

Transición democrática e institucionalización legislativa: el caso de la Comisión de Desarrollo Social en la Cámara de Diputados de México (2000-2012)

Democratic Transition and Legislative Institutionalization: the Case of the Committee for Social Development in Mexico's House of Representatives (2000-2012)

SERGIO A. BÁRCENA JUÁREZ Y JULIO TÉLLEZ DEL RÍO*

Fecha de recepción: 29/09/2015 Fecha de aceptación: 13/09/2016

Una transición democrática cambia el ambiente del sistema político. Las legislaturas, para mantenerse vigentes, deben adaptarse al nuevo entorno. Una posibilidad de adaptación es la institucionalización. Este es un proceso en el que las organizaciones modifican sus reglas y funcionamiento para generar estabilidad, certidumbre y distinción. A partir de indicadores de diferenciación y complejidad, se analiza la institucionalización de la Comisión de Desarrollo Social de la Cámara de Diputados en México –idónea por su temática y antigüedad– de 2000 a 2012. Se concluye que el ambiente generado por la transición mexicana dio paso a la institucionalización legislativa, pero que este proceso no fue lineal ni ininterrumpido.

Palabras clave: Transición democrática, institucionalización, Congreso México, comisiones legislativas, desarrollo social.

A democratic transition changes political environment. Legislatures, to keep ongoing, must adapt to the new environment. One possibility of adaptation is institutionalization. This is a process in which organizations modify its rules and operation to achieve stability, certainty, and distinction. Based on indicators of differentiation and complexity, the institutionalization of the Committee for Social Development in Mexico's House of Representatives –pertinent due to its theme and year of creation– was studied from 2000 to 2012. It is concluded that the environment generated by Mexican's transition led to legislative institutionalization, but that this was neither a linear nor an uninterrupted process.

Key words: Democratic transition, institutionalization, Mexico Congress, Legislative committees, social development.

* Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, Campus Ciudad de México.

INTRODUCCIÓN

Las comisiones son el alma de las legislaturas. En ellas, a través de la deliberación de sus integrantes, se dirimen conflictos, se dictaminan puntos de acuerdo, iniciativas de ley y minutas –como paso previo a su votación en el pleno–, y se busca representar intereses colectivos en asuntos específicos de la agenda nacional. Sin embargo, para que puedan desarrollar estas tareas –fundamentales para el trabajo legislativo–, las comisiones necesitan adecuar sus reglas, prácticas y procedimientos a las exigencias del régimen político. Esto ocurre a través de un proceso conocido como institucionalización.

A partir de la transición democrática en México, el papel del Poder Legislativo se renovó y los legisladores adquirieron mayor relevancia en la toma de decisiones políticas. Este nuevo esquema, basado en buena medida en la integración plural, permite observar la institucionalización de las comisiones en una asamblea que debió adaptar sus códigos operativos a las transformaciones del régimen.

A lo largo del presente artículo se analiza el proceso de institucionalización que experimentó la Comisión de Desarrollo Social en la Cámara de Diputados a partir de la transición democrática. Se demuestra que en los primeros 12 años de su funcionamiento, la comisión reflejó síntomas de institucionalización altamente valuados por la teoría informativa de las comisiones, como una membresía cada vez más especializada, continuidad en sus actividades deliberativas, así como una creciente capacidad para responder a las demandas de política pública generadas por un sistema más competitivo.

En la primera sección del artículo se hace una revisión crítica de la literatura relativa a la institucionalización parlamentaria. Se concluye que dicho fenómeno debe ser analizado como un proceso longitudinal e inacabado, a través de indicadores que estimen tanto las provisiones jurídicas como el desempeño de los órganos legislativos en el transcurso de la democratización.

El siguiente segmento presenta una descripción histórica del proceso de institucionalización, a partir de la transición, seguido por la Cámara de Diputados. Se hace énfasis en la adopción de un nuevo reglamento formal y en la gestión del desarrollo social en el país. Posteriormente, se describen los datos y métodos empleados para llevar a cabo un análisis empírico de la institucionalización de la Comisión de Desarrollo Social en la Cámara de Diputados en las Legislaturas LVIII a LXI, el cual se desarrolla en el acápite número 5.

LITERATURA Y TEORÍA

Esta sección del artículo tiene por objeto hacer una revisión crítica de la literatura existente en torno a los modelos teórico-metodológicos

que analizan la institucionalización de las legislaturas y sus comisiones a partir de los requerimientos funcionales y políticos generados por las transiciones democráticas.

Democracia e institucionalización legislativa

Distintos autores concuerdan en que, a lo largo de las transiciones democráticas, las legislaturas modifican sus esquemas operativos para consolidar su autonomía funcional, desarrollar procesos eficientes e incrementar su influencia en el sistema político (Olson e Ilonski, 2012; Olson y Norton, 1996; Hahn, 1996; Close, 1995; Hibbing y Patterson, 1994).

Al ser cuerpos colegiados, capaces de articular a las fuerzas políticas emergentes de las transiciones y gracias a su atribución para tomar decisiones vinculantes, las asambleas se convierten en órganos de la más alta transcendencia en escenarios de democratización. En su interior, se canalizan las demandas sociales y se construyen las reglas que adaptan el funcionamiento político a los formatos democráticos.

A la fecha, la disciplina cuenta con importantes trabajos que estudian la institucionalización legislativa. Este concepto hace referencia a un proceso que estabiliza y proporciona tanto eficiencia como certidumbre a las acciones parlamentarias, diferenciando a la asamblea del resto de los órganos del sistema y concediendo un mayor peso específico a sus resoluciones. Empero, a pesar del notable progreso que la Ciencia Política ha visto en el conocimiento de las legislaturas y su adaptación institucional, la disciplina cuenta con pocos trabajos que analicen la institucionalización de las comisiones legislativas con la misma profundidad que se le ha otorgado a los cuerpos parlamentarios en sentido amplio.

Para precisar el objeto de estudio de este trabajo, es pertinente aclarar la diferencia conceptual entre organización e institución. Las organizaciones se caracterizan por ser estructuras grupales que, mediante recursos materiales, humanos, intelectuales y políticos, realizan tareas específicas orientadas a satisfacer necesidades sociales o atender ciertas demandas a partir de esquemas racionales de funcionamiento (Scott, 1992). Por su parte, las instituciones son cuerpos normativos abstractos, estables en el tiempo, conformados por un conjunto sistematizado de reglas formales (normas) e informales –pautas conductuales–, que estructuran las interacciones organizacionales a partir de la asignación de roles y el aprovisionamiento de incentivos y restricciones a sus integrantes (Peters, 1999).

Atendiendo lo anterior, las comisiones legislativas –que son los grupos de legisladores que operan como subunidades parlamentarias dotadas de recursos materiales, humanos y organizativos– (Strøm, 1998, p. 22), pueden conceptuarse como organizaciones. Sus tareas específicas, basadas en la división y especialización del trabajo legislativo, consisten

en analizar y deliberar los asuntos de su jurisdicción; articular las posturas e intereses de representantes, facciones y partidos, posibilitar la recepción de demandas sociales y hacer un control focalizado del gobierno.

Ahora bien, el funcionamiento de estas organizaciones se ve afectado por un conjunto de instituciones conformadas, entre otras, por una combinación de reglas y prácticas como la selección de su membresía, las normas para su conformación, la distribución de su liderazgo y los formatos que sus integrantes adoptan para tomar decisiones.

Hecha esta aclaración, se retoma la discusión teórica sobre cómo el código institucional de las organizaciones –particularmente el de las comisiones legislativas– se adapta a los cambios ambientales para que estas se mantengan como estructuras útiles para sus legislaturas y como las arenas privilegiadas del trabajo legislativo.

A inicios de los noventa, O'Donnell (1993, p. 1) se percató de que la paulatina erosión de algunos regímenes autoritarios comenzaba a ceder paso a formas democráticas de gobierno en distintas regiones del mundo. Estos procesos, definidos como “transiciones”, comenzaron a darse en las últimas décadas del siglo XX y se entendieron como intervalos que iniciaban con la disolución de enclaves autoritarios que eran procedidos por patrones de competencia entre distintos actores políticos en pugna por redefinir las reglas del juego político desde arenas decisionales distintas al Ejecutivo.

En los regímenes de Europa central, Linz y Stepan (1996) advirtieron transiciones caracterizadas por la ampliación y el fortalecimiento de los derechos políticos de los ciudadanos y por una apertura competitiva centrada en procedimientos electorales equitativos. Nohlen (1998) afirmó que en América Latina, las transiciones vieron el paso de elecciones semi-competitivas –diseñadas para consolidar el poder presidencial–, a esquemas de apertura donde la oposición tuvo posibilidades reales de acceso a ciertos órganos del gobierno, y los presidentes debieron compartir el ejercicio de los asuntos públicos con otros actores, particularmente con los congresos.

