

Las comisiones legislativas en los parlamentos latinoamericanos

Por Cecilia G. Rodríguez, ceci_rodriguez@usal.es, Universidad de Salamanca.

Este trabajo pretende abordar el sistema de las comisiones legislativas, tema relevante por ser las comisiones una de las piezas centrales del Congreso a partir del cual se articula como organización¹. Las comisiones se transforman en el *locus* decisorio, en el órgano de debate y negociación de las políticas públicas.

Por comisiones se entienden los “grupos de trabajo, temporales o permanentes, estructurados a partir de áreas temáticas y constituidos por una parte de los integrantes de una Asamblea, a los que ésta delega funciones con el fin de promover mayor eficiencia en el desempeño de los asuntos propios de las funciones parlamentarias”².

Históricamente el objetivo de las comisiones legislativas ha sido reducido a la realización de tareas auxiliares, el pleno, máximo órgano de representación y de decisión por excelencia, era el único capacitado para expresar la voluntad de la Cámara y en consecuencia, las comisiones parlamentarias eran definidas como órganos auxiliares, en cuanto preparatorios del trabajo plenario³. Sin embargo, en la actualidad se han transformado en un órgano indispensable en el Congreso, éstas se caracterizan por generar un debate más especializado y con mayor celeridad de las propuestas. La formación de comisiones, por lo tanto, parte del principio de división del trabajo, ante la evidencia de que un grupo más pequeño, teóricamente integrado por personas informadas sobre el tema y que cuentan con recursos humanos y materiales apropiados va a conseguir mejores resultados, en tiempo y calidad, que si el mismo asunto es abordado por el pleno, además, permiten un tratamiento más particular de los asuntos y actúan como un filtro, dando la posibilidad al Congreso de priorizar entre las muchas iniciativas que entran en las secretarías⁴.

A partir de los datos recogidos por el Proyecto Elites Parlamentarias en América Latina (PELA) de la Universidad de Salamanca se ofrecerá un panorama de las percepciones que los legisladores tienen acerca del sistema de comisiones en los Congresos de cinco países (Perú, Costa Rica, Honduras, Uruguay y Chile) en la actualidad, teniendo en cuenta la importancia que le conceden al trabajo realizado en éstas y la integración y puestos estratégicos de las mismas⁵. Una aproximación al funcionamiento del sistema de comisiones nos permitirá abordar una de las cuestiones centrales vinculadas al desempeño de las funciones legislativas y que incide en la profesionalización de las cámaras legislativas.

Tipo de comisiones

Serán objeto de análisis en este boletín las comisiones permanentes u ordinarias que facilitan la posibilidad de establecer comparaciones entre los países. Sin embargo, es conveniente mencionar que en los legislativos de América Latina existen diversos tipos de comisiones estipuladas en cada uno de los Reglamentos de las Cámaras Legislativas, entre las más frecuentes se encuentran:

- a) Comisiones permanentes u ordinarias: Son aquellas que se establecen por reglamento y se caracterizan por tratar diversos temas delimitados previamente, poseen una duración ilimitada y son integradas en cada legislatura según formas previstas en las normas de cada cuerpo legislativo.

1. Se entiende por sistema de comisiones a la forma organizativa en la que cada Legislativo estructura el número, los tipos y el esquema de trabajo de sus comisiones.

2. Alcántara et al 2005: 256.

3. Vila Ramos, 2004.

4. Molinelli et al, 1999:85.

5. Se consideran cinco países latinoamericanos porque las preguntas vinculadas a comisiones sólo han sido aplicadas en la última oleada de entrevistas en el año 2010 siendo éstos los países donde se ha realizado trabajo de campo.

