

## CAPÍTULO VI

# Las comisiones legislativas en América Latina\*

### I. INTRODUCCIÓN

El sistema de comisiones legislativas constituye una de las piezas centrales del Parlamento a partir del cual se articula operativamente como organización<sup>255</sup>. Además, de su carácter estructural o morfológico las comisiones se han convertido en uno de los componentes principales del complejo sistema de incentivos, castigos y frenos que configuran la acción individual del legislador, a la vez que son los espacios de negociación y de toma de decisiones más relevantes configurando de forma determinante la actividad legislativa. De ahí la necesidad de introducir este capítulo en el que llevamos a cabo una clasificación, desde una perspectiva normativo-institucional y empírica, del sistema de comisiones existente en los Parlamentos latinoamericanos con el objeto de definir el tipo, funcionamiento y las características de las mismas. Para lograrlo, hemos puesto el foco de atención en las comisiones con tareas legislativas, especialmente las de carácter permanente y en las mismas se analiza la duración de su período y el de sus componentes, su forma de integración, el número de miembros que las componen y la elección de sus directivas<sup>256</sup>.

\* Una versión anterior de este capítulo se puede ver en García Montero, Mercedes y Francisco Sánchez López. «Las comisiones legislativas en América Latina: una clasificación institucional y empírica» *Working Paper*, 21. Barcelona: ICPS. 2002.

<sup>255</sup> Además de las comisiones otros componentes fundamentales en la estructura organizativa de los Congresos son las directivas de las Cámaras y los grupos parlamentarios.

<sup>256</sup> En el capítulo 2 dedicado a la función legislativa ya abordamos el tratamiento que los proyectos de ley reciben por parte de las comisiones en cada país. Asimismo, en el capítulo 3, se exponen algunas características de las comisiones de investigación.

Junto a este objetivo, abordamos la posibilidad de inferir algunas ideas desarrolladas por la literatura existente para explicar el funcionamiento de las comisiones en los Parlamentos latinoamericanos; y, por último planteamos hipótesis, exploratorias y/o explicativas de corto alcance, en un intento de aportar información y análisis a los escasos trabajos e investigaciones existentes sobre las comisiones para los casos latinoamericanos.

## II. LAS COMISIONES LEGISLATIVAS: DEFINICIÓN Y ORIGEN

Entendemos por comisiones legislativas a 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. No siempre los Parlamentos se estructuraron en comisiones. En sus inicios se organizaron de acuerdo con la idea de Asamblea Única. Esta forma organizativa presentó inconvenientes desde el punto de vista funcional y operativo debido a que el trabajo era lento, el análisis superficial y la deliberación difícil. Así, se fue incorporando a la Cámara un sistema de división del trabajo a efectos de contribuir a que la institución fuese más dinámica y funcional fue entonces cuando la mayor parte de los Parlamentos se organizaron en secciones<sup>257</sup> y más tarde en comisiones (Cárdenas, 1999). Éstas aparecen por primera vez en la Asamblea legislativa inglesa (Cárdenas, 1999, Medina, 1994), bien en forma de órganos compuestos por un reducido número de legisladores (*select committees*), creados eventualmente por la Cámara, o bien era la propia Asamblea la que se constituía, excepcionalmente, en comisiones de investigación<sup>258</sup>.

En el origen de las comisiones aparecen dos motivos claros: facilitar la labor del pleno y ser un instrumento, si no de control del Ejecutivo, al menos de equilibrio entre el Parlamento y Gobierno, ya que este último iba adquiriendo cada vez más destrezas técnicas en la elaboración de políticas públicas y el Legislativo tenía que buscar un método de actuación como contraparte<sup>259</sup>.

<sup>257</sup> El sistema de secciones, de origen francés, tuvo su época de esplendor durante el siglo XIX. Consistía en una división del trabajo en dos, tres, cuatro o más secciones, integradas cada una de ellas por igual número de miembros y cuya asignación a una u otra sección se hacía por un procedimiento sin relevancia política. Simultáneamente, todas las secciones estudiaban los asuntos que se trataban en el orden del día y después de la deliberación cada una de ellas nombraba un relator de mayoría y otro de minoría, la deliberación del Parlamento se iniciaba con la exposición de las distintas secciones (Cárdenas, 1999).

<sup>258</sup> En cualquiera de estos dos casos la finalidad consistía en obtener información sobre algún asunto concreto concerniente a los trabajos parlamentarios.

<sup>259</sup> Las comisiones legislativas en su origen eran excepcionales y totalmente subordinadas a la Cámara, creadas *ex profeso* para conocer lo que ordinariamente el Parlamento no podría con sus procedimientos regulares y compensar así el desequilibrio que suponía un Ejecutivo mucho mejor informado. La excepcionalidad y la finalidad informativa se manifestaron, desde el origen, como rasgos característicos de las comisiones (Medina, 1994: 23).

La democratización del parlamentarismo a mediados del siglo XIX acentuó la implantación del modelo de comisiones<sup>260</sup> gracias, en parte, a la pérdida de centralidad del pleno y de los diputados en la actividad legislativa motivada por la consolidación de los partidos políticos como estructuras mediadoras de la representación política. Otro incentivo para la división del trabajo legislativo fue la necesidad de introducir cambios y reformas en el sistema institucional y legal para adaptarlo al acelerado proceso de modernización que evidenció al Parlamento como un órgano de movimientos poco ágiles, necesitado de eficacia en medio de la creciente y compleja actividad política.

Poco a poco las comisiones parlamentarias, en principio órganos *ad hoc*, temporales, eventuales y subordinados a la Cámara, pasaron a ser de constitución automática al comienzo de cada legislatura, estableciéndose en las leyes su permanencia, número, nombre y atribuciones dentro de las Cámaras haciéndose, de este modo, más independientes del pleno<sup>261</sup> (Medina, 1994: 33-34). La formación de comisiones, por 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 secretarías (Molinelli *et al*, 1999: 85). Por lo tanto, en las comisiones se analizan, debaten y transforman las iniciativas de todo tipo que llegan a las Cámaras, con profundidad, con tiempo y con un grado de discreción que facilita acuerdos. Todo lo cual permite que aquéllas puedan tomar decisiones más razonadas y eficaces.

Desde visiones más normativas, próximas al Derecho Constitucional, las comisiones legislativas son vistas como los órganos cuyas funciones son, principalmente, el análisis, estudio y redacción de documentos que son sometidos a la consideración del pleno. Así como el control y supervisión del funcionamiento de la Administración Pública. Sin embargo, dicho concepto es estrecho frente a la realidad actual de las comisiones legislativas, pues la evolución propia de los Parlamentos y de las mismas comisiones las ha llevado a ser algo más que simples órganos de análisis y preparación de dictámenes para los plenos de las Cámaras. Así, se

<sup>260</sup> El Parlamento en Asamblea fue el tipo de órgano característico del constitucionalismo del siglo XIX, el Parlamento en comisión lo es como figura destacada y prevaeciente del constitucionalismo contemporáneo (González, 2000). El Estado social ha significado un incremento formidable de medidas derivado del creciente intervencionismo de los poderes públicos y la complejidad de dichas medidas, para hacer frente a los nuevos problemas socioeconómicos, todo lo cual hubiese significado una paralización de las Asambleas parlamentarias. Se trataba, por tanto, de hacer frente y satisfacer las exigencias de racionalidad y de cantidad, con la posibilidad añadida de profundizar más en los asuntos y de lograr, en suma, la máxima eficacia (Daniel, 1997: 8).

<sup>261</sup> Asimismo, se fue extendiendo desde el Congreso de Estados Unidos, la práctica de referir legislación a las comisiones antes del debate en el pleno propiciada por el crecimiento de la carga de trabajo legislativo y la necesidad de dividir las tareas (Nacif, 2000: 36).

acepta que estos cuerpos orgánicos de los Parlamentos ya no se limitan a realizar las mencionadas funciones, sino que deberían de asumir y de hecho, en algunos casos ya lo hacen, un poder decisivo en ciertas materias (González, 2000).

La mayoría de las legislaturas nacionales están estructuradas en comisiones pero el tipo, funciones e importancia varía de acuerdo con los países. Como ejemplo extremo de esta situación está el caso de Estados Unidos, en cuyo Congreso las comisiones permanentes desempeñan las funciones esenciales de examen de proyectos de ley y la fiscalización de las actividades del poder Ejecutivo<sup>262</sup>. En el otro extremo está el Parlamento británico, cuyas comisiones *ad hoc* (temporales) realizan sólo un examen somero de los proyectos de ley y las comisiones permanentes desempeñan funciones limitadas de fiscalización. El resto de los países está en una posición intermedia en cuanto a la capacidad de influencia de las comisiones en el proceso legislativo (NDI: 1996). En referencia a los casos de este estudio, se puede decir que todos los países latinoamericanos organizan su trabajo a través de comisiones legislativas<sup>263</sup> las cuales poseen, como se verá a lo largo del texto, distintos grados de importancia y fortaleza dependiendo de los países.

La explicación a esta diversidad de papeles y relevancia de las comisiones puede abordarse desde tres puntos de vista. El primero está centrado en la relación que se establece entre las comisiones y el peso de los partidos políticos en los Parlamentos<sup>264</sup>. Desde este enfoque, se sostiene que las comisiones cuentan con más o menos predominio dependiendo de la fortaleza y disciplina de los partidos. De modo que, cuanto más fuertes y disciplinados sean los partidos, menor influencia tendrán las comisiones. Esto no significa que las comisiones no posean importancia dentro del proceso legislativo sino que la mayoría de los acuerdos serían negociados por encima de los miembros de las comisiones a nivel de grupo parlamentario o de cúpula partidista<sup>265</sup>. Sin embargo, no conviene olvidar que la

<sup>262</sup> Las comisiones de Estados Unidos son consideradas por los estudios como las más poderosas. Entre las razones por las cuales tienen poder está el alto nivel de institucionalización del sistema, que data de finales siglo XIX, la eficacia de las oficinas de apoyo y asistencia y prácticas como el *seniority* que facilitan la profesionalización de sus miembros.

<sup>263</sup> Las propias Constituciones, leyes o reglamentos de los países latinoamericanos muestran definiciones de lo que entienden por comisión legislativa. Los principales aspectos que resaltan son que se trata de órganos colegiados o grupos especializados de trabajo formados por legisladores para el estudio, asesoramiento, coordinación, consulta, etc. del pleno sobre aspectos propios del área de interés de la comisión. Lo más interesante de las definiciones «legales» es que marcan un perfil técnico de las comisiones, en detrimento de su carácter político.

<sup>264</sup> La relación entre partidos, comisiones y legisladores ha sido un tema recurrente en los estudios sobre comisiones. Las bases las sentó el ya clásico análisis sobre la Cámara de Diputados estadounidense de Cox y Mc Cubbins (1993). Éstos autores pusieron el foco de atención en la importancia que poseen las comisiones para los partidos políticos, profundizando en cómo los líderes de los grupos parlamentarios utilizan los puestos de las comisiones como un mecanismo de control-relación-redistribución con los legisladores del partido.

<sup>265</sup> Olson (1994:31), establece tres relaciones básicas entre partidos y comisiones: los miembros acceden a las comisiones a través de los partidos, las comisiones pueden ser el espacio en el 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 en el debate del plenario. Un ejemplo de Legislativos en los que

delegación total o parcial de funciones que hace la Cámara a las comisiones las convierte en portadoras, en mayor o menor medida, de poderes reales a diferencia de los grupos que no siempre tienen poder real dentro de la toma de decisiones al interior de una Asamblea ya que su capacidad de influencia está más bien relacionada con el número de sus miembros o con su participación dentro de la coalición que controla numéricamente el Parlamento. Además, la existencia de comisiones legislativas está regulada y estipulada por la normativa de todos los países, mientras que la referente a los grupos parlamentarios es escasa y a veces inexistente.

La segunda explicación a la variabilidad en las funciones e importancia del sistema de comisiones por país radica en las atribuciones que les otorgan los diferentes ordenamientos jurídicos ya que puede haber comisiones que, por ejemplo, en asuntos legislativos se limiten a emitir un informe sin carácter vinculante, mientras que, en otros países, las comisiones tienen la potestad de redactar el texto que será discutido por el pleno o desechar, de entrada, un proyecto de ley, tal como se vio en el capítulo 2.

Otra diferencia entre los sistemas de comisiones de los países la constituye el tipo de régimen que posee cada país. La propia lógica de funcionamiento del sistema parlamentario hace pensar que el Gobierno contará con el respaldo de la mayoría de los miembros de las comisiones y que éstos, a través de su labor, tratarán de promover las propuestas del Ejecutivo en el Parlamento. Un razonamiento parecido se puede aplicar a las comisiones de control, éstas tienen una capacidad mayor para que sus investigaciones acaben con la destitución de los inculcados en los Gobiernos presidencialistas debido a que el Ejecutivo puede no contar ni con mayoría en el Legislativo ni en las comisiones (Alcántara y Sánchez 2001).

Por lo tanto, en los Legislativos de los sistemas parlamentarios, las comisiones parecen tener una menor capacidad de influencia mientras que en los sistemas presidenciales, existe la posibilidad de que el bloque mayoritario del Legislativo no coincida con el partido o partidos que apoyan al Gobierno y que -en el trámite de comisiones- se introduzcan enmiendas de gran alcance a los proyectos de ley iniciados por el Ejecutivo. Lo anterior puede llevar incluso a que el Gobierno vete algunas leyes que han sido modificadas en las comisiones, a pesar de que la iniciativa pudiera ser suya en origen (Mustapic, 1995). En este sentido, a modo de hipótesis para trabajos posteriores, se puede afirmar que existe una relación entre la importancia de las comisiones legislativas y la preponderancia del Legislativo con respecto al Poder Ejecutivo. Las legislaturas que desempeñan una función decisiva en el proceso legislativo generalmente poseen comisiones más desarrolladas y

---

las comisiones pesan más que los partidos sería Estados Unidos en el que, al contar con partidos poco disciplinados y sin una estructura centralizada, las comisiones se convierten en importantes espacios de negociación. En el otro extremo se situaría México en la época de supremacía del PRI cuando, según Nacif (2000), los miembros de las comisiones se limitaban a ratificar las decisiones del partido.

activas; mientras que en las legislaturas más sometidas al Presidente, por lo general, las comisiones tienen menos poder (NDI: 1996).

La tabla 6.1 es un resumen de los distintos aspectos que ayudan a caracterizar las comisiones y que pueden ser potenciales elementos de análisis empírico. El estudio de todos estos aspectos excede a los límites de este trabajo cuyo objetivo, la clasificación de las comisiones latinoamericanas de acuerdo los criterios normativos-institucionales de los países, es mucho más modesto.

Tabla 6.1: ASPECTOS QUE CARACTERIZAN A LAS COMISIONES

Las comisiones constituyen, junto con los bloques partidistas o bancadas, el principal recurso organizativo con el que cuentan las Asambleas Legislativas.
Su forma de trabajo es más ordenada y productiva que la del pleno.
Su constitución introduce racionalidad en la función legislativa a través de la especialización en el conocimiento de los asuntos.
Permiten la diversificación funcional de las actividades de las Asambleas.
Atemperan las confrontaciones entre legisladores de partidos o grupos contrarios.
Cuando estas son estables e independientes son esenciales para el desarrollo de la especialización, profesionalización y acumulación de experiencia entre los legisladores.
Agilizan el procedimiento legislativo, por cuanto no es lo mismo que debatan cientos de miembros en una Cámara que unos pocos, supuestamente más especializados, en temas concretos.
Existen mayores posibilidades de control del Gobierno y de la Administración, siempre que la distribución de escaños permita que las minorías puedan ejercer ese derecho.
Con el sistema de comisiones se produce un menor enfrentamiento entre la mayoría y las minorías, entre el Legislativo y el Ejecutivo, en razón de un menor distanciamiento fruto de la convivencia, de los posibles consensos, de los pactos, etc., que necesariamente se producen entre los antagonistas. Este hecho puede llevar a que la oposición ejerza de forma menos eficaz las funciones de control y de fiscalización.
Las comisiones, a pesar de su apariencia técnica, responden a razones políticas.
Las comisiones se pueden convertir en feudos de ciertos diputados grupos o partidos.
La excesiva especialización de las comisiones puede traer trabas al trabajo legislativo antes que dinamizarlo, ya que la mayoría de leyes o asuntos de política pública comparten una serie de aspectos, lo que significa que tienen que ser tratados por muchas comisiones a la vez.
Sirven como espacio de negociación y de consenso entre distintos grupos políticos.
Pueden ser un buen espacio para optimizar la representación permitiendo la aproximación de los ciudadanos con los legisladores en temas de interés mutuo.
Dan la posibilidad de participar en las decisiones a los partidos minoritarios.
La creación de comisiones <i>ad hoc</i> puede ser usada como una manera de generar recursos materiales, humanos y de poder para sus miembros.