Esta última característica de las transiciones hizo que desde inicios del siglo XXI, distintos autores especializados en Latinoamérica prestaran atención a temas como las relaciones entre el Ejecutivo y Legislativo (García Montero, 2007; Cheibub y Limongi, 2000; Siavelis, 2000; Ugalde, 2000); el nuevo rol de las asambleas en los sistemas políticos del subcontinente (Amorim y Santos, 2003; Lanzaro, 2000; Taylor-Robinson y Díaz, 1999); o la institucionalización de los órganos internos de las legislaturas (Rivera, 2004; García Montero y Sánchez, 2002).

Un elemento que los estudios citados tienen en común, es que contemplaron a los cambios del régimen como catalizadores de un panorama contradictorio para las legislaturas. Por un lado, proporcionaron

las condiciones necesarias para que estas se convirtieran en circuitos decisionales relevantes dentro de sus respectivos sistemas políticos y contrapesaran al Poder Ejecutivo. Pero, por otro lado, las democratizaciones plantearon desafíos para las asambleas, pues la aparición de demandas sociales complejas, así como una mayor cantidad de legisladores con intereses a menudo opuestos entre sí, generaron entornos parlamentarios más complicados para lograr acuerdos y para representar los intereses de colectividades cada vez más heterogéneas.

La institucionalización es uno de los procedimientos seguidos por las legislaturas para hacer frente a cambios sufridos por el régimen político, cambios como los que se observan en las transiciones. Mediante su institucionalización, las asambleas desarrollan los atributos organizacionales necesarios para: a) garantizar su autonomía decisional y política ante poderes partidistas, gubernamentales o informales; b) estabilizar y dar coherencia a sus reglas, subestructuras y procesos internos adaptándolos a los requerimientos ambientales; y c) lograr que sus resoluciones tengan resonancia y legitimidad en el sistema político manteniendo su autonomía con respecto de otros poderes, órganos y el ambiente (Crowther y Roper, 1996; Olson, 1997; Copeland y Patterson, 1994; Polsby, 1968). En estos términos, la teoría considera institucionalizadas a las organizaciones legislativas caracterizadas por:

- Contar con fronteras claramente delimitadas con respecto de su medio ambiente, en el sentido de que sus miembros son fácilmente identificables, el acceso a ellas es relativamente selectivo y sus líderes provienen de la misma organización.
- Reflejar complejidad interna mediante trabajo periódico, dividido entre unidades especializadas e interdependientes que cuenten con infraestructura, roles explícitos y tengan patrones regulares de acción. Así como abrir sus espacios deliberativos a las opiniones y perspectivas de otros actores además de sus miembros para enriquecer sus decisiones.

Algunos autores (Loewenberg y Patterson, 1979, p. 21; Hibbing, 1988, p. 682; Hibbing y Patterson, 1994, p. 147) conciben la institucionalización como un síntoma de estabilidad o equilibrio definitivo que las legislaturas adquieren para realizar las funciones que las distinguen de otras organizaciones y del ambiente gubernativo en general. Sin embargo, esta idea ha sido criticada con el argumento de que se trata más bien de un proceso inacabado y con efectos no-monotónicos a lo largo del tiempo. El enfoque sistémico desde el cual Sisson (1973) retrata la institucionalización legislativa, permite reconocerla como una serie de mecanismos mediante

los cuales se modulan los intercambios políticos y simbólicos entre la asamblea, la élite política y la sociedad.

Esta última forma de concebir la institucionalización resulta útil para comprender la adaptación de las organizaciones políticas a modificaciones ambientales propias de las transiciones. En tales circunstancias, las legislaturas tienen la oportunidad de ganar legitimidad y peso en los sistemas políticos, pues conforme sus decisiones reflejan las necesidades expresadas por los ciudadanos en las urnas, las asambleas se convierten en arenas esenciales de canalización de las demandas de intereses diversos. Por el contrario, “las legislaturas no institucionalizadas suelen permanecer como lastres que protegen los fueros del antiguo régimen y se convierten en cuerpos conservadores que representan de manera desproporcionada los intereses de los privilegiados” (Puente, 2012, p. 11).

Cabe precisar que la adaptación organizacional al contexto no siempre es definitiva ni eficaz. Al respecto, March y Olsen (1989, p. 54) son escépticos ante la idea de que la convergencia entre formas institucionales de las organizaciones y cambios ambientales se encuentra garantizada por la simple evolución histórica. De hecho, los autores sugieren que la rapidez con la que se dan los cambios ambientales, tiende a superar la capacidad de las organizaciones para gestionar cambios en su interior, por lo que a menudo deben entrar en periodos extensivos de ajuste difíciles de observar en el tiempo. Por ejemplo, en su análisis de las asambleas europeas en la era postcomunista, Hibbing y Patterson (1994) notaron que los cambios institucionales de las legislaturas fueron fácilmente identificables al inicio de las transiciones, pero se hicieron menos claros conforme avanzaba la democratización.

Institucionalización de las comisiones legislativas

Las comisiones son órganos familiares para la gran mayoría de las asambleas. Se constituyen como grupos de legisladores diseñados para incentivar el análisis profundo, sistemático y simultáneo de diferentes asuntos en la asamblea, toda vez que en ellas las legislaturas canalizan tareas de legislación, vigilancia gubernamental y deliberación política (Wilson, 1956). Dada su importancia en la vida parlamentaria, desde hace ya algunos años se cuenta con estudios que colocan el funcionamiento de estas subunidades funcionales como indicador de institucionalización de las asambleas (Hahn, 1996; Shaw y Lees, 1979).

No obstante, de manera más reciente, la Ciencia Política cuenta con investigaciones que invierten este patrón, asumiendo que el funcionamiento de las comisiones es un motor de la institucionalización parlamentaria (García Montero, 2007; Rivera, 2004; García Montero y Sánchez, 2002; Longley y Davidson, 1998; Strøm, 1998). Es importante

mencionar que para la mayoría de estos estudios, el medio ambiente que rodea a las comisiones incluye tanto al régimen como a las legislaturas.

En uno de los acercamientos académicos más importantes a la institucionalización del sistema de comisiones, Olson y Crowther (2002) compilaron diversos trabajos que estudian este fenómeno en regímenes postcomunistas europeos de la última década del siglo XX. A lo largo del texto, las comisiones son entendidas como el corazón de las transiciones, pues cuando estas fueron capaces de realizar eficientemente tareas especializadas, se volvieron elementos fundamentales para la recepción de demandas y la fabricación de políticas públicas y leyes especializadas.

Desde el trabajo seminal de Polsby (1968), el aterrizaje empírico de la institucionalización legislativa ha dado pie a debates que no han llegado a una resolución definitiva. Una de las contribuciones más importantes de Olson y Crowther fue la construcción de un modelo de análisis para estimar la institucionalización de las comisiones legislativas. En él se proponen indicadores estructurados en siete categorías para establecer una medición empírica y comparada de la institucionalización de las comisiones.

Si bien la contribución de los autores fue relevante en términos metodológicos, la mayoría de sus indicadores refieren a elementos normativos de las comisiones –como su facultad para definir su propia agenda, modificar leyes antes de la etapa plenaria o llamar funcionarios a comparecer–, que se pueden encontrar en las leyes internas de las asambleas. Es por ello que de manera reciente, el modelo de Olson y Crowther ha sido complementado por esquemas que analizan a las comisiones no sólo en su expresión normativa sino también a través de su desempeño.

Martorano y Budziak (2005) concentraron su estudio en la autonomía de las comisiones con respecto de la legislatura. Esta investigación no desestima los indicadores formales de Olson y Crowther (2002). De hecho, tras analizar, durante 2001 y 2002, las cámaras locales de Iowa y Dakota del Norte, en Estados Unidos, Martorano y Budziak (2005, p. 11) concluyen que los sistemas de reglas congresionales que otorgan mayores posibilidades jurídicas de autonomía a sus comisiones, son la base para que estas logren un mayor grado de influencia en sus respectivas legislaturas. Para llegar a estos resultados, los autores comparan las facultades de las comisiones y su actuación real en términos de introducción de iniciativas, realización de modificaciones a las iniciativas que les son turnadas, rechazo de proyectos legislativos presentados por otros legisladores y el Ejecutivo y aceptación plenaria de sus decisiones.

Se puede concluir que la división efectiva de poderes y la aparición de nuevos actores políticos capaces de influir en los asuntos públicos, hacen que los climas transicionales sean idóneos para analizar cómo las

legislaturas y sus comisiones se adaptan a nuevas condiciones del régimen. En este sentido, la institucionalización legislativa es un proceso no lineal que adapta la operación legislativa a un nuevo orden parlamentario cuyos valores, prácticas y reglas buscan conjugarse con la democracia representativa.

