

Mesa Directiva y Comisión de Gobierno en la Cámara de Diputados

Lujambio, Alonso

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Lujambio, A. (1998). Mesa Directiva y Comisión de Gobierno en la Cámara de Diputados. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 43(172), 137-146. <https://doi.org/10.22201/fcpys.2448492xe.1998.172.49242>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

Mesa Directiva y Comisión de Gobierno en la Cámara de Diputados*

ALONSO LUJAMBIO

Resumen

En este artículo se realiza un estudio comparativo entre la Cámara de Diputados de México y las de diferentes países latinoamericanos. Iniciando con el propio funcionamiento de la Comisión de Gobierno de la Cámara, el autor quiere explicar la manera como diferentes países conciben su gobernabilidad parlamentaria. Para ello, el articulista ilustra su análisis con ejemplos de algunos congresos latinoamericanos de los cuales concluye proponiendo tres tipos fundamentales: *a)* congresos en los que la Mesa Directiva asume tareas de gobierno; *b)* congresos en los que la Mesa Directiva forma parte de la Comisión de Gobierno; y *c)* congresos en los que la Mesa Directiva y la Comisión de Gobierno son órganos independientes entre sí.

Abstract

A comparative study between Congress in Mexico and other Latin American countries is offered in this article. Starting with the manner in which the Government's Commission function within Congress, the writer tries to explain the way in which different countries conceive their parliamentary governability. To that effect, the author illustrates his analysis with examples of some Latin American congresses which lead him to propose three main types: *a)* congresses where the Board of Chairmen takes over government tasks; *b)* congresses where the Board forms part of the government Commission; and *c)* congresses where the Board and the Government Commission are entities totally independent from each other.

La normatividad del Poder Legislativo no es ajena a la dinámica de la relación entre gobernabilidad y representatividad.

En esta reflexión se toca un punto en particular de este tema para ilustrar un argumento quizá más ambicioso: la Comisión de Gobierno, quien actúa en el Poder Legislativo mexicano, la que a su vez será asociada con la Mesa Directiva a la luz del modo en que distintas naciones conciben su gobernabilidad parlamentaria. Muchos países tienen estas dos instituciones. Por otra parte, se explicará quiénes no tienen propiamente una Comisión de Gobierno. Los poderes

* Versión estenográfica.

que se distribuyen en las dos, donde coexisten ambas, se concentran donde existe sólo uno de esos órganos. Es decir, la Comisión de Gobierno y la Mesa Directiva de las Cámaras producen una relación y unos resultados. La manera en que se norma esa relación entre estas dos instituciones es, por supuesto, relevante para la política parlamentaria y para la construcción democrática.

Aquí se presenta una clasificación a partir de congresos latinoamericanos; se incluye España, porque finalmente el Reglamento de Cádiz es el que da origen prácticamente a toda la primera reglamentación parlamentaria en América Latina en el siglo XIX, México incluido. Se presentan, pues, 16 casos distribuidos claramente en tres tipos o modelos. La construcción tipológica que se propone es la siguiente:

En algunos países —he aquí el primer tipo— la Mesa Directiva conserva tareas de gobierno. Históricamente no existe Comisión de Gobierno sino hasta que existen partidos. Es hasta entonces que los líderes de las fracciones parlamentarias van a la Comisión de Gobierno y ahí representan a sus partidos. Si no hay partidos, la Mesa de Gobierno realiza las tareas de gobierno típicas. Sin embargo, pueden existir partidos sin Comisión de Gobierno. Son los casos de Cuba, Panamá, Costa Rica, Nicaragua, Ecuador, Colombia, Paraguay y Uruguay.

El segundo caso, que es el modelo más elegante, produce los equilibrios más precisos: la Mesa Directiva forma parte de la Comisión de Gobierno. Es decir, se crea una Comisión de Gobierno; sin embargo, la Mesa Directiva, integrada por el presidente y los vicepresidentes de la Cámara, forman parte de la Comisión de Gobierno, porque las decisiones políticas que toman los líderes en la Comisión de Gobierno son transmitidas de manera inmediata a quienes van a implementar esas decisiones: el presidente de la Mesa y sus vicepresidentes. Por lo tanto, Mesa Directiva y Comisión de Gobierno se fusionan en un entramado institucional muy elegante, muy bien pensado, para que las decisiones políticas tomadas por determinados actores se trasladen de inmediato al órgano de dirección de la Cámara, que es la Mesa Directiva. Entre éstos se encuentran Bolivia, Venezuela, Perú, Chile y Argentina.