### III. TIPOS DE COMISIONES EN AMÉRICA LATINA

La clasificación más evidente de las comisiones legislativas es la ofrecida por las mismas leyes y reglamentos de los países. En este sentido, lo más común es la existencia de comisiones permanentes, temporales y de investigación. Atendiendo a las funciones que realizan e, independientemente del nombre que los distintos reglamentos y normas de los países dan a sus comisiones, en todos los países existen por lo menos dos tipos básicos de comisiones: las permanentes y las comisiones especiales o *ad hoc*<sup>266</sup>. Las comisiones permanentes se establecen por reglamento, con duración ilimitada, son integradas en cada legislatura según las formas previstas en las normas de cada cuerpo Legislativo y abordan cada una de ellas materias determinadas aunque pueden darse áreas de superposición<sup>267</sup>. Las comisiones especiales o *ad hoc* son las integradas para asuntos específicos, establecidos por el pleno. Una vez que los asuntos son analizados y dictaminados, la comisión nombrada pierde su razón de ser y deja de existir.

A estos dos tipos básicos se suelen unir, la comisión general o comisión de coordinación que, con funciones variables según país<sup>268</sup>, fue la comisión originaria en la génesis del Poder Legislativo (Martínez, 1997) y las comisiones de investigación, 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. Estas comisiones disponen de diversos medios, entre los que se encuentran: comparecencia de testigos, interrogatorios y petición de información a las autoridades o a las personas implicadas. Otros medios para el cumplimiento de sus tareas son visitas a obras, instituciones públicas, empresas privadas y, en general, a todos aquellos sitios relacionados con el trabajo encomendado (Cárdenas, 1999)<sup>269</sup>. Además, en algunos países está contemplada la posibilidad de que se establezcan subcomisiones. Por último, en los países bicamerales es común la existencia, además, de comisiones mixtas, bicamerales, interparlamentarias o intercamerales, que tratan proyectos de interés común para ambas Cámaras<sup>270</sup>.

<sup>266</sup> No obstante, en los países que se inspiran en el modelo británico estas dos categorías no están tan claramente establecidas y la distinción tiende, más bien, a marcar la composición y las competencias de las comisiones y no su duración (Daniel, 1997: 11).

<sup>267</sup> Entre las funciones básicas de las comisiones permanentes está la elaboración de proyectos de ley, el estudio y discusión de aquellos que le son remitidos con el propósito de sancionarlos con la emisión de un dictamen, a fin de que posteriormente se presenten a la plenaria para su respectivo debate. Realización de audiencias a personas y grupos sociales interesados en algún proyecto de ley o alguna pieza de correspondencia, para permitirle la participación a la ciudadanía y tomarla en cuenta a la hora en que la comisión tome alguna determinación (Martínez, 1997).

<sup>268</sup> Estas comisiones, dependiendo de cada país, reciben un nombre distinto. Asimismo están integradas de formas diferentes, bien por todos los miembros de la Cámara o por la Junta directiva o mantienen una composición proporcional y sus funciones pueden variar.

<sup>269</sup> Más información sobre las comisiones de investigación puede verse en el capítulo 3.

<sup>270</sup> Las comisiones mixtas paritarias son similares a las comisiones mixtas en su composición, la diferencia estriba en que éstas se crean con el objetivo de resolver diferencias relacionadas con

Una tipología basada estrictamente en las tareas de la comisión es la propuesta por Villacorta Mancebo (1989: 208-210). Según esa taxonomía hay comisiones técnicas que son las que deben deliberar sobre asuntos relacionados con unas materias determinadas y que pueden ser permanentes o especiales. Y, por otro lado, hay comisiones políticas, que son las creadas para asegurar la presencia del Parlamento en acontecimientos de trascendencia para la comunidad política a los que el pleno no puede atender. De modo que, los acuerdos que el pleno ha de adoptar son preparados por las comisiones o, en algunos casos excepcionales, sustituidos por acuerdos o decisiones de las propias comisiones. Además, están las comisiones de reglamento cuyo objeto es la aclaración previa de eventuales dudas relacionadas con el reglamento. También se dan las comisiones de peticiones que actúan *ad extra*, hacia la sociedad. A ellas les corresponde la preparación de los acuerdos del Pleno, la remisión a los órganos correspondientes que pudieran resultar competentes, o el archivo de las peticiones individuales o colectivas que supone el ejercicio del derecho fundamental de petición y, por último, las comisiones de investigación (Villacorta, 1989: 226-227).

Otra forma de elaborar una tipología de las comisiones es atendiendo a su *creación*: por ministerio de ley y por acuerdo del pleno; a su *permanencia*, para toda la legislatura, permanentes, o transitorias, especiales, en tanto se resuelve el objeto por el cual fueron creadas; a *la materia* que conocen: administrativas, de gobierno camaral, de funcionamiento interno, de estudio y consulta respecto al régimen y prácticas parlamentarias, de investigación, jurisdiccionales, y al *número de integrantes* determinado, determinable e indeterminado (Cárdenas, 1999).

Existen otros criterios clasificatorios que ahondan en características más sustantivas de las comisiones. Así Shaw (1979) distingue comisiones que realizan funciones decisoriales (decisiones en torno a legislación, la autorización y fiscalización de acciones administrativas) y aquellas que realizan acciones no decisoriales (socialización, reclutamiento, representación, movilización y entrenamiento). En un trabajo posterior (Shaw 1994: 78) planteó otra tipología agrupando a las comisiones de acuerdo a su grado de prestigio. Otra forma, no tanto de clasificación sino de análisis de las comisiones, consiste en estructurarlas a partir de la formación y de las funciones que cumplen. En esta línea, Casar (1998: 3) plantea como variables de formación de las comisiones a los siguientes elementos: clasificación, funciones, duración, número, jurisdicciones, tamaño, integración, representación de partidos políticos y *staff*. Como variables de funcionamiento, para esta autora, aparecen: las funciones de procedimiento interno y trámite legislativo donde se analizaría la formación y composición de las directivas de las comisiones, quórum,

---

la redacción de algún texto o, simplemente, para cumplir el mandato de elaborar un texto común sobre algún tópico que se encuentre en discusión. Éstas se disuelven automáticamente cuando la comisión se ha puesto de acuerdo en la redacción definitiva del texto y es aprobado por una de las Cámaras en sesión plenaria.

votación, reuniones, comparecencias, información, comisiones del Pleno, orden del trámite, remisión de los proyectos, dictámenes y enmiendas<sup>271</sup>. La tabla 6.2 resume las posibles tipologías de comisiones.

Tabla 6.2: TIPOS DE COMISIONES DE ACUERDO A LOS DIFERENTES CRITERIOS DE CLASIFICACIÓN

CRITERIO	TIPO DE COMISIÓN
Funciones	Comisiones permanentes Comisiones especiales ad hoc Comisión general Comisiones de investigación Comisiones bicamerales Subcomisiones  Decisionales No decisionales
Creación	Por ley Por acuerdo del pleno
Permanencia	Comisiones permanentes Comisiones transitorias, especiales o <i>ad hoc</i>
Materia	Comisiones administrativas Comisiones de gobierno cameral Comisiones de funcionamiento interno Comisiones de estudio y consulta Comisiones de investigación Comisiones jurisdiccionales
Número de integrantes	Determinado Determinable Indeterminado
Práctica	Comisiones técnicas (permanentes o especiales) Comisiones políticas Comisiones de investigación Comisiones de reglamento Comisiones de peticiones
Prestigio	Graduación del prestigio

Fuente: elaboración propia a partir de Daniel (1997), Martínez (1997), Cárdenas (1999), Villacorta (1989) y Shaw (1979).

<sup>271</sup> Para no encasillar las comisiones y aislar el impacto de las distintas coyunturas políticas en el trabajo de las instituciones, Fenno (1973) presenta una serie de variables que afectan al trabajo de las mismas. Estas variables, que también retoma Shaw (1994: 78), son: limitaciones de la composición (cada comisión se ve limitada de algún modo por los miembros que no están en ella, por los partidos, por los otros poderes y grupos de interés); objetivos de los miembros de la comisión (los miembros pueden querer reorientar la política pública de la nación a través de la educación y el trabajo, por ejemplo; o tener miras más estrechas en campos como Correos o la Administración Pública); premisas estratégicas (son los movimientos de los actores y las reglas de juego, por ejemplo, una comisión de gastos al tratar de reducir el presupuesto presidencial puede dar una imagen más responsable que el

Al analizar las normas concretas de los países que nos ocupan se constata que todos cuentan con comisiones permanentes, aunque el nombre que reciben puede variar. En todos ellos está contemplada la figura de comisiones que se mantienen a lo largo de las distintas legislaturas. También es habitual que existan comisiones especiales, surgidas en atención a temas concretos. Las únicas Asambleas en las que no se regula la existencia de comisiones *ad hoc* son la ecuatoriana<sup>272</sup> y la Cámara de Senadores de Paraguay. Por lo tanto, con las salvedades anotadas, podemos afirmar que en la gran mayoría de los países latinoamericanos está normada la existencia de los dos tipos de comisiones básicas: permanentes y especiales. En cuanto a la existencia de comisiones bicamerales, independientemente de los ámbitos de acción de las mismas, todos los países latinoamericanos cuyos Órganos Legislativos están compuestos por dos Cámaras, poseen comisiones bicamerales, excepto Brasil.

Sin embargo no todos los reglamentos contemplan la figura de la comisión general y de las comisiones de investigación. Éstas últimas no aparecen explícitamente como tales en algunas Cámaras debido a que son consideradas comisiones especiales o *ad hoc*. Por otro lado, la existencia de subcomisiones es un hecho infrecuente en los países de la región, tan sólo Bolivia, Costa Rica, México y Venezuela las contemplan. A pesar de la existencia de pautas comunes en el tipo de comisiones existentes en América Latina, es manifiesta la diversidad de cada sistema de comisiones por país. Esto lleva a que sea difícil establecer un criterio clasificatorio que contemple todas las variedades. En la última columna de la tabla 6.3, hemos introducido las comisiones que no se ajustan a la tipología establecida. Entre ellas están la comisión de labor parlamentaria<sup>273</sup> de la Cámara de Diputados de Argentina y las comisiones unidas<sup>274</sup> de este mismo país. En Chile, al igual que

---

Ejecutivo con el dinero de los contribuyentes); procesos de toma de decisiones (se refiere a quienes toman las decisiones en las comisiones y cómo se toman, por ejemplo, la forma en la que se distribuye el trabajo en subcomisiones); decisiones substanciales (puede haber ciertos acuerdos o procedimientos implícitos, por ejemplo, en los asuntos de política internacional los miembros de las comisiones legislativas tienden a ser respetuosos con los deseos del Presidente).

<sup>272</sup> En este país, el art. 134 de la Constitución prohíbe expresamente la creación de comisiones temporales.

<sup>273</sup> Las funciones de esta comisión son preparar los planes de labor parlamentaria, preparar el orden del día con los asuntos despachados por las comisiones, fijar los horarios de votación en función de los temas del orden del día, informarse del estado de los asuntos en las comisiones y promover las medidas prácticas para la agilización de los debates en las comisiones y en el recinto, considerar y resolver los pedidos de pronto despacho y las consultas de los bloques, de los diputados y de las comisiones, determinar la forma de votación, considerar y resolver acerca de los homenajes que deseen rendir los diputados y autorizar a la presidencia de la Honorable Cámara para cursar al Poder Ejecutivo asuntos (art. 59, RIHCDN).

<sup>274</sup> En el reglamento de la Cámara de Diputados de la nación Argentina (arts. 61 y 84) se establece que cuando un asunto sea de carácter mixto, corresponde su estudio a las respectivas comisiones, las cuales podrán abordarlo reunidas al efecto o iniciar por separado ese estudio, con aviso a la otra u otras; pero el anteproyecto deberá ser sometido al despacho en pleno de las comisiones a que haya sido destinado el asunto. En el Senado argentino, su reglamento (art. 83, RHSN), determina que cada asunto

en Argentina, la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores cuentan con la figura de comisiones unidas a las que se suman una comisión de régimen interno, administración y reglamento y una comisión de hacienda. En Colombia el Poder Legislativo, además de comisiones permanentes, especiales y de investigación, posee comisiones legales y comisiones accidentales.

Costa Rica es un país que cuenta con una gran diversidad en su sistema de comisiones, además de las contempladas en la tabla, existen comisiones especiales mixtas y comisiones con potestad legislativa. Por su parte, Ecuador contempla una comisión de legislación y codificación que tiene la particularidad de que sus miembros no son legisladores. Guatemala tiene una comisión de apoyo técnico, creada como asesoría técnica para las comisiones y comisiones singulares para cumplir con cometidos ceremoniales, de etiqueta o representación del Congreso en actos diversos (art. 33, LOOL). En México, el Senado establece las comisiones jurisdiccionales que intervienen en los procedimientos de responsabilidad de servidores públicos y las comisiones conjuntas. La Cámara de Diputados paraguaya establece una comisión de procedimientos<sup>275</sup>, cuyas atribuciones son similares a la comisión de labor parlamentaria de Argentina al proponer planes de labor parlamentaria, y el Senado de este país además de una comisión de estilo, contempla el establecimiento de comisiones nacionales conformadas por senadores, diputados y miembros de entidades públicas o privadas (arts. 50-91, RIHS). Por último Venezuela posee comisiones ordinarias creadas con carácter estable y continuo para el tratamiento y examen de asuntos vinculados al ámbito parlamentario (art. 46, RIDAN). Siguiendo el criterio de las funciones y de acuerdo con las normas institucionales recogidas en los reglamentos de los países latinoamericanos, hemos clasificado a las comisiones de los países latinoamericanos como aparece en la tabla 6.3.

---

o proyecto se destinará a una sola comisión pero que la Presidencia de la Cámara puede resolver que pase a estudio de más de una cuando, a su juicio, así lo aconseje la naturaleza del asunto. En este caso, las comisiones procederán reunidas. Cuando la trascendencia del asunto o algún otro motivo especial lo requiera, la comisión en que se halle radicado puede solicitar el estudio conjunto con otra comisión, lo que debe decidir la Cámara en el acto.

<sup>275</sup> Sus funciones son proponer planes de labor parlamentaria, proyectar el orden del día con los asuntos que hayan sido despachados por las comisiones, informarse del estado de los asuntos en las comisiones, promover medidas prácticas para la coordinación y agilización del trámite de los proyectos de leyes, resoluciones y declaraciones y convocar sesiones extraordinarias (art. 137, RIHCD).

Tabla 6.3: LAS COMISIONES LEGISLATIVAS LATINOAMERICANAS SEGÚN EL CRITERIO *FUNCIÓN*

País	Cámara	Perma- nentes	Especiales <i>ad hoc</i> <sup>1</sup>	Gene- ral	Investi- gación	Bicame- rales	Subco- misiones	Otras
Argentina	Diputados	√ (45)	√	√	√	√		*
	Senado	√ (47)	√			√		*
Bolivia	Diputados	√ (12)	√			√ Comités (30)		
	Senado	√ (10)	√			√ Comités (11)		
Brasil	Diputados	√ (18)	√	√	√		√ <sup>2</sup>	*
	Senado	√ (6)	√	√		√ <sup>2</sup>	*	
Chile	Diputados	√ (18)	√			√		*
	Senado	√ (19)	√			√		*
Colombia	Representantes	√ (7)	√		√	√		*
	Senado	√ (7)				√		*
Costa Rica		√ Ordinarias (7)	√		√		√	*
		√ Especiales (10)						
Ecuador		√ (19)						*
El Salvador		√ (14)	√	√				
Guatemala		√ (23)	√	√				*
Honduras		√	√	√	√		*	
México	Diputados	√ (23)	√		√	√	√	
	Senado	√ (29)	√	√	√	√		*
Nicaragua		√ (17)	√		√			
Paraguay	Diputados	√ (22)	√	√		√	*	
	Senado	√ (13)		√		√		*
Perú		√ (26)	√	√				
Uruguay	Representantes	√ (16)	√		√	√		
	Senado	√ (16)	√		√	√		
República Dominicana	Diputados	√ (23)	√	√		√		
	Senado	√ (30)	√	√		√		
Venezuela		√ (15)	√	√			√	*

Fuente: elaboración propia a partir de las bases de datos del Proyecto «El Parlamento en América Latina. Rendimiento del Poder Legislativo».

Entre paréntesis el número de comisiones.

<sup>1</sup> En muchos países las comisiones de investigación son consideradas como comisiones especiales y no se establece en los reglamentos la distinción entre ambas.

<sup>2</sup> Las subcomisiones en Brasil son creadas por las comisiones permanentes y pueden ser subcomisiones permanentes, en ambas Cámaras y subcomisiones especiales (en el caso de la Cámara de Diputados) y temporales (en el Senado Federal) (art. 29, RICD y art.73, RISF)

\* Argentina: (diputados) comisión de labor parlamentaria, comisiones unidas.

Brasil: comisiones externas.

Chile: (diputados) comisiones unidas, comisiones mixtas, comisión de régimen interno, administración y reglamento, comisión de hacienda. (Senado): comisiones unidas, comisiones mixtas.

Colombia: (diputados) comisiones legales, comisiones accidentales, comisión legal de cuentas. (Senado): comisiones legales, comisiones accidentales, comisión de instrucción.