El concepto de institucionalización que se empleará en este artículo recupera dos elementos del debate teórico:

- **Diferenciación:** que los integrantes de las comisiones tengan habilidades específicas, altamente valoradas dentro de la organización, útiles para las funciones de la misma y de la legislatura; y que las labores y resoluciones de cada comisión sean únicas, eficientes y respetadas por el resto de la asamblea.
- **Complejidad:** que las comisiones se conformen mediante criterios proporcionales para evitar deliberaciones parciales; que realicen tareas y deliberen de manera frecuente; y que desplieguen una división interna de sus tareas para eficientar el uso de sus recursos en función de sus metas.

Una importante vertiente de los estudios parlamentarios, conocida como la teoría informativa, plantea que la división del trabajo legislativo en comisiones permite el tratamiento simultáneo de asuntos diversos, facilita el intercambio entre legisladores, amplía la disponibilidad de información especializada y genera incentivos para la profesionalización individual (Gilligan y Krehbiel, 1987). Esta vertiente es compatible con la idea de institucionalización que se ha desarrollado en este artículo, pues contempla la capacidad de las comisiones como vehículos para perfeccionar el trabajo legislativo e incrementar la legitimidad de las asambleas en el sistema político.

INSTITUCIONALIZACIÓN DE LAS COMISIONES LEGISLATIVAS Y DESARROLLO SOCIAL EN MÉXICO

El propósito de este apartado es describir el proceso de institucionalización de las comisiones legislativas de la Cámara de Diputados a partir de la transición democrática. Asimismo, se busca hacer una descripción histórica breve de la gestión del desarrollo social en México, en especial de cómo la democratización del régimen hizo que la gestión de la pobreza y la implementación de programas sociales se convirtieran en empresas compartidas entre el presidente y una Cámara de Diputados plural.

Transición democrática e institucionalización de las comisiones legislativas en la Cámara de Diputados

Ubicar el momento preciso en que inició la transición en México es un menester complicado. Sin embargo, en 1997 se dio un episodio crucial para este proceso. En ese año el Partido Revolucionario Institucional (PRI) perdió la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, dando inicio a una era de gobiernos no mayoritarios que se mantiene hasta nuestros días: el tiempo de las mayorías calificadas o absolutas de carácter unipartidista había terminado. Desde aquel momento, que, en buena medida, fue posible por las reformas político-electorales que se dieron desde la década de los setenta (Woldenberg, Salazar, y Becerra, 2011), el Ejecutivo dejó de contar con un contingente partidista que le permitiera ver aprobada su agenda de gobierno sin esperar modificaciones por parte de una asamblea compartida por distintos grupos parlamentarios.

Además de esta reducción en el apoyo partidista hacia el Ejecutivo, la configuración del sistema político a partir de 1997 implicó un juego electoral más justo, mayor competitividad, la consolidación de un sistema multipartidista y una agenda política compartida entre presidente, Congreso, partidos políticos y algunos poderes subnacionales (Lujambio y Vives, 2000). Basándose en este contexto, Garretón (1997, p. 3) clasificó la transición mexicana como una secuencia de cambios institucionales de profundización democrática, encaminados a superar un régimen semi-autoritario mediante la incorporación de actores políticos en las decisiones públicas y una ampliación de la participación popular en la vida política del país, particularmente por la vía electoral.

Cuando la competitividad se tradujo en un pluralismo parlamentario, el cual se reflejó en la composición de las Cámaras, estas debieron emprender ajustes institucionales para adaptar sus estructuras operativas ante el surgimiento de un nuevo régimen. Entre 1988 y 1999, integrantes de los distintos grupos parlamentarios representados en la Cámara de Diputados pactaron una serie de acuerdos encaminados a adaptar las reglas internas de la legislatura a la nueva realidad democrática del régimen. Hacia el final de la LVII Legislatura (1997-2000), se presentaron 12 iniciativas de ley orientadas a materializar jurídicamente dichos pactos. Así, en septiembre de 1999 se tuvo una nueva Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (LOCG).

A partir de lo propuesto por March y Olsen (1988), la institucionalización de la Cámara de Diputados se puede comprender como una adaptación no disruptiva de la organización parlamentaria. Esto porque la configuración de este reglamento —que buscaba formatos operativos más congruentes con la realidad plural y autónoma del sistema político nacional—, se dio mediante la actuación y consenso de los legisladores siguiendo las normas

formales de la asamblea. A pesar de que las iniciativas de reforma mostraron intereses divergentes en torno al contenido del nuevo reglamento, existió una necesidad compartida, entre partidos y poderes, de reestructurar los cimientos institucionales de la asamblea para que esta no quedara impedida en la realización de sus tareas vitales al estar conformada por legisladores de distintas extracciones partidistas.

En la LOCG de 1999, se le dio una especial importancia a las comisiones legislativas. En principio se buscó crear una estructura de jurisdicciones paralelas a las Secretarías de Estado. Asimismo, se creó la Junta de Coordinación Política (JCP) como un órgano de gobierno conformado por los coordinadores de todos los grupos parlamentarios, facultado para estructurar las comisiones a partir de la pluralidad del pleno. De igual forma, la LOCG ordenó que las comisiones dispusieran de recursos materiales y humanos para la realización de sus funciones. Finalmente, el reglamento consolidó a las comisiones como guardianes del proceso legislativo, mandatándolas para filtrar –por medio del estudio, análisis y discusión– todo asunto que les fuera turnado, antes de que este pudiera ser sometido a discusión plenaria.

Puede decirse que la LOCG de 1999 contempló varios aspectos de institucionalización sugeridos por Olson y Crowther (2002, p. 14): fortaleció la estructura de las comisiones al definir su tamaño, permanencia, jurisdicciones y duración; definió las normas de membresía, basadas en criterios proporcionales y características de sus integrantes; otorgó recursos a las comisiones; y potenció la capacidad de vigilancia legislativa sobre el gobierno. Lujambio (2010, p. 157) concuerda en que estos cambios contribuyeron a que la asamblea lograra una mayor institucionalización contando con comisiones de tamaño razonable, equidad en su integración y mecanismos de dictaminación más estables. Con ello, estos órganos cobraron relevancia como arenas especializadas, capaces de contrapesar a las Secretarías de Estado (Cansino, Ortiz y López, 1998, p. 123) convirtiéndose, por ello, en espacios de disputa y negociación entre fracciones parlamentarias para encuadrar la pluralidad legislativa (Sirvent, 2003, p. 77).

Desarrollo social y Poder Legislativo en México

La política social comprende todas aquellas acciones gubernamentales sistemáticas, que están coordinadas por el Estado, encaminadas a modificar o corregir las condiciones sociales de un colectivo para propiciar un mayor grado de bienestar (Marshall, 1975). Esto implica esfuerzos consecuentes del gobierno por superar la noción de igualdad formal de los ciudadanos ante la ley, para transformarla en una igualdad real, traducida en mejores condiciones de vida y una mayor cohesión social (Cardozo, 2005, p. 171).

Al ser una realización de los ideales revolucionarios, los derechos sociales se han mantenido como pilar ideológico y operativo del gobierno en México (Attili, 2007). A pesar de que el Estado quedó jurídicamente obligado a promover el desarrollo social desde 1917, los programas de política social previos a la década de los 70, no concebían al desarrollo como un aspecto estratégico por medio del cual el Estado procurara el bienestar colectivo. Se trató, más bien, de esfuerzos inconexos, utilizados como herramientas de legitimación presidencial (Gordon, 1995).

Antes de la democratización del sistema político mexicano, el presidente y su partido constituían el gran aparato de gestoría del bienestar y las demandas sociales en México. La implementación de programas sociales dependía del potencial impacto que estos pudieran generar sobre la movilización social corporativa (Cordera, 1996, p. 46). De esta manera, la política social se basaba en estructuras jerárquicas funcionales, donde la cúpula presidencial proporcionaba beneficios programáticos a cambio de contar con el apoyo de grupos sectoriales.

Las condiciones de este arreglo impidieron al Poder Legislativo incidir en la política social. A pesar de que se crearon algunas comisiones legislativas relacionadas con el tema, estas mostraron un escaso grado de institucionalización dada su discontinuidad entre legislaturas, la concentración de las decisiones del desarrollo social en el Ejecutivo, el traslape jurisdiccional con otros órganos, su dispersión temática, y por el hecho de que su creación dependía de los planes presidenciales y su conformación quedaba en manos del partido mayoritario a través de la Gran Comisión (véase la tabla 1).

A partir del sexenio de José López Portillo (1976-1982), cuando los niveles de pobreza alcanzaron sus históricos más altos y en un contexto de crisis fiscal, el Estado debió replantear su gestión de la política social a partir de mayor especialización técnica y un diseño articulado de los programas para incluir a la creciente masa de ciudadanos excluidos de los pactos corporativos (Martínez, 1996). A pesar de los intentos de esa administración por reformular los programas sociales, fue necesario hacer un ajuste estructural en la década de los 90 con el que finalmente se abandonó el enfoque de universalismo para dar paso a programas focalizados como el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), bajo el rótulo de "liberalismo social" (Cardozo, 2005, p. 172).

