

## LAS COMISIONES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN EN MÉXICO

Manuel GONZÁLEZ OROPEZA

En los países con democracias desarrolladas, los Poderes Legislativos desempeñan funciones de gran importancia tanto para el establecimiento y protección de los derechos humanos como para la elaboración de las políticas estatales o políticas públicas. No cabe duda que la ley es el vehículo por antonomasia para fijar las decisiones políticas de una comunidad.

En México, nuestro presidencialismo desbordante ha atrofiado los fines antes mencionados, e incluso el reglamento o normas técnicas, como ahora se les ha querido llamar, compite y supera a las leyes. De seguir así, las circulares, acuerdos y demás instrumentos normativos de la administración pública serán la única norma positiva, y las leyes tenderán a desaparecer.

Esta perspectiva es muy seria y drástica como para dejar que la inercia o la negligencia la hagan realidad. Debe lograrse antes un convencimiento previo por quienes adoptan este cambio o, por lo menos, lo consienten y lo dejan hacer.

Para el autor de este breve trabajo es muy difícil aceptar dicho cambio. No considero democrático que las Legislaturas mexicanas se anquilosen y renuncien a jugar el papel preponderante que desempeñan en otras sociedades democráticas. Tampoco es aceptable que las políticas estatales o públicas de nuestro país se monopolicen por el titular del Poder Ejecutivo, y el Poder Legislativo se considere un apéndice donde se libren las batallas ya decididas por la oficina del presidente de la República en turno. Esta situación no conviene al Congreso, no conviene al presidente ni, por supuesto, a la democracia mexicana.

Las comisiones del Congreso de los Estados Unidos, por ejemplo, son unánimemente consideradas como las forjadoras de las políticas

públicas.<sup>1</sup> En sus salones y en los de las subcomisiones es donde se discuten y negocian con gran pasión y extensión las medidas legislativas que se llevan al salón general de las respectivas Cámaras para ser votadas en definitiva. Por ello, también, las comisiones y subcomisiones en particular constituyen el objetivo perseguido por los grupos de presión y los intereses económicos, políticos y sociales de ese país.<sup>2</sup>

Lo anterior demuestra que aun en un país democrático como los Estados Unidos, los miembros de su Congreso y de cualesquiera de sus Legislaturas tratan de conseguir un fin que no es necesariamente representar al pueblo o realizar cualquier otra entelequia, que desde la Ilustración estamos acostumbrados a escuchar, sino que el objetivo y explicación real de la conducta de un congresista en los Estados Unidos es avanzar en sus intereses propios y armonizarlos con los de su electorado, en la medida de lo posible, para lograr la deseada reelección.<sup>3</sup>

Niskanen en 1971 explicó que el voto de los congresistas se negocia por favores y por otros votos en cuestiones que le son más cercanas. La motivación de los congresistas se puede caracterizar, en consecuencia, como la de la generalidad de los políticos, en un *do ut des*: voto a favor en un dictamen, aunque no esté convencido o sea en contra de los intereses de un distrito o estado, a cambio de que se vote favorablemente por aquellos miembros comprometidos en otros asuntos que sean más atractivos a determinados intereses políticos.<sup>4</sup>

Por supuesto, para lograr estos objetivos no sólo se requiere del deseo sino de una gran habilidad, apoyo partidista y financiero, además de un adecuado equipo de asesores y ayudantes, bien educados y pagados, generalmente abogados con experiencia previa en las oficinas de la administración pública, en primer lugar, y en el propio Congreso, en segundo lugar.<sup>5</sup>

Con relación a México, tampoco el panorama es halagüeño. Toda discusión del trabajo interno de nuestros Congresos debe comenzar por los inconvenientes que crea el hecho de que no exista una carrera

1 De Gregorio, Christine, "Leadership Approaches in Congressional Committee Hearings", *The Western Political Quarterly*, vol. 45, diciembre 1992, p. 981.

2 Hall, Richard L., y Frank W. Wayman, "Buying Time: Moneyed Interests and the Mobilization of Bias in Congressional Committees", *American Political Science Review*, vol. 84, núm. 3, septiembre 1990, p. 798.

3 La bibliografía clásica de la década de los setenta ha demostrado esta tesis: David Mayhew (1974) y Richard Fenno Jr. (1973).

4 Krehbiel, Keith, "Are Congressional Committees Composed of Preference Outliers", *American Political Science Review*, vol. 84, núm. 1, marzo 1990, p. 150.

5 Henschen, Beth M. y Edward I. Sidlow, "The Recruitment and Career Patterns of Congressional Committee Staffs: an Exploration", *The Western Political Quarterly*, vol. 39, núm. 4, diciembre 1986, pp. 702 y ss.

parlamentaria consolidada; son pocos los casos en que los miembros mexicanos del Congreso adquirieron una verdadera experiencia parlamentaria, lo cual implica que su trabajo e impacto en las comisiones en que estén involucrados, sean nulos.

En otros países la antigüedad en la carrera parlamentaria hace la diferencia para ocupar los primeros puestos en las comisiones más importantes. No obstante, en nuestro sistema corresponde a la Gran Comisión la integración de las demás comisiones con criterios de evaluación no necesariamente basados en antigüedad y experiencia parlamentarias, puesto que son atributos inexistentes en nuestro sistema.

La no reelección que resulta un principio justificable para el Poder Ejecutivo, no tuvo ninguna fundamentación en 1934 cuando se extendió a los Congresos mexicanos. La gloria de los Congresos del siglo XIX, tan alabados y respetados por todos, se basó en la madurez política que los liberales mexicanos adquirieron en su carrera parlamentaria y en sus constantes reelecciones.

