



Universidad de Guanajuato
Campus Guanajuato

División de
Derecho, Política y Gobierno

Estudios Políticos

*Documento
de trabajo*

¿Quién enmienda las iniciativas del presidente en México? Una aproximación a las carreras políticas y grupos de interés en la composición de las comisiones, 1997-2012.

No. 14 Carlos Vázquez Ferrel
Diciembre 2015



Los *Documentos de Trabajo* (DT) de la División de Derecho Política y Gobierno (DDPG) son textos de carácter científico en forma de artículo académico, ensayo, reseña (en compilación), revisión crítica (*literature review*) o notas metodológicas que difunden avances o resultados de los proyectos de investigación realizados por los investigadores(as) de tiempo completo de la DDPG. Los DT cuentan con un alto rigor académico que da cuenta de la calidad de la planta de investigadores de la DDPG.

División de Derecho, Política y Gobierno
Universidad de Guanajuato,
Campus Guanajuato
Lascuráin de Retana No. 5, Zona Centro
Guanajuato, Guanajuato.
C.P. 36000
México

Página-e: <http://www.ddpg.ugto.mx/>

Contacto:

Serie Derecho: Dr. Julio César Kala (jckala@ugto.mx)
Tel. (01473) 7320006, ext. 4034

Serie Estudios Políticos: Dr. Carlos R. Cordourier Real
(c_real@ugto.mx) Tel. (01473) 7320006, ext. 4072

Serie Gestión Pública: Dra. Vanessa Góngora Cervantes
(vgongora@ugto.mx) Tel. (01473) 7320006, ext. 400



PRESENTACIÓN

Con el objetivo de difundir el progreso de las investigaciones de calidad académica efectuadas por las y los profesores de tiempo completo de la DDPG, las Series de Documentos de Trabajo presentan textos de carácter científico en forma de artículo académico que difunden avances y/o resultados de los proyectos de investigación realizados por los investigadores.

Por medio de la producción de los documentos, se pretende ofrecer un canal de divulgación de las investigaciones, estimular procesos de retroalimentación y crítica a los productos de investigación entre colegas y lectores del público en general, así como generar insumos para reforzar la docencia en los distintos programas que integran la DDPG.



**¿QUIÉN ENMIENDA LAS INICIATIVAS DEL PRESIDENTE EN
MÉXICO? UNA APROXIMACIÓN A LAS CARRERAS
POLÍTICAS Y GRUPOS DE INTERÉS EN LA COMPOSICIÓN
DE LAS COMISIONES, 1997-2012.**

Documento de trabajo

No. 14

Serie Estudios Políticos

Carlos Vázquez Ferrel

Profesor investigador del Departamento de Estudios Políticos

correo electrónico: carlos.vazquez820308@gmail.com

Resumen

Este documento es un trabajo preliminar de una investigación en preparación más amplia. Se analiza el perfil de las comisiones ordinarias en México que efectuaron enmiendas a las iniciativas impulsadas y aprobadas al Ejecutivo de los años 1997 al 2012. Específicamente, se analiza el perfil temático que las define formalmente y su composición en base a las carreras políticas y profesionales de sus integrantes. Se inicia describiendo brevemente el entorno institucional del Congreso mexicano y se hace mención de los efectos de la prohibición a la reelección inmediata sobre el funcionamiento de las comisiones. Son presentadas las iniciativas impulsadas por el Ejecutivo y la distribución de las enmiendas efectuadas en las comisiones. Posteriormente, se presentan los perfiles específicos de las comisiones, que son asociadas con la influencia ejercida a través de las enmiendas, y son destacadas sus diferencias y similitudes en cuanto a las carreras políticas y vínculos con grupos de interés de sus integrantes.

Palabras clave: Congresos, poder legislativo, comisiones legislativas, carreras políticas.

1.- Introducción

Los objetivos de este documento de trabajo son, primero, mostrar un panorama de la actividad legislativa en las comisiones a la luz de las enmiendas efectuadas a este nivel. Este panorámica de las enmiendas efectuadas se esboza sobre las iniciativas presentadas por los presidentes mexicanos y que le fueron aprobadas por el Congreso de los años 1997 al 2012. El segundo objetivo de este documento de trabajo es realizar una aproximación a la composición de las comisiones que efectuaron estas enmiendas. Esta aproximación a la composición se emprende en base a las carreras políticas y profesionales de los legisladores que integraron estas comisiones. Se parte de la premisa que los legisladores se encuentran colocados en comisiones de manera estratégica con la expectativa de participar activamente en los procedimientos legislativos para defender y promover los intereses de sus bases de apoyo político. El indicador para brindar una idea sobre la intensidad de la participación de los legisladores en las comisiones son las enmiendas efectuadas a este nivel.

Las comisiones son el subconjunto en los parlamentos donde son discutidas a detalle las iniciativas de ley presentadas, ocurren las concesiones entre los grupos parlamentarios y son efectuadas la mayor parte de las modificaciones a las iniciativas a lo largo de su trámite parlamentario. Shepsle y Weingast (1994) estiman que esta dinámica termina conformando “una red de ganancias”, producto de los intercambios mutuos de apoyos e influencias entre los agentes legislativos. En México, la esfera de autoridad formal e influencia de las comisiones es extensa. Estos subconjuntos no tienen límites ni en cantidad o sustancia para realizar modificaciones a las iniciativas que analizan. Asimismo, la discusión y votación final en el Pleno de la Cámara de Diputados en México es sobre el dictamen que emiten las comisiones y no sobre la iniciativa legislativa original presentada. La legislación aplicada, además, es la que queda plasmada en este dictamen.

Ciertamente, esta extensa esfera de autoridad formal por parte de las comisiones interactúa con la prohibición constitucional a la reelección de cualquier puesto de elección popular, incluido la de legislador. Esta prohibición ha hecho que el futuro de las carreras políticas de los legisladores dependa de las dirigencias partidistas las cuales controlan en gran medida la definición de las listas de candidatos y ello ha generado que el actuar de los legisladores en el Congreso esté supeditado a las directrices partidistas. Más recientemente, sin embargo, han cobrado mayor relevancia los gobernadores de los estados del país y los grupos de interés los cuales poseen capacidades y recursos importantes para apoyar e

impulsar carreras políticas o bloquearlas. Por lo tanto sería factible esperar que los legisladores ligados a estos núcleos de poder busquen defender y apuntalar los intereses de sus bases de apoyo político.