En los años 90, la Cámara de Diputados comenzó a ejercer su facultad de modificación presupuestal (Díaz Cayeros y Magaloni, 1998). Asimismo, a partir de 1997 reflejó la pluralidad política y social del país, surgiendo como un espacio natural para supervisar, gestionar y complementar la gestión del desarrollo social en México. No es coincidencia que en la LVI Legislatura (1994-1997) se creara la primera comisión legislativa de desarrollo social, misma que adquirió su estatus de ordinaria y permanente

cuando se dio la alternancia del Ejecutivo Federal (Legislatura LVIII, 2000-2003).

TABLA 1. REGLAMENTOS DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS QUE CONSIDERARON COMISIONES RELACIONADAS CON EL DESARROLLO SOCIAL, 1934-1994

Ley/Reglamento	Nombre de la Comisión
Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (1934)	Comisión de Beneficencia
Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (1937)	Comisión de Beneficencia
Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (1934), reforma de 1940	Comisión de Asistencia Pública
Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (1934), reforma de 1975	Comisión de Planeación del Desarrollo Económico y Social
Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (1979)	Comisión de Salubridad y Asistencia
Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (1979), reforma de 1994	Comisión de Población y Desarrollo

Fuente: Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, *Los Reglamentos del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*. Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, DOF, 25 de mayo de 1979 y 20 de julio de 1994.

La convergencia entre el resquebrajamiento de la estructura sectorial del Estado mexicano, la aparición de nuevas fuerzas políticas y el replanteamiento de la política social, permitió que la Cámara de Diputados ganara presencia en un tema trascendental para la legitimidad del régimen. Con ello, la transición contribuyó a convertir un esquema centrado en la negociación de intereses, en una tarea compartida entre poderes y actores políticos. Cuando el Ejecutivo perdió su capacidad de usar la política social conforme a los planes de su administración, el Legislativo apareció como un órgano con las facultades normativas y políticas idóneas para mantener vigente el compromiso que, desde su fundación, el Estado Mexicano adquirió, al menos en términos programáticos, con la ampliación de los niveles de bienestar social entre sus ciudadanos.

DATOS Y MÉTODOS

En este apartado se presentan los datos y la metodología utilizada para analizar la institucionalización, a partir de la transición democrática, de la Comisión de Desarrollo Social en la Cámara de Diputados.

Como se ha comentado, esta comisión fue uno de los productos legislativos más importantes del proceso democratizador y una materialización de la desconcentración de las decisiones gubernamentales

en un área prioritaria para la política nacional. Para este trabajo se determinó estudiar la Comisión de Desarrollo Social porque en ella se puede apreciar el proceso de institucionalización que, desde su origen, experimenta un órgano legislativo que es expuesto a transformaciones en su ambiente y que, además, trata asuntos de alta prioridad en la agenda nacional.

Para llevar a cabo este análisis, se recabó información del Sistema de Información Legislativa (SIL) y de la página oficial de la Cámara de Diputados. Toda vez que la institucionalización es aquí conceptualizada como un proceso no lineal mediante el cual las organizaciones adaptan sus reglas y funcionamiento a las condiciones ambientales, se recolectaron datos entre 2000 y 2012.

TABLA 2. FACTORES DE INSTITUCIONALIZACIÓN E INDICADORES

Concepto	Componente de institucionalización	Indicador
Diferenciación	Capacidades de miembros	Años de experiencia legislativa y temática de los miembros de la comisión
	Eficiencia y autonomía	Iniciativas dictaminadas y rechazadas por la comisión
	Deferencia plenaria	Dictámenes emitidos por la comisión, modificados en el pleno
Complejidad	Composición plural	Relación entre la composición partidista del pleno y la comisión
	Frecuencia	Cantidad de reuniones organizadas por la comisión
	División del trabajo	Subcomisiones y grupos de trabajo creados por la comisión

Fuente: Elaboración propia con base en Polsby (1968); Huntington (1968); Olson y Crowther (2002); y Martorano y Budziak (2005).

La tabla 2 muestra los indicadores empleados para estudiar la institucionalización de la Comisión de Desarrollo Social a partir de la transición democrática. El concepto de diferenciación que aparece en la primera columna de la tabla 2 fue retomado de la idea de “fronteras operativas” planteada por Polsby (1968, p. 194). Según este autor, una organización institucionalizada se distingue de su medio ambiente por mostrar una membresía profesional, estable y fácilmente identificable. De esta manera, las comisiones definen sus fronteras con el resto de la legislatura cuando la selección y permanencia de sus miembros depende de sus habilidades o experiencias relacionadas con el tema de la comisión o con el trabajo parlamentario en general.

En esta investigación, las habilidades de los miembros de la Comisión de Desarrollo Social se operacionalizaron como el promedio de años –contados al inicio de la legislatura– que sus integrantes registraron como legisladores federales y/o locales, sumado a los años de experiencia en

el tema de la comisión. Se determinó que la experiencia en el tema de la comisión –desarrollo social– pudo haber sido adquirida por las vías legislativa, académica, administrativa, partidista y/o civil.¹ Cabe agregar que estos años de experiencia pudieron haber sido continuos o discontinuos.

De acuerdo con Martorano y Budziak (2005, p. 4), una comisión también se diferencia del resto de la legislatura cuando despliega eficientemente sus recursos para resolver los asuntos que le son conferidos por el pleno. En este sentido, una comisión capaz de emitir dictámenes oportunamente, justifica su labor en la división social del trabajo legislativo como un órgano especializado que contribuye al proceso parlamentario emitiendo resoluciones técnica y jurídicamente sustentadas sobre asuntos particulares.

Lo anterior debe complementarse con elementos de naturaleza cualitativa, pues el hecho de que una comisión dictamine todos los asuntos que recibe, no implica que esté institucionalizada; bien podría avalar esos proyectos sin filtrarlos o sin haber realizado procedimientos deliberativos profundos. Es por ello que los propios Martorano y Budziak incluyen en sus indicadores la tasa de rechazo que muestran las comisiones con respecto de los asuntos que les son turnados. Una alta tasa de rechazo significa que una comisión puede asumir los costos políticos de congelar proyectos de ley. Finalmente, estos autores afirman que las comisiones se distinguen de su ambiente cuando el pleno de la Cámara respectiva muestra deferencia hacia sus recomendaciones. Se asume que el pleno no modifica las decisiones de una comisión cuando considera que esta tiene la suficiente capacidad técnica para emitir resoluciones bien fundadas, jurídicamente estructuradas y altamente especializadas. Asimismo, se puede pensar que el pleno acepta las decisiones de una comisión porque la confrontación entre posiciones partidistas o intereses ya ha sucedido en el interior de la comisión.

Para los efectos de esta investigación, se miden las iniciativas dictaminadas y rechazadas por la comisión en cada legislatura con respecto de las recibidas; y los dictámenes que sufrieron algún cambio en el pleno con respecto del total de dictámenes generados por la comisión.

El otro componente de institucionalización que aparece en la columna izquierda de la tabla 2, denominado “complejidad”, se sustrae del trabajo de Huntington (1968). Esta se define como la capacidad de una organización para articular distintas posturas en sus procesos, así como

¹ Para definir si el paso de los diputados por alguna de estas esferas generó experiencia valiosa para la comisión, empleamos los criterios del Centro de Información de la ONU, donde se definen los aspectos de política pública que conforman el desarrollo social. En caso de que algún evento formativo de un integrante empatara con los campos definidos por la ONU como temas centrales del desarrollo social, los años que el legislador dedicó a dicha actividad se contabilizaron como especialización temática y fueron sumados a los años de experiencia legislativa. Los temas son: reducción de la pobreza, lucha contra el hambre, salud, asentamientos humanos, educación, investigación, adelanto de la mujer, asistencia los niños, integración social y sociedad civil.

para generar subunidades funcionales que faciliten la gestión de sus labores. En el caso de las comisiones, un prerequisite para lograr dicha condición es que se encuentren conformadas por integrantes con posturas diversas. Olson y Crowther (2002) comentan que las comisiones creadas por criterios no proporcionales tienden a garantizar las mayorías de algún partido, inhibiendo su institucionalización.

Uno de los indicadores que aquí se incluyó para medir la complejidad en los procesos de la comisión analizada, fue la concordancia entre la pluralidad partidista del pleno y la de la comisión. La forma de obtener este dato fue contrastando el porcentaje de miembros de cada partido en la comisión con la conformación de la asamblea. La complejidad, en términos de creación de unidades internas para la realización de tareas organizacionales, fue medida a partir de las subcomisiones o grupos de trabajo que formalizó la comisión durante cada legislatura.

Finalmente, la realización constante de actividades colegiadas es otro modo en que las comisiones pueden lograr mayores niveles de complejidad en sus procesos. Esto porque a partir de la realización frecuente de sus labores, pueden desarrollar esquemas de uso eficiente de sus recursos con reglas más eficaces para ello, además de contar con más elementos para profesionalizar a sus integrantes y delimitar sus funciones internas con mayor precisión. Para medir esta dimensión de la complejidad interna, se contó la cantidad de reuniones que llevó a cabo la comisión en cada legislatura.