Costa Rica: comisiones especiales mixtas, comisiones con potestad legislativa plena, comisiones especiales mixtas.

Ecuador: comisión de codificación.

Guatemala: comisión de derechos humanos, comisión de apoyo técnico, comisiones singulares.

Honduras: comisión de estilo.

México: (Senado) comisiones jurisdiccionales, comisiones conjuntas.

Paraguay: (diputados) comisión de procedimientos. (Senado) comisión de estilo, comisiones nacionales.

Venezuela: comisiones ordinarias.

## IV. DURACIÓN DE LAS COMISIONES Y DEL MANDATO DE SUS MIEMBROS

La vigencia de las comisiones está estrechamente relacionada con su tipo. En el caso de las comisiones especiales o *ad hoc* éstas duran hasta que se resuelve el asunto para el que fueron creadas. Mientras que en las comisiones permanentes, si bien sus cometidos y sus nombres se mantienen legislatura tras legislatura, la conformación de sus miembros es variable, estableciéndose por un período de tiempo fijo, el mismo que puede ser toda la legislatura o una fracción de ella. En la mayoría de los países (Bolivia, Brasil, Costa Rica, Guatemala, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana) las comisiones se nombran para un período de un año, coincidiendo con el período de sesiones. Los países con duración intermedia son Ecuador y Colombia, en el que mantienen su vigencia por dos años. En Chile, Costa Rica (en el caso de las comisiones legislativas permanentes), Uruguay, Honduras y México<sup>276</sup> el período legislativo y el de las comisiones coinciden, de modo que éstas mantienen su composición hasta la próxima renovación de la Cámara. Mención especial merece Argentina que renueva parcialmente sus Cámaras cada dos años, período de duración que también se establece para las comisiones, al igual que el Senado chileno, en el que la renovación parcial se produce cada cuatro años y las comisiones mantienen esa vigencia. En los casos de legislaturas bicamerales, el tiempo por el que permanecen constituidas las comisiones es el mismo para ambas Cámaras (ver tabla 6.4).

En resumen, existen tres posibilidades en cuanto a la duración de los períodos de sesiones de una comisión. La primera, es la duración mínima de un año que coincide con el período de sesiones, la segunda es un número de años intermedio sobre el total del período legislativo y la tercera es que la duración de la legislatura y el período de las comisiones sea el mismo. La vigencia del período de funciones de una comisión posee dos interpretaciones contrapuestas. Por un lado, puede ser positivo para el funcionamiento de las mismas que su período coincida con el del Parlamento ya que fomentaría la profesionalización y especialización legislativa de sus miembros<sup>277</sup> y, por otro lado, ofrecería estabilidad y certidumbre a la Cámara ya que no se tendrían que formar alianzas y pactos cada año para redistribuir las comisiones. Sin embargo, en defensa de los períodos cortos se puede afirmar que brindan más oportunidad de participación de los legisladores, favorecen la rotación del poder evitando la acumulación excesiva de éste por parte de algún sector de la Cámara y brindan la oportunidad de que se reestructuren las coaliciones de apoyo u oposición al Ejecutivo.

<sup>276</sup> A pesar de que el Senado dura en funciones el doble de tiempo que los diputados, las legislaturas se cuentan a partir de la renovación de la Cámara de Diputados.

<sup>277</sup> De esta manera, la permanencia y especialización adquieren verdadero relieve, ya que cuando los parlamentarios son cambiados con frecuencia de unas comisiones a otras, la especialidad puede resultar eventual y aleatoria, desaprovechando conocimientos adquiridos durante la actividad en una misma comisión (Villacorta, 1989: 245).

Tabla 6.4: VIGENCIA DE LAS COMISIONES Y PERÍODO DE LA CÁMARA

País	DIPUTADOS		SENADORES	
	Cámara	Comisiones	Cámara	Comisiones
Argentina	4 años *	2 años	6 años **	2 años (hasta la próxima renovación del Senado)
Bolivia	5 años	1 año	5 años	1 año
Brasil	4 años	1 año	4 años	1 año
Chile	4 años	4 años	8 años	4 años (hasta renovación de l Senado)
Colombia	4 años	2 años	4 años	
Costa rica	4 años	4 años (legislativas permanentes) 1 año el resto		
Ecuador	4 años	2 años		
El Salvador	3 años			
Guatemala	4 años	1 año		
Honduras	4 años	4 años		
México	3 años	3 años	6 años	3 años
Nicaragua	5 años	1 año		
Panamá	5 años	1 año		
Paraguay	5 años	1 año	5 años	1 año
Perú	5 años	1 año		
República Dominicana	4 años	1 año	4 años	1 año
Uruguay	5 años	5 años	5 años	5 años
Venezuela	5 años			

Fuente: elaboración propia a partir de las bases de datos del Proyecto «El Parlamento en América Latina. Rendimiento del Poder Legislativo».

\* La Cámara se renueva por mitades cada bienio, los legisladores elegidos para la primera legislatura se reúnen y se sortea con el fin de elegir a los que deben salir en el primer período.

\*\* Se renueva a razón de una tercera parte de los distritos electorales cada dos años, decidiéndose por suerte y en reunión, quienes deben salir en el primero y segundo bienio.

## V. FORMA DE INTEGRACIÓN DE LAS COMISIONES Y ELECCIÓN DE LAS DIRECTIVAS

Ya hemos comentado el déficit de estudios sobre el sistema de comisiones de los países latinoamericanos. Por ello, en cuanto a la forma de integración de las comisiones hemos tomado como referencia algunos de los conceptos desarrollados por los autores que analizan el Poder Legislativo estadounidense. País que, al igual que nuestros casos de estudio, posee un sistema de gobierno

presidencialista<sup>278</sup>. Santos (1999) realiza una clasificación de los distintos enfoques existentes en la literatura referente a la asignación de los miembros en las comisiones estadounidenses. El primero de ellos, predominante hasta la década de 1970, centraba la explicación de la formación de las comisiones legislativas en la estrategia individual de los legisladores para asegurar su carrera política y profesionalización, dando una mínima importancia al papel de los partidos políticos. El segundo enfoque de estudio, abanderado por Cox y McCubbins (1993), surge como respuesta a la primera corriente explicativa, afirmando que los líderes de los partidos utilizan la asignación de puestos en las comisiones para alcanzar los objetivos colectivos del partido. De este modo, los partidos funcionarían como una especie de *cártel* al interior del Congreso y las comisiones tendrían un papel fundamental dentro del entramado de intereses conjuntos que teje el partido dentro del Legislativo. Por último, existe una línea interpretativa que defiende una posición intermedia, al sostener que si bien la fidelidad al partido es importante, también lo es la experiencia legislativa de los legisladores, ya que de ésta dependerá la calidad de su trabajo.

Estos planteamientos en la asignación de los representantes a las comisiones tienen que ser contextualizados dentro del modelo analítico predominante en la literatura norteamericana que explica el comportamiento de los legisladores desde una perspectiva de elección racional. Desde esta lógica los congresistas actúan con el fin de asegurar su carrera política y su reelección. Si bien estos aportes son ilustrativos y contribuyen al trabajo que aquí se presenta, hay que recalcar la existencia de factores determinantes que marcan diferencias sustanciales con los países latinoamericanos.

Uno de ellos es el tipo de partidos políticos. Existen claras diferencias organizativas entre los partidos estadounidenses y latinoamericanos y europeos. La mayoría de estos últimos cuentan con estructuras burocratizadas y centralizadas, a diferencia de los partidos estadounidenses en los cuales tienen un gran peso dentro del esquema organizativo la obtención de recursos para las campañas electorales. Este hecho impacta en el trabajo legislativo de los representantes y en el tipo de intereses que defienden. Además, el proceso de selección de candidatos es más descentralizado en Estados Unidos que en otros sistemas políticos, a pesar de que en muchos partidos y países se han introducido elecciones primarias como mecanismo de nominación de candidatos.

Otro elemento que marca diferencias es el sistema electoral. En el caso estadounidense es predominante el sistema mayoritario con distritos electorales pequeños, medidos de acuerdo con su magnitud. Este sistema, a la larga, ha propiciado estrategias políticas centradas en satisfacer las demandas específicas del

<sup>278</sup> La literatura sobre la formación de las comisiones legislativas en los países con gobiernos parlamentarios tiene menos valor inferencial para este trabajo porque su funcionamiento y estructuración está más determinado por la mayoría legislativa que sustenta el gobierno lo cual resta el nivel de incertidumbre que se observa en los Legislativos presidencialistas.

electorado del distrito. Además, el sistema ha fomentado la carrera política individual de los representantes, centrada en la reelección consecutiva, incentivándose el desarrollo de candidatos y políticos fuertes, mientras que en América Latina y Europa, los sistemas electorales han cooperado para fortalecer a los partidos<sup>279</sup>.

El grado de institucionalización de las comisiones legislativas también es muy diferente en un caso y en los otros. En Estados Unidos, al ser uno de los ejes de poder del Parlamento, las comisiones legislativas están fuertemente consolidadas y estructuradas<sup>280</sup>. Entre los mecanismos que han contribuido a esta consolidación, fortaleciendo su peso estructural dentro del Congreso está el *seniority* que, entre otros efectos, otorga una mayor estabilidad a la composición de las comisiones. Este panorama de regularidad<sup>281</sup> y estabilidad institucional se contrapone al de muchos países latinoamericanos, cuyas democracias son relativamente recientes. A este hecho se une el que los regímenes democráticos latinoamericanos han sido objeto de profundas reformas en su estructura institucional que, en algunos casos, ha supuesto la renovación completa de sus textos constitucionales. Además, las normas dejan sin regular elementos relativos a la formación de las comisiones, abriendo así la puerta a sistemas de comisiones coyunturales que, por lo general, son renovados al arribar una nueva mayoría política a la Cámara.

Un último elemento diferenciador es el grado de profesionalización. En los estudios sobre el sistema de comisiones de Estados Unidos es tema recurrente el análisis de la función de profesionalización que éstas cumplen la cual se ve favorecida por la presencia de políticos de carrera que buscan especializarse en ciertos temas de política pública. La profesionalización de los recursos humanos a través de las comisiones también se ve secundada por los obstáculos existentes en el acceso y movilidad de los miembros entre las distintas comisiones. En América Latina, los estudios sobre profesionalización política son más bien escasos, pero muestran que los políticos tienen patrones de profesionalización en los que no es predominante la especialización en ciertos temas sino la rotación en distintos cargos. Por lo tanto, mientras que el esquema de profesionalización estadounidense se asienta en la reelección y la permanencia de los legisladores en las mismas comisiones legislativas, en América Latina las tasas de reelección legislativa son relativamente bajas<sup>282</sup> y el sistema de comisiones se estructura políticamente de acuerdo con la representación partidista de las Cámaras. Los países europeos estarían en una posición intermedia, si bien es más común encontrar políticos profesionales sus

<sup>279</sup> En América Latina existe una amplia gama de sistemas electorales que combinan las distintas fórmulas de asignación de escaños, mecanismos de voto y estructuración de listas.

<sup>280</sup> Muchas datan de finales del siglo XIX.

<sup>281</sup> La última gran reforma del modelo de comisiones data de la década de 1970. Ésta marcó un antes y un después al introducir las subcomisiones como parte de la forma organizativa.

<sup>282</sup> Incluso en algunos países no está permitida la reelección legislativa como en México o Costa Rica. Más sobre este tema se puede ver en Carey (1998).

carreras están fuertemente vinculadas al partido al que pertenecen (Best y Cotta, 2000).

Dammgaard (1995: 322) afirma, a partir del análisis de la distribución de los puestos de las comisiones en Europa que éste responde a pactos entre los distintos partidos políticos lo que conlleva a que la estructura de oportunidades para acceder a las comisiones esté controlada por éstos. A pesar de ello, no se trata únicamente de una relación unidireccional entre los legisladores y el partido ya que existe un control multidireccional establecido a través de una intrincada red de complejas relaciones entre los individuos y las organizaciones, tal como se puede observar en la siguiente tabla 6.5.

Tabla 6.5: VARIABLES QUE AFECTAN AL CONTROL PARTIDISTA DE LOS MIEMBROS DE LAS COMISIONES

	Miembros del Legislativo	Partidos
Metas de los actores	Reelección Promoción	<i>Government office</i> Influencia política Utilidad partidista
Asignación a comisiones	Preferencias Experiencia <i>Seniority</i> Lealtad	Control final Demandas sistemáticas
Trabajo en comisiones	Especialización partidista Representación de intereses	Aprobación de negociaciones Aprobación de compromisos
Sanciones	Reacciones anticipadas	Sanciones positivas Sanciones negativas

Fuente: Damgaard (1995: 322).

Siguiendo con el tema de la integración de las comisiones pero desde la perspectiva de diseño institucional, se puede afirmar que la asignación de los miembros a las comisiones en los casos latinoamericanos gira en torno a dos ejes básicos<sup>283</sup>: el mantenimiento de la proporcionalidad política de la Cámara al interior de las comisiones y la manera en que se designan a los integrantes de las mismas. Estos dos criterios suelen estar combinados en los distintos modelos de asignación<sup>284</sup>. El primero de los ejes está contemplado explícitamente en la

<sup>283</sup> Hemos estimado conveniente utilizar estos dos ejes a pesar de que en la literatura se pueden encontrar tres líneas de análisis, la primera, de proporcionalidad o depende del número total de parlamentarios de cada grupo parlamentario de modo que las comisiones reflejan la composición numérica, política e ideológica del Poder Legislativo (Martínez, 1997). La segunda de pluralidad o «cuidando que se encuentren representados los diferentes grupos parlamentarios» y la tercera «de oportunidad política» (Cárdenas, 2000). Si bien estos criterios pueden servir para un análisis más detallado, para los fines de este trabajo los dos ejes que se utilizan son suficientes.

<sup>284</sup> A partir de la introducción del sufragio universal, se procedió a establecer sistemas de reparto de los escaños que respetaran la proporcionalidad de los distintos grupos, asegurando así al

Constitución o leyes secundarias de la casi totalidad de países de la región. Estableciéndose en las mismas disposiciones que señalan el respeto a la proporcionalidad de los grupos políticos a la hora de conformar las comisiones<sup>285</sup>, si bien no se avanza detalladamente en cómo se producirá ésta y se utiliza un estilo de redacción bastante laxo, dejando la puerta abierta al juego de cálculos e intereses propios de la política. Las excepciones las constituyen los casos de la Cámara de Diputados brasileña y chilena, ambas Cámaras de Colombia, Panamá y Costa Rica en los cuales se establece un modelo de cálculo para la distribución de los puestos, aunque en algunos casos queda abierta la posibilidad de nombramientos de consenso, fruto de negociaciones entre bancadas<sup>286</sup>.

Este hecho parece ratificar la hipótesis de que en los sistemas de partidos con estructura y liderazgos relativamente centralizados, las comisiones mantienen cierto nivel de subordinación a los partidos<sup>287</sup>. En América Latina, además, así lo

---

partido dominante una mayoría suficiente y a las minorías, en cambio, una defensa efectiva de su punto de vista en el seno de la comisión. A partir de ahí, los grupos parlamentarios, cada vez más fuertes, se reservaron pronto el derecho a constituir las comisiones, la clave de la influencia parlamentaria, convirtiéndolo, en realidad, en un monopolio suyo, y de esta manera hicieron que los parlamentarios dependieran de ellos y se consumara el fraccionamiento de los Parlamentos (Villacorta, 1989: 240).

<sup>285</sup> Algunos estudios plantean como una alternativa válida para la integración de las comisiones la centrada en la figura del legislador, afirmando que se debe tener en cuenta, como criterio para la designación de una persona a una determinada comisión, las cualidades personales, conocimientos, competencia, preferencias, antigüedad de cada parlamentario y la importancia política de las comisiones y de los parlamentarios (Villacorta, 1989: 239).

<sup>286</sup> El modelo usado por la Cámara de Diputados de Chile para la distribución de asientos en las comisiones es el siguiente: se determinará un coeficiente fijo resultante de dividir el total de los cargos de todas las comisiones por el número de diputados de la corporación; este coeficiente se multiplicará por el número de diputados de cada partido y ese resultado señalará los cargos que le correspondan. (art. 213, RCD). Sin embargo, en el siguiente artículo (214, RCD) se deja abierta la composición a la propuesta de la mesa. En Colombia las comisiones permanentes se elegirán por el sistema de cociente electoral, previa inscripción de listas, sin embargo, si los partidos representados en la respectiva cámara se ponen de acuerdo en una lista total de las comisiones, o de algunas de ellas, éstas se votarán en bloque. En Panamá todas las comisiones podrán ser elegidas mediante la presentación de nóminas de consenso, siempre que contemplen la representación proporcional de la minoría (art.41, RORIAL). Si esto no ocurre, el procedimiento será el siguiente: el número total de legisladores que componen la Asamblea se dividirá entre el número de miembros de la comisión, cuyo resultado se denominará cociente de elección. Cada legislador votará por un candidato y se declarará electo el que haya obtenido un número de votos no menor al cociente de elección. Si después de adjudicadas la representaciones por razón del cociente quedan puestos por llenar, se declararán electos para ocuparlos a los que hubiesen obtenido el mayor número de votos (art. 42, RORIAL). En Costa Rica para la integración de las comisiones legislativas plenas, el Presidente de la Asamblea, a propuesta de los jefes de fracción, someterá al plenario una lista única que contenga la integración de las comisiones (art.53, RAL). En la Cámara de Diputados brasileña la representación numérica de las bancadas es establecida dividiéndose el número de miembros de la Cámara por el número de miembros de cada comisión y el número de diputados de cada partido o bloque parlamentario. El resultado del cociente final representará el número de lugares que cada partido o bloque parlamentario podrá obtener en cada comisión (art. 27, RICD).