En México, asimismo, de los años 1997 al 2012 las comisiones actuaron en un contexto legislativo marcado por dos elementos distintivos: la notable centralidad del Congreso en la toma de decisiones y una amplitud considerable de representación en el Congreso por parte de las fuerzas partidistas de oposición. Esta distribución de las fuerzas partidistas ha derivado tanto en que el partido del presidente se encuentre en minoría como ha hecho indispensable la construcción de mayorías legislativas multipartidistas para activar la producción legislativa. Puesto que el presidente necesita obtener la colaboración de la oposición para lograr la aprobación de sus políticas, sería esperable que las agrupaciones de oposición influyan en el contenido de tales políticas como una condición previa para otorgar su apoyo final a su aprobación. Mientras que el presidente abriría el contenido de sus políticas a las preferencias e intereses promovidos por estos legisladores, como una estrategia para forjar el apoyo necesario que garantice la aprobación de sus políticas.

Este documento de trabajo está organizado en seis apartados incluyendo la presente introducción y consideraciones finales. En el quinto apartado son mostrados los perfiles de las comisiones según los temas que analizan y su composición. Estos perfiles son contruidos en base a la propuesta de Masters (1961) con algunas modificaciones para la elaboración de este documento de trabajo. Para aproximarnos a la composición de las comisiones se construyó una base de datos original que integra 964 observaciones. Esta base de datos permite destacar los siguientes elementos de las carreras políticas y profesionales de los legisladores: si han ocupado puestos en la administración pública; si forman o formaron parte de los Consejos Ejecutivos Nacionales de partidos políticos; y si forman o formaron parte de algún consejo directivo ya sea de algún sindicato o cámara patronal. A su vez estas tres categorías son subdivididas para identificar si tales carreras políticas y profesionales fueron desarrolladas a nivel nacional o local. Por otra parte, en el cuarto apartado son mostradas las cantidades de enmiendas efectuadas y las comisiones donde fueron llevadas a cabo estas enmiendas. En la tercera sección se detalla la metodología diseñada para recolectar la información sobre enmiendas. En el segundo apartado se esboza el diseño institucional que enmarca la actividad legislativa en las comisiones y los aspectos

que inciden en el trabajo en comisiones como los partidos políticos y la prohibición constitucional a la reelección de los puestos de elección.

2.- Las comisiones en México: diseño institucional, partidos políticos y no reelección

La centralidad del sistema de comisiones viene dado por el marco institucional que regula el procedimiento legislativo formal del Congreso. Todas las iniciativas presentadas en la Cámara deben ser turnadas inmediatamente a alguna comisión o a las comisiones, según sea el caso, para que en base a su análisis y discusión sea emitido un dictamen de la iniciativa¹. Para realizar esta función, las comisiones tienen un plazo máximo de cuarenta y cinco días hábiles para emitir este dictamen o reporte, que podrá ser prorrogado por la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados². En estos reportes se constata ya sea si la iniciativa o iniciativas en cuestión son rechazadas por la comisión, aprobadas o cuentan con una aprobación parcial, y son plasmadas las modificaciones llevadas a cabo, que las comisiones no tienen restricción alguna para efectuarlas ni en su tipo como en su cantidad³. Las discusiones finales en el Pleno son respecto al dictamen, que posteriormente es votado por el conjunto de los legisladores de la Cámara y la legislación aplicada es la referida en el reporte aprobado por el Congreso. Es así que, subraya Nacif (2000), la esfera de autoridad de la comisiones en México es extensa.

Asimismo, el sistema de comisiones mexicano se organiza formalmente en comisiones especiales y ordinarias. Las comisiones ordinarias coinciden en diversos grados con las jurisdicciones de las Secretarías de gobierno federal y tienden a contar con una mayor estabilidad en el tiempo⁴. En teoría estos factores ayudarían a que estas entidades desarrollaran una acumulación de experiencia especializada en función de su organización por jurisdicciones. También, dada la amplia cantidad y diversidad de comisiones en que se

¹ Esto es así salvo que las iniciativas sean tramitadas de manera urgente y obvia resolución por el Pleno. Sin embargo, para ello es necesario que este procedimiento sea aprobado por la mayoría absoluta de la Cámara, por lo que normalmente las iniciativas pasan por comisiones. Por otra parte, el Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados decide si las iniciativas son enviadas a una o varias Comisiones para su análisis y dictamen (Reglamento de la Cámara de Diputados artículos 39 y 102. En adelante RCD).

² RCD art. 183

³ Art. 82 RCD

⁴ Las comisiones ordinarias suman en la actualidad un total de cincuenta y dos comisiones (Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos art. 39. En adelante LOCGEUM). Sin embargo, dado que se analiza exclusivamente las iniciativas presentadas por el Poder Ejecutivo y que le fueron aprobadas por el Congreso, este trabajo está centrado únicamente en las comisiones que analizaron este segmento de iniciativas del presentadas por el Ejecutivo.

organiza el Congreso para desarrollar el trabajo legislativo, no todas contarían con una intensidad semejante de carga de trabajo. Sobre este punto, refiriéndose al entorno latinoamericano, Alemán (2006) afirma que comisiones específicas son clave debido a la cantidad de iniciativas que tramitan, a la temática que tratan, así como también algunas recibirían iniciativas que contemplan cambios sustanciales, captan la atención mediática, y que pueden estar directamente vinculadas al programa gubernamental por el que fue electo Ejecutivo, y, por ello, incidir en el fracaso o éxito de los presidentes.

Por otra parte, si bien hay un consenso sobre la relevancia formalmente otorgada en los procesos legislativos a las comisiones en México, éstas interactúan en un sistema que va más allá del foro legislativo donde se desenvuelven y que afecta a su accionar y autonomía formal (Béjar, 2006; Mora-Donato, 2009; Nacif, 2002). Un factor decisivo que ha incidido de manera determinante en el funcionamiento de las comisiones en el país es la prohibición constitucional de la reelección consecutiva a los puestos de elección, como es el de legislador. Esta prohibición legal impide que los legisladores puedan optar por una carrera legislativa continua en comisiones específicas, ya que cada periodo legislativo es renovada la totalidad del Congreso con nuevos legisladores⁵.

