

# LA PROFESIONALIZACIÓN DEL PODER LEGISLATIVO MEXICANO. EXPERIENCIAS DEL CONGRESO DE ESTADOS UNIDOS

Susan ROSE-ACKERMAN<sup>1</sup>

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Los comités*. III. *El personal*. IV. *Conclusiones*.

## I. INTRODUCCIÓN

Los políticos mexicanos miran hacia un futuro en el cual la legislatura tenga una mayor independencia política. Buscan reformar la práctica legislativa para anticiparse a esta nueva realidad. El objetivo de estos reformadores debería ser no sólo el incremento del Poder Legislativo, sino el desarrollo de estructuras que propicien el responsable ejercicio del poder. Un Poder Legislativo poderoso podría convertirse en una fuente de obstáculos y en un gestor de prebendas. Obviamente, México debe evitar esta situación.

Estados Unidos, con su larga historia de fuertes legislaturas en todos los niveles de gobierno, pueden ser fuente tanto de ideas como de advertencias. Empezaré en primer lugar con las advertencias.

México debería estudiar la historia de las legislaturas locales, estatales y federales que en Estados Unidos se han visto involucradas en corruptelas. En algunos casos históricos, ciertos comités legislativos amenazaron con imponer impuestos o regular a la industria a menos que fueran pagados por grupos industriales. Otros políticos también recibie-

1 Henry R. Luce, profesor de jurisprudencia (leyes y ciencia política), Universidad de Yale, New Haven, Connecticut, EUA. Este trabajo está basado en anotaciones realizadas durante una conferencia sobre reformas al Congreso mexicano, ciudad de México, 23 de mayo 1994. Estoy agradecido por las útiles opiniones de David Mayhew, Gustavo Vega y Stephen Zamora. El material sobre el Congreso de Estados Unidos procede del *Congressional Quarterly*, *How Congress Works* (segunda edición, 1991), pp. 73-126 (citada como *CQ*), y Tiefer, Charles, *Congressional Practice and Procedures* (1989). Los lectores interesados en mayores detalles acerca de las operaciones internas del Congreso de Estados Unidos pueden consultar estas obras y el material citado en adelante.

ron sobornos y exigieron para sus campañas, de empresas tanto de ferrocarriles como de tranvías, con la promesa de gestionar permisos estatales o franquicias exclusivas. Contrariamente, en diversas épocas de la historia estadounidense, empresas o industrias privadas hicieron activamente ofertas para obtener beneficios monopólicos del Estado.<sup>2</sup>

Estas corruptelas son difíciles de eliminar por completo, ya sea que tomen la forma de pagos subrepticios o contribuciones para la campaña. Sin embargo, la actual estructura de la Ley Federal Electoral y del proceso legislativo permite minimizar su impacto. En Estados Unidos las leyes sobre el financiamiento de campañas electorales federales ayudan a limitar la corrupción mediante la fiscalización de las fuentes de fondos y contribuciones limitadas de grupos de interés. Las leyes estrictas sobre conflicto de intereses, que rigen tanto para los legisladores como para sus grupos de trabajo, permiten reducir los riesgos de favorecer a personas acaudaladas.

Cuando el Congreso mexicano tuvo poco poder, dichas leyes no eran de gran importancia. Pero si se convierte en una fuente de influencia política, los conflictos de interés deberán ser controlados directamente, y las fuentes sobre el financiamiento de las campañas deberán ser reguladas y públicas.

Estos temas, aunque son de gran importancia, no son el meollo de este trabajo; quisiera referirme a los aspectos medulares de la estructura de la política mexicana que pueden ser reformados para lograr la profesionalización del Poder Legislativo.

¿Qué significa con profesionalización? Significa que los legisladores deberán ejercer sus funciones legislativas con honestidad, ya que su futuro político estaría en riesgo si fueran expuestos como corruptos o como gestores de favores para amigos, familiares o personas influyentes. Me refiero a los políticos que están bien informados sobre las controversias políticas y que son capaces de controlar al Ejecutivo efectivamente.