<sup>287</sup> En México, los dirigentes de los grupos parlamentarios controlan a sus «delegados» en comisiones mediante su capacidad de elaboración de la lista de miembros de las comisiones. La principal fuente de control partidista sobre las comisiones es indirecta: el poderoso sistema de sanciones que pende sobre los legisladores, para quienes conseguir la promoción a cargos fuera de la Cámara es

avalan las normas institucionales al establecer la pertenencia a los mismos como el criterio de distribución de los puestos en las comisiones. En este sentido, a través del control de las comisiones, los líderes partidistas pueden repartir incentivos entre los legisladores y promover la disciplina (Morgenstern y Nacif, 2002; Mustapic, 2000; Jones, 2001).

Hay que tener en cuenta que la distribución de cargos en las comisiones vista de manera agregada puede resultar equitativa, ya que el porcentaje general de legisladores en comisión se correspondería con el porcentaje de representantes en el pleno. Sin embargo, no se debe pasar por alto la distribución de comisiones. Es decir, a qué comisiones son asignados los legisladores, especialmente los pertenecientes al partido o coalición del Gobierno y los pertenecientes a partidos de la oposición ya que las comisiones, si bien poseen mecanismos de funcionamiento, atribuciones y poderes similares, tienen diferentes grados de relevancia e influencia política. Así, dependiendo de los temas que traten, son más o menos deseadas por los partidos. Por lo general, las de mayor importancia (y más apetecidas) son las que tienen que ver con temas económicos, fiscales o presupuestarios y/o las encargadas del tratamiento del grueso de la legislación.

El estudio de las formas de trabajo de los Legislativos y la manera en que se reparte el poder dentro de los mismos son relevantes porque son los mecanismos a través de los cuales se forman los «grupos de privilegio»<sup>288</sup>. Tanto las comisiones legislativas como los grupos parlamentarios generan desigualdades en el acceso a los recursos y, por lo tanto, rompen la igualdad entre los integrantes de las Cámaras. Formar parte del sistema de comisiones permite a los diputados acceder al proceso de toma de decisiones al interior del Legislativo, sea esto a nivel de la elaboración de leyes, del control político o de la representación política<sup>289</sup>. Es por ello por lo que su control se convierte en uno de los objetivos de los grupos con representación parlamentaria, lo que transforma a las comisiones en fichas en

---

más importante que ampliar su esfera de influencia dentro de sus comisiones. Por lo tanto, las comisiones permanentes son cuerpos temporales y poco cohesivos, subordinados a las fuerzas políticas que dominan la Cámara de Diputados (Nacif, 2000: 58-59).

<sup>288</sup> Strom (1995: 62) introduce la idea de «grupos privilegiados», para determinar la influencia que distintos actores o grupos tienen en el funcionamiento del trabajo legislativo. Él parte de la idea de que todos los legisladores son electos iguales pero que toda regla de organización viola esa igualdad, o anonimato, esencialmente a través de la generación de uno o más grupos de privilegio. Sobre las comisiones legislativas y los partidos políticos afirma, refiriéndose al caso concreto estadounidense: «*Standing committees, for example can be overridden by a determined floor majority even under the decentralised procedure of the United States Congress. Party Leaders can be defeated by their own backbenchers. But the powers vested in committees and parties make these undertakings costly, risky and cumbersome*». Los elementos más importantes de la organización del trabajo legislativo son: la división entre Cámaras separadas, las comisiones legislativas, las cúpulas de los partidos y los espacios de liderazgo, como el Presidente, los portavoces, etc. Al hablar de cada una de las estructuras por separado, plantea que la «fortaleza» de estos grupos de privilegio varía de acuerdo a las atribuciones que se les otorga en cada caso nacional, pero que, más allá de lo fuertes o débiles que puedan ser, constituyen grupos de privilegio porque rompen con el principio de igualdad que en principio rige en el Legislativo.

juego al momento de construir alianzas. Si las comisiones son repartidas por la coalición mayoritaria de un Legislativo es de esperar que para ella se guarde los mejores puestos y las comisiones más influyentes.

Por lo tanto, aun cuando existen distintos sistemas de nombramiento formal, en la práctica, ante el enorme poder adquirido por los grupos parlamentarios, son éstos los órganos que designan entre sus componentes a los miembros de las comisiones en función de su importancia numérica. De esta manera, la intervención posterior de otro órgano parlamentario no hace sino ratificar formalmente la designación previa realizada por los grupos, con lo cual es muy fuerte su preponderancia, ya sea implícita o explícitamente reconocida<sup>290</sup>.

Los procedimientos utilizados en los países latinoamericanos para la designación de los miembros de las comisiones en América Latina son la elección por parte del pleno<sup>291</sup>, la nominación directa llevada a cabo por el Presidente y, por último, el nombramiento realizado por el Presidente o la junta directiva a sugerencia de los bloques legislativos (ver tabla 6.6). Lo más habitual en la región es que sea el pleno el que designe a los legisladores que compondrán cada comisión, así se realiza en trece Cámaras latinoamericanas. Ahora bien, existen algunas diferencias por país: tanto en Argentina como en Paraguay y, en ambas Cámaras, el pleno puede delegar esta facultad al presidente, en Chile es éste último el que propone el listado de componentes al pleno, en Perú ocurre lo mismo pero el Presidente previamente ha consultado con los grupos parlamentarios. Por último en México, son los mismos grupos, conformados en la Junta de Coordinación Política los que proponen el listado al pleno de la Cámara de Diputados y al del Senado.

La segunda opción más utilizada en los Parlamentos latinoamericanos es la elección directa por parte del Presidente o la mesa directiva, así está establecido en ocho Cámaras. En las restantes, el Presidente lleva a cabo una consulta con los grupos parlamentarios antes de designar a los miembros de las comisiones. Si tomamos en cuenta que los presidentes de las Cámaras latinoamericanas son los principales actores en el nombramiento de las comisiones de trece Cámaras legislativas y que,

<sup>289</sup> Es necesario subrayar que las decisiones de las comisiones no tendrán efecto únicamente en el interior de la Cámara en la que trabajan sino que de cierta forma trascienden a las relaciones con el Ejecutivo y a la sociedad misma.

<sup>290</sup> En Argentina, según los reglamentos de las Cámaras, la distribución de miembros según partido es aproximadamente proporcional a la cantidad de bancas de cada partido en la Cámara. Según los reglamentos la asignación de los miembros a las comisiones debe ser decidida por la Cámara, pero ésta puede delegar tal facultad en el Presidente, que es lo usual. A su vez, esta decisión del Presidente refleja realmente las decisiones de los bloques, quienes le hacen saber quién va a cuál (Molinelli, *et al*, 1999: 86).

<sup>291</sup> Es el sistema más tradicional de elección aunque sea una mera ratificación formal de las proposiciones de los grupos parlamentarios. Ofrece una mayor racionalización de la organización parlamentaria, pues permite a la Cámara reflexionar en su totalidad y no perder de vista el número o la importancia de las comisiones y la lista de los miembros que las han de componer (Villacorta, 1989: 240). En Legislativos de otros países se procede a la elección a través de una comisión especial o de selección, como es el caso de Estados Unidos o son los grupos parlamentarios los que nombran directamente a los comisionados (España, Italia, Alemania).

Tabla 6.6: ELECCIÓN DE LOS MIEMBROS DE LAS COMISIONES

Elección por parte del pleno	Elección por parte del Presidente de la Cámara o de la mesa directiva	Elección por parte del Presidente de la Cámara a sugerencia de los bloques
<p>ARGENTINA Cámara de Diputados Senado (ambas Cámaras pueden delegar esta facultad al Presidente (art. 14, RHSN y art. 29, RIHCDN)</p> <p>BOLIVIA: Cámara de Senadores (art. 46, RIHCS)</p> <p>CHILE Senado Cámara de Diputados (en ambas Cámaras la propuesta es realizada por el Presidente (art. 30, RS y art. 214, RCD)</p> <p>COLOMBIA Cámara de Representantes Cámara de Senadores</p> <p>MÉXICO Cámara de Diputados Senado (la propuesta es realizada por la Junta de Coordinación Política, art. 34, LOCGEUM)</p> <p>PANAMÁ (art. 42, RORIAL)</p> <p>PARAGUAY Cámara de Diputados Senado (ambas Cámaras pueden delegar esta facultad al Presidente art. 165, RIHCD y art. 12, RIHS)</p> <p>PERÚ (a propuesta del Presidente y previa consulta con los grupos parlamentarios (art. 34, RCRP)</p>	<p>BRASIL Cámara de Diputados (art. 26, RCD)</p> <p>COSTA RICA (art. 67, RAL)</p> <p>EL SALVADOR (art. 12, RIAL)</p> <p>HONDURAS (art. 26, RI)</p> <p>NICARAGUA (art. 27, EGAN)</p> <p>REPÚBLICA DOMINICANA Cámara de Diputados (art. 3, RICD) Senado (art. 8, RIS)</p> <p>URUGUAY Cámara de Senadores (art. 113, RCS)</p>	<p>BOLIVIA Cámara de Diputados (art.41, RIHCD)</p> <p>BRASIL Senado Federal (art. 78, RISF)</p> <p>GUATEMALA (art. 29, LEPP)</p> <p>URUGUAY Cámara de Representantes (art. 17, RCR)</p> <p>VENEZUELA (art. 44, RIDAN)</p>

Fuente: elaboración propia a partir de las bases de datos del Proyecto «El Parlamento en América Latina. Rendimiento del Poder Legislativo».

además, en otras 3 son los que proponen el listado de miembros al pleno, podemos afirmar que su papel es muy relevante en el sistema de comisiones de la región.

En cuanto a la elección de los directivos de las comisiones, en casi todos los países son los propios miembros de las comisiones los que eligen a sus autoridades, por lo general, un presidente, uno o varios vicepresidentes y un secretario. Este último, en ocasiones, no es legislador y ejerce a la vez funciones de asesoramiento. Durante el trabajo de campo que realizamos en los países, constatamos que para el nombramiento de estos cargos los legisladores integrantes de las comisiones no tienen mayor libertad de acción debido a que los cargos directivos son distribuidos previamente entre los partidos.

## VI. NÚMERO DE MIEMBROS DE UNA COMISIÓN

Ni el número de comisiones ni el número de integrantes de las mismas es determinante del buen funcionamiento del Poder Legislativo (Martínez, 1997). Sin embargo, un alto número de comisiones, puede llevar a situaciones como la asignación de legisladores a múltiples comisiones, práctica que limita la especialización dentro de las mismas, al dispersar las áreas de interés de sus miembros y, sobre todo, disminuir la motivación de los legisladores para proteger la jurisdicción y la autoridad de las comisiones (Nacif, 2000: 39).

En cuanto al número de integrantes y tomando en cuenta que las comisiones tienen como objetivo principal facilitar y agilizar el trabajo legislativo, es recomendable que éste no sea excesivo ya que se podrían dar situaciones complicadas para la consecución de consensos lo que las asemejaría a los plenos. Sin embargo, también es cierto que los miembros de una comisión tienen que dar cabida a los distintos grupos con representación legislativa. Sólo así se brinda un efecto legitimador al sistema de comisiones a la vez que se permite la incorporación de las opiniones de los distintos grupos a las comisiones. Por lo tanto, en cuanto al número de integrantes, las comisiones afrontan el reto de integrar la necesaria representatividad de las fuerzas políticas con la generación de consensos.

Como hemos comentado anteriormente formar parte de una comisión significa para el legislador el acceso a una serie de recursos lo cual hace suponer que todos los representantes, o la gran mayoría, posean la legítima aspiración de formar parte de una comisión. A partir de este enunciado, cabe esperar la existencia de una relación proporcional entre el tamaño de la Asamblea y la cantidad de comisiones e integrantes de las mismas. En América Latina, el 33% de las Cámaras analizadas (ver tabla 6.8) poseen entre 16 y 18 comisiones y los tamaños de las Asambleas dentro de este mismo porcentaje son variables. Para explorar si el tamaño de los Congresos guarda relación con el número de comisiones existente, hemos realizado un análisis de correlación del que se desprende que, al menos estadísticamente, no existe una relación entre el tamaño de las Asambleas y el

Tabla 6.7: CORRELACIÓN ENTRE TAMAÑO DE LA ASAMBLEA Y NÚMERO DE COMISIONES

		Tamaño Asamblea	Número de comisiones
Tamaño Asamblea	Correlación de Pearson	1.000	0.357
	Sig. (bilateral)	.	0.146
	N	18	18
Número de comisiones	Correlación de Pearson	0.357	1.000
	Sig. (bilateral)	0.146	.
	N	18	18

Fuente: elaboración propia a partir de las bases de datos del Proyecto «El Parlamento en América Latina. Rendimiento del Poder Legislativo».

número de comisiones (ver tabla 6.6). Por lo tanto, el que una Asamblea esté integrada por muchos miembros no significa que el número de comisiones que se establezcan tenga que ser necesariamente más alto que el de una con menor número de legisladores. Esta ausencia de relación puede estar motivada por las Cámaras Altas ya que, a pesar de contar con menos integrantes que las Cámaras de Diputados, se ven «forzadas» a establecer un número similar de comisiones, con el fin de establecer los debidos interlocutores y facilitar los procesos legislativos, de investigación y/o control.

Por otro lado, sí podemos afirmar que hay una evidente relación (0,82) entre el tamaño de la Asamblea y el número promedio de integrantes de cada comisión (ver tabla 6.7). Esta relación viene a indicar que en las Cámaras con mayor número de legisladores, las comisiones poseen, por término medio, un número de integrantes superior al de las Asambleas más pequeñas.

Son muy pocos los países que ponen una limitación explícita sobre el número de comisiones a las que tiene que pertenecer un diputado. En Costa Rica, ningún diputado puede pertenecer a más de tres comisiones con potestad legislativa. En la Cámara de Diputados de México y en las Asambleas de Nicaragua y Venezuela el límite máximo es de dos, en este último país, todos los diputados tienen que formar parte de al menos una comisión.

Ante la diversidad existente entre las Cámaras de la región, hemos elaborado la tabla 6.8 en la cual presentamos los promedios del número de componentes de las comisiones permanentes para algunos países. De la información presentada cabe resaltar que el 50% de los casos estudiados tienen como tamaño medio de las comisiones entre 5 y 10 integrantes, mientras que la otra mitad se distribuye en un rango que va desde 10 integrantes a 29. Otro valor interesante, es el cálculo del número de comisiones al que tendría que pertenecer cada representante, tomando en cuenta el tamaño de la Asamblea (NCL). En el 55,6% de los casos, los diputados tendrían que pertenecer entre 2 y 4 comisiones. En el extremo inferior está el Congreso Nacional de Ecuador en el que cada congresista tendría que pertenecer a una media de 1,2 comisiones y en el extremo superior el Senado de la

Tabla 6.8: CORRELACIÓN ENTRE TAMAÑO MEDIO DE LA COMISIÓN Y TAMAÑO DE LAS ASAMBLEAS

		Tamaño medio comisión	Tamaño asamblea
Tamaño medio comisión	Correlación de Pearson	1.000	0.822
	Sig. (bilateral)	.	0.000**
	N	18	18
Tamaño Asamblea	Correlación de Pearson	0.822	1.000
	Sig. (bilateral)	0.000**	.
	N	18	18

\*\* La correlación es significativa al nivel 0,01 (bilateral).

Fuente: elaboración propia a partir de las bases de datos del Proyecto «El Parlamento en América Latina. Rendimiento del Poder Legislativo».

República Dominicana, donde cada senador tendría que estar presente en una media de 9,86<sup>292</sup> comisiones.

Estos indicadores pueden ser relacionados con las posibilidades de profesionalización y especialización de los legisladores, ya que si bien es relativamente fácil que los representantes ocupen dos o tres comisiones (en las que se abordan determinados temas) que pueden, incluso, guardar relación, no es muy probable que el congresista lleve a cabo su tarea con eficacia en 5, 7 ó 9 comisiones. Este «pluriempleo» legislativo llegaría incluso a generar dificultades en asuntos como la organización y coordinación adecuada de los horarios.