La prohibición de la reelección en México ha llevado a que los legisladores busquen proseguir una carrera política fuera del Congreso, lo que ha concentrado su dependencia, en los Consejos Ejecutivos (CEN) de los partidos políticos. Por otra parte, la prohibición de la reelección también ha propiciado que tomen un rol cada vez más destacado los gobernadores de los estados del país y en las asociaciones sindicales y empresariales vinculados a estos partidos y otros grupos de interés, que cuentan con poderosos recursos para impulsar o bloquear las carreras políticas de los legisladores (Langston, 2010; Nacif, 2002; Rivera, 2004). Los difíciles requisitos legales para postularse como candidato independientes y para conformar nuevos partidos políticos, son factores adicionales que tienden a fortalecer estos los lazos de dependencia de los legisladores hacia los núcleos de directivos partidistas nacionales y estatales, y en los grupos de interés,.

Como en otros países de América Latina, los líderes de los grupos parlamentarios y las dirigencias partidistas en México ejercen una influencia importante en la construcción de acuerdos para buscar la aprobación de políticas concretas, así como en la asignación de

⁵ Artículos 59 y 116 fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). Estos artículos, sin embargo, fueron reformados en el año 2014 permitiendo que por primera vez desde el año 1933 los diputados puedan reelegirse hasta por dos periodos consecutivos.

puestos en comisiones de los integrantes de sus bancadas, aspectos que le restan autonomía al trabajo legislativo desarrollado en comisiones (Alemán, 2006). Sin embargo, y a diferencia de otros países de América Latina, en México la asignación de puestos en comisiones no estaría basada en criterios como la recompensa o en la experiencia acumulada en comisiones específicas, debido a que la prohibición de la reelección consecutiva elimina las posibilidades de acumular experiencia por parte de los legisladores y a recompensar el buen desempeño legislativo con designaciones en comisiones importantes.

Aparicio y Langston (2009) estiman que los liderazgos partidistas en el Congreso mexicano utilizan los criterios de la lealtad y experiencia previa en otras actividades -ya sea política o profesional- de los legisladores para asignarlos estratégicamente en los puestos de las comisiones. Sin embargo, ambos autores también subrayan que estos liderazgos partidistas no controlan en su totalidad el proceso, ya que también participan en este proceso de asignación de puestos, funciones y responsabilidades en el Congreso, los gobernadores de los estados del país y múltiples grupos de interés. Estos núcleos de poder apoyarían el impulso de las carreras políticas de determinados legisladores buscando colocar a sus agentes más cercanos y leales en posiciones estratégicas en el Congreso mexicano con la expectativa de incidir en los procesos legislativos para proteger y expandir sus intereses. En este sentido, la cadena de delegación de los liderazgos partidistas hacia sus legisladores en el Congreso, no sería perfecta puesto que habrían otros actores que competirían para que sus intereses y preferencias también sean representados y defendidos de manera efectiva en la arena parlamentaria por los legisladores (Carey, 2007).

De este modo, el comportamiento de los legisladores –agentes– en el Congreso, estaría pautado por la delegación que hagan los núcleos de poder de los cuales depende el futuro de sus carreras políticas (que podrían ser los círculos directivos de los partidos a los que pertenecen, gobernadores de los estados del país o bien múltiples grupos de interés -principales–). Si bien existen múltiples acciones legislativas que podrían explorarse como indicadores para realizar una aproximación analítica a la relación agente-principal, en este documento de trabajo se seleccionan las enmiendas efectuadas con el apoyo de los legisladores de oposición a las iniciativas presentadas por el Ejecutivo y que le fueron aprobadas. Además de la amplia esfera de autoridad formal con la que cuentan las comisiones en México, ya que no tienen restricciones para efectuar modificaciones a las iniciativas de ley que analizan, el funcionamiento de las comisiones sería también

potenciado por la condición de gobierno de minoría de los presidentes en México. Esta condición institucional coloca a los presidentes en la necesidad de negociar y hacer concesiones a las demás fuerzas representadas, específicamente a por lo menos una de las dos principales fuerzas de oposición. Abrir el contenido de su agenda legislativa a la influencia de las fuerzas partidistas de oposición en el Congreso, sería una estrategia del presidente para forjar el apoyo suficiente a sus iniciativas para que sean aprobadas. Mientras que los legisladores buscarían influir en el contenido de las iniciativas del presidente –a través del proceso de enmienda- para defender y expandir sus intereses y los de sus representados, como una condición previa para otorgar su apoyo final a la aprobación de las iniciativas del Ejecutivo.

3.- Metodología de recolección de enmiendas

Para analizar la influencia legislativa -a través de las enmiendas efectuadas- a nivel comisiones sobre las iniciativas de los presidentes se realiza la siguiente delimitación: en primera instancia se excluyen del análisis las iniciativas del Ejecutivo no aprobadas en el Congreso, puesto que en las iniciativas no aprobadas no se observó un ánimo exitoso de hacer concesiones entre las fuerzas del representadas en el Congreso. También son excluidas del análisis las iniciativas que no recibieron ninguna modificación en el trámite legislativo, ya que no hubo participación formal a través de las enmiendas a nivel de las comisiones y por lo tanto no sería posible verificar el comportamiento de los legisladores por medio de este indicador.

Adicionalmente, también son excluidos del análisis las iniciativas relativas a los proyectos de ingresos y egresos presupuestales, ya que el proceso de tramitación de estas iniciativas es un espacio natural para efectuar modificaciones a los proyectos, y defender e impulsar intereses por parte de los legisladores. Al apartar del análisis estas iniciativas se reflejaría una aproximación más precisa de las modificaciones efectuadas en planos no predeterminados para que estos grupos ejerzan su influencia, mientras que al incluirlas se correría el riesgo de sobreestimar esta participación.

Posteriormente, son analizados los trámites legislativo de las iniciativas de ley presentadas y aprobadas al Ejecutivo que cumplieron con los criterios arriba descritos. La información recogida del trámite legislativo proviene de la revisión de los reportes emitidos

por las comisiones que analizaron estas iniciativas de donde son cuantificadas las modificaciones efectuadas sobre cada iniciativa aprobada. Para que estos reportes se aprobaran y la iniciativa superase la fase de comisiones necesariamente tendrían que ser apoyados por los legisladores del gobierno en estas comisiones, más por lo menos uno de los dos principales partidos de oposición. Por lo que sería realista suponer que la mayor parte de las modificaciones y las más sustanciales fueran impulsadas por los legisladores de los partidos de oposición en comisiones, como condición previa para otorgar su apoyo.