El tercer modelo es poco usual. México está ahí, al constituir a la Mesa Directiva y a la Comisión de Gobierno como cuerpos cole-

giados completamente independientes. Junto con México se encuentran Brasil y Guatemala.

A continuación se presentan aquí algunos elementos comparativos, para después entrar al caso mexicano, con el fin de ver qué pasa con esta variable no cabalmente comprendida por la opinión pública. Esta reflexión quiere alimentar el debate.

En el tipo 1, la Mesa Directiva asume tareas de gobierno. Una función típica de la Mesa es mantener el orden del recinto, preparar el orden del día, cuidar los recursos económico-administrativos de la asamblea, convocar y presidir las sesiones, aprobar la agenda, calificar un asunto de interés nacional. Es decir, lo rutinario de una Mesa Directiva: llevar las sesiones. Es lo mínimo que hace una Mesa Directiva y siempre está perfectamente bien regulado. ¿Qué atribución política tiene la Mesa Directiva cuando sólo existe ella sin convivir con una Comisión de Gobierno? El nombramiento de las comisiones, decisión política por excelencia. En los países del tipo 1, la Mesa Directiva toma esa decisión.

Veamos un ejemplo del tipo 2. La Mesa Directiva es parte de la Comisión de Gobierno. En el caso de Venezuela, la Mesa se integra con un presidente, dos vicepresidentes y un secretario que no es diputado. Éste es el modelo más correctamente institucionalizado del parlamentarismo en el mundo a estas alturas. Esto es, que haya solamente un presidente, dos vicepresidentes y un secretario que no es diputado, sino jefe de la burocracia de la institución, y es el hombre que está ahí para ser el secretario de la Mesa en un cargo permanente que tiene un largo periodo de años como horizonte.

Aquí la función política de nombrar a las comisiones está en la Comisión de Gobierno, función que se traslada a los actores líderes de las fracciones parlamentarias que la integran. Generalmente con voz, pero sin voto, asisten los miembros de la Mesa Directiva, el presidente y los vicepresidentes. Éste es el modelo más depurado porque no humilla a ninguna de las partes: la Mesa Directiva está perdiendo poder, pero participa en las deliberaciones entre los líderes parlamentarios, e instrumenta sus decisiones.

La gran atribución que le retira la Comisión de Gobierno a la Mesa Directiva se expresa así: "dame la decisión política de decir quién integra el subsistema legislativo", vale decir, las comisiones.

Ahora paso al caso mexicano. Resulta tan prematura la manera en que se van a balancear las fuerzas políticas en el Congreso, y es tan prematuro el nacimiento de una Comisión de Gobierno, que de algún modo esa decisión importante —determinante para la historia del régimen parlamentario mexicano— deja una impronta de larguísimo plazo sobre nuestro sistema institucional. Me refiero, por supuesto, a la Gran Comisión.

Cádiz, el Reglamento que los mexicanos tomamos para el Constituyente de 1824 —en buena medida porque la Junta Provisional Gubernativa bajo Iturbide lo utilizó antes de iniciar sus sesiones en 1822— nombró una pequeña comisión de tres personas para que éstas determinasen cuál iba a ser su Reglamento. Entre esos individuos estaba un hombre de apellido Pérez, obispo de Puebla. Once años antes el obispo Pérez había sido el primer americano en presidir las Cortes españolas. En el tercer mes de sesiones del Constituyente de Cádiz, esto es, en enero de 1811, Antonio Pérez ocupa ya la Presidencia de las Cortes.

Once años después, en el momento en que esa pequeña comisión va a decidir sobre el Reglamento de la Junta, Pérez dice: “Les tengo un Reglamento que yo ya apliqué.” Se aprueba ese Reglamento, y así nace la reglamentación parlamentaria mexicana. Sin embargo, ello ocurre después de una modificación central, lo que da lugar al poder enorme que tiene el presidente bajo la Constitución de Cádiz. El Reglamento establecía para el presidente de las Cortes y sus dos vicepresidentes que: “Ellos nombrarán, teniendo enfrente las listas de todos los diputados, a todos los integrantes de las comisiones, y se los anunciarán al Pleno.” Es decir, esta decisión no es sometida al Pleno. Tal arreglo institucional le daba un enorme poder a la Mesa.