El sistema político mexicano enfrenta uno de los mayores problemas para alcanzar esta meta, la no reelección. Actualmente los legisladores cumplen periodos de tres años, y no pueden ser reelegidos inmediatamente; aunque pueden intentar la reelección después de haber estado un periodo fuera del cargo. Las citadas interrupciones hacen que sea difícil de continuar la carrera legislativa. Esta previsión constitucional

2 Por ejemplo, ver Rose-Ackerman, Susan, *Corruption: A Study in Political Economy* (1978) capítulos 2 y 3. Un famoso ejemplo es la corruptela de legisladores del estado de Nueva York en los años sesenta.

hace que los legisladores del partido gobernante dependan del Ejecutivo si desean trabajar en la burocracia después de ser legisladores. Ninguno tiene incentivos para actuar independientemente o para desarrollar técnicas legislativas, ya que pronto todos los legisladores deberán buscar otra ocupación.

La posibilidad de reelección daría lugar a la creación de incentivos para que se pensara en el servicio legislativo como una carrera. Como una alternativa, quizá podrían crearse opciones de carrera, ahí en donde aquellos que fueron elegidos para un periodo intentarían reelegirse después de pasar un periodo en otro puesto, ya sea en el gobierno federal o en el local. Tal proceso de intermitencia sería, sin embargo, menos deseable que simplemente permitir la reelección.

La legislatura también necesita reunirse por un periodo suficientemente largo de tiempo para ser capaz de considerar seriamente los nuevos proyectos de ley, el presupuesto, y para la supervisión del Ejecutivo. Necesita ser capaz de decidir por sí mismo el tiempo para sesionar y cuáles aspectos incluir en su agenda. Si el término legislativo es ampliado, entonces los legisladores deben estar bien pagados para que puedan concentrarse en los asuntos legislativos y para que sean menos vulnerables a la corrupción.

Con estas acotaciones generales como antecedentes, me referiré específicamente a la organización legislativa interna. En particular, primero, el papel de los comités, a partir de la experiencia del Congreso de Estados Unidos, y luego como contrapeso al poder del Ejecutivo. Obviamente, México no debiera seguir el modelo estadounidense sin llevar a cabo un análisis previo, pero el ejemplo de Estados Unidos puede, al menos, mostrar los más importantes puntos de organización interna, los que deben ser tomados en cuenta en cualquier esfuerzo serio de reforma.

## II. LOS COMITÉS

El Congreso mexicano es más grande que la Cámara de Representantes de Estados Unidos. La Cámara tiene 435 miembros; el Congreso mexicano tiene 500. Estas grandes legislaturas deberán dividir el trabajo si quieren funcionar eficientemente. Para ambas legislaturas la división de trabajo ha significado la creación de comités. Los comités en el Congreso mexicano, sin embargo, sólo realizan la función de asesorar. Si el Congreso mexicano quiere ejercer el poder real, deberá fortalecer la estructura de los comités.

El Congreso de Estados Unidos tiene un total de 295 comités. La Cámara de Representantes cuenta con 27 comités y 150 subcomités. El Senado cuenta con 20 comités y 86 subcomités. En el centésimo primer Congreso (1989-1991) los miembros de la Cámara intervenían en un promedio de 6.8 comités y subcomités. En el Senado, de las cien personas, sus miembros promediaban un 11.1 de tareas de comité.<sup>3</sup>

Los comités son vehículos para que los miembros de los partidos pequeños expresen sus criterios e influyan en las resoluciones legislativas, y también para que legisladores individuales del partido mayoritario desarrollen bases de poder independiente. En tanto que este aumento del poder se traduzca en esfuerzos responsables para influir sobre la política, pueden significar un obstáculo para el Ejecutivo. Cuando fortalezca sus comités, el Congreso mexicano deberá cuidar de que éstos no se conviertan en feudos de legisladores poderosos. El poder deberá ser tanto limitado como delegado.