También son cuantificadas las enmiendas llevadas a cabo a nivel del Pleno, esto con el objetivo de poder contrastar las cantidades de enmiendas efectuadas a nivel comisiones con las modificaciones realizadas en el Pleno, y verificar la relevancia a través del proceso de enmienda en las comisiones a lo largo del proceso legislativo.

Asimismo, se construyó una base de datos original donde se registró la carrera política de los integrantes de las comisiones donde se analizaron y se efectuaron las modificaciones a las iniciativas impulsadas y aprobadas a los Presidentes sin mayoría en México. Esta base de datos contó con un total de 974 observaciones. Para identificar a los integrantes de las comisiones que participaron en las discusiones de las iniciativas en comisiones, sus nombres fueron recogidos de los dictámenes y se incorporó a la base de datos a todo aquél legislador que haya participado en la casi totalidad de las veces en las comisiones que analizan las iniciativas del Ejecutivo⁶. Para analizar la carrera política de los legisladores, se crearon dos categorías una para identificar si el legislador pertenece al Consejo Ejecutivo del partido y otra si se encuentra afiliado a alguna asociación corporativa o patronal. A su vez estas dos categorías se subdividen en si la carrera del legislador a sido ya sea del ámbito nacional o local. Adicionalmente, una tercera categoría identifica si el legislador tenido alguna experiencia en la administración pública, y la misma categoría se subdivide en dos apartados para identificar si esta experiencia fue del ámbito nacional o

⁶ Puesto que los líderes de los grupos parlamentarios cuentan con la atribución legal de remover a los legisladores de sus bancadas, la integración de las comisiones cambia a lo largo de cada periodo legislativo específico. Es así que en algunos dictámenes aparecen puntualmente los nombres de legisladores y posteriormente no vuelven aparecer en esa comisión en todo ese periodo legislativo. Otras ocasiones aparece el nombre del sustituto del legislador, en lugar del propietario, por mencionar algunos ejemplos de nombres esporádicos. Para ganar en estabilidad en la composición de las comisiones, es registrado como legislador perteneciente a una comisión en específico a todo legislador que aparece en el 90 por ciento de los dictámenes emitidos por esa comisión. Aunque es de reconocer que se podría perderse información, esta porcentaje muestra apropiadamente el balance respecto el conjunto de las carreras políticas de los legisladores reflejado en cada comisión en específico.

local⁷. Para realizar esta aproximación analítica a las carreras políticas de los integrantes de las comisiones, son calculados los promedios a lo largo de las cinco legislaturas estudiadas. Estos promedios son calculados por cada rubro (Consejo Ejecutivo partidista, grupos de interés y experiencia en la administración pública) en cada comisión, y subdivisión local y nacional, es efectuada para el último análisis gráfico.

4.- La influencia legislativa a nivel comisiones

La tabla 1 muestra las 106 iniciativas impulsadas por el Ejecutivo mexicano que cumplieron los requisitos arriba descritos. El promedio total de enmiendas efectuadas es de 15,53 sobre el total de iniciativas analizadas a lo largo de todo el periodo estudiado. La LVII Legislatura (1997-2000) es la que más se acerca a este promedio con 20,25 de enmiendas efectuadas sobre el total de iniciativas propuestas para esta Legislatura. Por el contrario, la LIX Legislatura (2003-2006) es la que más se aleja de este promedio con 8,45 enmiendas efectuadas⁸. También, la tabla 1 muestra que arriba del 90 por ciento de las enmiendas cuantificadas son efectuadas en las comisiones, lo que subraya que a este nivel ocurrió una intensa labor de análisis y modificaciones a las iniciativas aprobadas al Ejecutivo estudiadas en este trabajo.

⁷ Los puestos contemplados a nivel nacional son los Secretarios y Subsecretarios de estado, Ministros de la Suprema Corte de Justicia, y directores de organismos descentralizados. Mientras que los puestos considerados a nivel local son Gobernadores, Secretarios y Subsecretarios de gobierno local y Presidentes municipales. Esta información fue recabada del Sistema de Información Legislativa (SIL), de la Secretaría de Gobernación, México.

⁸ Aunque no es motivo del presente trabajo explorar los motivos que puedan explicar los cambios en las cantidades de las enmiendas efectuadas, alguno factores que podrían contar con un poder explicativo por explorar son: el tipo de política propuesta por el Ejecutivo, la distancia ideológica entre las fuerzas políticas, el ciclo electoral, el prestigio presidencial, la fortaleza de la oposición, entre otros (Altman y Pérez-Liñan, 1999; Axelrod, 1970; Lowi, 1972; Neustadt, 1991; Wilson, 1980)

Tabla 1: Iniciativas analizadas y enmiendas aprobadas

Presidentes	Legislatura	Cantidad de iniciativas	Enmiendas			
			Comisiones	Pleno	Total enmiendas	Promedio enmiendas
Ernesto Zedillo PRI	LVII	16	323	1	324	20,25
Vicente Fox PAN	LVIII	34	692	80	772	22,70
	LIX	22	165	21	186	8,45
Felipe Calderón PAN	LX	22	248	7	255	11,59
	LXI	12	107	3	110	9,16
	Total	106	1,535	112	1,647	15,53

Fuente: Elaboración propia en base a información del Sistema de Información Legislativa (SIL) y a la página web de la Cámara de Diputados de México

Por otra parte, la tabla 2 muestra la distribución porcentual de enmiendas efectuadas por comisiones. De esta tabla sobresale que en la Comisión de Hacienda y Crédito Público fueron llevadas a cabo la mayor parte de las enmiendas, ya que en esta comisión ocurren arriba del 68 por ciento de las enmiendas efectuadas por cada periodo legislativo. Por otra parte, estas cifras también son un indicador de lo dinámico que fue la política fiscal en los periodos estudiados, así como la intensidad de las modificaciones a las mismas en el Congreso mexicano. Asimismo, en la LVIII Legislatura y LIX, son los periodos legislativos que mayor cantidad de comisiones participaron en la realización de enmiendas a las iniciativas del Ejecutivo. Mientras que, por otra parte, hay una decena de comisiones que no alcanza el uno por ciento