ANÁLISIS

Como ya se dijo, la Comisión de Desarrollo Social fue reconocida como órgano ordinario de la Cámara de Diputados en la LVIII Legislatura. A partir de su creación, se estipuló que sus tareas principales serían: contribuir a la reducción de la pobreza en todas sus dimensiones, vigilar el funcionamiento de los programas sociales y colaborar con las dependencias del Ejecutivo en la gestión del desarrollo integral de los ciudadanos. Para el desempeño de estas labores, la comisión ha funcionado en forma paralela a la Secretaría de Desarrollo Social, contando con oficinas propias y un equipo de apoyo técnico.

Durante los años estudiados, la comisión fue presidida por integrantes de dos partidos. En las primeras legislaturas (LVIII y LIX), sus presidentes fueron Francisco Javier Cantú Torres y Beatriz Zavala Peniche, del PAN. En las legislaturas subsecuentes (LX y LXI), fue presidida por Héctor Hugo Olivares Ventura y Carlos Flores Rico, del PRI. De esta forma, en los dos últimos periodos, la comisión quedó en manos de legisladores de un partido distinto al del Ejecutivo Federal. Sin embargo, esta alternancia no

generó cambios sustanciales en las labores de control evaluatorio. En los dos periodos de presidencia panista, se programaron tres comparecencias de la Secretaría de Desarrollo Social. Y cuando los priistas presidieron la comisión, los secretarios acudieron en cuatro ocasiones a comparecer.

Al no haber distinciones considerables en la frecuencia y contenidos de las comparecencias tras el cambio de partido en la presidencia, el órgano mostró un síntoma de institucionalización caracterizado por Olson y Crowther (2002) como continuidad en las actividades de evaluación, el cual sugiere que más allá del nexo partidista de la comisión con el Ejecutivo, esta pudo desempeñar su tarea de vigilancia.

El anterior argumento sobre la autonomía de la comisión se refuerza con los 24 reportes presentados por este órgano a lo largo de las cuatro legislaturas analizadas (6 por legislatura). En ellos se observa cómo, a partir de una agenda creada por el presidente de la comisión y consensuada con su mesa directiva –conformada por legisladores de distintos partidos–, se organizaron reuniones de trabajo, información, deliberación y comparecencias a las que asistieron, en promedio, el 76 por ciento de sus integrantes en los años estudiados. Lo que permite suponer que, como órgano colegiado, pudo haber contado con autonomía para definir su agenda.

A lo largo de los 12 años analizados, no se registró iniciativa alguna debatida en el pleno antes de ser remitida a la comisión –es decir, no se dispensó este trámite. En este sentido, se respetó el indicador formal comentado por Olson y Crowther, el cual estima que aquellas legislaturas que exigen un dictamen de comisión para que los asuntos puedan someterse a debate plenario, contribuyen a la institucionalización de estos órganos legislativos.

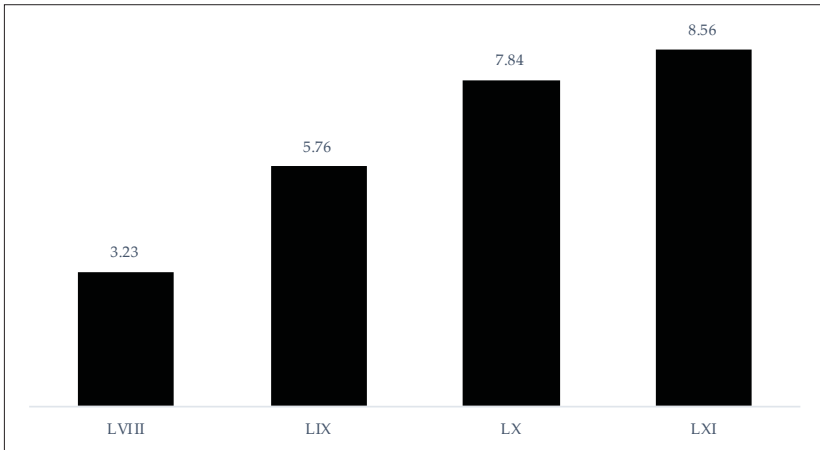
Finalmente, el tamaño de la comisión se mantuvo dentro de los parámetros que Olson y Crowther consideran idóneos para un cuerpo institucionalizado –menos de 40 integrantes–, además de que cumplió con un requisito de continuidad estructural contemplado por los mismos autores, en tanto que osciló entre los 27 y los 30 miembros entre las legislaturas LVIII-LXI.

Diferenciación

De acuerdo con la gráfica 1, es posible afirmar que conforme transcurrieron las legislaturas, la comisión se fue conformando por integrantes más experimentados. La gráfica 1 provee un indicador sobre cómo la comisión estableció sus límites con respecto de otras comisiones, pues, con el tiempo, sus miembros fueron mostrando habilidades particularmente útiles para enriquecer el tratamiento de los asuntos específicos que le fueron confiados.

Este aumento sostenido en los años promedio de experiencia de los integrantes, se acompañó de una tendencia incremental en el interés que legisladores y partidos otorgaron a mantenerse en el órgano pues en la LVIII Legislatura, accedieron 6 diputados suplentes a sustituir miembros titulares. Dicha cifra se redujo a 3 en la LIX, 2 en la LX y 1 en la LXI.

GRÁFICA 1. EXPERIENCIA AGREGADA DE LOS INTEGRANTES DE LA COMISIÓN DE DESARROLLO SOCIAL. AÑOS PROMEDIO POR LEGISLATURA. PERIODOS LVIII-LXI



n=98.

Fuente: Elaboración propia.

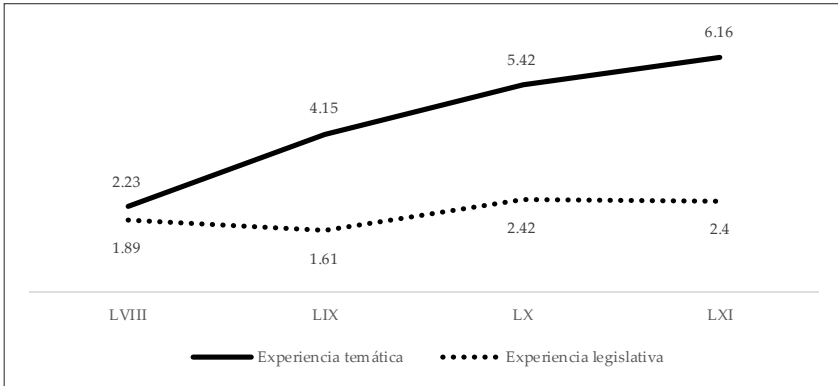
Nota: La experiencia agregada de cada legislador se obtuvo sumando sus años de servicio legislativo (local y federal) a su experiencia en temas de desarrollo social. Del conteo se excluyó a diputados suplentes, y a aquellos que duraron menos de la mitad de la legislatura (181 días naturales) como miembros de la comisión.

Mientras que en la legislatura inaugural de la comisión como órgano ordinario (LVIII), sólo el 14 por ciento de sus integrantes contaba con experiencia temática, para el siguiente periodo, el LIX, el órgano incluyó a miembros especializados. Para la LX legislatura, cerca de la mitad de los miembros de la comisión (46 por ciento) poseían experiencia temática comprobable. En ese periodo, por cierto, el Diputado Nemesio Domínguez (PRI) fue el primer integrante de la comisión que había formado parte del órgano en una legislatura previa (la LVIII).

De acuerdo con Nacif (2002, p. 11) y Valencia (2009, p. 71), la prohibición a la reelección legislativa es un factor que, aún después de la transición, ha inhibido la posibilidad de que los diputados desarrollen carreras parlamentarias. La gráfica 2 muestra que el incremento en la experiencia agregada de los miembros de la Comisión de Desarrollo Social no provino de asambleas locales ni del Congreso Federal, sino de fuentes alternativas de profesionalización temática como gobiernos locales, administración

pública federal u organizaciones civiles. Se observa que mientras los años de experiencia temática se incrementaron notablemente entre legislaturas, la experiencia legislativa describió una pendiente muy sutil (pasando de un promedio de 1.89 años en la LVIII a 2.4 en la LXI).

GRÁFICA 2. EXPERIENCIA DESAGREGADA DE LOS INTEGRANTES DE LA COMISIÓN DE DESARROLLO SOCIAL. AÑOS PROMEDIO POR LEGISLATURA. PERIODOS LVIII-LXI



n=98.

Fuente: Elaboración propia con datos sobre biografías de legisladores consultadas en el SIL y en la página oficial de la Cámara de Diputados.

Nota: Se emplearon los mismos criterios de selección de casos que en la gráfica 1.

