
Luisa Béjar Algazi (coord.), *Qué hacen los legisladores en México. El trabajo en comisiones*, México, FCPys-UNAM/Congreso del Estado Libre y Soberano de México/Miguel Ángel Porruá, 2009, 366 pp.

En 1999, se aprobó la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (LOCG), con el fin de reconocer la nueva pluralidad política y construir las bases de un Congreso sólido y profesional, después del presidencialismo. Desde entonces, dicha ley es el plano que guía y orienta las labores legislativas, pero también es responsable de ciertas debilidades. A diez años de ese esfuerzo, el Poder Legislativo es una institución vital para el régimen mexicano, porque es el espacio natural para el debate y la negociación entre los partidos políticos. No obstante, no tenemos claro cómo laboran los legisladores y la dinámica de los partidos políticos dentro de las cámaras. En este contexto, el volumen que coordina Béjar Algazi muestra el desempeño de los grupos parlamentarios y de los legisladores en las células del trabajo legislativo: las comisiones permanentes. En este libro colectivo colaboran distintos especialistas, quienes brindan un panorama del Poder Legislativo mexicano desde distintas perspectivas.

Cecilia Mora Donatto inicia con el ensayo titulado “¿Cómo evaluar el trabajo de las comisiones parlamentarias de la Cámara de Diputados? Un ejemplo de la LVIII Legislatura”. En este texto, la autora nos guía por los mecanismos de evaluación del trabajo de las comisiones permanentes de la Cámara de Diputados establecidos en la LOCG. Aquí se explica la estrecha relación entre la Conferencia para Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos y las comisiones permanentes, ya que la primera se encarga de establecer el programa legislativo, así como de impulsar y evaluar el desempeño parlamentario. A través de la normatividad, la autora estudia la Comisión de Ciencia y Tecnología en la Cámara de Diputados en la LVIII Legislatura y nos señala que para evaluar el trabajo legislativo es necesario entender que el Congreso

también cumple funciones de representación, control, evaluación y fiscalización, no sólo de legislación.

En el artículo “Élites parlamentarias en México. Los presidentes de comisiones”, Luisa Béjar Algazi afirma que, pese a la existencia de la prohibición inmediata de legisladores y la centralidad que la LOCG otorga al partido en las labores legislativas, se puede afirmar que existe una élite parlamentaria mexicana. Los rasgos de identidad de ésta dependen de la estructura de cada partido político. En la parte central de esa élite están los coordinadores parlamentarios y su cuerpo directivo; luego siguen los presidentes de las comisiones; finalmente, se observa que la designación de los presidentes de comisión recae en la lealtad hacia los liderazgos partidistas.

Por otra parte, Khemvirk Puente centra su atención en “De la productividad legislativa a la eficiencia parlamentaria en el sistema de comisiones del Senado mexicano”. En este capítulo se exploran las comisiones en el Senado de la República, a través de las funciones que desempeñan en cinco esferas: legitimación, legislación, profesionalización, supervisión y opinión. A partir de estas esferas, revisa la actuación de distintas comisiones en la LVIII Legislatura: Comisión de Equidad y Género, Comisión de Desarrollo Social, Comisión de Hacienda y Crédito Público y Comisión de Derechos Humanos en la LX Legislatura. Para este autor, considerar que las comisiones sólo cumplen tareas de dictamen y evaluación es una reducción, ya que son responsables de muchas otras funciones.

David Pantoja y Javier Mendoza colaboran con el artículo denominado “El Congreso de la Unión y las políticas de financiamiento de la educación superior. El caso de las negociaciones del presupuesto federal con las comisiones de la Cámara de Diputados”. Ellos abordan las comisiones de Educación y Servicios Educativos y de Ciencia y Tecnología de la Cámara de Diputados en la LVIII y LIX legislaturas. Se examina cómo los distintos actores políticos del sector educativo buscan influir en el Poder Legislativo para obtener decisiones a su favor, ya que no existen criterios que guíen la asignación de recursos públicos a las instituciones. El cabildeo se trasladó del Ejecutivo a las comisiones de la Cámara de Diputados y del Senado. Se señala que la conducta de los legisladores en comisiones fue “arbitraria” y “discrecional” en la asignación de recursos.

En cambio, Adriana Báez presenta el trabajo “Comisiones y coaliciones legislativas”, en el que enfatiza de qué forma las comisiones legislativas han contribuido a la formación de coaliciones legislativas durante la LVIII, LIX y LX legislaturas en la Cámara de Diputados. Este estudio demuestra que presidir una comisión no implica ventaja para las iniciativas impulsadas por el partido que tiene la presidencia de una comisión. También nos indica que los dictámenes que se aprueban salen adelante con modificaciones o artículos reservados, lo que significa que el éxito de las mayorías que se edifican en comisiones es relativo.