Tabla 2: Distribución porcentual de enmiendas efectuadas en Comisiones

LVII		LVIII		LIX		LX		LXI	
Hacienda y Crédito Público	72,0	Hacienda y Crédito Público	68,4	Hacienda y Crédito Público	88,5	Hacienda y Crédito Público	75,0	Hacienda y Crédito Público	75,0
Asentamientos Humanos y Obras Públicas	19,0	Seguridad Social	7,5	Marina	3,76	Justicia	9,8	Economía	13,0
Comercio	4,0	Justicia y Derechos Humanos	6,0	Seguridad Social	1,25	Seguridad Pública	5,8	Población, Fronteras y Asuntos migratorios	9,0
Programación y Presupuesto	4,0	Medioambiente y Recursos Naturales	4,01	Trabajo y Previsión Social	1,25	Función Pública	4,0	Energía	2,0
		Gobernación y Seguridad Pública	6,34	Seguridad Pública	1,08	Presupuesto y Crédito Público	2,5	Salud	1,0
		Trabajo y Previsión Social	3,4	Transporte	1,08	Seguridad Social	1,2	Justicia	0,4
		Agricultura y Ganadería	1,69	Juventud y Deporte	0,81	Puntos Constitucionales	0,3	Puntos Constitucionales	0,4
		Desarrollo Rural	1,61	Gobernación y Seguridad Pública	0,81	Defensa Nacional	0,2		
		Comunicaciones	0,25	Presupuesto y Cuenta Pública	0,72	Marina	0,2		
		Comercio y Fomento Industrial	0,13	Puntos Constitucionales	0,72				
		Defensa Nacional	0,52						

Fuente: Elaboración propia en base a información del Sistema de Información Legislativa (SIL) y a la página web de la Cámara de Diputados de México

Sin embargo, cabe mencionar que los porcentajes de las enmiendas efectuadas por las comisiones estarían, también, vinculados con la materia a la que aluden las iniciativas que analizan. Las iniciativas que tienen como objetivo modificar la dinámica de sectores específicos de la economía o del Estado, no serían presentadas con una alta frecuencia por el Ejecutivo. Más bien sería esperable que estas iniciativas fueran presentadas cuando el programa de gobierno así lo prevea y sean forjadas coyunturas propicias que eleven las probabilidades de que estas iniciativas resulten aprobadas por el Congreso, esto último para evitar los riesgos de fracasos legislativo que disminuyan el capital político del Presidente. Esta lógica de acción generaría que la participación legislativa -a través de las enmiendas

efectuadas- por parte de las comisiones sectoriales fuera más bien puntual. De este modo es que el desarrollo de la actividad legislativa de cada comisión estaría claramente vinculado con el perfil temático que las define. En base a este perfil es que los diferentes núcleos de poder (Consejos directivos partidistas, gobernadores de los estados y grupos de interés) ubicarían estratégicamente a sus agentes para influir en el accionar de las comisiones para defender e impulsar sus intereses.

5.- Perfil de las comisiones: carreras políticas y grupos de interés en su composición

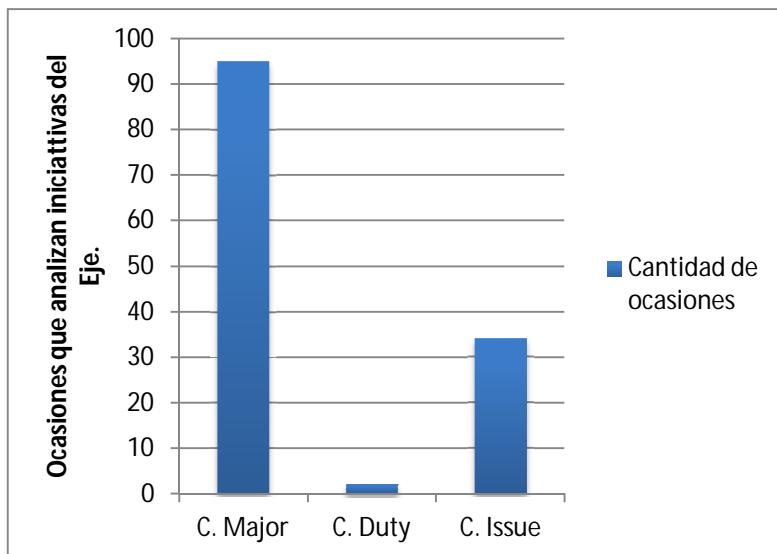
Para distinguir los perfiles entre las comisiones en base a su composición, en este documento de trabajo se emplea la clasificación de comisiones con algunos ajustes propuesta por Aparicio y Langston (2009), diseñada a partir del trabajo de Masters (1961). Esta clasificación permite distinguir a las comisiones que frecuentemente reciben la mayor cantidad de iniciativas (comisiones *Major*), de aquellas que tenderían a recibir iniciativas vinculadas a temas sectoriales concretos (comisiones *Issue*) y comisiones que llevan a cabo un rol poco activo (comisiones *Duty*)⁹. Además de que esta clasificación delinea un perfil sectorial y temático de las comisiones, también abre la posibilidad para aproximarnos a las características particulares de las carreras de los legisladores que integraron las comisiones que analizaron y modificaron las iniciativas impulsadas por el Poder Ejecutivo en México.

El gráfico 1 muestra el número de ocasiones en que las comisiones clasificadas en función de la propuesta ajustada de Aparicio y Langston (2009) analizaron las iniciativas impulsados por el Ejecutivo. De este gráfico sobresalen varios elementos, el primero de ellos es que las seis comisiones en la categoría *Major* participaron en noventa y cinco ocasiones en el análisis de las iniciativas estudiadas. Este dato podría ser un indicador de que formar parte en alguna de estas comisiones sería un aspecto deseado por los legisladores y los intereses que representan. Ya que, además de participar en una cantidad considerable de procesos legislativos, las iniciativas impulsadas por el Ejecutivo, que tienen las mayores probabilidades de aprobarse y captar la atención pública, ser parte de una de esas comisiones implicaría para los legisladores la posibilidad de ganar visibilidad pública, expandir su red

⁹ Comisiones *Major* son: Hacienda y Crédito Público; Puntos Constitucionales; Presupuesto y Cuenta Pública; Gobernación; Justicia; y Seguridad Pública. Comisiones *Issue*: Salud; Asentamientos Humanos y Obras Públicas; Comercio; Seguridad Social; Trabajo y Previsión Social; Agricultura y Ganadería; Desarrollo Social; Medio Ambiente y Recursos Naturales; Comunicaciones; Comercio y Fomento Industrial; Defensa Nacional; Marina; Transporte; Energía; y Economía. Comisiones *Duty*: Juventud y Deporte; y Función Pública.

de contactos y participar en los intercambios y negociaciones en torno a la aprobación de estas iniciativas.

