FCE, 2001.
- Lehoucq, Fabrice, Francisco Aparicio, Allyson Benton, Benito Nacif y Gabriel Negretto, "Political institutions, policymaking processes and policy outcomes in Mexico", Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo, (BID), Research Network Working Paper R-512, 2005.
- Lujambio, Alonso, *Federalismo y Congreso en el cambio político de México*, México, UNAM/Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1996.
- Martínez, Cecilia, *Las legislaturas pequeñas. La evolución del sistema de comisiones en la Cámara de Diputados de México, 1824-2000*, Tesis de Licenciatura, México, ITAM, 1998.
- Molinar, Juan y Jeffrey Weldon, *Los procedimientos legislativos en la Cámara de Diputados*, México, Porrúa, 2009, p. 66.
- Nacif, Benito, "La no reelección legislativa. Disciplina de partido y suordinación al Ejecutivo en la Cámara de Diputados de México", en *Diálogo y debate*, año 1, núm. 2, julio-septiembre de 1997.
- Pitkin, Hanna, *El concepto de representación*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985.
- Strøm, Kaare, "Parliamentary Committees in European Democracies", en Longley, Lawrence y Davidson, Roger (coords.), *The New Roles of Parliamentary Committees*, Londres, Cass, 1998.
- 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.



## Documentos

- Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 15 de mayo, 1979. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/locg\\_1979/LOCG\\_orig\\_25may79.pdf](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, 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](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, 1963. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_061\\_22jun63\\_ima.pdf](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, 1977. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_086\\_06dic77\\_ima.pdf](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, 1933. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_012\\_29abr33\\_ima.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_012_29abr33_ima.pdf)