- b) **Comisiones especiales o *ad hoc***: Son las integradas para asuntos específicos determinados por el pleno de la Cámara, los que son analizados, dictaminados y sometidos al conocimiento del mismo, para su modificación, aprobación o rechazo. Una vez que se ha dictaminado acerca del tema en cuestión, la comisión nombrada cumple su cometido y deja de existir.
- c) **Comisiones de investigación**: Estas pueden no estar previstas en el reglamento, pero suelen estar establecidas en las Constituciones Nacionales. Son designadas por la mesa directiva de la cámara con acuerdo del pleno con el fin de que lleven a cabo el análisis detallado de los asuntos encomendados, para que produzcan un dictamen preliminar sobre ellos, disponen estas comisiones de diversos medios entre los que se encuentran: comparecencia de testigos, interrogatorios y petición de información a las autoridades o a las personas implicadas.
- d) **Comisiones Mixtas**: Son aquellas que pueden estar integradas con representantes de las dos cámaras legislativas o por miembros de distintas comisiones dentro de una misma Cámara.
- f) **Comisiones bicamerales**: Están presentes en algunas legislaturas bicamerales y se integran por miembros de ambas Cámaras ya que tratan proyectos de interés común.
- g) **Subcomisiones**: Sólo algunas legislaturas las contemplan. No son establecidas previamente por el reglamento sino que dan libertad a las comisiones para que creen en caso de ser necesario subcomisiones que traten un tema específico, el cual luego debe ser avalado por la Comisión.
- Actualmente, la mayoría de las legislaturas latinoamericanas están estructuradas en comisiones, pero el tipo, funciones e importancia varían de acuerdo con los países. Algunas de ellas pueden considerarse estratégicas por su función como: presupuesto, comercio, asuntos constitucionales, etc. y son objeto de deseo de todos los bloques políticos, sin embargo, es prácticamente improbable que el oficialismo ceda la presidencia de las mismas. En el siguiente cuadro pueden observarse aquellas comisiones que han sido consideradas por los legisladores como las más importantes y, contrariamente, las consideradas como las menos importantes⁶. No están incluidas en este cuadro las respuestas de Uruguay debido a que en este país los diputados sólo pueden integrar una comisión. En el caso hondureño sólo se preguntó por aquellas comisiones a las que consideraba más importante.

Cuadro I: Comisiones legislativas “más importantes y “menos importante” según los legisladores.

	Más importantes	Menos importantes
Perú	-Constitución y reglamento -Presupuesto y cuenta general de la República. -Salud, población, familia y personas con discapacidad. - Educación, ciencia, tecnología, cultura, patrimonio cultural y deporte.	-Defensa nacional. -Mujer y Desarrollo social. Transportes y comunicaciones.
Costa Rica	-Asuntos Hacendarios. -Asuntos sociales. -Ambiente.	-Redacción. -Gobierno y Administración. -Reglamento.
Chile	-Salud -Trabajo y Seguridad social. -Recursos naturales, bienes nacionales y medio ambiente.	-Zonas extremas. -Turismo.
Honduras	-Educación. -Obras públicas, transporte y vivienda. -Asuntos municipales.	

Fuente: Elaboración propia a partir datos PELA.

6. La pregunta formulada en el cuestionario de Elites es la siguiente: *Al principio me ha indicado Ud. que es miembro de varias comisiones. De todas ellas, ¿cuál diría Ud. que es la más importante? ¿y la menos importante?*

Vínculos entre las comisiones y los partidos políticos

Los trabajos en la literatura que plantearon la relación entre los partidos políticos y las comisiones han sido numerosos, entre ellos destacan quienes argumentan que los partidos –especialmente el partido mayoritario – son una especie de “cártel legislativo”⁷. Estos cárteles “usurpan” el poder, que teóricamente reside en la asamblea, para hacer reglas decisorias sobre la estructura y el proceso legislativo. La posesión de este poder conduce a dos principales consecuencias. En primer lugar, el proceso legislativo en general –y el sistema de comisiones en particular – se estructura en favor de los intereses del partido mayoritario. En segundo término, los líderes de los grupos o bloques legislativos utilizan los puestos de las comisiones como un mecanismo de control sobre los legisladores. Desde este enfoque se sostiene que las comisiones cuentan con más o menos predominio dependiendo de la fortaleza y disciplina de los partidos. Esto no implica que las comisiones carezcan de importancia dentro del proceso legislativo sino que la mayoría de los acuerdos serán negociados por encima de los miembros de las comisiones y serán tratados y acordados a nivel del grupo parlamentario.