Dar poder excesivo a la presidencia de comités fue gran problema en los orígenes del Congreso de Estados Unidos, cuando los presidentes eran elegidos solamente sobre las bases de antigüedad y afiliación al partido mayoritario. Desde que el Partido Demócrata ha tenido generalmente la mayoría en la Cámara en recientes décadas, esto ha significado que demócratas conservadores de raigambre en el sur obtuvieran muchas cabeceras de comités. Ello con frecuencia no representaba el sentimiento mayoritario en el Partido Demócrata. Recientemente, este problema ha sido resuelto haciendo que la junta del partido demócrata elija las cabeceras; las votaciones son realizadas mediante cédulas de votación secreta en la Cámara, y puede ser también mediante cédulas de votación secreta en el Senado a petición de los miembros.<sup>4</sup>

Otra posibilidad para delegar el poder del comité es el utilizado en Alemania. En el *Bundestag*, a diferencia de Estados Unidos, la coalición mayoritaria no controla todas las presidencias del comité; en vez de ello, las presidencias están distribuidas en proporción a la fuerza del partido en la legislatura. En el decimosegundo periodo de votaciones, la coalición mayoritaria de demócratas cristianos y demócratas libres mantuvo catorce de las 23 presidencias del comité junto con los social-demócratas, presidiendo las nueve restantes.<sup>5</sup>

El peligro de que el poder del comité fuera utilizado con fines personales fue reducido por la Ley de Reorganización Legislativa de

3 Estos números fueron reportados en *CQ*, p. 87.

4 Este dato está resumido en *CQ*, pp. 73-87.

5 *Kürschners Volkshandbuch Deutscher Bundestag*, XII periodo de votación, 1990, edición del primero de mayo de 1991, p. 292.

1970. Esta ley apoyó los procedimientos abiertos del comité; requirió a los comités tener reglas escritas; hizo público el llamado por lista del comité, permitió la información de las audiencias, y salvaguardó los derechos de los miembros de partidos minoritarios pertenecientes al comité. Aunque estas provisiones aparentemente tienen efectos limitados, fueron considerados como puntos clave en la democratización de las actividades del comité.<sup>6</sup> Esta ley contiene las provisiones mínimas que México debería considerar mientras recorre el camino para incrementar el poder de su legislatura.

El gran número de comités en el Congreso de Estados Unidos genera para muchos legisladores islas de poder. Este problema de insignificante despotismo es mitigado, no obstante, dando a los comités jurisdicciones coincidentes. Este sistema impide la supervisión de la burocracia por parte del Congreso, especialmente porque los comités no concuerdan con la organización del Ejecutivo por departamentos; sin embargo, puede ser un medio para incrementar la calidad de las nuevas leyes. Al exigirse a los comités a competir por el honor de producir un nuevo proyecto de ley puede estimular la búsqueda de ideas innovadoras; cada comité desearía reclamar el crédito del proyecto de nuevo estatuto.

En relación con el número de comités, se debería preguntar si éstos operarán en serie o en paralelo. Esto es, si la intersección en las jurisdicciones significa que cualquier comité puede presentar un proyecto de ley a la Cámara o si debe acordar antes de que cualquier proyecto de ley sea presentado. Esta última situación no es deseable si un presidente está decidido a obstaculizar en beneficio de sus propios intereses.

En cambio, si cada comité pudiera, en principio, presentar un proyecto de ley, se podría considerarlo como una situación comprometedora, pero aún así no podrían ser rehenes de una sola y recalcitrante presidencia del comité.