A la luz de los datos, se puede clasificar a los países tomando en cuenta si el número de miembros de una comisión es fijo o variable. En el caso de comisiones con un número variable de miembros, están los países que establecen un mínimo y un máximo de miembros (Argentina, Bolivia, Cámara de Diputados de Brasil, Guatemala, México, Paraguay, República Dominicana y Venezuela) mientras que en el resto de países con número variable no se especifica ninguna cantidad (El Salvador y Nicaragua). Los países en los que está establecido un número fijo de miembros en cada comisión, pueden dividirse en dos grupos. El de aquéllos que cuentan con el mismo número de integrantes para todas las comisiones (Ecuador, Chile) y el de los que varían, según la importancia de la comisión, su número de componentes (Senado Federal de Brasil, Colombia, Costa Rica, Panamá). En los países bicamerales, al contar las Cámaras Bajas con un menor número de componentes sus comisiones están integradas por menos senadores que las comisiones de las Cámaras de Diputados.

<sup>292</sup> Hay un senador en la República Dominicana que durante el período estudiado fue miembro de 23 comisiones. Sin ánimo de dudar de la capacidad del legislador, es muy difícil que, en este caso, el sistema de comisiones haya contribuido a la especialización legislativa.

Tabla 6.9: NÚMERO DE MIEMBROS Y TAMAÑO DE ASAMBLEAS Y COMISIONES  
EN LAS SESIONES DE 2002

	Número de comisiones de tipo permanente (NCP)	Total de miembros de comisión (TMC)*	Tamaño medio de las comisiones (ÑMC) (TMC/NCP)	Media de comisiones por legislador (MCL)** (TMC/TA)	Tamaño de la Asamblea (TA)
ARGENTINA					
Senado	47	563	11,98	7,82	72
Cámara de Diputados	45	1274	28,31	4,96	257
CHILE					
Cámara de Diputados	18	234	13,00	1,95	120
Cámara de Senadores	19	97	5,00	2,02	48
ECUADOR					
	18	126	7,00	1,02	123
EL SALVADOR					
	18	184	10,22	2,19	84
GUATEMALA					
	23	205	8,91	1,81	113
HONDURAS					
	53	364	6,87	2,84	128
MÉXICO					
Cámara de Senadores	29	309	10,66	2,41	128
NICARAGUA					
	18	167	9,28	1,80	93
PANAMÁ					
	21	155	7,38	2,18	71
PERÚ					
	28	367	13,11	3,06	120
PARAGUAY					
Cámara de Senadores	15	99	6,60	2,20	45
REPÚBLICA DOMINICANA					
Cámara de Diputados	23	448	19,48	2,99	150
Senado	30	286	9,53	9,86	29
URUGUAY					
Cámara de Senadores	15	101	6,73	3,37	30
Cámara de Representantes	16	234	14,63	2,36	99
VENEZUELA					
	16	323	20,19	1,96	165

\* Sumatorio del número de integrantes de todas las comisiones.

\*\* Cantidad de comisiones de las que tendría que forma parte cada legislador.

Fuente: elaboración propia a partir de las bases de datos del Proyecto «El Parlamento en América Latina. Rendimiento del Poder Legislativo».

Al relacionar al número máximo de integrantes de una comisión con el número total de miembros de la Cámara encontramos que, para las Cámaras Bajas, son las Cámaras de Diputados de Brasil y Argentina las que cuentan con comisiones integradas por un mayor número de legisladores. En el lado contrario, están Costa Rica y la Cámara de Diputados de República Dominicana, donde las comisiones están integradas por un número más bajo de miembros, ya que el mínimo permi-

tido es de tres<sup>293</sup>. En cuanto a las Cámaras Altas, vuelve a ser Argentina con 21 senadores en comisión la que marca el número más alto y el mínimo de tres senadores es compartido por el Senado de Bolivia y de República Dominicana (tabla 6.9).

## VII. ACERCA DE LA PROFESIONALIZACIÓN POLÍTICA Y LAS COMISIONES

Por último, hemos estimado conveniente incluir una reflexión acerca de la profesionalización legislativa al ser una de las cuestiones recurrentes en la literatura sobre comisiones. Desde estos estudios se mantiene que las comisiones son un espacio de especialización y profesionalización de los legisladores ya que a través del trabajo en un área determinada los diputados y senadores pueden adquirir ciertas destrezas que, a la larga, repercutirán positivamente en el proceso de toma de decisiones. Hay análisis que han demostrado que esto sucede, especialmente en Estados Unidos o en países parlamentarios en los que existen carreras políticas vinculadas al Legislativo.

No disponemos de suficientes datos sobre las carreras políticas de los legisladores latinoamericanos como para analizar el papel que juegan las comisiones en la vida política de los diputados o senadores; pero existen algunos elementos de juicio que pueden ayudar en el análisis de los efectos que tienen las comisiones en las carreras y que impiden la profesionalización de los legisladores.

Entre estos elementos está la posibilidad o no de reelección. Es muy difícil que un legislador pueda especializarse a través de la práctica continua de ciertas actividades y del contacto con determinados temas si su permanencia en el Legislativo es restringida. Como ejemplos de este hecho en América Latina, están Costa Rica y México. Por otro lado, no existe en ningún país de América Latina, instituciones de tipo *seniority* que garanticen a los legisladores el acceso privilegiado a las comisiones. Además, tal como se ha visto a lo largo del texto, la estructura de oportunidades dentro de los Legislativos latinoamericanos está controlada por los partidos y sus cúpulas, lo que hace que los legisladores, aunque puedan mantener un sistema de intercambio de intereses con la organización, dependan para el desarrollo de sus carreras de sus partidos, limitando su capacidad de acción. Los puestos dentro de las comisiones forman parte de las cuotas de poder que se reparten como incentivos para estructurar coaliciones al interior de los Parlamentos, lo cual genera dos efectos. Por un lado hace que la integración en una comisión responda a razones políticas antes que técnicas y que la continuidad de un legislador dependa de que su partido siempre esté en la coalición mayoritaria. A ello se une el modelo de nombramiento de algunos países que, como se ha visto en este trabajo, depende en muchos casos del Presidente del Congreso. Por último, otro elemento que impide a los legisladores de algunos países, como los argentinos o los

<sup>293</sup> Este número es el mínimo razonable permitido teniendo en cuenta que, muchas veces, se tomarán decisiones por votación y es necesario que exista un fallo dirimente.

senadores dominicanos, alcanzar niveles altos de profesionalización es la gran cantidad de comisiones en las que participan.

Tabla 6.10: NÚMERO DE MIEMBROS DE LAS COMISIONES LEGISLATIVAS PERMANENTES

País	Diputados	Senadores
Argentina	15 a 45	7 a 21
Bolivia	6 a 17	5 ó 3
Brasil	25 a 62	17 a 29
Chile	13	5
Colombia	33, 27, 19, 18	19, 15, 14, 13 y 14
Costa Rica	11, 9	
Ecuador	7	
El Salvador	Depende de la junta directiva	
Guatemala	5 a 8 y un representante de cada partido*	
México	Hasta 30	Hasta 15
Nicaragua	Depende de la junta directiva	
Panamá	7, 15**	
Paraguay	No menos de 6	Variable según los casos
República Dominicana	No menos de tres	No menos de tres
Venezuela	Número impar entre 11 y 25	

\* Sólo para los casos de las comisiones de Derechos Humanos y Apoyo Técnico.

\*\* Sólo para la comisión de presupuesto.

Fuente: elaboración propia a partir de las bases de datos del Proyecto «El Parlamento en América Latina. Rendimiento del Poder Legislativo».

## VIII. CONCLUSIONES

El presente capítulo ha profundizado en el sistema de comisiones de 18 países latinoamericanos. Si bien el estudio de las comisiones puede ser abordado desde numerosos puntos de análisis y poniendo el foco de atención en diversos elementos, para la elaboración de este capítulo se han elegido algunos factores por su carácter sustantivo como son: el tipo, duración, forma de integración y número de miembros de las comisiones. Sin embargo, admitimos la posibilidad de haber dejado de lado otros factores sumamente interesantes como la publicidad y el asesoramiento. Las unidades de análisis han sido las comisiones permanentes debido a que ofrecen más elementos de comparación y existe más información sobre ellas. Esta opción tiene una explicación simplemente operativa, siendo conscientes de que, el resto de comisiones, tratadas de forma más superficial, son igualmente importantes.

A partir de nuestro estudio podemos afirmar que en todos los países estudiados, los Congresos organizan su trabajo a través de comisiones. Sin embargo, las

características de las mismas y su funcionamiento presentan gran diversidad lo que hace difícil realizar una clasificación en la que se reflejen los elementos caracterizadores de cada sistema, es por ello por lo que hemos ido presentando clasificaciones o tipologías que resaltan las distintas particulares de los sistemas de comisión.

En cuanto a la forma de integración de las comisiones cabe resaltar que, aunque en los reglamentos de los países se recoge la necesidad de contemplar la proporcionalidad política de las Cámaras, también es muy importante, sino más, la capacidad de los bloques legislativos para imponer su criterio en la composición, al elaborar listas cerradas que posteriormente son ratificadas por el pleno. En relación al número de miembros y al número de las comisiones en América Latina existe una gran variabilidad en los países estudiados. Además, encontramos que no hay relación entre el número de comisiones y el tamaño de las Cámaras de modo que las Cámaras con más legisladores no tienen necesariamente un mayor número de comisiones permanentes. Sin embargo, sí existe una relación entre el número de legisladores de una Cámara y el promedio de legisladores que integran las comisiones.

En lo referente al número de integrantes y, tomando en cuenta que las comisiones tienen como objetivo principal facilitar y agilizar el trabajo legislativo, sería óptimo que éste no sea excesivo porque se podrían crear situaciones complicadas para la consecución de consensos o la organización del trabajo legislativo no cumpliéndose el objetivo de generar una instancia más ágil de negociación que el pleno de las Cámaras. Por otro lado, si las comisiones legislativas cuentan con un número muy elevado de integrantes aumenta la probabilidad de que los legisladores tengan que integrarse en un mayor número de comisiones dificultando la especialización, profesionalización, de los legisladores.

Sin embargo es necesario que el sistema de comisión de cabida a los distintos grupos con representación legislativa. Sólo así se brinda un efecto legitimador al sistema de comisiones a la vez que se permite la incorporación de las opiniones de los distintos grupos a las comisiones. En la integración de las comisiones hay que afrontar el reto de integrar la necesaria representatividad de las fuerzas políticas con la generación de consensos.

Para terminar consideramos que existen dos elementos centrales de estudio de las comisiones para futuros trabajos. El primero de ellos es la profesionalización legislativa, en especial, la vinculación que esta guarda con algunas características del sistema político como son la reelección legislativa, la fortaleza del sistema de partidos y las características profesionales de los legisladores. El otro elemento son las implicaciones que puede tener el sistema de división de poderes en la formación y desempeño de las comisiones legislativas. Así por ejemplo, la sola posibilidad de que el partido o partidos que apoyan al Gobierno sean distintos de los partidos mayoritarios del Legislativo, abre el camino para que los partidos de la oposición instrumentalicen las comisiones como un elemento de poder para enfrentarse al Ejecutivo.

## CONCLUSIONES FINALES

Como se ha citado en diferentes ocasiones a lo largo del presente libro, el estudio de los Parlamentos latinoamericanos ha sido objeto de un olvido histórico motivado, en gran parte, por los efectos de la atención académica de la denominada preponderancia presidencialista y por el escaso desarrollo de la poliarquía en la región. La débil presencia se ha reflejado en la frecuente usurpación del Poder Legislativo por parte de dictaduras o de juntas militares cuando no por el dominio absoluto por parte de partidos de vocación hegemónica que adulteraban las funciones legislativas. Solamente tras el éxito de los procesos de transición a la democracia iniciados hace un cuarto de siglo es cuando los Parlamentos han adquirido una centralidad incuestionable.

Ello coincide con el avance de la Ciencia Política como disciplina que plantea enfoques al estudio de los Parlamentos desde diferentes ángulos a los llevados a cabo por el Derecho y de los que este libro ha pretendido ser fiel reflejo. La adopción de una visión neoinstitucional junto con el manejo de datos obtenidos de la propia actividad parlamentaria producen resultados fecundos que son el hilo conductor de las páginas anteriores.

En este libro se ha abordado el estudio de los Parlamentos latinoamericanos bajo el supuesto de que éstos no pueden ser entendidos de forma aislada ya que su funcionamiento está profundamente vinculado a su posición que les confiere la forma de gobierno. De ahí que las funciones y el ejercicio de los Legislativos estén marcados por la relación que mantienen con su «contraparté»: el Poder Ejecutivo. Es por esta razón por la que en el primer capítulo se introdujeron las principales líneas teóricas desarrolladas en el estudio de las formas de gobierno, centrándonos en el presidencialismo y tratando de reflejar las distintas estructuras de incentivos generadas por esta forma de gobierno característica de todos los países latinoamericanos.

El principal elemento que se consideró para el análisis fue que en los sistemas presidencialistas la división de poderes genera un esquema de interacciones que conlleva que el Poder Ejecutivo y el Legislativo se necesiten mutuamente a la vez que se controlen y compartan poder. En este esquema de gobierno, ambas ramas poseen autonomía en su funcionamiento y tienen legitimidad propia lo que puede provocar que cada una de ellas posea una agenda. El riesgo de los sistemas de gobierno con poderes separados está en que se puede llegar al bloqueo en el proceso de toma de decisiones si no se da la suficiente cooperación con el otro lo cual genera el riesgo de que las políticas públicas no tomen forma. Desde el punto de vista de los Poderes Legislativos esta forma de gobierno brinda mayores incentivos para que éstos mantengan una posición fuerte frente al Poder Ejecutivo ya que, a diferencia de lo que ocurre en los sistemas parlamentarios, carece de estímulos para sostener al Gobierno, que puede debilitarse en situaciones en las que los legisladores disputen espacios de poder al Ejecutivo.

En los capítulos siguientes del libro, teniendo presente el contexto presidencialista, se profundizó en las funciones clásicas de los Parlamentos (legislativa, fiscalizadora y representativa) en un intento de revelar, a partir de los diseños institucionales, la manera en la que toman forma. De modo que se exploraron los procedimientos a través de los cuales se expresan cada una de las funciones, intentando plasmar el momento en que lo político está más o menos presente así como los distintos escenarios que las reglas imponen para la actuación política, tanto del Gobierno, como de los miembros del Poder Legislativo.

La sanción de las leyes es quizá la ocupación más conocida de los Parlamentos. El objetivo del capítulo referente a la función legislativa fue dirimir si las críticas generalizadas acerca de la debilidad de la institución parlamentaria en el cumplimiento de esa función son certeras. Para lograrlo se analizó el procedimiento legislativo de los países latinoamericanos, las actitudes de los diputados acerca de esta función y datos sobre la actividad legislativa y el papel de los Parlamentos y Gobiernos en la misma. Del examen del proceso legislativo latinoamericano se desprende que, además de otorgar la legitimación que implica el necesario paso de las leyes por el Parlamento, los Legislativos latinoamericanos poseen una gran variabilidad en sus procedimientos. Esta variabilidad, si bien no es un impedimento para el cumplimiento de su función legislativa, sí genera escenarios distintos de actuación de los actores políticos, traducidos en mecanismos más o menos arduos para ejercer influencia sobre la legislación, tal como queda reflejado en el capítulo.

Del análisis de las actitudes de los diputados latinoamericanos se evidenció que la función legislativa, en términos valorativos, no está en crisis ya que es percibida como muy relevante. Aunque no podemos concluir que la importancia otorgada a la misma tenga como efecto inmediato un buen cumplimiento de sus tareas legislativas si consideramos que es un indicador del esfuerzo con el que se afronta la función. Pero los datos que ayudan, de forma más esclarecedora, a concluir

que es un error afirmar la crisis de la función legislativa de los Parlamentos provienen de la misma actividad legislativa.

La información acerca de la productividad desveló, nuevamente, que existe una enorme variedad en el volumen de iniciativas y proyectos que reciben los Parlamentos latinoamericanos, marcada tanto por su tamaño, como por sus lógicas institucionales e históricas y, en algunos casos, por los ciclos electorales y la composición partidista del Parlamento. Además, se comprobó que no hay un vínculo claro en los países entre la cantidad de proyectos de ley que se presentan y la cantidad que se aprueban. Es decir, el mayor volumen de iniciativas no se traduce en un número mayor de leyes aprobadas.

Los datos expuestos también revelaron que los legisladores presentan más iniciativas legislativas que los Gobiernos y que su éxito, medido a través del porcentaje de éstas que son aprobadas, es muy inferior al del Ejecutivo aunque, en términos comparados, la tasa de éxito de los Ejecutivos latinoamericanos está alejada de la que consiguen los Gobiernos europeos. Sin embargo, al fijar el foco de atención en la participación que el Legislativo y el Ejecutivo tienen en leyes aprobadas descubrimos que el porcentaje que representan las leyes del Ejecutivo sobre el total aprobado no es tan alto. Es más, en algunos países es ampliamente superior el del Legislativo.