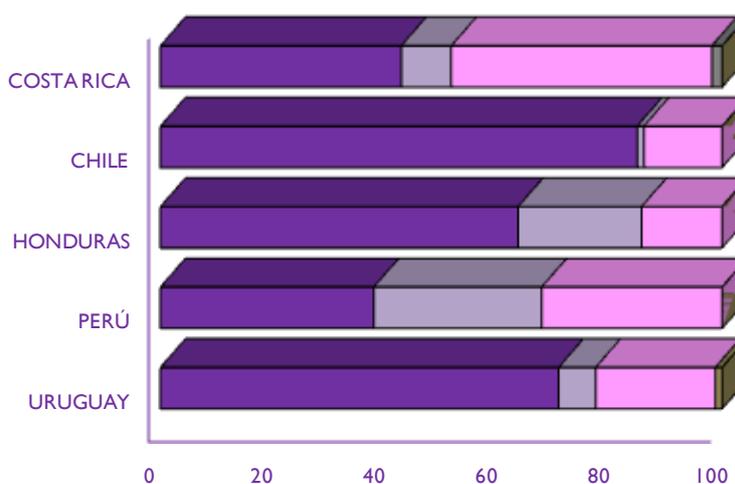
Estudios posteriores también ahondan en esta temática, estableciéndose tres relaciones básicas entre partidos y comisiones: por un lado

los miembros acceden a las comisiones a través de los partidos, por el otro las comisiones pueden ser el espacio en que los partidos negocien sus diferencias con los otros partidos o con el Ejecutivo, y por último, los partidos y las comisiones comparten el liderazgo con el debate en el plenario⁸.

A partir de las preguntas realizadas por el proyecto PELA puede observarse la mayor o menor influencia de los partidos sobre el sistema de comisiones según la opinión de los propios legisladores. Si bien los partidos políticos son los actores centrales en el proceso representativo una mayor o menor influencia puede quitar relevancia al debate en el seno de las comisiones. El Gráfico 1 muestra las respuesta de los parlamentarios a la siguiente pregunta: “De las opciones que le muestro a continuación ¿cuál cree Ud. que define mejor el trabajo que se realiza en las comisiones?: a) el trabajo en comisiones es decisivo, b) el pleno es el que finalmente tiene la última palabra, c) el trabajo de las comisiones está muy influenciado por la alineación partidista.

En el Gráfico 1 queda reflejada la relevancia del trabajo en comisiones en todos los países, siendo Chile el país que considera que el sistema de comisiones es muy fuerte (84,9 por ciento), sin embargo Perú y Costa Rica, si bien destacan la importancia del trabajo realizado en ellas, afirman que éste se ve relegado por la elevada influencia partidista, siendo los legisladores instrumentos de las decisiones del partido.

Gráfico 1: Influencia de los partidos sobre el sistema de comisiones.



	URUGUAY	PERÚ	HONDURAS	CHILE	COSTA RICA
■ El trabajo en comisiones es decisivo	70,9	38	63,7	84,9	42,9
■ El pleno es el que tiene la última palabra	6,6	29,9	22	1,2	8,9
■ Está muy influenciado por la alineación partidista	21,3	32,1	14,3	14	46,4
■ N. C.	0	0	0	0	1,8
■ N. S.	1,2	0	0	0	0

Fuente: Elaboración propia a partir datos PELA.

7. Cox y McCubbins, 1993

8. Olson, 1994.

Forma de integración de las comisiones

Un aspecto vinculado al estudio de las comisiones que también ha sido desarrollado por la literatura está orientado a analizar la forma de integrar las comisiones y de la elección de sus autoridades. En este tema se ha planteado que los líderes de los partidos utilizan la asignación de puestos en las comisiones para alcanzar los objetivos colectivos del partido⁹. Por otra parte, al referirse al modo de integración de las comisiones se considera que el proceso de distribución de los lugares en las comisiones resulta parecido a un proceso de optimización que asigna a los miembros a aquellas comisiones que ellos valoran más¹⁰.

El sistema de designación y los criterios de integración de las comisiones determinan la composición política de los órganos de trabajo. En la casi totalidad de las legislaturas el reglamento interno de la Cámara estipula que los sectores políticos estén representados en la comisión en la misma proporción que lo están en el seno de la Asamblea.