En 1821, el Reglamento español introduce su primera gran reforma y acota el poder del presidente de la Mesa. Algo está pasando, ya que introducen una modificación que dice: “El presidente tendrá [...] y todo diputado deberá estar por lo menos en una Comisión.” Esto se debe a que el presidente, entre 1810 y 1821, estaba dejando a muchos diputados fuera del sistema de comisiones, lo cual produce una crisis que lleva a establecer una nueva regla: “todos los diputados por lo menos en una comisión”.

Cuando se trajo ese Reglamento a México, se le hizo una modificación aún más profunda en contra del poder de la Mesa. Se le quitó

ese poder al presidente (nombrar a las comisiones) y se le otorgó a una comisión. Veamos cómo se integró esa comisión.

En ese momento ultrafederalista del país, el acuerdo mexicano es una exigencia de las provincias que se están rebelando. Lo que hace Ramos Arizpe en enero de 1824 es expedir el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, hecho que ocurre antes que la elaboración del propio Constituyente de octubre de 1824. Ello habla, pues, de un país que primero se está federalizando antes de constitucionalizarse propiamente. El primer Congreso Constitucional, que va de enero de 1825 a enero de 1827, cuenta con 104 diputados. México, Puebla, Jalisco, Yucatán, Oaxaca y Guanajuato, seis estados con 54 diputados, muestran una mayoría absoluta. Si el Pleno hubiera llegado a decir cómo se integraban las comisiones, lo que se habría integrado era una coalición estrictamente procedimental. ¿Cuál fue el acuerdo? Queremos una Gran Comisión que tenga 23 miembros, porque hay 23 entidades federales (19 estados y 4 territorios). De manera que un diputado viene de cada estado para integrar una comisión cuya mayoría absoluta le va a presentar propuestas al Pleno. La mayoría absoluta de 23 son doce, lo que obliga a pasar de una coalición de seis a una coalición de doce.

De manera que dicho acuerdo distribuye el poder para que esa decisión colegiada pueda ser llevada al Pleno. Pero entonces alguien dice: "No la llesves al Pleno; en el Pleno te va a derrotar la coalición de seis", y discuten qué debe hacerse. Finalmente el acuerdo es que sí se lleve al Pleno, lo cual indica que sí se podía revertir la propuesta de la Gran Comisión en el Pleno. Pero ya había un acuerdo previo, que de algún modo hacía que el Pleno aprobara lo que la Gran Comisión le presentaba, salvo en momentos críticos, como sería por ejemplo el caso de la XXVI Legislatura de Francisco I. Madero, donde la Gran Comisión —maderista, por cierto—, fue derrotada por una coalición antimaderista que se derrumbaría poco después, apenas iniciada la Legislatura.

La Gran Comisión es un invento mexicano, una fórmula derivada de una reforma introducida al Reglamento de Cádiz. Ésta experimenta cambios en la historia del país hasta que finalmente en 1979, cuando se institucionaliza la entrada de los partidos a la Constitución también se da entrada a la reglamentación parlamentaria.

¿Qué se pretende balancear aquí? ¿Quiénes son los actores centrales? Los estados. Pero cuando los actores son partidos y se introduce en 1979 una cláusula que dice: "cuando se forme una mayoría absoluta de los votos en el Congreso, se formará una Gran Comisión", la Gran Comisión se unipartidiza y se pervierte su origen como un balance del poder interno. Después, en 1979, se transforma una institución mexicana que nació con la República y se hiere de muerte a la original Gran Comisión, haciéndola estrictamente monopartidista; y poniéndole como condición para su existencia la presencia de una mayoría absoluta de diputados de un solo partido.

Ésta es la única impronta que dejó el autoritarismo mexicano sola norma, la cual deberá corregirse en algún momento. Mientras eso sucede, ¿qué pasa con todas las atribuciones que le ofrece una norma a este cuerpo, si éste no se puede integrar porque no se satisface la condición para su existencia, esto es, la mayoría absoluta? Pensar en un mundo donde siempre habrá mayoría absoluta y omitir en la norma la posibilidad de que no la haya, es eventualmente llevar a la norma y a los actores a una crisis. Esa crisis afortunadamente no se produjo, debido a la reforma de 1994, que creó la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, y formalizó un ámbito de negociación entre los líderes de las bancadas parlamentarias. Ésta, cabe aclarar, existía informalmente desde 1988; la reforma de 1994 la crea legalmente.