Consideramos que este capítulo ha ayudado a desmontar o, al menos, matizar la idea de la preponderancia presidencial así como la consideración de que en los Parlamentos latinoamericanos la función legislativa está en crisis ya que los mismos no actúan solamente como instancias ratificadores y legitimadoras de las leyes sino que también participan y ejercen influencia en el proceso y la producción legislativa.

En lo referente a la función de control y a los instrumentos que los Poderes Legislativos latinoamericanos poseen para ejercer la fiscalización del Gobierno, se defendió la postura de que el control parlamentario es un control político. Por lo tanto se abordaron los procedimientos cuya puesta en marcha no sólo buscan la sanción del cargo sometido a control sino también el debilitamiento político del Gobierno. El Parlamento puede ejercer control a través de todas las actividades que realiza y necesita de la publicidad para lograr efectos, ya que el destinatario último son los ciudadanos que deciden a quien apoyan en las próximas elecciones. Como toda acción del Poder Legislativo, el control parlamentario debe seguir un procedimiento regulado institucionalmente y su puesta en marcha depende de variables políticas como la composición partidista del Parlamento o la filiación política del Ejecutivo.

Se analizaron concretamente diez instrumentos de control a partir de los cuales se construyó un índice que expresa la capacidad potencial con la que cuentan los Poderes Legislativos latinoamericanos para ejercer la fiscalización. No todos los países poseen todos los instrumentos de control y, en los casos en que están contemplados, hay elementos que potencian su poder como herramienta reflejando

la existencia de diferencias entre los mismos. Los países que han tenido reformas institucionales recientes parecen poseer mayores prerrogativas para ejercerlo.

Para el análisis de la representación política nos hemos centrado en el factor territorial con el fin de ofrecer una alternativa a los estudios centrados en los sistemas electorales y de partidos. El territorio como eje de análisis dentro de los esquemas de representación no ha sido muy estudiado y cuando así ha ocurrido se han llevado a cabo investigaciones desde una perspectiva más bien crítica ya que son analizados para mostrar los efectos de la sobre o subrepresentación del sistema electoral. Estimamos que es necesario retomar lo territorial a propósito de una serie de debates surgidos a raíz de la reforma de los modelos federales y de los procesos de descentralización así como ante la debilidad de otras formas de identidad política. En estos escenarios, lo territorial emerge como una manera precautelar de los intereses de los grupos dentro del sistema político o de conseguir equilibrios dentro de los países.

La revisión de las estructuras de representación legislativa muestra con claridad que los constituyentes de los distintos países consideraron a la división territorial para estructurar el sistema de representación. Otra evidencia de la importancia de los territorios como elemento de representación está en que los datos relativos a las actitudes de los diputados y senadores señalan una clara tendencia a dar mayor relevancia a la representación de los intereses territoriales que a la de los partidos políticos. En prácticamente ninguno de los países estudiados, los distritos están formados a partir de la agrupación de un número igual de ciudadanos como criterio de «distritación», sino que se opta por las unidades territoriales a pesar del número dispar de habitantes con los que cuentan. Otra de las evidencias de la presencia de lo territorial como unidad de representación está en la disposición, ya sea constitucional o de ley orgánica, de dar un mínimo de diputados a cada uno de los distritos-territorios. Además, en los sistemas bicamerales se busca que las dos Cámaras diversifiquen su representación a partir de diferenciar la forma en la que se eligen los integrantes de cada una de ellas. Así, se evidenció que las Cámaras de Senadores de los países federales latinoamericanos actúan como Cámaras de representación territorial mientras que en los países no federales resulta interesante comprobar que existen Cámaras Altas elegidas en un único distrito nacional, representando así al conjunto de la población y dejando la representación de los intereses territoriales y poblacionales a las Cámaras Bajas. En el caso de los sistemas unicamerales la gran mayoría de las Cámaras se integran a través de criterios combinados de representación siendo el poblacional y el territorial los más importantes.

El quinto capítulo fue introducido al estimar la importancia que adquiere la Ley de Presupuestos como una de las políticas públicas, si no la más trascendental, en la que intervienen el Poder Ejecutivo y el Legislativo. En el mismo se aborda el proceso presupuestario desde tres apartados de naturaleza diferente: cómo transcurre el proceso presupuestario en los países latinoamericanos; el presupuesto con

el que cuenta el propio órgano Legislativo y los elementos políticos y económicos que condicionan el proceso. Entre estos últimos se encuentran la situación económica y la relación mantenida por los países con los organismos financieros internacionales, el juego de mayorías parlamentarias y el grado de disciplina partidista. A estos factores limitadores se une la existencia de prerrogativas constitucionales que preasignan gastos hacia determinados sectores como la educación, el territorio o el Poder Judicial.

Sin embargo, el objeto central del capítulo fue el análisis del papel que ejerce el Poder Legislativo en el proceso presupuestario. Para lograrlo se puso el foco de atención en las normas procedimentales, intentando desentrañar el modo y el grado en que el diseño institucional potencia o disminuye la influencia del Parlamento en el proceso. Concretamente, se profundizó en ocho disposiciones que actúan, bien limitando el poder relativo del Presidente o bien favoreciendo el peso del Poder Legislativo. A partir de las mismas se construyó un índice que capta la capacidad potencial del Parlamento para ejercer influencia en el proceso presupuestario. Este índice desvela la existencia de grados diversos de poder relativo para intervenir en la negociación presupuestaria, lo que demuestra, una vez más, que no existe un modelo único de Poder Legislativo en América Latina a pesar de que todos los países comparten la forma de gobierno presidencialista. Además, el índice evidencia la existencia de dos factores que potencian enormemente las posibilidades del Legislativo para influir en la Ley de Presupuesto, como es la capacidad para reformarlo libremente y la imposibilidad del Presidente para vetar el proyecto que apruebe el Parlamento. Ambos elementos hacen que el poder de negociación del Parlamento sea muy alto y que las modificaciones que introduzca al presupuesto sean prácticamente irrefutables por parte del Gobierno.

En el capítulo también se abordaron los presupuestos con los que cuentan los propios Parlamentos latinoamericanos. De este análisis se extrae que la cantidad que los países dedican al presupuesto de sus órganos Legislativos guarda una relación muy fuerte con el número de legisladores. Sin embargo, la riqueza del país mantiene una relación que si no se pondera puede llevar a conclusiones erróneas ya que si bien en los países con un Producto Interior Bruto (PIB) el presupuesto del Parlamento es mayor, la riqueza relativa ponderada por el número de habitantes y captada a través del PIB *per cápita*, no influye en la cantidad que los países latinoamericanos destinan a sus Congresos. Es decir, los países en los que habitan ciudadanos con mayores niveles de riqueza relativa no coinciden con los países que destinan una mayor partida presupuestaria al Parlamento.

Como una forma de adentrarnos en la estructura interna del legislativo, el último capítulo del libro analiza el papel de las comisiones legislativas. Nos ocupamos de ellas porque son el elemento organizativo más importante del trabajo parlamentario. El análisis se centró en las comisiones permanentes descubriendo, una vez más, que las características de las mismas y su funcionamiento presentan una gran diversidad que dificulta su clasificación. El elemento fundamental que potencia el

peso de las comisiones en los Parlamentos es si sus decisiones son vinculantes y esto es establecido en muy pocos países. La forma de integración de las comisiones pone en evidencia que si bien en los reglamentos de los países se recoge la necesidad de contemplar la proporcionalidad política de las Cámaras, también es muy importante, si no más, la capacidad de los grupos parlamentarios para imponer su criterio en la composición, al ser las comisiones un elemento de distribución del poder muy fuerte. En relación al número de miembros y al número de las comisiones, en América Latina encontramos que no hay relación entre el número de comisiones y el tamaño de las Cámaras de modo que las Cámaras con más legisladores no tienen necesariamente un mayor número de comisiones permanentes. Sin embargo, sí existe una relación entre el número de legisladores de una Cámara y el promedio de legisladores que integran las comisiones.

El trabajo presentado es un esfuerzo en el avance del estudio de los Parlamentos latinoamericanos desde una perspectiva comparada. Consideramos que en el mismo se ha expuesto un rico mapa de la forma en que los Poderes Legislativos afrontan sus distintas funciones desde una perspectiva procedimental lo cual supone un avance en un campo cargado de trabajos elaborados a partir de elementos no contrastados. A su vez, los resultados expuestos buscan ser útiles, tanto para futuros estudios de corte más analítico como para la apertura de nuevas líneas de investigación.

En este sentido, aunque el libro se ha referido únicamente a Parlamentos en Gobiernos presidencialistas, se ha observado que la forma de gobierno marca ciertas tendencias en el comportamiento de los legisladores y de la institución en sí. Lo cual hace pertinente avanzar en la realización de estudios comparados con el objeto de descifrar si los Legislativos se diferencian o no de acuerdo a la forma de gobierno y cómo ésta determina su funcionamiento y rendimiento.

También parece oportuno un análisis más minucioso de los índices elaborados a partir de los procedimientos de control parlamentario y del proceso presupuestario, así como de la actividad y proceso legislativo. El cruce de éstos con datos de la actividad y rendimiento parlamentario puede revelar cómo los actores políticos se adaptan a los distintos escenarios así como descubrir si su interacción es conflictiva o cooperativa.

Otra línea de investigación para futuros estudios que la obra deja abierta es el análisis de lo territorial como una identidad política representada en el Parlamento. El libro se ha limitado a mostrar su relevancia, pero sería recomendable desarrollar una agenda de investigación que examine si lo territorial tiene consecuencias en el funcionamiento y tipo de política pública que genera el Legislativo. También parece conveniente contrastar si lo territorial toma fuerza frente a otros criterios de representación como los partidos políticos o el análisis acerca de si la identidad electoral-territorial es previa, o más bien se ha ido fortaleciendo y ganando espacio entre los ciudadanos después de que los territorios se convirtieran en espacio de poder político.

Otro posible análisis que surge del estudio de las comisiones legislativas es el impacto que tienen las estructuras internas del Legislativo como mecanismo de redistribución del poder entre los grupos parlamentarios. Esta redistribución puede llegar, incluso, a alterar la correlación de poder entre fuerzas políticas con posterioridad a las elecciones al potenciar o limitar la capacidad de maniobra de ciertos sectores políticos.

Para finalizar queremos rescatar la relevancia de este tipo de trabajos ya que en contextos como el actual, en que muchos países latinoamericanos atraviesan por situaciones de inestabilidad institucional, la búsqueda de escenarios adecuados para la cooperación entre el Ejecutivo y el Legislativo parece no sólo relevante sino necesaria para evitar bloqueos en los procesos de toma de decisiones por parte del Gobierno y las consecuentes crisis políticas que éstos generan.



## BIBLIOGRAFÍA

- Acosta, María Elena (1993). *Gobierno y oposición en el Congreso durante la Presidencia de Illia (1963-1966)*. Buenos Aires: Instituto Torcuato Di Tella.
- Alcántara Sáez, Manuel (1995). *Gobernabilidad, crisis y cambio*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Alcántara Sáez, Manuel (2004). *¿Instituciones o máquinas ideológicas? Origen, programa y organización de los partidos políticos latinoamericanos*. Barcelona: ICPS.
- Alcántara Sáez, Manuel y Freidenberg, Flavia (2001). *Partidos políticos de América Latina*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca
- Alcántara Sáez, Manuel y Sánchez, Francisco (2001). «Las Relaciones Ejecutivo-Legislativo en América Latina: un análisis de la estructura de veto-insistencia y control político» en *Revista de Estudios Políticos*, n° 122. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, pp. 53-76.
- Alcántara Sáez, Manuel, García Montero, Mercedes y Sánchez López, Francisco (2005) (comps). *El Poder Legislativo en América Latina a través de sus normas*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.
- Alesina, Alberto, Ricardo Hausmann, Rudolf Hommes y Ernesto Stein (1999). «Budget Institutions and Fiscal Performance in Latin America». Inter-American Development Bank, Office of the Chief Economist. *Working Paper Series*, 394.
- Altman, David (2000). «The Politics of Coalition Formation and Survival in Multiparty Presidential Democracies». *Party Politics*, vol. 6, n° 3, pp. 259-283.
- Ames, Barry (2000). «Disciplina partidaria en la legislatura brasileña». *Política y Gobierno*, vol. VII, n° 1. México: CIDE, pp. 15-60.
- Aragón Reyes, Manuel (1998). «El control parlamentario como control político» en *Estudios en homenaje al Doctor Héctor Fix-Zamudio en sus treinta años como investigadores de las ciencias jurídicas*. México DF: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, pp 3-35.
- Aragón Reyes, Manuel (2002). *Constitución Democracia y control*. México: UNAM.

- Arce Janáriz, Alberto (1994). «Creación, composición y órganos directivos de las Comisiones parlamentarias», en Silva Ochoa, Juan Carlos (coord.) *Las comisiones parlamentarias*. Vitoria: Eusko Legebiltzarra. Parlamento Vasco.
- Baldwin, Nicholas y Shell, Donald (2001). *Second Chambers*. London: Frank Cass.
- Barlett Díaz, Manuel (2002). «El equilibrio de poderes y la función de control» en *Relaciones entre Gobierno y Congreso* Mora-Donatto (coord). México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, pp 47-61.
- Béjar Algazi, Luisa (1998). «Democracia y representación parlamentaria en México» en *Revista Mexicana de Sociología*, México: Instituto de Investigaciones Sociales, n° 2, pp. 289-306.
- Bejarano, Ana María (1998). «¿Crisis de la política o crisis de la representación política?» en Jackisch, Carlota (comp) *Representación política y democracia*. Buenos Aires: Konrad Adenauer Stiftung, pp 93-120.
- Best, Heinrich y Cotta, Maurizio. (edit.). (2000). *Parliamentary Representatives in Europe, 1848-2000*. Oxford: Oxford University Press.
- Blanco, Roberto L. (2000). «Control parlamentario, oposición política y alternancia en el Estado de partidos (una reflexión a partir de la experiencia española» en *La división de poderes: el Gobierno* Antoni Monreal (ed.). Barcelona: ICPS y Universitat de Lleida. pp. 31-60.
- Blondel, J. (1973). *Comparative Legislatures*. Prentice-Hall, Englewood Cliffs, New Jersey Inc.
- Botana, Natalio (1977). *El Orden Conservador*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Bottinelli, Oscar (1990). *El sistema electoral uruguayo. Descripción y análisis*. Working Paper, Universidad de Heidelberg.
- Caetano, Gerardo y Perina, Rubén M. (2000). «Los Congresos del MERCOSUR en la Democracia y la integración» en *MERCOSUR y Parlamentos. El rol de los Congresos en la Democracia y la integración*. Gerardo Caetano y Rubén Perina (coord). Montevideo: CLAEH-UPE, pp. 7-47.
- Cárdenas Huezco, Enrique (1999). <http://www.cddhcu.gob.mx/comisiones/estudios/T-31.htm>. Última consulta realizada el 13 de agosto de 2003.
- Carey, John M. (1998). *Term limits and Legislative Representation*. New York: Cambridge University Press.
- Carey, John y Shugart, Mathew (edit.) (1998). *Executive Decree Authority*. New York: Cambridge University Press.
- Carey, John (1999). «Partidos, coaliciones y el Congreso chileno en los años noventa» en *Política y Gobierno*, vol. VI, n° 2, México: CIDE, pp 365-405.
- Carey, John (2001). «Party and Coalition Unity in Legislative Voting». Artículo preparado para el *Encuentro Anual de la Asociación Americana de Ciencia Política*, Washington, 31-3 de septiembre.
- Carey, John y Shugart, Matthew (1995). «Incentives to Cultivate a Personal Vote: A Rank Ordering of Electoral Systems» en *Electoral Studies*, n° 14 (4), pp. 417-440.
- Casar Pérez, María Amparo (2001). «El Proceso de Negociación Presupuestal en el Primer Gobierno sin Mayoría: Un Estudio de Caso». *Documento de Trabajo* 137. México. CIDE.