La gráfica 2 corrobora el hallazgo de Valencia (2009) sobre los tenues efectos de los gobiernos sin mayorías sobre la acumulación de experiencia legislativa. La autora demostró que entre 1997 y 2003, el porcentaje total de diputados con experiencia fue muy similar al que se venía dando desde 1979 (aproximadamente 20 por ciento). Ahora, considerando que sólo el 6 por ciento de los integrantes de la Comisión de Desarrollo Social reportaron experiencia como miembros de una comisión con alguna temática igual o afín, es posible puntualizar el argumento de Valencia, en el sentido de que a partir de la transición no sólo hay pocas probabilidades de que los diputados cuenten con experiencia legislativa, sino que las posibilidades de que tengan experiencia valiosa en el área de competencia de su respectivas comisiones son muy limitadas.

En cuanto a la capacidad de la comisión para diferenciarse por su eficiencia al emitir resoluciones –en forma de dictámenes–, el órgano tuvo que hacer frente a cargas crecientes de trabajo. Mientras que en la LVIII, le fueron turnadas 7 iniciativas para su dictamen, en el periodo LXI, la comisión recibió 63 proyectos. Tal exigencia no fue distinta a lo que se vio en el resto de las comisiones, pues el total de iniciativas presentadas pasó de 1,205 en la LVIII a 3,735 en la LXI: un aumento de más del 200 por ciento en 12 años.

Según Béjar (2012, p. 622), uno de los efectos más notorios de la transición democrática fue el traslado de la responsabilidad legislativa del presidente hacia los diputados. La competitividad electoral y la descentralización política, estimulan a los congresistas a promover una enorme cantidad de proyectos a título individual en busca de construirse una reputación personal que los visibilice ante el electorado y frente a aquellos liderazgos que puedan influir sobre su carrera política.

Los incentivos que la competitividad electoral y la descentralización política comenzaron a proporcionar a los diputados para aumentar su producción legislativa mejoraron la relación orgánica entre la asamblea y los representados. Pero también tuvieron un efecto sobre las comisiones obligándolas a recalibrar sus ritmos de trabajo, pues las comisiones quedaron como las encargadas de recibir, analizar y definir el destino de cada proyecto de ley promovido por los legisladores.

Así, al evaluar la institucionalización de la Comisión de Desarrollo Social debe considerarse que conforme más iniciativas recibió, más dictámenes tuvo que emitir para sostener su efectividad. De las 126 iniciativas turnadas a la comisión, esta dictaminó 50 (39.68 por ciento), porcentaje superior al 26 por ciento promediado por el resto de las comisiones ordinarias de la Cámara entre 2000 y 2012.

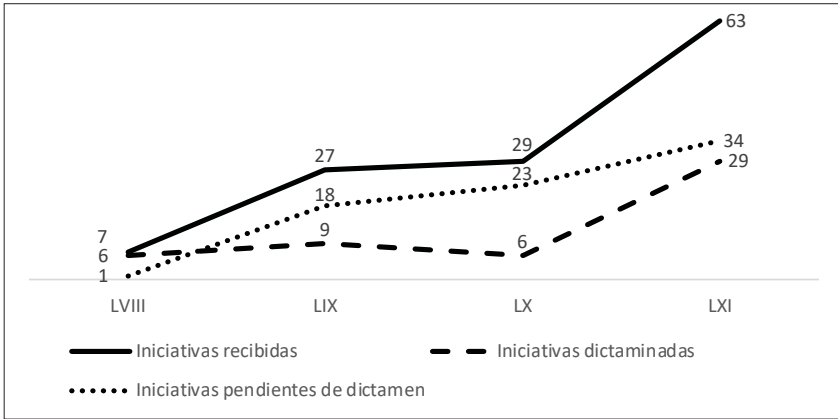
La gráfica 3 ilustra cómo la Comisión de Desarrollo Social respondió al incremento en las cargas de trabajo. Aunque después de la LVIII legislatura el número de iniciativas pendientes de dictamen estuvo por arriba de las dictaminadas, tanto la línea que indica la cantidad de iniciativas como la que muestra el número de dictámenes, describen un patrón incremental, donde los dictámenes son relativamente sensibles a las fluctuaciones de las iniciativas turnadas a la comisión. El único caso en que no se dio un paralelismo entre recepción y dictaminación fue entre la Legislatura LIX y la LX, cuando los dictámenes tuvieron una pendiente negativa y las iniciativas registraron un aumento entre legislaturas (aunque este fue el menos pronunciado de todo el período).

De acuerdo con Polsby (1968, p. 164), conforme las cargas de trabajo y las responsabilidades de una legislatura aumentan, esta, con el objeto de responder a las demandas provenientes del exterior, tiende a realizar acomodamientos internos y usar las capacidades de sus integrantes con mayor eficiencia para aumentar la densidad de la información procesada y definir normas universales de operación. En este sentido, la capacidad de respuesta observada en la comisión, pudo deberse a una membresía mejor preparada y al desarrollo de funciones, reglas y prácticas internas que incrementaron su eficiencia.

Un dato relevante es que los ritmos de presentación y dictamen no estuvieron necesariamente acompasados. Aunque el 83 por ciento de los proyectos fueron turnados a la comisión en los tres primeros periodos

ordinarios de sesiones de cada legislatura, el 90 por ciento de los dictámenes se generó en los dos últimos periodos ordinarios. Dicho patrón, que se sostuvo a lo largo de casi todas las legislaturas, puede ser indicativo de que conforme se aproximaba el cierre de las actividades en la asamblea, la comisión forzaba sus marchas para cumplir con su responsabilidad de dictaminación.

GRÁFICA 3. INICIATIVAS RECIBIDAS, DICTAMINADAS POR LA COMISIÓN DE DESARROLLO SOCIAL. LEGISLATURAS LVIII-LXI



n=126.

Fuente: Elaboración propia con datos de la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados.

Nota: Sólo se contabilizan las iniciativas de ley presentadas en la legislatura en turno; se excluyen, por lo tanto, puntos de acuerdo, minutas e iniciativas rezagadas (es decir, presentadas en legislaturas anteriores). En el conteo se consideraron proyectos presentados por diputados federales, senadores, congresos locales y el Ejecutivo Federal turnados a la comisión cuando esta encabezó el dictamen conjunto o cuando fue la única comisión dictaminadora. Para contabilizar una iniciativa como dictaminada, la comisión debió emitir el dictamen, ya fuera en sentido positivo o negativo, hasta el cierre del último período ordinario de la legislatura correspondiente.

Por otra parte, la capacidad de la comisión para rechazar proyectos –y con ello establecer su autonomía decisional con respecto de partidos, legisladores o poderes– también demostró un comportamiento incremental y paralelo a la cantidad de iniciativas recibidas en cada legislatura. En los años estudiados, la comisión rechazó un total de 29 iniciativas durante los periodos ordinarios de la misma legislatura (23 por ciento con respecto de las recibidas). Mientras en las Legislaturas LVIII y LIX, la comisión no rechazó ningún proyecto, para la LX se rechazaron cuatro y para la LXI, el órgano rechazó 25 de las 63 iniciativas que se le turnaron.

La deferencia plenaria hacia los dictámenes de la comisión fue continua a lo largo de las legislaturas. En ningún caso se reportó que el pleno de la misma Cámara hiciera cambios sustantivos, borrara o agregara artículos a los dictámenes de la comisión. Fuera por la suficiencia técnica de los

dictámenes o porque en la comisión se dirimieron posibles diferencias entre grupos parlamentarios –o ambas–, el pleno avaló los 19 dictámenes aprobatorios producidos por la comisión entre 2000 y 2012.

Complejidad

Cuando una comisión está conformada por mayorías partidistas o coaliciones estables, sus resoluciones reflejan únicamente los intereses de esa fuerza, corriendo el riesgo de perder autonomía decisional y de prescindir de esquemas decisionales complejos. Así, la pluralidad es un cimiento estructural para que una comisión desarrolle cierta complejidad institucional en sus procesos cotidianos.

En las tablas 3 y 4 se puede apreciar que ningún partido o coalición reunió la mayoría absoluta exigida por el reglamento para tomar decisiones por sí misma. De igual modo se observa que la integración partidista de la comisión guardó una relación con el pluralismo del pleno pues los márgenes más altos de subrepresentación agregada no superaron el 3 por ciento.

Es natural que en un contexto democrático se registren cifras como las de las tablas 3 y 4. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que la relación entre la conformación partidista y la membresía de las comisiones no siempre fue pareja. Durante el arreglo autoritario, conforme los partidos opositores al PRI ganaron presencia numérica en la Cámara tras las reformas de 1964 y 1977, la tasa de subrepresentación de la oposición y sobrerrepresentación del PRI en comisiones aumentó. Al inicio de cada legislatura, la Gran Comisión ejercía su poder limitando el acceso de la oposición a las comisiones, pues su presencia en estos espacios aumentaba el riesgo de que la agenda presidencial de gobierno fuera modificada o bloqueada en el proceso legislativo (Bárcena, 2012).