Otro rasgo de la estructura de los comités del Congreso de Estados Unidos que debe ser mencionado es la separación entre los comités de autorización, por un lado, y los comités de adjudicación y de presupuesto, por el otro.<sup>7</sup> A los comités de autorización les concierne la sustancia de la política y la supervisión del Ejecutivo. Los comités de asignación señalan niveles presupuestarios para cada departamento de gobierno cada año, y pueden determinar los niveles de gasto en programas particulares. Los comités de presupuesto, una creación relativa-

6 CQ, p. 82.

7 CQ, pp. 97-98.

mente reciente, deben conciliar los ingresos de rentas públicas y los gastos de las comisiones, para controlar el déficit presupuestario. Los comités de adjudicación, de acuerdo con las reglas tanto de la Cámara como del Senado, no deben incluir asuntos sustanciales en los proyectos de ley de adjudicación. Estos comités revisan cada dependencia y programa durante el año; no obstante, la tentación de incluir medidas sustanciales en los proyectos de ley de egresos ha sido demasiado fuerte para ser resistida. A pesar de no ser censurada, esta práctica ha sido permitida a los tribunales federales, que no han querido interferir con el trabajo interno del Congreso. Sin embargo, creo que en general, la difusión del uso de esta práctica socava el papel de los comités sustantivos y reduce la transparencia de las acciones del Congreso. Las resoluciones sustantivas pueden estar ocultas en proyectos de abultadas leyes de adjudicación bajo rigurosos plazos con la amenaza de la inmovilización del gobierno si el fondo no es aprobado. Esta sería una invitación para que las cuestiones de especial interés puedan ser incluidas en dichos proyectos de ley de egresos sin que el público o los medios de difusión se percaten.<sup>8</sup> Si México quiere desarrollar una legislación más responsable y democrática, éste no sería un ejemplo a seguir.

Concluyendo mi disertación acerca de los comités, deseo referirme a una figura especial de la Cámara de Representantes de Estados Unidos, que se ha convertido en motivo tanto de alabanza como de reproche —el Comité de gobierno—. Obviamente, si una legislatura va a emprender alguna acción, necesita un método para determinar su agenda, y encauzar el debate en la Cámara. Los comités de actividades sustantivas ayudan, pero no son suficientes. Si los proyectos de ley pueden ser corregidos sin restricciones en el Congreso, ¿para qué tendría que trabajar el comité en la realización de un anteproyecto de estatuto competente o para revisar un proyecto de ley administrativa con cuidado? Claro que la Cámara puede hacer la diferencia a sus comités simplemente otorgándoles el incentivo de que actúen responsablemente, pero este procedimiento probablemente deberá ser guiado por la dirección. Éste es el papel del Comité de gobierno; actúa como mediador de disputas entre los comités; determina cuáles proyectos de ley llegarán al Congreso, y para cada proyecto de ley que llega al Congreso determina “la norma”. Esta norma especifica el tiempo para los debates, el número y el tipo de correcciones, y el orden en que serán votadas.

<sup>8</sup> Para un análisis más profundo sobre este tema ver Rose-Ackerman, Susan, *Rethinking The Progressive Agenda: The Reform of the American Regulatory State* (1992), cap. 5.

Obviamente, éstas constituyen una gran responsabilidad. Cuando presidía dicho comité un decano conservador demócrata,<sup>9</sup> surgieron fuertes críticas, tanto de la dirigencia como del resto del Congreso. Hoy, con un sistema menos afianzado en el decanato, ese problema ha disminuido. El presidente de la Cámara designa a los miembros del comité pertenecientes al Partido Demócrata, porque actualmente está afianzando la dirección. Sin embargo, y a pesar de las objeciones que se le puedan hacer, es necesario un comité moderador y de control de agenda para permitir un desarrollo ordenado del Congreso. El problema radica en evitar que dicho comité se convierta en un cuello de botella en donde se enquisten aquellos que buscan privilegios.

### III. EL PERSONAL

Los comités y las legislaturas, como un todo, necesitan del consejo de asesores competentes e independientes. En Estados Unidos el crecimiento del personal dependiente del Congreso ocurrió en la década de los años cuarenta como una respuesta a la preocupación de los miembros sobre "la dictadura del Ejecutivo". Esta preocupación fue subrayada por el presidente Franklin D. Roosevelt, quien frustrado por la demora del Congreso declaró que: "En el caso de que el Congreso no actuara, y lo hiciera adecuadamente, yo aceptaré la responsabilidad, y actuaré."<sup>10</sup> Una preocupación similar existe en México por la concentración de poder en el Ejecutivo que puede ser enfrentado responsablemente sólo si el Congreso puede forjar su experiencia propia.