- Casar, María Amparo (1998). *Los sistemas de comisiones en los reglamentos parlamentarios de América Latina. Un estudio comparado*. México: Documento de trabajo CIDE.
- Cavalcanti Fadul, Elvia M. y Maia Muniz Reinaldo (2000). «Contradicciones en un proceso democrático: la práctica del presupuesto participativo en las ciudades brasileñas» en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, n° 18. Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
- Chasquetti, Daniel (2002). «Democracia, multipartidismo y coaliciones en América Latina evaluando la difícil combinación» en *Lateinamerika Analysen*, n°3, pp 67-92.
- Colomer, Joseph. M. (2001). *Las instituciones políticas*. Barcelona: Ariel.
- Colomer, Joseph. M. (2004). *Cómo votamos. Los sistemas electorales del mundo: pasado, presente y futuro*. Barcelona: Gedisa.
- Colomer, Joseph M. y Negretto, Gabriel L. (2003). «Gobernanza con poderes divididos en América Latina», *Política y Gobierno*, No. 1, México: CIDE, pp. 13-62.
- Cotta, Maurizio (1988). «Parlamentos y representación» en G. Pasquino y S. Bartolini y M. Cotta y L. Morlino y A. Panebianco (eds.), *Manual de Ciencia Política* Madrid: Alianza Editorial, pp. 265-310.
- Cotta, Maurizio (2001). «Sobre la relación entre partido y Gobierno». Buenos Aires: *Desarrollo económico*, 41, n°, pp. 201-234.
- Cox, Gary., y McCubbins, Mathew (1993). *Legislative Leviathan: Party Government in the House*. Berkeley: University of California Press.
- Cox, Gary., y Morgenstern, Scott (2001). «Legislaturas reactivas y presidentes proactivos en América Latina». Buenos Aires: *Desarrollo Económico*, vol. 41, n° 163, pp. 373-393.
- Dahl, R. (1992). *La democracia y sus críticos*. Barcelona: Paidós.
- Damgaard, E. (1995). «How Parties Control Committee Members» en H. Döring (Ed.), *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*. Frankfurt am Main: Campus Verlag, pp. 308-325.
- Daniel Basterra, Montserrat (1997). *Las comisiones legislativas con delegación plena*. Granada: Editorial Comares.
- Deheza, Graze Ivana (1998). «Gobiernos de coalición en el sistema presidencial: América del Sur» en D. Nohlen y M. Fernández Baeza (Eds.), *El presidencialismo renovado*. Caracas: Nueva Sociedad, pp. 151-171.
- Díez Picazo, Luis María (1990). «Concepto de ley y tipos de leyes» en Ángel Garrorena Morales (ed.) *El Parlamento y las transformaciones actuales*. Madrid: Tecnos.
- Duverger, Maurice (1992). *Los partidos políticos*. México: FCE.
- Epstein, Leon (1967). *Political parties in Western Democracies*. New Brunswick: Transaction.
- Equipo de investigación de élites parlamentarias (2001). «Élites parlamentarias en América Latina», en *Revista Española de Ciencia Política*, n° 5, pp. 173-194.
- Fenno, Richard (1973). *Congressman in Committees*. Boston: Little, Brown.
- Ferreira Rubio, Delia y Goretti, Mateo (1995). «Gobernar la emergencia. Uso y abuso de los decretos de necesidad y urgencia (1989-1993)». *Ágora*, n° 3, Buenos Aires.
- Freidenberg, Flavia y Alcántara, Manuel (2001). «Cuestión regional y política en Ecuador: partidos de vocación nacional y apoyo regional». *América Latina Hoy*, n° 27. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.

- García Montero, Mercedes (2004). «El procedimiento legislativo en América Latina». *América Latina Hoy*, n. 38. Ediciones Universidad de Salamanca, Salamanca; pp. 17-55.
- García Montero, Mercedes y Sánchez López, Francisco (2002). «Las comisiones legislativas en América Latina: una clasificación institucional y empírica». Working Paper, 22. Barcelona: ICPS.
- García Montero, Mercedes y Marengi, Patricia (2003). «Entre lo que dicen y lo que hacen: la congruencia en la disciplina legislativa de los partidos latinoamericanos». Ponencia presentada en *VII Congreso de Ciencia Política y de la Administración*, Barcelona, septiembre.
- García Morillo, Joaquín (1985). *El control parlamentario del Gobierno en el ordenamiento español*. Madrid: Congreso de los Diputados.
- García Pelayo, Manuel (1986). *El Estado de partidos*. Madrid: Alianza.
- Garrorena Morales, Ángel (1998). «Algunas sugerencias para renovar la función de control parlamentario» en *Revista Mexicana de Sociología*, n° 2, México: Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 21-44.
- Gibson, Edward (edit.) (2004). *Federalism and Democracy in Latin America*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- González Chávez, Jorge (2000). «Las Comisiones Legislativas en las Cámara de Diputados o Equivalentes. Estudio comparativo de cuatro países de régimen presidencial, cinco de parlamentario y uno de régimen semipresidencial». *DPI-25*.
- Grosso, Beatriz (2000). «El proceso de construcción de la ley» en Beatriz Grosso y María Alejandra Svetaz (comp). *El Poder Legislativo en la Democracia y la Integración*. Buenos Aires: OEA, pp 479-494.
- Guerrero Salom, Enrique (2004). *El Parlamento, qué es, cómo funciona, qué hace*. Madrid: Editorial Síntesis.
- Gutiérrez, Jerónimo, Lujambio, Alonso y Valadés, Diego (2001). «El Proceso presupuestario mexicano y las relaciones entre los órganos del Poder. El caso mexicano en perspectiva histórica comparada». *Serie ensayos jurídicos*, n° 2. México: UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Haggard Stephan y McCubbins, Mathew (edit.) (2001). *Presidents, Parliaments and Policy*. New York: Cambridge University Press.
- Hamilton, Alexander, Madison, James y Jay, John (1987). *El Federalista*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Haro Suinaga, Victoria. *Las ineficiencias y absurdos del proceso legislativo en México*. <http://www.scjn.gob.mx/reforma/archivos/1126.pdf>, última consulta realizada el 14 de agosto de 2004.
- Harris, F. R. (1996). «El Senado de los Estados Unidos de América». En F. Pau i Vall (Ed.), *El Senado, Cámara de representación territorial*. Madrid: Tecnos.
- Heidar, Knut y Koole, Ruud (2000). «Approaches to the study of parliamentary party groups». En K. Heidar y R. Koole (Eds.), *Parliamentary party groups in European democracies. Political parties behind closed doors*. London: Routledge.
- Hurtado González, Javier (2002). «Relaciones Presidencia-Congreso en el proceso legislativo del México de nuestros días» en Mora-Donato, Cecilia (coord) *Relaciones entre*

- Gobierno y Congreso*. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Instituto Interuniversitario de Iberoamérica (2005). *Procesos contemporáneos de reforma electoral en América Central y Caribe*. AECI: Programa de Cooperación Regional con Centroamérica. Salamanca: Fundación General Universidad de Salamanca. Trabajo elaborado por Fátima García Díez.
- Jackisch, Carlota (edit.) (1994). *División de poderes*. Buenos Aires: KAS.
- Jones Mark, P. (2001). «Carreras políticas y disciplinas partidarias en la Cámara de Diputados argentina» en *POSTData*, n° 7. Buenos Aires: Grupo Universitario POSTData, pp. 189-230.
- Jones, Mark P. (1995). *Electoral laws and the survival of presidential democracies*. Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- Jones, Mark y Mainwaring, Scott. (2003). «La nacionalización de los partidos y los sistemas de partidos: una medición empírica y su aplicación en el continente americano» en *Política y Gobierno*, X, n° 1, pp. 63-101.
- Katz, Richard (1997). *Democracy and Elections*. Oxford: Oxford University Press.
- Katz, Richard y Kolodny, Robin (1994). «Party Organization an Empty Vessel: Parties in American Politics». En R. S. Katz y P. Mair (Edits.), *How Parties Organize*. London: Sage, pp. 23-50
- Kymlicka, Will (1996). *Ciudadanía Multicultural: una teoría liberal de los derechos de las minorías*. Barcelona: Paidós.
- Lanzaro, Jorge (edit.) (2001). *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.
- Leibholz, Gerhard (1971). *Problemas fundamentales de la democracia moderna*. Madrid: Instituto de Estudios Políticos.
- Lijphart, Arend (1992). *Parliamentary versus presidential governments*. Oxford: OUP.
- Lijphart, Arend (2000). *Modelos de democracia*. Ariel: Barcelona.
- Limongi, Fernando y Cheibub Figueiredo, Argelina (1995). «Partidos Políticos na Camara dos Deputados: 1989-1994», *Dados*, vol. 38, n° 3. pp 497-527.
- Linz, Juan José (1985). *La quiebra de las democracias*. Madrid: Alianza.
- Linz, Juan José (1997). «Democracia presidencial o parlamentaria: ¿qué hace la diferencia?» en J. J. Linz y A. Valenzuela (edit.), *Las crisis del presidencialismo* (Vol. I). Madrid: Alianza.
- Linz, Juan José, y Valenzuela, Arturo (edit.) (1997). *Las crisis del presidencialismo* (Vol. I). Madrid: Alianza.
- Llamazares, Iván (1994). *Periferias conservadoras. Las transformaciones del conservadurismo argentino*. Tesis Doctoral, Universidad Complutense de Madrid.
- Llanos, Mariana y Nolte, Detlef (2003). «Bicameralism in the Americas: Around the Extremes of Symmetry and Incongruence». *Journal of Legislative Studies*, vol. 9, n° 3.
- Llanos, Mariana (2002). *Privatization and Democracy in Argentina: An Analysis of President-Congress Relations*. London: Palgrave.
- Llanos, Mariana y Sánchez López, Francisco (2004). «Councils of Elders? The Senates and its members in the Southern Cone». Hamburg: IIK.

- Locke, John (1990). *Segundo tratado sobre el gobierno civil*. Madrid: Alianza Editorial.
- Loewenberg, Gerhard, y Patterson, Samuel (1979). *Comparing Legislatures*. Boston: Little-Brown.
- Loewenstein, Karl (1983). *Teoría de la Constitución*, Barcelona: Ariel.
- Londregan, John (2000). *Legislative Institutions and Ideology in Chile*. New York: Cambridge University Press.
- Lynch, John (1976). *Las revoluciones hispanoamericanas, 1808-1826*. Barcelona: Ariel.
- Lynch, John (1981). *Argentine Dictator: Juan Manuel de Rosas, 1829-1852*. Oxford: Oxford University Press.
- Manguashca, Juan (edit.). (1994). *Historia y región en el Ecuador: 1830-1930*. Quito: FLACSO-CEN.
- Mainwaring, Scott (1993). «Presidentialism, Multiparty Systems and Democracy. The Difficult Combination». *Comparative Political Studies*, vol. 26, n° 2, pp. 198-228.
- Mainwaring, Scott y Shugart, Mathew (eds.) (1997). *Presidentialism and democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mainwaring, Scott y Shugart, Mathew (eds.) (2002). *Presidencialismo y democracia en América Latina*. Buenos Aires: Paidós.
- Mainwaring, Scott y Pérez Liñán, Aníbal (1997). «Party Discipline in the Brazilian Constitutional Congress» en *Legislative Studies Quarterly*, n° 4. pp 453-483.
- Manin, Bernard (1998). *Los principios del Gobierno Representativo*. Madrid: Alianza Editorial.
- Maravall, José María (2003). *El control de los políticos*. Madrid: Taurus.
- Martínez Ocamina, Gutenberg, Rivero Hurtado y Renee Marlene (2004): *Acusaciones Constitucionales. Análisis de un caso. Una visión parlamentaria*. Santiago de Chile: Editorial Jurídica de Chile.
- Martínez Peñate, Óscar (1997). «Funciones y disfunciones de las comisiones de la Asamblea Legislativa». *ECA*, n° 587. Septiembre.
- Martínez, Antonia y Méndez Lago, Mónica (2000). «La representación política en el Congreso Español». En A. Martínez (edit.). *El Congreso de los Diputados en España: funciones y rendimiento*. Madrid: Tecnos, pp. 223-271.
- Martínez, Rafael y Garrido, Antonio (2000). *Sistemas mixtos de gobierno de tendencia presidencial*. Barcelona: ICPS.
- Mastias, Jean (1999). «The French Senate in Search of an Identity». En S. C. Patterson y A. Mughan (eds.), *Senates* Columbus: The Ohio State University Press, pp. 162-199.
- Mayhew, David (1974). *Congress: the electoral connection*. New Haven: YUP.
- McClintock, Cynthia (1996). «La voluntad política presidencial y la ruptura constitucional de 1992 en el Perú». En F. Tuesta Soldevilla (edit.), *Los enigmas del poder, Fujimori 1990-1996*. Lima: Fundación Friedrich Ebert, pp. 53-74.
- Medina Rubio, Ricardo (1994). *La función Constitucional de las Comisiones Parlamentaria de Investigación*. Alicante: Cuadernos Civitas.
- Mény, Yves (1996). «France: the Institutionalizations of Leadership» en Joseph M. Colomer (edit) *Political Institutions in Europe*. London and New York: Routledge, pp 99-137.
- Merton, Robert (1964). *Teoría y estructura sociales*. México: Fondo de Cultura Económica.

- Molas, Isidro e Ismael Pitarch (1987). *Las Cortes Generales en el sistema parlamentario de Gobierno*. Madrid: Tecnos.
- Molinelli, Guillermo Palanza, Valeria y Sin, Gisela (1999). *Congreso, Presidencia y Justicia en Argentina*. Buenos Aires: Temas Grupo Editorial.
- Molinelli, Guillermo (1991). *Presidentes y Congresos en Argentina: mitos y realidades*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Monedero, Juan Carlos (2004). Representación política. Universidad Complutense. Wide Web en la dirección: «<http://www.ucm.es/info/eurotheo/diccionario>». Última consulta realizada el 15.09.2004
- Montero Gibert, José Ramón y García Morillo, Joaquín (1984). *El control parlamentario*. Madrid: Tecnos.
- Mora-Donatto, Cecilia Judith (1998). *Las comisiones parlamentarias de investigación como órganos de control político*. México DF: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
- Mora-Donatto, Cecilia Judith (2001). «Instrumentos constitucionales para el control parlamentario» en *Cuestiones Constitucionales, Revista mexicana de derecho constitucional* n° 4. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
- Morgenstern, Scott (2004). *Patterns of Legislative Politics: Roll Call Voting in the United States and Latin America's Southern Cone*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Morgenstern, Scott y Nacif, Benito (eds.) (2002). *Legislative Politics in Latin America*. New York: Cambridge University Press.
- Morgenstern, Scott (2004). «Explicando la Unidad de los parlamentarios en el Cono Sur» en Alcántara, Manuel y Martínez Barahona, Elena (eds) *Política, dinero e institucionalización en los Partidos de América Latina*. México: Universidad Iberoamericana de México.
- Mustapic, Ana María (2000). «Oficialistas y diputados: las relaciones Ejecutivo-Legislativo en la Argentina» en *Desarrollo Económico*, vol. 39, n° 156. Buenos Aires: IDES, pp. 571-595.
- Mustapic, Ana María (1995). «Tribulaciones del Congreso en la nueva democracia argentina. El veto presidencial bajo Alfonsín y Menem» en *Agora*, n° 3. Buenos Aires, pp. 61-74.
- Mustapic, Ana María (1997). «El papel del Congreso en América Latina» en *Contribuciones*, n° 4. Buenos Aires: Honrad Adenauer Stiftung-CIEDLA, pp 59-76.
- Mustapic, Ana María y Llanos, Mariana (2000). «El papel del Congreso argentino en el tratamiento del Presupuesto y el Mercosur» en Gerardo Caetano y Rubén M. Perina (eds.) *Mercosur y Parlamentos. El rol de los Congresos en la democracia y la integración*. Montevideo: CLAEH/UPD-OEA.
- Nacif Hernández, Benito (2000). «El sistema de comisiones Permanentes en la Cámara de Diputados de México» en Pérez, Germán y Martínez, Antonia (comps). *La Cámara de Diputados en México*. México D.F: Flacso-Miguel Ángel Porrúa, pp 33-60.
- Nacif Hernández, Benito (2002). «Para comprender la disciplina de partido en la Cámara de Diputados de México: el modelo de partido centralizado» en *Foro Internacional*, vol. XLII, n° 1. México: Colegio de México, pp 5-38.

- NDI (1996). «Las comisiones Legislativas.» *Serie investigaciones Legislativas*. Monografía, n° 12.
- Neustadt, Richard (1960). *Presidential Power*. New York: Wiley.
- Nogueira Alcalá, Humberto (1997). «El Control parlamentario en Chile» en *Contribuciones*, n° 4. Buenos Aires: Fundación Konrad Adenauer/CIEDLA, pp. 7-34.
- Nohlen, Dieter (1994). *Sistemas electorales y sistemas de partidos*. México: FCE.
- Nohlen, Dieter y Fernández, Mario (edits.) (1998). *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina*. Caracas: Nueva Sociedad.
- Norton, Philip (1990). «Parliaments. A Framenwork for Análisis» en *Western European Politics*, n° 3, pp 1-9.
- O'Donnell, Guillermo (2000). «Teoría democrática y política comparada» en *Desarrollo Económico*, vol. 39, n° 156, pp. 519-570.
- Olson, David M. (1994). *Democratic Legislative Institutions. A comparative view*. New York: M.E. Sharpe Inc.
- Oñate, Pablo (2000). «La organización del Congreso de los Diputados». En A. Martínez (edit.), *El Congreso de los Diputados en España: funciones y rendimiento*. Madrid: Tecnos, pp. 69-94.
- Oñate, Pablo y Martínez, Antonia (1998). «El Parlamento en España. Procedimientos de elección y funciones» en *Revista mexicana de Sociología*. México: Instituto de Investigaciones Sociales, n° 2. pp 71-94.
- Pachano, Simón (1996). *Democracia sin sociedad*. Quito: Ildis.
- Panbianco, Angelo (1990). *Modelos de partido*. Madrid: Alianza.
- Patterson, Samuel y Mughan, Anthony (1999). *Senates*. Columbus: The Ohio State University Press.
- Pau i Vall, Frances (edit.) (1996). *El Senado, Cámara de Representación Territorial*. Madrid: Tecnos-Asociación Española de Letrados de Parlamentos.
- Payne, Mark, Zovatto, Daniel, Carrillo Flórez, Fernando, y Allamand, Andrés (2003). *La política importa: Democracia y desarrollo en América Latina*. IDEA-BID.
- Pérez Antón, Romeo (1992). «El parlamentarismo en la tradición constitucional uruguaya». En G. Caetano (ed.), *La alternativa parlamentarista*. Montevideo: CLAEH-ESC, pp. 107-132.
- Pérez Liñán, Aníbal (2000). «¿Juicio político o golpe legislativo? Sobre las crisis constitucionales en los años noventa» en *América Latina Hoy*, n° 26. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca, pp. 67-74.
- Pitkin, Hanna (1985). *El concepto de representación*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Portero Molina, José Antonio (1998). *El control parlamentario del Gobierno*. Barcelona: ICPS.
- Punset, Ramón (1990). «El Senado en el procedimiento legislativo: una reforma imposible» en Ángel Garrorena Morales (edit.) *El Parlamento y las transformaciones actuales*. Madrid: Tecnos, pp. 186-197.