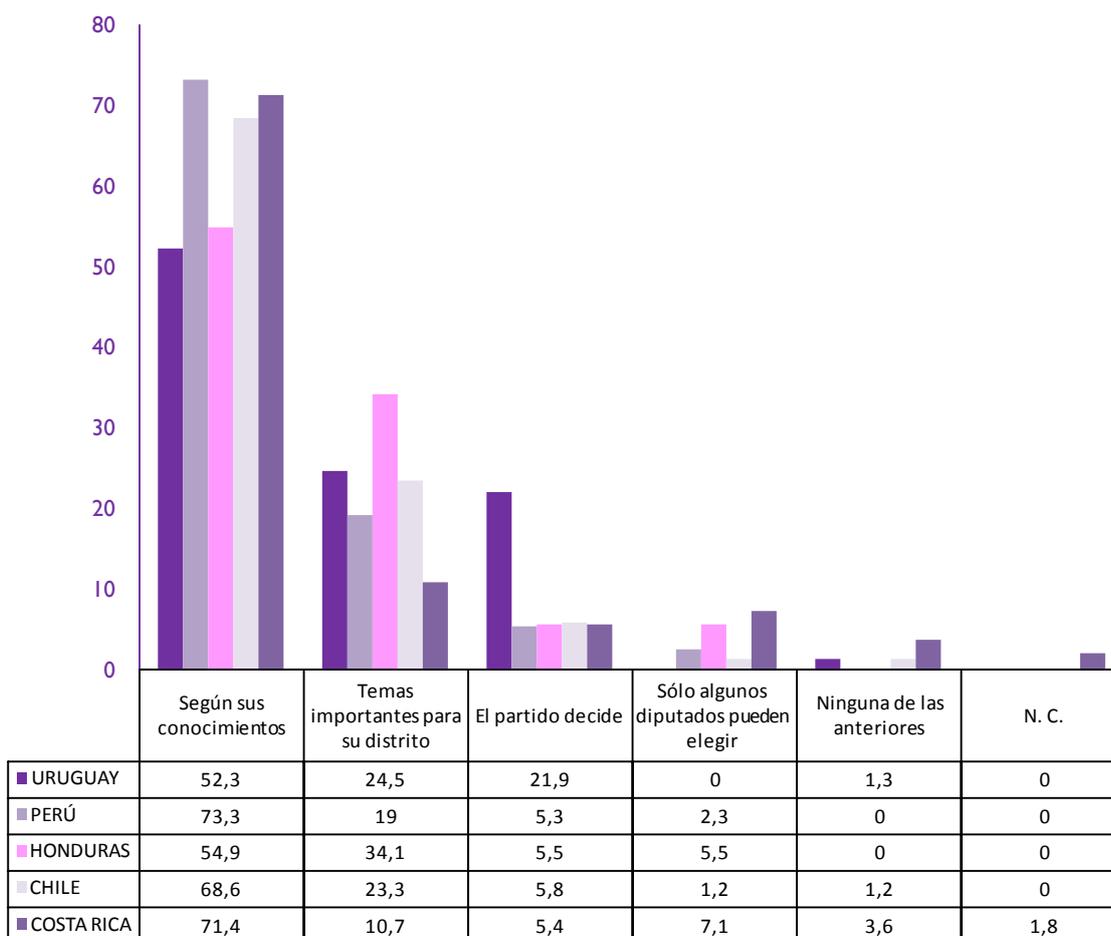
Una vez establecido el criterio de asignación de integración de las comisiones corresponde analizar la forma de integración de las mismas. Diversos autores afirman que los líderes partidistas deciden quienes serán los que las integren, lo cual se transforma en un modo

de distribución de poder y recursos y, sin lugar a dudas, es una forma de promover disciplina en el seno del partido. De esta forma, en aquellos sistemas de partidos con liderazgos fuertemente centralizados, las comisiones tienen cierto nivel de subordinación a los partidos, una evidencia de ello es que se tome como criterio de distribución de puestos a los partidos¹¹.

El Gráfico 2 muestra las respuestas de los parlamentarios a la siguiente pregunta: *¿Cuál cree Ud. que es la razón más importante para que un diputado sea asignado a una comisión?: a) cada diputado intenta ser miembro de una comisión según sus conocimientos sobre la temática que se discutirá en esa comisión, b) cada diputado intenta ocupar un puesto en la comisión que considera trata los temas más importantes para su distrito y/o votantes, c) el partido político al que pertenece el diputado es el que decide qué comisiones ocupará cada legislador, d) sólo algunos diputados tienen libertad para elegir la comisión en la que quieren participar.*

En el Gráfico 2 se distingue claramente que los diputados deciden integrar una comisión principalmente en base a los conocimientos que poseen sobre el tema y, en segundo lugar, teniendo en cuenta aquellas cuestiones que consideran importantes para su distrito, de esta forma priorizan la posibilidad de aportar su conocimiento y experiencia sobre el tema en la legislación y la atención al electorado.