Considero que el mejor camino para garantizar un Poder Legislativo fortalecido es reimplantar, sólo para él, una reelección de tres periodos. Sólo creando esta carrera parlamentaria puede garantizarse un contacto electoral que permita al legislador, apoyo de su electorado para su futura carrera política y, a la vez, responsabilidad política por su deficiente desempeño, sin tener que recurrir a las sanciones penales que, en ocasiones, no se configuran, ya que la negligencia en el desempeño político de su representación puede ser más grave en términos electorales que la comisión de delitos. El mejor juzgador de dicho desempeño debe ser el electorado, y la mejor sentencia lo constituye el voto que lo reelige o el voto que lo despoja de la representatividad política.

Cuando se creó en 1824 la Gran Comisión se dispuso que se integraría por los congresistas más antiguos y connotados; sin embargo, en la actualidad no hay concurso de méritos parlamentarios sino la preferencia presidencial, la que cuenta.

Como consecuencia, existe una decadencia del sistema de comisiones pues no refleja la vida parlamentaria, sino la sujeción de nuestro sistema al presidencialismo. Como otra amenaza hacia el sistema de comisiones se encuentran los grupos parlamentarios reconocidos por ley, que trasladan la negociación de las políticas normativas a los grupos cupulares de los partidos políticos representados en el Congreso. Aunque este fenómeno pareciera una derivación natural de nuestro pluripartidismo, la representación nacional debiera respetarse y desligarse de las estructuras meramente partidistas, para fortalecer la institución de las comisio-

nes dentro del propio Congreso. Los llamados acuerdos parlamentarios deben ser sustituidos por los dictámenes de las comisiones.

Como último aspecto que puede abordarse en este breve y escueto escenario, las finanzas de nuestros Congresos no permiten un mayor desarrollo ni de las comisiones, ni de ninguna otra institución parlamentaria.

Según el último presupuesto de egresos de la Federación, para 1994 la asignación al Poder Legislativo Federal es de una cifra irrisoria del 0.50% del monto total presupuestario, mientras que el Poder Ejecutivo absorbe el 98.7%.

Desafortunadamente esta desproporción es endémica, pues aun en los Estados con gobiernos de oposición no se observa un mejoramiento económico de los respectivos Congresos. Para citar un ejemplo, se puede mencionar el caso de Baja California, donde para 1994 se proyectó un 1.46% del presupuesto estatal para la Legislatura, en contraste con 96.14% para el Ejecutivo estatal.

La solución a lo anterior amerita un concienzudo análisis de campo y una profunda reforma legal que permita una carrera parlamentaria, desregule el control político de la Gran Comisión, permita quizá la paridad en la formación de todas las comisiones, con presidencias colectivas o rotativas, y sobre todo, desintegre el inconmensurable y agobiante presidencialismo.

El Congreso de la actualidad debe convertir a las comisiones en foros abiertos al público y abandonar la práctica de ser enclaves secretos donde se archivan proyectos y propuestas. Deben publicarse los debates y acuerdos de las comisiones, y la regulación interna del Congreso debe considerar a los acuerdos de las comisiones como acuerdos con fuerza de decreto, cuando se decide una cuestión relevante a la competencia de dicha comisión.

Por eso cada comisión debe regirse por su reglamento para determinar las prácticas parlamentarias propias y delimitar su ámbito de competencia. La estructura interna de cada comisión debe observar una mayor pluralidad, y la secretaría de cada una debiera rotarse entre los distintos partidos políticos representantes. El secretario debe dar fe de todos los actos del presidente de la Comisión correspondiente, y sin su firma ninguna comunicación oficial debiera ser observada.

Deben limitarse las dos comisiones poderosas: la Gran Comisión de cada Cámara y la Comisión Permanente del Congreso y fortalecer, por su parte, al resto de las comisiones. La primera por ejercer un control político parecido al de los sistemas parlamentarios que no tenemos, la

segunda por ejercer facultades que originalmente se consideraron exclusivas bien al Congreso o a cada Cámara en particular, pero que reformas posteriores desnaturalizaron la función administrativa de la Comisión Permanente.

Inicialmente, los recesos del Congreso llenaron la función de preparar al integrante del mismo para informar a su electorado de su desempeño, de recibir nuevas peticiones y así mantener un sano contacto electoral, que eventualmente permitiría la reelección.

En la actualidad no hay reelección; los medios de comunicación son capaces de informar sobre la actuación de los parlamentarios, y sin embargo todavía hay recesos en los cuales funciona una Comisión Permanente que sólo debería dar seguimiento y dictar medidas administrativas, pero que lejos de ello asume con plenitud las facultades de un organismo que es numérica y esencialmente distinto a cada Cámara en particular y al Congreso en asamblea.

La abundancia y complejidad de asuntos de los Congresos modernos parecen exigir el ejercicio permanente de su función sin recesos; en este sentido pareciera que la comisión permanente desaparecerá algún día.

El Congreso mexicano plantea muchos retos para el futuro, su tarea de reorganización requiere de una disminución del presidencialismo y de una serie de medidas legales que modifiquen estructuras que ya no son justificables en la actualidad. Basta con voltear la vista hacia los parlamentos modernos del mundo para darse cuenta de que el nuestro está a la zaga, y aunque ya empieza a modernizarse le falta todavía por recorrer un buen trecho.