Con base en esta experiencia, se puede sostener que para que las comisiones sean espacios plurales de deliberación, capaces de desarrollar procesos decisionales complejos basados en la negociación, no basta con que la asamblea sea plural. Es necesario que los órganos de gobierno y los mecanismos de conformación de las comisiones tengan una esencia democrática y no estén gobernados por una sola fuerza partidista. Esta condición se logró en México a partir de que la LOCG de 1999 ordenó a la JCP a recrear la conformación parlamentaria en las comisiones legislativas.

En cuanto a la frecuencia deliberativa, en las correspondientes legislaturas se registraron 50, 57, 58 y 45 reuniones de la comisión. Por sí mismo, el dato no dice mucho. Solamente indica que la actividad de la comisión fue bastante estable y que sus integrantes –cuya asistencia promedio fue del 76 por ciento– estuvieron expuestos varias veces a temas relacionados con el desarrollo social y atendieron asuntos de la comisión.

TABLAS 3 Y 4. COMPARATIVO DE LA COMPOSICIÓN PORCENTUAL Y DE LA COMISIÓN DE DESARROLLO SOCIAL POR PARTIDO. LEGISLATURAS LVIII-LXI

Partido	LVIII (2000-2003)			LIX (2003-2006)		
	Legislatura	Comisión	Diferencia	Legislatura	Comisión	Diferencial
PRI	43 %	44 %	+1 %	43 %	37 %	-6 %
PAN	39 %	37 %	-2 %	31 %	33 %	+2 %
PRD	11 %	11 %	0 %	21 %	19 %	-2 %
PVEM	3 %	4 %	+1 %	3 %	4 %	+1 %
PT	2 %	4 %	+2 %	1 %	4 %	+3 %
PSN	1 %	0 %	-1 %	-	-	-
CONV	-	-	-	1 %	0 %	-1 %
Total			+1 %			-3 %

Partido	LX (2006-2009)			LXI (2009-2012)		
	Legislatura	Comisión	Diferencia	Legislatura	Comisión	Diferencial
PRI	41 %	23 %	-18 %	48 %	48 %	0 %
PAN	25 %	37 %	12 %	29 %	26 %	-3 %
PRD	21 %	27 %	6 %	13 %	15 %	2 %
PVEM	3 %	3 %	0 %	5 %	4 %	-1 %
PT	2 %	3 %	1 %	3 %	4 %	1 %
CONV/MC	4 %	0 %	-4 %	1 %	0 %	-1 %
PANAL	2 %	3 %	1 %	2 %	4 %	2 %
PAS	1 %	0 %	-1 %	-	-	-
Total			-3 %			0 %

Fuente: Página oficial de la Cámara de Diputados.

Nota: Los porcentajes partidistas por legislatura se calcularon sin considerar escaños vacíos ni legisladores declarados independientes durante la legislatura. El cálculo del porcentaje partidista por comisión no estima cambios en la legislatura. Se calculó con base en la alineación inicial de la comisión.

Finalmente, la división interna del trabajo para la cual la LOCG (art. 44) facultó a las comisiones de la asamblea, se tradujo en un total de 12 subcomisiones de la Comisión de Desarrollo Social. De estas, 4 se crearon en la LVIII Legislatura, 2 en la LIX, 0 en la LX y 6 en la LXI. Fue interesante notar que la cantidad de subcomisiones creadas por la comisión en cada legislatura no guardó un vínculo directo con la cantidad de iniciativas recibidas. En este sentido se podría descartar una correlación entre las exigencias externas (cargas de trabajo por iniciativas) y la creación de órganos internos de la comisión para hacer frente a esta contingencia. Por otra parte, se observó que tanto el origen como el objetivo de las subcomisiones fue relativamente similar. La mayoría se crearon en

el inicio de la legislatura para atender necesidades operativas y de perfeccionamiento temático de la comisión.

CONCLUSIONES

Los eventos transicionales constituyen un importante estímulo para la institucionalización de las legislaturas y de sus comisiones legislativas. No obstante, los efectos de la democratización sobre las asambleas son difíciles de estudiar pues se dan como procesos extensivos de ajuste formal e informal que no siempre responden a los ritmos de cambio del régimen político.

En el caso de México, la adopción de un nuevo sistema de reglas formales fue, sin duda, un catalizador para que la asamblea y sus comisiones desempeñaran sus funciones con apego a principios democráticos. La formalización del pluralismo, la dotación de recursos estructurales y la repartición del trabajo legislativo fueron importantes aprovisionamientos jurídicos que las comisiones del siglo XXI han venido aprovechando para institucionalizar sus procedimientos internos.

Particularmente, la Comisión de Desarrollo Social en la Cámara de Diputados empleó tanto estas regulaciones normativas como las condiciones competitivas del sistema para desarrollar procesos internos eficientes, administrando la complejidad política del régimen para transformarla en resoluciones consensuadas a partir de deliberaciones constantes.

La especialización de los miembros de la comisión se dio de manera continua e incremental en los 12 años estudiados. Se concluye que a pesar de que el sistema electoral no era el idóneo para desarrollar una carrera legislativa especializada –dada, en buena medida, por la prohibición de la reelección consecutiva–, la competitividad y el pluralismo ayudaron a que los políticos focalizaran sus carreras y pudieran profesionalizarse en temas específicos de la agenda nacional. El hecho de que los legisladores no se pudieran reelegir de manera inmediata, inhibió que esta especialización de los diputados se diera por la ruta parlamentaria; a pesar de esto, el sistema permitió que los políticos, sin importar su partido, dispusieran de rutas extracongresionales de especialización como gobiernos locales, organizaciones civiles o en la coordinación de programas federales.

Por otro lado, al haber competitividad electoral, los legisladores se vieron incentivados a promover una mayor cantidad de iniciativas que los posicionaran frente al electorado y otros actores capaces de influir sobre sus carreras políticas. Esto aumentó las cargas de trabajo para la Comisión de Desarrollo Social, obligándola a desarrollar, paulatinamente, procesos internos más eficientes. Sin embargo, dado que la comisión no aumentó sus

ritmos de trabajo ni creó una mayor cantidad de subcomisiones conforme recibió más proyectos de ley, su capacidad para adaptarse a las fuertes cargas de trabajo y generar resoluciones consensuadas y técnicamente bien fundadas provino de dos fuentes: la profesionalización de sus miembros y el pluralismo interno que la obligó a desarrollar formas deliberativas eficaces para articular posturas partidistas diversas.

De los beneficios esperados por la teoría informativa de las legislaturas, el caso estudiado permitió visualizar un mayor volumen de información especializada y la posibilidad de negociaciones entre los legisladores de la comisión. Estos resultados se cristalizaron en dictámenes consensuados por los miembros de una comisión plural que fueron respetados como acuerdos estables por el pleno. Sin embargo, debido a las restricciones institucionales del sistema electoral, la ventaja de una membresía cada vez más profesionalizada no puede atribuirse al sistema de comisiones.

Como consideración final, el estudio aquí presentado contiene una serie de limitaciones que merecen tomarse en cuenta para investigaciones futuras. En primer lugar, el comportamiento de una sola comisión –que además trata una temática que genera relaciones particulares entre poderes públicos, partidos y legisladores– no puede considerarse un indicador eficaz para conocer la institucionalización de la asamblea y su sistema de comisiones; lo que significa una oportunidad para que investigaciones futuras desarrollen datos contrastables entre comisiones o grupos de comisiones de acuerdo a su orientación temática y su relevancia para el sistema o para la legislatura. Y, en segundo lugar, el espectro temporal estudiado es muy acotado como para elaborar conclusiones en torno a un proceso complejo que lleva muchos años.