Gráfico 2: Razón más importante para que un diputado sea asignado a una comisión.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos PELA.

9. Cox y McCubbins, 1993.

10. Weingast y Marshall, 1998.

11. Ver Cox y McCubbins (1993), Mustapic (2000), Jones y otros (2001).

Sin embargo, es pertinente destacar el caso uruguayo; caracterizado en varias oportunidades como una “partidocracia” en virtud del papel central desempeñado por los partidos políticos en su sistema político¹²; ya que el 21,9 por ciento de los legisladores afirma que la decisión de la integración de cada una de las comisiones es tomada por los partidos políticos.

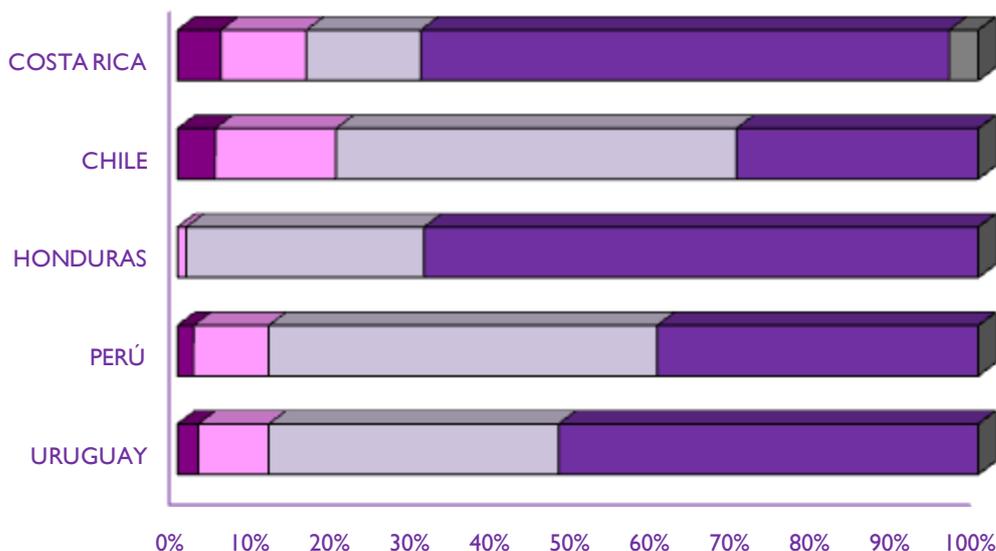
respuestas confirman la idea esbozada en la literatura de que los puestos estratégicos de las comisiones facilitan el trabajo legislativo y la posterior aprobación de la agenda, por ello la presidencia de determinadas comisiones consideradas estratégicas tienden a estar en manos del oficialismo.

Puestos estratégicos y su influencia en la labor legislativa

Como se ha hecho referencia anteriormente, determinadas comisiones son consideradas más importantes que otras, lo que transforma a la presidencia de éstas en objeto de deseo. Para confirmar este supuesto se ha realizado a los legisladores la siguiente pregunta: “¿En qué medida cree Ud.: mucha, alguna, poca o ninguna, que tener un cargo en una comisión influye en los trabajos de la misma?”

Como puede observarse en el Gráfico 3, en todos los casos de estudio la mayor parte de los legisladores considera que tener un cargo en la comisión tiene mucha o alguna influencia en los trabajos de la misma, siendo escasas las opiniones que afirman lo contrario. Estas

Gráfico 3: Importancia de tener un cargo en una comisión.



	URUGUAY	PERÚ	HONDURAS	CHILE	COSTA RICA
■ Ninguna influencia	2,6	2	0	4,7	5,4
□ Poca influencia	8,8	9,4	1,1	15,1	10,7
□ Alguna influencia	36,2	48,5	29,7	50	14,3
■ Mucha influencia	52,4	40,1	69,2	30,2	66
■ N. C.	0	0	0	0	3,6

Fuente: Elaboración propia a partir datos PELA.