Gráfico 1: Ocasiones en que comisiones clasificadas analizaron iniciativas del Ejecutivo



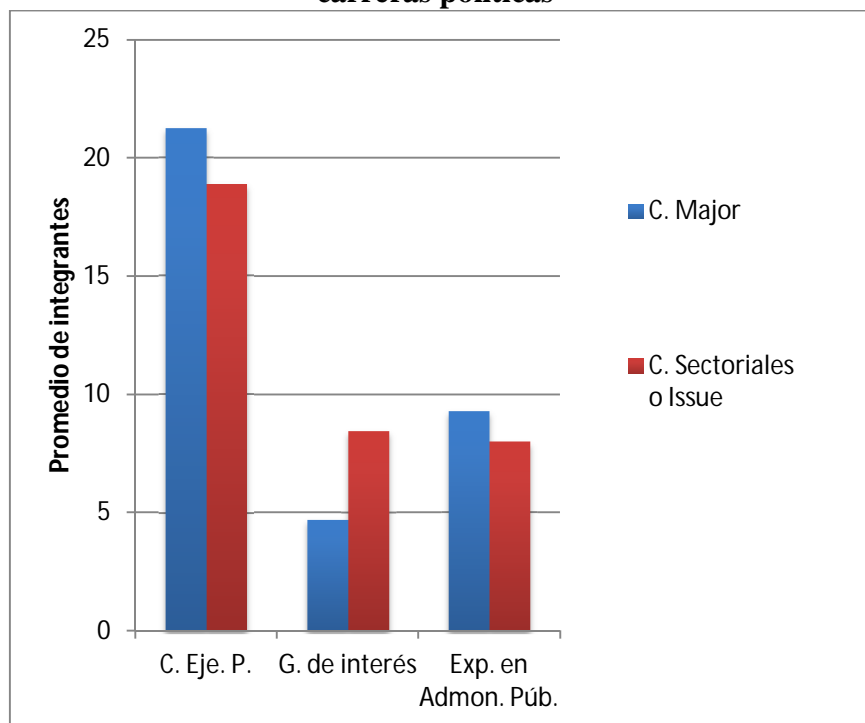
Fuente: elaboración propia en base a clasificación de Aparicio y Langston (2009) con información del Sistema de Información Legislativa (SIL) y a la página web de la Cámara de Diputados de México

Por otra parte, las quince comisiones bajo la categoría de *Issue* o sectoriales participan en treinta y cuatro ocasiones analizando y modificando iniciativas impulsadas por el Ejecutivo. Aunque no es una cifra que se acerque a la mitad de ocasiones en las que participaron las comisiones en la categoría *Major*, las comisiones sectoriales intervinieron activamente en temas de trascendencia como el de Energía, Seguridad Social, Salud, Economía y Defensa, por mencionar algunos. Aunque vale la pena hacer mención que, como afirma Rivera (2004:289), “la aprobación de proyectos de ley importantes o controvertidos”, necesitan del acuerdo o consenso previo entre los líderes parlamentarios de las Cámaras, no se debería pasar por alto que en las comisiones ocurren las modificaciones más importantes a lo largo del proceso legislativo de las iniciativas y se determina el contenido final de la legislación a aplicar.

En el gráfico 2 se presenta el perfil de las comisiones *Major* y sectoriales en base a las carreras políticas de los legisladores que la componen. De este gráfico sobresalen diversos aspectos. Uno de ellos es que si se comparan los promedios de cada rubro, las comisiones sectoriales cuentan con el promedio mayor de legisladores ligados a grupos de

interés. Esto podría ser un indicador de que, efectivamente, la experiencia previa de los legisladores en alguna organización sindical o patronal sería un criterio para la asignación en algún puesto de comisiones sectoriales. Por otra parte, el hecho de que estas comisiones ostenten este perfil de composición podría permitir una representatividad de los intereses en estas comisiones las cuales, precisamente, coinciden con temas que afectarían directamente a grupos de interés. Así como colocar estratégicamente a sus agentes legislativos en estas comisiones podría derivar en una mayor capacidad de defensa del estatus quo o bien para participar direccionando las modificaciones efectuadas a las iniciativas. Por otra parte, la tabla 3, que muestran las desviaciones estándar de los datos del gráfico 2, muestra que las comisiones sectoriales tendrían el perfil con mayor variabilidad en su composición, sobre todo respecto los legisladores con carreras en los Consejos Ejecutivos partidistas. Esto último sugeriría la necesidad de realizar un análisis pormenorizado de las comisiones sectoriales para buscar identificar los posibles balances relativos a su composición.

Gráfico 2: Perfil de comisiones *Mayor* y sectoriales en base a su composición de carreras políticas¹⁰



Fuente: elaboración propia en base a clasificación de Aparicio y Langston (2009) con información del Sistema de Información Legislativa (SIL) y a la página web de la Cámara de Diputados de México

¹⁰ Los abreviaciones utilizadas en el gráfico 2 para los rubros de las carreras políticas son: C. Eje.P es Consejos Ejecutivos partidistas; G. de interés es grupo de interés y Exp. en Admón Pub. es experiencia en administración pública. Los tres rubros graficados incluye la experiencia a nivel local como nacional.

Adicionalmente, las comisiones *Major* muestran una presencia más cuantiosa de legisladores con una carrera en los Consejos Ejecutivos de los partidos, así como con una trayectoria en la administración pública. Estas características podrían ser dos criterios para lograr la asignación en alguna de estas comisiones, así como reflejaría una delegación más claramente vinculada a las dirigencias partidistas y, por lo tanto, indicaría que la participación legislativa a este nivel estaría sujeta al control de las directrices partidistas. Según la tabla 3, por otra parte, las comisiones *Major* presentan una menor variabilidad en su perfil de composición, sobre todo respecto contar con experiencia en la administración pública, lo que podría sugerir una mayor homogeneidad en la composición de estas comisiones en base a la carreras políticas de sus integrantes según los rubros mostrados en el gráfico 2.