En “El PAN en la Cámara de Diputados: alcances y limitaciones”, Francisco Reveles revela la forma en que se desenvolvió Acción Nacional en la Cámara de Diputados durante el sexenio de Vicente Fox. Para este partido, en la LVIII Legislatura las comisiones fueron consideradas órganos técnicos que menospreciaron los líderes más importantes de la bancada. La situación cambió en la LIX Legislatura, ya que se buscó consolidar un grupo de diputados con mayor experiencia política que respaldaran la agenda del partido y del presidente. Este trabajo sostiene que a Acción Nacional le faltó capacidad para sacar adelante los proyectos del Ejecutivo, por culpa del presidente, pero también tuvieron responsabilidad los legisladores.

Rosa María Mirón reflexiona sobre “El protagonismo del PRI en el Senado”, artículo en el que se discute cómo el PRI se configuró en el Senado como una combinación entre experiencia y pragmatismo político. También se señala que las comisiones tienen un gran peso para orientar el debate y la discusión, según los intereses partidistas. Prueba de ello, según la autora, es que en las comisiones presididas por este partido se colocó a los mejores legisladores. Finalmente, se concluye que el Revolucionario Institucional se adaptó a la nueva realidad política y se comportó como un actor responsable y fundamental para la gobernabilidad democrática.

Aldo Muñoz, en “El peso del corporativismo en la representación democrática: el caso del SNTE en la Comisión de Educación de la Cámara de Diputados”, explica la influencia del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación en la Comisión de Educación de la Cámara de Diputados en las LVIII y LIX legislaturas. Este autor afirma que el SNTE ha colocado a sus cuadros en distintos partidos, lo que le permite formar dentro de la Cámara un subgrupo partidista que defiende el artículo tercero constitucional y la continuidad de la unidad del sindicato. También se resalta el hecho de que los diputados tienen conocimientos jurídicos y políticos del poder del SNTE, por lo que están al pendiente de que no se trastoquen sus intereses.

En el capítulo “Mecanismos partidistas de delegación en las comisiones de los congresos estatales”, Sergio Ascencio Bonfil, Daniel Hernández y Álvaro F. López revisan los factores que inciden en la asignación de comisiones en catorce congresos locales. A partir de distintas variables e hipótesis, se expone cómo los partidos delegan el poder dentro del Congreso, haciendo uso del sistema electoral. También sostienen que el pluralismo y la existencia de gobiernos divididos no han modificado el control partidista sobre la conformación de las comisiones. El cambio originado es que las negociaciones para presidir una comisión son entre los partidos políticos.

Finalmente, Francisco Javier Jiménez indaga sobre los alcances y perspectivas de “La comisión especial para la reforma del Estado en México”, a través del modelo de la teoría de juegos. Se asevera que saldrán adelante acuerdos limitados para llevar a cabo la reforma de las instituciones políticas del régimen mexicano. Asimismo se sostiene

que las tres principales fuerzas políticas condicionarán su apoyo a las reformas, siempre y cuando se construyan garantías constitucionales que les den viabilidad y certeza a sus aspiraciones políticas.

El volumen coordinado por Luisa Béjar Algazi presenta la imagen de un Poder Legislativo con distintas tonalidades: la parte opaca y oscura es la constatación del establecimiento de élites parlamentarias más cercanas a su partido político que a la ciudadanía, como consecuencia del diseño institucional. En cambio, la parte luminosa es reafirmar que este órgano legislativo recobró facultades políticas y constitucionales en beneficio de un equilibrio de poderes.

La presente obra se aleja de la visión cuantitativa, con miras a evaluar el trabajo legislativo y poner énfasis en señalar que las funciones del Poder Legislativo no sólo estriban en la legislación, sino que son un abanico de labores necesarias de analizar para su mejor comprensión.

Conviene precisar que entre los trabajos existen algunas visiones contrastantes acerca de la responsabilidad de presidir una comisión para impulsar proyectos de ley y el valor que le dan los partidos políticos. Para Rosa María Mirón, presidir comisiones implica un activo para los partidos políticos, ya que desde ahí se impulsa la agenda del partido. Mientras que para Adriana Báez presidir una comisión no implica que se dé prioridad a las iniciativas del partido del legislador que la dirige. En cambio, Francisco Reveles afirma que para el PAN presidir comisiones en la Cámara de Diputados no fue un factor prioritario, a tal grado que para los principales líderes no fue un atractivo importante en la LVIII Legislatura.

Un aporte de este libro es que nos permite comprender el valor y el peso del trabajo legislativo; no obstante, tiene una carencia que sesga o limita el análisis parlamentario: no hay ningún artículo que dé cuenta o que explique el accionar del Partido de la Revolución Democrática dentro del Congreso mexicano.

JOSAFAT CORTEZ SALINAS*

* Polítólogo con estudios de maestría en Derecho por la UNAM. Actualmente se desempeña como profesor de asignatura en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.