12. Para mayor información ver Chasquetti y Buquet (2007).

Conclusiones

En este boletín se ha esbozado muy brevemente algunas características de las comisiones legislativas en los legislativos latinoamericanos. Las opiniones de los legisladores confirman el papel clave que cumplen las comisiones en la tramitación de una ley, porque en ellas es donde se discute principalmente la misma. Si bien la fortaleza de las comisiones está lejos de ser la de Estados Unidos, la relevancia del trabajo realizado en éstas brinda de mayor profesionalización a las cámaras legislativas.

Sin duda, la rapidez con que se apruebe un proyecto en el pleno depende del grado de apoyo con que este cuente en comisión. Es decir, un dictamen unánime garantiza una rápida resolución (teniendo en cuenta la proporcionalidad de los miembros que integran las comisiones) y, por el contrario, las posibilidades disminuyen cuanto menor sea el número de integrantes de la comisión que respalden el proyecto. Por esta razón, es central el papel de los partidos políticos en el seno de la Asamblea, ya que las negociaciones realizadas por ellos condicionan la aprobación o no de la legislación. Partiendo de la premisa del papel relevante de los partidos se ha querido abordar también la forma de integración de las comisiones, para determinar su mayor o menor influencia en la conformación de las mismas, mostrando que son los legisladores quienes deciden principalmente las comisiones que desean integrar.

Finalmente ha sido considerada la influencia de los cargos en las comisiones sobre la tarea legislativa, confirmando de esta manera la importancia de los puestos estratégicos en las comisiones debido al papel central de éstas como espacios de control.

Bibliografía

- Alcántara, Manuel; García, Mercedes; Sánchez, Francisco. 2005. *Funciones, procedimientos y escenarios: un análisis del poder legislativo en América Latina*. Salamanca: Universidad de Salamanca.
- Béjar, Luisa. 2007 "La representación parlamentaria en América Latina. Las comisiones permanentes y los partidos en el congreso" en *América Latina Hoy*.
- Casar, María Amparo. 1998. "Los sistemas de comisiones en los reglamentos parlamentarios de América Latina. Un estudio comparado". *Documento de trabajo* n° 83. México: CIDE.
- Chasqueti, Daniel y Buquet, Daniel. 2004. "Democracia en Uruguay: Una partidocracia de consenso". *Política*, N.º 42, Universidad de Chile.
- Cox, Gary y McCubbins, Mathew. 1993. *Legislative Leviathan*. Berkeley, Oxford: University of California Press.
- García Montero, Mercedes y Sánchez López, Francisco. 2002. *Las comisiones legislativas en América latina: una clasificación institucional y empírica*. WP n° 212. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials.
- Goretti, Matteo y Panosyan, Mónica. 1986. "Las comisiones por dentro" en De Riz, Liliána y otros: *El parlamento hoy*, Cedes, Buenos Aires.
- Medina Rubio, Ricardo. 1994. *La función constitucional de las comisiones parlamentarias de investigación*. Alicante: Cuadernos Civitas.
- Molinelli, Guillermo; Palanza, Valeria y Sin, Gisela. 1999. *Congreso, presidencia y justicia en argentina*. Buenos aires: temas grupo editorial.
- Mustapic, Ana María. 2000. "Oficialistas y diputados: las relaciones ejecutivo-legislativo en la Argentina". *Desarrollo Económico*, vol. 39, n° 156, enero-marzo, pp. 571-595.
- Olson, David. 1994. *Democratic Legislative Institutions. A comparative view*. New York: M.E. Sharpe Inc.
- SIID. Las comisiones legislativas en las cámaras de diputados o equivalente. Estudio comparativo de cuatro países de régimen presidencial, cinco de parlamentario y uno de régimen semipresidencial.
- Vargas, Jean-Paul y Petri, Dennis. 2008. *Efectividad parlamentaria. Incentivos y restricciones coalicionales en Costa Rica y Nicaragua*. San José, Redgob, Aecid y fundación Demuca.
- Vila Ramos, Beatriz. 2004. *Los sistemas de comisiones parlamentarias*. Madrid: Centro de estudios políticos y constitucionales.
- Weingast, Barry y Marshall, William. 1998. "La organización industrial del Congreso, O por qué las legislaturas, igual que las firmas, no se organizan como mercados", en Saiegh y Tommassi (comps.), *La nueva economía política. Racionalidad e instituciones*, Buenos Aires, Eudeba, pp. 161-203