REFERENCIAS

- Amorim Neto, O. y Santos, F. (2003). "The inefficient secret revisited: the legislative input and output of Brazilian deputies". *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 28, núm. 4, pp. 449-479.
- Attili, A. (2007). "Democracia y estado de derecho en México. Entre pasado y porvenir". *Polis*, Vol. 3, núm. 1, pp. 21-53.
- Bárcena, S. (2012). "El rol de las comisiones legislativas de la Cámara de Diputados durante el presidencialismo mexicano". *Estudios Políticos*, Vol. 9, núm. 26, pp. 131-160.
- Béjar, L. (2004). *El poder legislativo en México. Los diputados de partido: el primer eslabón del cambio*. México: UNAM/Gernika.
- Béjar, L. (2012). "¿Quién legisla en México? Descentralización y proceso legislativo". *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 74, núm. 4, 2012, pp. 619-647.
- Cansino, C., Ortiz Leroux, S. y López Rosas, M. (1998). "La rebelión del coro: la nueva legislatura en México". En C. Cansino (Coord.), *Después del PRI. Las elecciones de 1997 y los escenarios de la transición en México*. México: Centro de Estudios de Política Comparada, pp. 115-130.
- Cardozo Brum, M. (2005). "Neoliberalismo y eficiencia de los programas sociales en México". *Política y Cultura*, núm. 24, pp. 169-186.
- Cheibub, A. y Limongi, F. (2000). "Presidential power, legislative organization and party behavior in Brazil". *Comparative Politics*, Vol. 32, núm. 2, (enero), pp. 151-170.
- Close, D. (Ed.) (1995). *Legislatures and the new democracies in Latin America*. Boulder: Lynne Rienner, 1995.
- Copeland, G. y Patterson, S. (1994). "Parliaments in the twenty first century". En G. Copeland y S. Patterson (Eds.), *Parliaments of the modern world*, Ann Arbor: University of Michigan Press, pp. 1-12.
- Cordera, R. (1996). "Mercado y equidad: de la crisis del Estado a la política social". En R. Casas et al., *Las políticas sociales de México en los años noventa*, México. UNAM/FLACSO/Plaza y Valdés, pp. 45-59.
- Crowther, W. y Roper, S. (1996). "A comparative analysis of institutional development in the Romanian and Moldovan legislatures". En P. Norton y D. Olson (Eds.), *The New Parliaments of Eastern Europe*. Londres: Frank Cass, pp. 133-160.
- Díaz Cayeros, A. y Magaloni, B. (1998). "Autoridad presupuestal del poder legislativo en México: una primera aproximación". *Política y Gobierno*, Vol. V, núm. 2, segundo semestre, pp. 503-528.
- Gantus, D. (2009). "El institucionalismo en Ciencia Política. o de cuán buenos son algunos malos (entendidos)", trabajo presentado en el 21 Congreso Mundial de la Asociación Internacional de Ciencia Política (IPSA), Santiago, Julio 12-16.

- García Montero, M. (2007). "La actividad legislativa en América Latina: sobre el papel reactivo y proactivo de presidentes y parlamentos". *Lateinamerika Analysen*, Vol. 17, núm. 2, pp. 2-31.
- García Montero, M. y Sánchez, F. (2002). "Las comisiones legislativas en América Latina: una clasificación institucional y empírica", documento de trabajo #212, Instituto de Ciencias Políticas y Sociales de Barcelona.
- Garretón, M. A. (1997). "Revisando las transiciones democráticas en América Latina". *Nueva Sociedad*, núm. 148, marzo-abril 1997, pp. 20-29.
- Gilligan, T. y Krehbiel, K. (1987). "Collective decision-making and standing committees: an informational rationale for restrictive amendment procedures". *Journal of Law Economics and Organization*, Vol. 3, núm. 2, pp. 287-335.
- Gordon, S. (1995). "Equidad y justicia social". *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 57, núm. 2, abril-junio, pp. 175-184.
- Hahn, J. (1996). "Introduction: analyzing parliamentary development in Russia". En J. Hahn (Ed.), *Democratization in Russia*. Nueva York, M.E. Sharpe, pp. 3-25.
- Hibbing, J. (1988). "Legislative institutionalization with illustrations from the British House of Commons", en *American Journal of Political Science*, Vol. 3, núm. 32, pp. 681-712.
- Hibbing, J. y Patterson, S. (1994). "The emergence of democratic parliaments in Central and Eastern Europe". En G. Copeland y S. Patterson (Eds.), *Parliaments of the Modern World*. Ann Arbor: University of Michigan Press, pp. 129-148.
- Huntington, S. (1968). *Political order in changing societies*. New Haven: Yale University Press.
- Lanzaro, J. (2000). *Estudio de la producción legislativa, 1985-2000*. Montevideo: Instituto de Ciencia Política.
- Linz, J. y Stepan, A. (1996). *Problems of democratic transition and consolidation*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Loewenberg, G. y Patterson, S. (1979). *Comparing legislatures: an analytic study*. Boston: Little, Brown & Co.
- Longley, L. y Davidson, R. (1998). *The new roles of parliamentary committees*. Londres: Frank Cass.
- Lujambio, A. (2010). *Estudios congresionales*. México: Senado de la República (LXI Legislatura).
- Lujambio, A. y Vives Segl, H. (2000). *El poder compartido*, México: Océano.
- March, J. y Olsen, J. (1989). *The Organizational Basis of Politic*. Nueva York: Free Press.
- Marshall, T. H. (1975). *Social policy in the twentieth century*, Londres: Hutchinson.

- Martínez Assad, C. (1996). "Diagnóstico del federalismo mexicano". En R. Casas et al., *Las políticas sociales de México en los años noventa*. México: UNAM/FLACSO/Plaza y Valdés, pp. 155-199.
- Martorano, N. y Budziak, J. (2005). "Making the rules work: assessing the performance of committee systems in the state legislative process. A preliminary assessment", trabajo presentado en la conferencia anual State Politics and Policy, Lansing del Este, mayo 13-14.
- Meneses, A. (2003). "Las instituciones: inconsciente político de la sociedad y devenir histórico". *Estado Gobierno y Gestión Pública*, Vol. 2, núm. 4, 2003, pp. 70-77.
- Nacif, B. (2002). "Para comprender la disciplina de partido en la cámara de diputados de México: el modelo de partido centralizado". *Foro Internacional*, Vol. 42, núm. 1, (enero-marzo), pp. 5-38.
- Nohlen, D. (1998). *Sistemas electorales y partidos políticos*, México: FCE.
- O'Donnell, G. (1993), "On the state, democratization and some conceptual problems (A Latin American view with glances at some post-communist countries", documento de trabajo #192, Kellogg Institute, Universidad de Notre Dame, abril.
- Olson, D. (1997). "Paradoxes of institutional development: the new democratic parliaments of Central Europe". *International Political Science Review*, Vol. 18, núm. 4, pp. 401-416.
- Olson, D. y Ilonski, G. (2012). *Post-communist parliaments. Change and stability in the second decade*. Nueva York: Routledge.
- Olson, D. y Crowther, W. (Eds.) (2002). *Committees in post-communist democratic parliaments*. Ohio: Ohio State University.
- Olson, D. y Norton, P. (1996). "Legislatures in democratic transition". *The Journal of Legislative Studies*, Vol. 2, núm. 1, pp. 1-15.
- Ordoñez Barba, G. M. (2002). *La política social y el combate a la pobreza en México*. México: CEIICH/UNAM.
- Peters, G. (1999). *El nuevo institucionalismo*. Barcelona: Gedisa.
- Polsby, N. (1968). "Institutionalisation of the US House of representatives". *American Political Science Review*, núm. 62, pp. 144-168.
- Puente, K. (2012). "Aspectos teóricos sobre la institucionalización legislativa contemporánea", trabajo presentado en el II Congreso de Investigación Multidisciplinaria de la FES Acatlán de la UNAM, y publicado en la Memoria en *La investigación disciplinaria. Balances y perspectivas*. México: UNAM-FES Acatlán.
- Rae, N. (2006). "Reinstitutionalizing the British House of Commons: how relevant is the congressional model". En T. Power y N. Rae (Eds.), *Exporting Congress? The Influence of the US Congress on World Legislatures*. Pittsburgh: Pittsburgh University Press, pp. 15-33.

- Rivera Sánchez, A. (2004). "Cambio institucional y democratización: la evolución de las comisiones en la Cámara de Diputados de México". *Política y Gobierno*, Vol. 11, núm. 2, II semestre, pp. 263-313.
- Scott, R. (1992). *Organizations: rational, natural, and open systems*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Shaw, M. y Lees, J. (1979). *Committees in legislatures: a comparative analysis*. Durham: Duke University Press.
- Siavelis, P. (2000). *The president and congress in postauthoritarian Chile: institutional constraints to democratic consolidation*. Pensilvania: Pensilvania State University Press.
- Sirvent Gutiérrez, C. (2003). "Una aproximación al gobierno interno de la Cámara de Diputados y el Trabajo en Comisiones". En L. Béjar Algazi y R. M. Mirón Lince (Coords.), *El Congreso Mexicano después de la Alternancia*. México: AMEP/Senado de la República (LVIII Legislatura), pp. 73-83.
- Sisson, R. (1973). "Comparative legislative institutionalization: a theoretical exploration". En A. Kornberg (Ed.), *Legislatures in Comparative Perspective*. Nueva York: Mckay.
- Strøm, K. (1998). "Parliamentary committees in European democracies". *The Journal of Legislative Studies*, Vol. 4, núm. 1, pp. 21-59.
- Taylor-Robinson, M. y Díaz, C. (1999). "Who gets legislation passed in a marginal legislature, and is the label marginal legislature still appropriate?". *Comparative Political Studies*, Vol. 32, núm. 5, pp. 589-625.
- Ugalde, L.C. (2000). *The Mexican Congress: old player, new power*. Washington: CSIS Press.
- Valencia Escamilla, L. (2009). "Élites parlamentarias y profesionalización legislativa en México". *El Cotidiano*, núm. 155, (mayo-junio), pp. 69-76.
- Wilson, W. (1956). *Congressional government: a study in American politics*. Nueva York: Meridian Books.
- Woldenberg, J., Salazar, P. y Becerra, R. (2011). *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas* (4ª ed.). México: Cal y arena.