Tabla 3: Desviaciones estándar de perfil de las comisiones en base a composición de carreras políticas

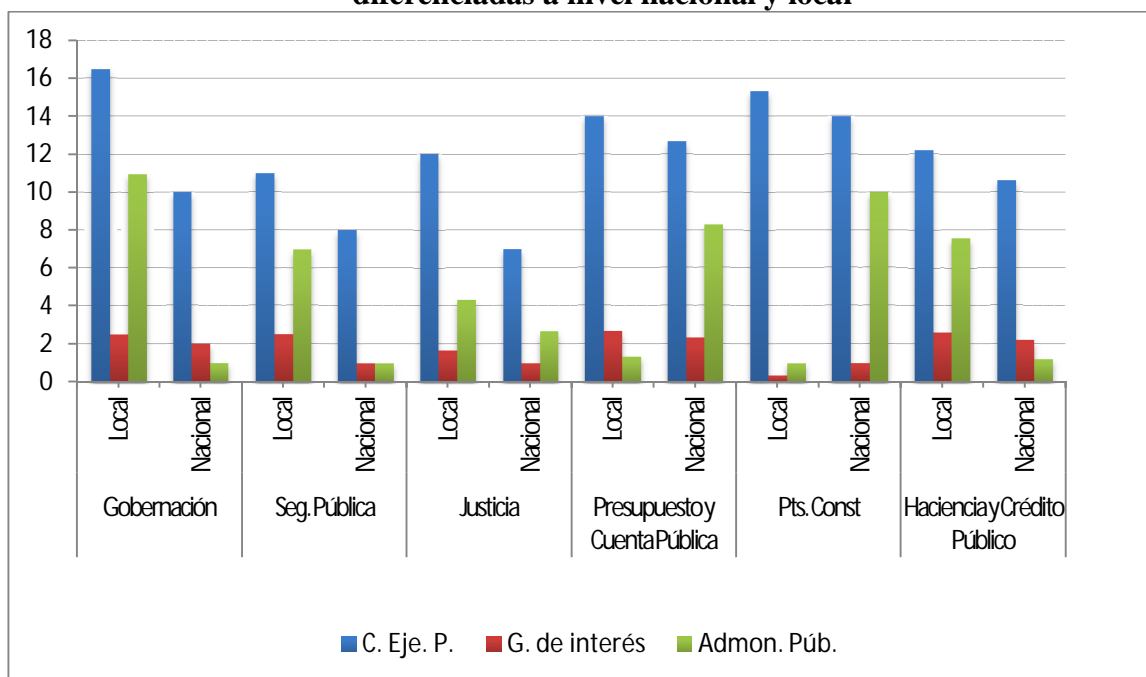
Comisiones	C. Eje. PP.	G. de interés	Exp. en Admón. Púb.
<i>Major</i>	4.0591	2.5803	1.8983
Sectoriales	5.9722	4.8298	3.8589

Fuente: elaboración propia en base a clasificación de Aparicio y Langston (2009) con información del Sistema de Información Legislativa (SIL) y a la página web de la Cámara de Diputados de México

En el gráfico 3 Perfil de comisiones *Major* se indaga con mayor detalle en la composición de estas comisiones en base a su composición de carreras políticas diferenciadas a nivel nacional y local. Del gráfico 3 sobresalen diversos elementos. El primero de ellos es que si comparan los promedios en su diferenciación nacional y local, se aprecia que la de Gobernación y Seguridad Pública, fueron comisiones con una mayor presencia de legisladores con carreras locales en el ámbito partidista y en la administración pública. La comisión de Justicia también cuenta con un patrón similar pero rebalanceado por la presencia de legisladores con carrera en la administración pública federal. En base a las carreras de los legisladores que la componen se podría afirmar que las comisiones de Gobernación, Seguridad Pública y, en menor medida, la de Justicia serían espacios sujetos a

la influencia de las directrices tanto de las élites partidistas locales, como de las burocracias de niveles locales.

Gráfico 3: Perfil de comisiones *Mayor* en base a su composición de carreras políticas diferenciadas a nivel nacional y local



Fuente: elaboración propia en base a clasificación de Aparicio y Langston (2009) con información del Sistema de Información Legislativa (SIL) y a la página web de la Cámara de Diputados de México

Vale pena mencionar que estas tres comisiones -Justicia, Gobernación y Seguridad Pública-, son subconjuntos del Congreso que desarrollaron roles relevantes a lo largo de los periodos legislativos analizados en este documento trabajo. En este periodo de tiempo se efectuaron reformas sustanciales a leyes vinculadas a la seguridad pública y procuración de justicia que fueron enviadas por el Ejecutivo y se constituyeron en desencadenantes de choques entre las fuerzas políticas, de debates académicos y que captaron la atención mediática y pública (ver tabla 2). La información mostrada en el gráfico 3 sugeriría que actores locales tanto partidistas como vinculados a la administración pública local, fueron agentes determinantes involucrados en definir el contenido de estas iniciativas que finalmente fueron aprobadas por el Congreso.

Por otra parte, la comisión de Presupuesto y Cuenta Pública y, más notablemente, la de Puntos Constitucionales, siguiendo la información del gráfico 3, contaron con una

composición marcadamente nacional. Dentro de esta categoría, la comisión de Puntos Constitucionales presenta uno de los perfiles más homogéneos puesto que su composición está basada principalmente con legisladores del ámbito nacional que han seguido carreras en la administración pública y en el partido político a nivel nacional. El compartir carreras similares y más uniformes entre sí podría ser un indicador de que los legisladores de la comisión de Puntos Constitucionales responderían a una base de apoyo político más definida y homogénea, y ello podría generar condiciones más favorables para la adopción de acuerdos entre sus integrantes.