En la historia de la reglamentación parlamentaria mexicana este hecho reviste gran interés porque casi todas las atribuciones importantes de la Gran Comisión se pasaron a Régimen Interno y Concertación Política donde estaban representados los líderes de las fracciones parlamentarias. Sin embargo, la medida introduce un típico candado institucional al hacer que el partido *mayoritario* nombre a otros tantos diputados de ese grupo parlamentario para asegurar que dicho partido siempre tenga el control *mayoritario* de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política. Al respecto, se argumenta que en ese momento no era plausible una representación paritaria que obligara a pactar con otras fuerzas políticas todas las atribuciones de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política. Con este texto, sin embargo, la norma hace crisis en 1997.

La reforma de 1994 produjo en 1997 una Comisión de Régimen Interno con los coordinadores de los cinco partidos representados

en la Cámara. Entonces la norma decía: "del partido mayoritario agréguese otros tantos diputados de ese partido", de manera que cinco diputados adicionales, presumiblemente del PRI, más el coordinador del PRI, harían seis contra cuatro votos de los partidos minoritarios. Se creaba así una instancia más representativa, pero controlada. Ahora bien: ¿Quién nombra a estos cinco diputados? La Gran Comisión. Pero la Gran Comisión no se instaló porque no había partido con mayoría absoluta, nadie puede nombrar a los diputados del grupo mayoritario en la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, lo que crea, ciertamente, una crisis de interpretación de la norma.

¿Por qué no se produjo una gran crisis? Porque la Comisión de Régimen Interno ya concentraba las atribuciones más importantes de la vieja Gran Comisión. De manera que, efectivamente, hubo un traslado de atribuciones y la crisis consistió sólo en ver cómo se integraba ese cuerpo.

Curiosamente, el asunto se resolvió como parte de un acuerdo político de caballeros según el voto ponderado a la brasileña y a la española. Régimen Interno y Concertación Política se integraría exclusivamente con los cinco líderes parlamentarios. Los líderes dijeron: "Si no estamos de acuerdo aquí, pues vamos a ponderar el voto en función del peso parlamentario de cada partido en el Pleno." Así se solucionó el problema de no tener una Comisión que no reproduce en su integración los equilibrios del Pleno.

En lo que toca a la Mesa Directiva mexicana, ésta tiene dos enormes peculiaridades. El Reglamento de Cádiz de 1813 habla de un presidente, un vicepresidente y cuatro secretarios. Entonces estos cargos duraban solamente un mes. Por tal razón, el presidente de la Mesa mexicana dura en el cargo un mes. España modificó esta disposición en 1834, pero en México se quedó toda la historia. ¿Qué produjo eso? En buena medida una institución precaria al cambiar constantemente al *speaker*. Sea un *speaker* ultra arbitral, como el inglés, o un *speaker* norteamericano, que es del todo partidario, se trata de un líder mayoritario. En los dos casos tiene permanencia, institucionalidad. En México, sin reelección y con este sistema de organización interna de la Cámara es difícil pensar en una cabal institucionalización.

El Reglamento del Constituyente de 1823-1824 corrige incrementalmente el asunto de la duración al darle más espacio temporal a

los cargos. El presidente en el Constituyente de 1823-1824 dura seis meses sin derecho a reelección. El Reglamento de 1824 amplía la duración del cargo a un año. Vale la pena recordar que la Legislatura duraba dos años, mientras el periodo presidencial era de cuatro años. Sin embargo, con el Reglamento de 1897, justamente hace un siglo, se vuelve al mes y queda así hasta el presente.

El Reglamento de 1934 no introduce en realidad nada novedoso, salvo que los secretarios y prosecretarios empiezan a desempeñar —frente a la no burocratización de la propia Cámara— un papel crecientemente importante. No obstante, en la precaria institucionalidad de la Cámara, todavía se tiene un mar de secretarios y prosecretarios.