Boletines anteriores

- "Los diputados latinoamericanos y su preocupación por la conflictividad", por Claire Wright, Universidad de Salamanca, n° 1-09, marzo 2009.
- "La nueva dinámica de las relaciones entre América Latina y la República popular China", por Inés Amezaga, Universidad de Salamanca, n° 2-09, marzo 2009.
- "El rol representativo de los legisladores latinoamericanos. ¿Qué intereses defienden y cómo actúan?", por Vanesa Valverde, Universidad de Salamanca, n° 3-09, abril 2009.
- "Las mujeres en los parlamentos latinoamericanos", por Michelle Fernández, Universidad de Salamanca, n° 4-09, abril 2009.
- "Vínculos programáticos e ideológicos en la elección de los diputados latinoamericanos", por Ana Belén Benito, Universidad de Salamanca, n° 5-09, mayo 2009.
- "Jóvenes políticos en los parlamentos latinoamericanos", por María García, Universidad de Salamanca, n° 6-09, mayo 2009.
- "Percepciones de las elites parlamentarias hacia los partidos políticos en América Latina", por Lina María Cabezas, Universidad de Salamanca, n° 7-09, junio 2009.
- "Explorando algunos vínculos entre la calidad de la democracia y las élites parlamentarias en América Latina", por Alejandro Belmonte, Universidad de Salamanca, n° 8-09, junio 2009.
- "La representación territorial en los parlamentos latinoamericanos", por Ariel Sribman, Universidad de Salamanca, n° 9-09, julio 2009.
- "(Des) confianza en los organismos y procesos electorales en América Latina", por Diego Brenes, Universidad de Salamanca, n° 10-09, julio 2009.
- "Un intento de explicación de la crisis de Honduras de 2009 desde la mirada de sus legisladores", por Manuel Alcántara, Universidad de Salamanca, n° 11-09, agosto 2009.

- “El vínculo entre los parlamentarios latinoamericanos y los medios de comunicación”, por María Laura Tagina, Universidad de Salamanca, nº 12-09, septiembre 2009.
- “Distinción ideológica en las élites latinoamericanas”, por Lucía Selios, Universidad de Salamanca, nº 13-09, octubre 2009.
- “La organización de los partidos políticos latinoamericanos. Una mirada desde sus niveles de vida partidista”, por Nadia Jimena Pérez Guevara, Universidad de Salamanca, nº 14-09, noviembre 2009.
- “Control parlamentario en América Latina”, por Cecilia G. Rodríguez, Universidad de Salamanca, nº 15-09, diciembre 2009.
- “Disciplina parlamentaria en América Latina en opinión de los legisladores”, por Luis Antonio González Tule, Universidad de Salamanca, nº 16-10, enero 2010.
- “La democracia interna de los partidos vista por los legisladores”, por Verónica Álvarez, Universidad de Salamanca, nº 17-10, febrero 2010.
- “Clivajes y polarización ideológica de los legisladores de América Latina”, por Isabel Iguanzo, Universidad de Salamanca, nº 18-10, marzo 2010.
- “Los legisladores hondureños un año después”, por Manuel Alcántara, Universidad de Salamanca, nº 19-10, agosto 2010.
- “Desarrollo humano y elites parlamentarias en América Latina”, por Michelle Fernández, Universidad de Salamanca, nº 20-10, septiembre 2010.
- “Valores postmateriales de las élites parlamentarias en América Latina”, por Ilka Treminio y Luis Melián, Universidad de Salamanca, nº 21-10, octubre 2010.
- “La ideología y los issues económicos en los legisladores latinoamericanos”, por Adriana M. Ramírez Baracaldo, Universidad de Salamanca, nº 22-10, noviembre 2010.
- “Una aproximación al concepto de profesionalización de las carreras legislativas en Paraguay y Bolivia”, por Theresa Kernecker, Universidad de Salamanca, nº 23-10, Diciembre 2010.