La comisión de Hacienda y Crédito Público presenta la composición más heterogénea entre las comisiones *Major*. Por un lado, muestra una combinación similar de legisladores con carreras partidistas en los ámbitos nacional y local, pero con una presencia llamativa de legisladores que han ocupado puestos en la administración local. Es de suponer que estos legisladores con carrera en la administración local sean la base técnica de experiencia en finanzas y cuentas públicas de esta importante comisión. Adicionalmente, otra característica distintiva es que esta comisión presenta los promedios más elevados de legisladores vinculados a grupos de interés. Contrariamente a la composición presentada por la comisión de Puntos Constitucionales, dada la diversidad de carreras políticas de los legisladores integrantes de la comisión de Hacienda y Cuenta Pública, ésta contarían con una base de representación política más heterogénea, lo que supondría procesos de acuerdos y de adopción de enmiendas entre sus integrantes más complejos. Además de la alta cantidad de iniciativas que esta comisión recibe, que explicarían el alto número de enmiendas efectuadas por esta comisión, los variados orígenes de su bases de apoyo político a los cuales responderían sus integrantes, serían una explicación alternativa a esta amplia cantidad de enmiendas.

6.- Consideraciones finales

En este documento se expusieron las carreras políticas así como los vínculos con grupos de interés por parte de los legisladores que integraron las comisiones que efectuaron enmiendas a las iniciativas aprobadas al Ejecutivo en México. Si bien gran parte de la literatura ha explorado el trabajo en comisiones a la luz de su función en la producción legislativa, en este documento se realizó una aproximación al rol distributivo que desempeñarían las comisiones. Es decir como foros donde los legisladores integrantes de estas comisiones

buscan defender e impulsar los intereses de sus bases de apoyo político. Ciertamente, como se describió en este documento trabajo, las bases de apoyo político de los legisladores no necesariamente tendrían que coincidir con las del partidos político al que pertenecen, ya que también podrían ubicarse en las élites políticas del ámbito local, burocracias locales, o bien en los grupos de interés.

Por otra parte, vale la pena subrayar que todavía queda por teorizar las implicaciones de esta impresionante cantidad de enmiendas efectuadas en comisiones. Estos foros revelaron una composición estratégica y con diversos grados de heterogeneidad según las carreras políticas y profesionales de sus integrantes. Tradicionalmente, a los partidos políticos en México se les ha percibido como instituciones políticas sólidamente disciplinadas y con una alta capacidad de actuación coordinada en el Congreso, donde la debilidad en su unidad de actuación es más bien excepcional. Sin embargo, esta alta cantidad de enmiendas a nivel comisiones podría ser una ventana que muestre la diversidad de intereses y objetivos que conviven al interior de los partidos políticos en el país. Por otra parte, estas cantidades de enmiendas también podrían sugerir que los acuerdos construidos entre las dirigencias partidistas admiten márgenes de negociación subsiguientes las cuales muchas veces son llevadas a cabo, precisamente, a nivel comisiones donde quedan plasmadas en los dictámenes que éstas emiten.

Asimismo, debido a la existencia de estos márgenes para negociaciones a nivel comisiones es que adquiere particular importancia explorar la composición de las mismas. Comisiones específicas –como la de Hacienda y Crédito Público, Justicia, Puntos Constitucionales, o bien las sectoriales, por mencionar algunos casos– revelaron una proactividad diferenciada y, en algunos casos, muy significativa. Ello, por un lado, implicaría que entre las comisiones no existe una simetría en cuanto a su influencia en la actividad legislativa. Mientras que, por otra parte, la alta concentración de poder que presentaron comisiones específicas haría que el formar parte de ellas sea un aspecto sumamente deseado para los legisladores, resulte clave para los intereses que representan y para las políticas que son implementadas en el país.

Bibliografía

- Alemán, E. (2006). Policy Gatekeepers in Latin American Legislatures. *Latin American Politics and Society*, 48.
- Altman, D., y Pérez-Liñan, A. (1999). Más allá de la poliarquía: una aproximación a la calidad de las democracias. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 11, 83-105.
- Aparicio, F. J., y Langston, J. (2009). Committee Leadership in Mexico's Chamber of Deputies, 1997 - 2006. En *The 67th Midwest Political Science Association National Conference*. Chicago: Midwest Political Science Association.
- Axelrod, R. (1970). *Conflict of Interes. A theory of divergent Goals with Application to Politics*. Chicago: Markham.
- Béjar, L. (2006). *Los partidos en el congreso de la unión. La representación parlamentaria después de la alternancia*. México D.F.: Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM y Ediciones Gernika.
- Carey, J. M. (2007). Competing Principals, Political Institutions, and Party Unity in Legislative Voting. *American Journal of Political Science*, 51(1), 92-107.
- Langston, J. (2010). Governors and «Their Deputies»: New Legislative Principals in Mexico. *Legislative Studies Quarterly*, 35(2), 235-258.
- Lowi, T. J. (1972). Four Systems of Policy, Politics, and Choice. *Public Administration Review*, 32(4), 298-310.
- Masters, N. A. (1961). Committee Assignments in the House of Representatives. *The American Political Science Review*, 55(2), 345-357.
- Mora-Donato, C. (2009). ¿Cómo evaluar el trabajo de las comisiones parlamentarias de la Cámara de Diputados? Un ejemplo de la LVIII Legislatura. En L. Béjar Algazi (Ed.), *Qué hacen los legisladores en México. El trabajo en comisiones*. México D.F.: UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, y H. Congreso del Estado Libre y Soberano de México.
- Nacif, B. (2000). El sistema de comisiones permanentes en la Cámara de Diputados de México. En G. Pérez y A. Martínez (Eds.), *La Cámara de Diputados en México*.

México D.F.: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Miguel Ángel Porrúa.

Nacif, B. (2002). Understanding Party Discipline in the Mexican Chamber of Deputies: the centralized Party Model. En S. Morgenstern y B. Nacif (Eds.), *Legislative Politics in Latin America*. New York: Cambridge University Press.

Neustadt, R. E. (1991). *Presidential power and the modern presidents. The politics of leadership from Roosevelt to Reagan*. Nueva York: The Free Press.

Rivera, A. (2004). Cambio institucional y democratización: la evolución de las comisiones en la Cámara de Diputados de México. *Política y gobierno*, 11(2), 263-314.

Shepsle, K. a., y Weingast, B. R. (1994). Positive Theories of Congressional Institutions. *Legislative Studies Quarterly*, 19(2).

Wilson, J. Q. (1980). *The Politics of Regulation*. New York: Basic Books, Inc.,.



**Universidad
de Guanajuato**

Serie Estudios Políticos

Informes: (01473) 732 0006

Extensión 4072

www.ddpg.ugto.mx