La Cámara de Diputados en 1979, con la Ley Orgánica del Congreso General, tiene un presidente, cinco vicepresidentes, cuatro secretarios y cuatro prosecretarios, modalidad inexistente ya en cualquier parte del mundo. ¿Cuál es la situación en el presente? Con un presidente, tantos vicepresidentes como grupos parlamentarios existan, y cuatro prosecretarios, tenemos la Mesa Directiva más numerosa del mundo: catorce miembros. El Senado ha conservado históricamente sus dos vicepresidentes, y ciertamente hubo un crecimiento también en secretarios y prosecretarios.

En buena medida, uno de los grandes retos que tiene el Congreso en el futuro es reformar sus propios Reglamentos: decidir si la Mesa Directiva debe durar un año o una Legislatura completa; reducir su número de miembros y tener la dignidad de un presidente y de dos vicepresidentes, que además estén integrados a la Comisión de Gobierno —con voz pero sin voto— junto con los líderes de los partidos. Con ello se estaría, tal vez, contribuyendo a producir un nuevo equilibrio en la Cámara de Diputados.

Éste es uno de los muchos dilemas institucionales que enfrenta la nueva Cámara de Diputados. La propuesta de reforma que se presenta en este escrito con relación a la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política y a la Mesa Directiva de la Cámara es la siguiente:

En honor a quien en México diseñó una institución tan inteligente como lo fue la Gran Comisión en 1824, la Comisión de Gobierno en la Cámara de Diputados mexicana no se debería de llamar Régimen Interno y Concertación Política, sino Gran Comisión. Se trata de reconocer no tanto el horror que a algunos les causa una Gran Co-

misión monopartidista, controladora en la época posrevolucionaria, sino su misión histórica. Deberá entenderse que la noción de una Comisión de Gobierno es una idea con la que nace la República para producir un equilibrio entre fuerzas políticas ahí representadas.

Por último, quiero decir que el fenómeno del presidente sin mayoría congresional es más una regla que una excepción en América Latina. Estamos frente a un proceso que requiere de aprendizaje. Es decir, en las transiciones democráticas, sobre todo cuando sistemas no democráticos han estado presentes durante tantos años, hay un proceso importante de aprendizaje de los líderes políticos para ir compitiendo en distintas arenas. Nunca la arena legislativa exigió tanto a los partidos políticos mexicanos y a sus líderes. En ella se abren por lo menos cinco relaciones diferentes. Una entre líderes de bancadas o entre partidos en la Cámara formando distintas coaliciones; otra entre los líderes de las bancadas y sus bancadas, porque todos enfrentan tensiones con su propio partido; de los líderes de las bancadas con el propio partido, es decir, con los líderes de los partidos. Finalmente, también entre ambas Cámaras, y entre el Congreso y el presidente. A esta complejidad le agregamos el hecho de que —como ya se decía hace un momento— el marco constitucional no es particularmente claro. Específicamente, el artículo 72 no estipula con precisión si existe o no el veto presidencial para cuestiones presupuestales, lo cual lleva a que se juegue en una incertidumbre constitucional.

Por eso este ámbito es tan complejo. No se tiene precisión sobre la manera en que operarán estas nuevas relaciones, su dinámica política. Vemos, incluso, que los actores de la nueva dinámica no tienen certidumbre sobre sus propias reglas. No podría pensarse más complejidad, si además agregamos a este sistema presidencial de división de poderes, bicamaral, la presencia de un sistema federal y la manera en que, ciertamente, la elección presidencial del 2000 y las sucesivas elecciones locales van influyendo en la dinámica de relación entre los actores. Piénsese en el federalismo brasileño, en el argentino o en el venezolano, en donde las elecciones son concurrentes. Todos los gobernadores se eligen el mismo día, y no hay una descentralización del calendario tan extraordinaria como en México —no comparable con ningún otro país de América Latina— que tiene que enfrentar un diseño bicamaral, en un sistema multipartidista,

con un marco constitucional que obliga a realizar cortes de caja sistemáticos en virtud de los resultados de cada una de las elecciones locales y que, además, se efectúan con una periodicidad variable.

Esto le añade a la transición democrática mexicana un elemento que se ha estudiado poco desde las perspectivas institucional y comparada, y que puede explicar incluso su gradualismo, su lentitud, y también, por qué no, su éxito.