Mientras que los miembros del Congreso de Estados Unidos necesitan asesores para resolver los problemas de su distrito electoral, sólo pueden responder a las iniciativas presidenciales si su personal entre sus asesores incluye expertos en política. El Congreso necesita gente capacitada en áreas programáticas sustantivas, que puedan examinar críticamente los proyectos de ley producidos por el Ejecutivo, señalar las debilidades y sugerir cambios. En el Congreso de Estados Unidos la mayoría de estas personas trabajan, no para miembros individuales de la legislatura, sino para los comités. Ha habido un gran incremento en el personal en las últimas décadas; el Congreso tiene veinte mil auxiliares en comparación con los tres mil quinientos de Canadá. El costo de la asistencia de este personal es de casi dos mil millones de dólares.<sup>11</sup> El personal

9 El presidente de 1955 a 1967 fue Howard W. Smith, demócrata de Virginia.

10 Citado por Baker, Richard A., *The Senate of the United States* (1988), y reimpresso en *CQ*, p. 102.

11 *CQ*, p. 101.

profesional de cada comité de Cámara cuenta con dieciocho miembros, y el personal administrativo con doce, seis y seis, respectivamente, en 1974.<sup>12</sup> Los funcionarios profesionales del comité suelen ser jóvenes abogados u otros profesionistas, y frecuentemente han tenido experiencia en el Ejecutivo. Además, cada miembro de la Cámara recibió \$475,000 dólares para su grupo de asesores en 1991, para contratar hasta veintidós miembros.<sup>13</sup>

Tanto el comité como el personal asesor están asociados con individuos o partidos políticos. Los comités de partidos mayoritarios, así como minoritarios, pueden contratar personal asesor de comité. Un tercio de cada personal asesor de comité en la Cámara es nombrado por miembros de partidos minoritarios. Como una alternativa, una legislatura puede tener personal asesor de comité independiente. El estado de Maryland ha hecho esto, aparentemente con cierto éxito.<sup>14</sup>

Un caso de asesoría independiente en el Congreso de Estados Unidos ha sido la creación de cuerpos de expertos dentro del Congreso para asesorar en temas técnicos y económicos. Las oficinas de Presupuesto del Congreso y de Evaluación Tecnológica, aunque sólo tienen veinte años, se han convertido en fuentes respetables de asesoría objetiva. Complementan a las instituciones más viejas del servicio de Investigación del Congreso (formalmente el Servicio de Consulta Legislativa) relacionado con la Biblioteca del Congreso y la Oficina General de Contaduría, un organismo independiente que revisa las acciones del Ejecutivo y las reporta al Congreso. Aproximadamente diez mil personas trabajan para estos organismos que son una importante fuente de información objetiva. Por ejemplo, las estimaciones de la Oficina Presupuestal del Congreso son utilizadas para conocer los logros en las metas de reducción de déficit, y sus apreciaciones del costo de la reforma en seguridad social proporcionan parámetros para el debate en el Congreso.

A México, con un menor nivel de ingresos y riqueza que Estados Unidos, no le es posible invertir tantos recursos para el personal asesor legislativo. Necesita establecer prioridades para conservar sus recursos; sin embargo, si el Congreso mexicano se va a convertir en una fuerza política en el futuro, no puede eludir la necesidad de mejorar su capacidad para evaluar las propuestas políticas del Ejecutivo y para hacer críticas sustantivas.

12 *CQ*, p. 104.

13 *CQ*, p. 108.

14 Conversación telefónica con Catherine Rudder, directora ejecutiva de la Political Science Association.

Una manera para que los mexicanos obtengan experiencia del sistema estadounidense, y puedan distinguir a primera vista sus virtudes y debilidades, sería la de participar en el Congressional Fellows Program de la American Political Science Association que opera diversas fuentes. Cada año aproximadamente cuarenta jóvenes académicos estadounidenses, junto con varios extranjeros, trabajan durante un año como funcionarios de la sede del Congreso de Estados Unidos.<sup>15</sup> Quizá pudieran participar uno o dos mexicanos cada año. El Congreso mexicano tendría que obtener sus propios fondos de asociaciones privadas o de otras fuentes, y tendría que desarrollar un mecanismo de selección para mandar al primer grupo de mexicanos. Si estos problemas de organización y financieros pueden ser superados, dicho programa puede ser un primer paso hacia una reforma estructural del Congreso mexicano.

#### IV. CONCLUSIONES

Si México logra incrementar el profesionalismo y el poder político del Congreso, ¿qué es lo que realmente haría esta nueva legislatura constituida? Jugaría tres papeles: supervisión al Poder Ejecutivo, revisión presupuestaria y la eficiente aprobación de nuevas leyes.

Los comités legislativos podrían realizar una supervisión independiente sobre la actividad del Ejecutivo. Aquí la legislatura podría requerir de la asistencia de un sistema judicial reformado, con mayor independencia que el actual. Si el Congreso puede realmente establecerse como un colaborador responsable con el Ejecutivo, el poder del presidencialismo podría reducirse, y así crear un sistema más responsable de leyes administrativas junto con una supervisión del Congreso.

En segundo lugar, el Congreso tendría un papel más determinante en la supervisión de los impuestos y los gastos del gobierno. Esto implicaría un control más efectivo sobre el presupuesto presidencial y sobre las prioridades fijadas por el Ejecutivo. El documento básico sería generado por el presidente, pero la legislatura exigiría razones más convincentes para las prioridades de gastos y se reservaría el derecho a modificar las opciones propuestas por el Ejecutivo.

En tercer lugar, el Congreso podría jugar un papel más importante en el proceso legislativo. Los comités no simplemente emitirían reportes sin importancia alguna, sino que bosquejarían estatutos para ser tomados

15 El programa es descrito en *Congressional Fellowship Program* de la American Political Science Association. Está a disposición en el 1527 de la Avenida New Hampshire, N. W., Washington, D. C. 20036 (Catherine Rudder, directora ejecutiva).

en consideración por el Congreso. Mientras, el Congreso seguiría cuestionando los proyectos enviados por el Ejecutivo, pero lo haría con la esperanza de hacer las correcciones necesarias y proponiendo temas para debate; sería un contrapeso a la experiencia, las políticas y a la agenda política del Ejecutivo.

Aun cuando el mismo partido controle al Ejecutivo y al Congreso, como es el caso actual de Estados Unidos, el Congreso puede ejercer una labor independiente. El riesgo sería que hubiera un empate. Un reciente artículo acerca del consenso de las reformas sobre salud pública en el Senado de Estados Unidos describió el problema del líder demócrata comparándolo con un grupo de gatos:

“Algunos de sus asustadizos colaboradores están siempre dormitando, otros vagando mentalmente o tratando de mordisquear las flores en el mantel.”<sup>16</sup> De acuerdo con el autor, el éxito de producir un proyecto de ley dependerá de si el líder del Senado puede hacer que la proposición “suene como un equivalente legislativo del único instrumento que garantice mantener la atención de los felinos: el ruido del abridor de latas eléctrico para destapar una lata de comida para gatos).”<sup>17</sup>

A pesar de este problema de coordinación legislativa y organización interna, no hay otra alternativa para aumentar el Poder Legislativo en un México más democrático. De frente a esta realidad, México debe desarrollar instituciones legislativas más efectivas. Mientras que la descentralización del Congreso de Estados Unidos puede ser extrema, su estructura puede proveer ideas para ser consideradas por México mientras camina hacia una distribución más descentralizada del poder en la interfase legislativa/ejecutiva.

16 Clymer, Adam. “Congress is Following its Own Trails Toward Consensus on Health Care”, *The New York Times*, primero de mayo de 1994.

17 *Ibid.*