- Pyne, Peter (1977). Presidential Caesarism in Latin America: Myth or Reality en *Comparative Politics*, n° , pp. 281- 304.
- Quintero, Rafael (edit.) (1991). *La Cuestión regional y el poder*. Quito: Corporación Editora Nacional.
- Requejo, Ferrán (2000). «El federalismo liberal y la calidad de las democracias plurinacionales» en *Revista española de Ciencia Política*, n° 3, pp. 31-52.
- Reynoso, Diego (2000). *Cómo afecta el malaportamiento la conversión de votos en escaños*. México: FLACSO.
- Riker, William (1975). «Federalism» en F. Greenstein y N. Polsby (Eds.), *Governmental Institutions and Processes*. Reading: Addison-Wesley.
- Rodríguez-Aguilera del Prat, Cesáreo, y Martínez, Rafael (2000). *Sistemas de gobierno, partidos y territorio*. Madrid: Tecnos.
- Rodríguez, Jesús y Bonvecchi, Alejandro (2004). «El papel del Poder Legislativo en el proceso presupuestario: la experiencia argentina» en Serie *Macroeconomía del desarrollo*, n° 32. Santiago de Chile: División de Desarrollo Económico, CEPAL.
- Rodríguez, Ronny (comp y edit.) (1999). *Experiencias de Modernización Legislativa*. San José: IIDH/CAPEL.
- Romero, Jorge Javier (1998). *La democracia y sus instituciones*. UNAM: Biblioteca Jurídica Virtual.
- Rubio Llorente, Francisco (1994). «Función legislativa, Poder Legislativo y garantía del procedimiento Legislativo», en *El Procedimiento Legislativo*, v Jornadas de Derecho Parlamentario. Madrid: Publicaciones del Congreso de los Diputados, pp. 21-34.
- Russell, Meg (2000). *Reforming the House of Lords*. Oxford: Oxford University Press.
- Russell, Meg (2001). «The Territorial Role of Second Chambers» en N. Baldwin y D. Shell (edits.), *Second Chambers*. London: Frank Cass.
- Sagües, Néstor Pedro (2002). «El Control del Congreso sobre el Presidente en Argentina. Normas y realidades» en *Ius et Praxis*, vol.8, no.1, pp.429-445.
- Samuels, David (2002). «The separation of powers and party organization and Behavior» en *Comparative Political Studies*, vol. 35, n° 4, pp. 461-483.
- Samuels, David y Snyder, Richard (2001). «El valor de un voto: una perspectiva comparada sobre la desproporcionalidad territorial» en E. Calvo y J. M. h. Abal Medina (edit.) *El federalismo electoral argentino*, Buenos Aires: INAP EUDEBA, pp. 25 – 53.
- Sánchez López, Francisco (1999). «El mundo no está hecho para partidos: elementos para el análisis del sistema de partidos en el Ecuador». *Ecuador Debate*, N° 46, pp. 257-272.
- Sánchez López, Francisco (2004). *Actores e incentivos en la estructuración del Legislativo: un estudio de Ecuador, España y Uruguay*. Tesis doctoral, Universidad de Salamanca, Salamanca.
- Sanguinetti, Julio (2001). «Los determinantes políticos e institucionales de las Políticas Sociales: un análisis de los procedimientos presupuestarios» *Documento 65*. CEDI/FG&S.
- Santos, Fabiano (1999). «Party Leaders and Committee Assignments in Brazil.» Paper presented at the 1999 Annual Meeting of the American Political Science Association, Atlanta.

- Sartori, Giovanni (1992). «Representación» en G. Sartori (edit.) *Elementos de la Teoría Política*. Madrid: Alianza, pp. 225-242.
- Sartori, Giovanni (1994). *Ingeniería constitucional comparada*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Sartori, Giovanni (1999). *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid: Alianza.
- Sartori, Giovanni (1992). *Elementos de teoría política*. Madrid: Alianza Universidad.
- Schiavon, Jorge (2002). «Bicameralism in Latin America: Does it make a difference?» Comunicación presentada a American Political Science Association, Boston, Massachusetts. August 29 to September 1.
- Serrafero, Mario (1998). «Presidencialismo y parlamentarismo en América Latina: un debate abierto» en *Revista Mexicana de Sociología*, n° 2, pp. 165 -186.
- Shaw, Malcolm (1979). «Conclusions». En J. D. Lees y M. Shaw (Eds.), *Committees in Legislatures: A comparative Analysis*. Durham: Duke University Press.
- Shaw, Malcolm (1994). «Las comisiones en el Congreso Norteamericano» en Silva Ochoa, Juan Carlos (coord.) *Las comisiones parlamentarias*. Vitoria: Eusko Legebiltzarra. Parlamento Vasco.
- Shell, Donald (2001). «The History of Bicameralism» en N. Baldwin y D. Shell (Eds.), *Second Chambers* London: Frank Cass, pp. 5-18.
- Shugart, Mathew (2001). «Sistemas de gobierno en América Latina: frenos y contrapesos en una era de globalización» en F. Carrillo Flores (edit.), *Democracia en déficit. Gobernabilidad y desarrollo en América Latina y el Caribe*. Washington CD: BID.
- Shugart, Mathew, y Carey, John (1997). *Presidents and Assamblies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Shugart, Mathew y Haggard, Stephan (2001). «Institutions and Public Policy in Presidential Systems» en S. Haggard y M. Mc Cubbins (edits.), *Presidents, Parliaments and Policy*. Cambridge: CUP.
- Stepan, Alfred (2004). «Toward a New Comparative Politics of Federalism, Multinationalism, and Democracy: Beyond Rikerian Federalism» en E. L. Gibson (edit.), *Federalism and Democracy in Latin America*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Strøm, Kaare y Müller, W. (1999). «Political Parties and Hard Choices». En W. Müller y K. Strom (Edits.), *Policy, Office or Votes?* Cambridge: Cambridge University Press.
- Strøm, Kaare. (1995). «Parliamentary Government and Legislative Organisation». En H. Döring (Ed.), *Parliaments and Majority Rule in Western Europe* (pp. 51-82). Frankfurt am Main: Campus Verlag.
- Thomassen, Jacques (1994). «Empirical Research into Political Representation: Failing Democracy or Failing Models?» en K. Jennings y T. E. Mann (edits.), *Elections at Home and Abroad*. Ann Arbor: University of Michigan Press, pp. 237-264.
- Tickner, Arlene B. y Mejía Quintana, Óscar (edits.) (1997). *Congreso y democracia*. Bogotá: UPD/OEA Ediciones Uniandes.
- Tommasi, Mariano (1998). «Instituciones y resultados fiscales» en *Desarrollo Económico*. Buenos Aires: IDES, vol. 38, n° 149, abril-junio.

- Tsebelis, George (1995). «Veto Players and Law Production in Parliamentary Democracies» en H. Döring (edit.), *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*. Frankfurt am Main: Campus Verlag, pp. 83-113.
- Tsebelis, George (2002). *Veto Players. How Political Institutions Work*. Princeton: Princeton University Press.
- Tsebelis, George y Money, Jeanette (1997). *Bicameralism*. New York: Cambridge University Press.
- Ugalde, Luis Carlos (2002). «La disciplina partidista en México», ponencia presentada en el Seminario El Gobierno Dividido en México: riesgos y oportunidades. Mayo, 6 y 7.
- Ugalde, Luis Carlos (2003). «Desempeño Legislativo en México» en Béjar Algazi, Luisa y Rosa María Mirón Lince (coord) *El Congreso mexicano después de la alternancia*. México: AMEP-Senado de la República-Instituto de Investigaciones Legislativas, pp 175-196.
- Valencia Escamilla, Laura (2002). «Modernidad institucional y cambios en la función parlamentaria. Revista Mexicana de Derecho Constitucional Número 7 Julio - Diciembre 2002. Disponible versión en internet:[http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/cconst/cont/7/ard/ard6.htm#N\\*](http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/cconst/cont/7/ard/ard6.htm#N*). Última consulta realizada el 9 de agosto de 2004.
- Valenzuela, Arturo (1997). «Evaluación y reforma del Poder Legislativo en los Estados Unidos». Comunicación presentada a Seminario y Encuentro Iberoamericano Sobre Modernización y Reforma Parlamentaria, Valparaíso.
- Villacorta Mancebo, Luis (1989). *Hacia el equilibrio de poderes. Comisiones Legislativas y robustecimiento de las Cortes*. Valladolid: Universidad de Valladolid-Caja de Ahorros y M. P. Salamanca.
- Von Beyme, Klaus (1995). *La clase política en el estado de partidos*. Madrid: Alianza.
- Von Hagen, Jürgen (1992). «Budgeting Procedures and Fiscal Performance in the European Communities», *Economic Papers*, n°96 Bruselas: EEC.
- Weber, Max (1964). *Economía y Sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Wheeler-Booth, Michale (2001). «Procedure: A Case of Study of the House of Lords» en N. Baldwin y D. Shell (edits.) *Second Chambers*. London: Frank Cass.
- White Gómez, Elaine (1997). «Soberanía parlamentaria: ¿ficción o realidad? Los partidos políticos en el Parlamento costarricense» en *Contribuciones*, n° 4. Buenos Aires: Fundación Konrad Adenauer. pp 77-94
- Wiberg, Matti (1995). «Parliamentary Questioning: Control by Communication?» en H. Döring (Edit) *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*. Frankfurt am Main: Campus Verlag, pp. 179-222.
- Wildavsky, Aaron (1964). *The Politics of the Budgetary Process*. Little, Brown and Co. Boston.



## FUENTES LEGALES Y ABREVIATURAS UTILIZADAS

### Argentina

1. Constitución de la Nación Argentina del 22 de agosto de 1994 (CNA).
2. Reglamento Interno de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación (Texto actualizado con las modificaciones introducidas hasta febrero de 2002) (RIHCDN).
3. Reglamento del Honorable Senado de la Nación (RHSN).
4. Código Electoral Nacional Decreto N° 2135 (Texto ordenado con las modificaciones posteriores al mismo hasta la Reforma a la Ley Electoral, Ley 25.610 del 19 de Junio 2002) (CEN).
5. Ley Orgánica de los Partidos Políticos Ley 23.298 de 1985 con las modificaciones del Decreto Nacional 671/99 y Decreto Nacional 2089/1992 (LOPP).
6. Reglamento Interno de la Comisión de Juicio Político (RICJP).

### Bolivia

1. Constitución Política de Bolivia de 1967 con reformas de 1994 (CPB).
2. Reglamento Interno de la Honorable Cámara de Senadores de 1998 (RIHCS).
3. Reglamento Interno de la Honorable Cámara de Diputados de 1997 (RIHCD).
5. Código Electoral. Ley 1984 (texto ordenado con las modificaciones posteriores al mismo hasta la Reforma de la Ley N°2232 de 2001) (CE).
5. Ley de Partidos Políticos de 1999 (LPP).

### Brasil

1. Constitución de la República Federal de Brasil de 1988 con las enmiendas constitucionales introducidas en 1994 y 2002 (CRFB).
2. Reglamento Interno de la Cámara de Diputados de 1989 con las reformas introducidas hasta 2002 (RICD).
3. Reglamento Interno del Senado Federal de 1970 con las reformas hasta 1999 (RISF).
4. Código Electoral de 1965 (Ley n° 4.737) con las reformas introducidas posteriormente hasta 2003 (CE).
5. Ley de los Partidos Políticos de 1974 con las reformas introducidas en 1996 (LPP).

### Chile

1. Constitución Política de la República de Chile de 1980 incluidas las reformas de 2000 (CPCH).
2. Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios de 6 de mayo de 1988, modificada por Leyes 18.733, 18.799, 18.807, 18.808, 18.809, 18.825, 18.828, 18.963, 19.237, 19.351, 19.438 y 19.654 de septiembre de 2002 (LOCVPE).
3. Reglamento del Senado con las actualizaciones de diciembre de 2001 (RS).
4. Reglamento de la Cámara de Diputados de 1999 (RCD).
5. Ley Orgánica Constitucional de los Partidos Políticos (LOCPP).
6. Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional de 1990 de marzo de 1987, modificada por leyes n° 18.799, 18.825, 18.905, 18.963 y 19.527 (LOCCN).

### Colombia

1. Constitución Política de Colombia de 1991 con las reformas de 2001 (CPC).
2. Reglamento del Congreso: Senado y Cámara de Representantes de 1992 con las reformas incluidas de 1998 (RCSCR).
3. Código Electoral de 1986 con las reformas de 1994 (CE).
4. Estatuto Básico de los Partidos y Movimientos Políticos de 1994 (EBPMP).

### Costa Rica

1. Constitución Política la República de Costa Rica de 1949 con las reformas de 2001 (CPCR).
2. Reglamento de la Asamblea Legislativa de 1994 texto ordenado con las reformas posteriores hasta 1999 (RAL).
3. Código Electoral de 1952, texto ordenado con las reformas posteriores hasta 2001 (CE).

### Ecuador

1. Constitución Política de la República de Ecuador de 1998 (CPE).
2. Ley Orgánica de la Función Legislativa con las reformas de 1996 (LOFL).
3. Reglamento Interno (RI).
4. Ley de Elecciones de 1986 con las reformas posteriores hasta 1992 (LE).
5. Ley de Partidos Políticos con las reformas de 2000 (LPP).
6. Código de Ética de la Legislatura de 1998 (CEL).

### El Salvador

1. Constitución Política de la República de El Salvador de 1982 con las reformas de 2000 (CPES).
2. Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa de 1984 actualizado con las reformas de 2002 (RIAL).
3. Código Electoral. Decreto n° 417 de 1993 con las reformas de 2002 (CE).

### Guatemala

1. Constitución Política de la República de Guatemala de 1985 con las reformas de 1993 (CPG).
2. Ley Orgánica del Organismo Legislativo de 1994 (LOOL).
3. Ley Electoral y de Partidos Políticos de 1985 con las reformas de 1987 y 1990 (LEPP).

### Honduras

1. Constitución de la República de Honduras de 1982 con las reformas de 1999. (CRH).
2. Reglamento Interior de 1983 (RI).
3. Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas de 1981. Reformada mediante Decretos Legislativos: No. 42 y 55 del 9 de junio y 24 de noviembre de 1982 respectivamente; No. 138-84 del 24 de agosto de 1984; No. 147-86 del 27 de octubre de 1986; No. 18-89; No. 121-89, No. 168-89; No.182-89 del 26 de agosto, 7 y 9 de noviembre de 1989 respectivamente; No. 11-91 del 14 de febrero de 1991 y No. 180-92 del 30 de octubre de 1992 (LEOP).

### México

1. Constitución Política de los Estados Unidos de México de 1917, actualizada con las reformas de 2001 (CPEUM).
2. Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos DE 2000 (LOCGEUM)

3. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1994 con las reformas de 2002 (CFIPE).
4. Acuerdo Parlamentario relativo a las sesiones, integración del orden del día, los debates y las votaciones de la Cámara de diputados de 1997 (APDVCD).
5. Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos de 1934 (RGICGEUM).

#### Nicaragua

1. Constitución Política de Nicaragua de 1987 con reformas de 1995 (CPN).
2. Reglamento Interno de la Asamblea Nacional de 1991 (RIAN).
3. Estatuto General de la Asamblea Nacional de 1991 con las reformas de 1994 (EGAN).
4. Ley Electoral de 2000 (LE).

#### Panamá

1. Constitución Política de la República de Panamá de 1972 reformada por los actos reformativos de 1978, por el acto constitucional de 1983 y los actos legislativos de 1983 y 2 de 1994 (CPRP).
2. Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Legislativa de 1984 con las reformas introducidas hasta 1998 (RORIAL).
3. Código Electoral de 1997 (CE).

#### Paraguay

1. Constitución de la República de Paraguay de 1992 (CRP).
2. Reglamento Interno de la Honorable Cámara de Diputados (RIHCD).
3. Reglamento Interno del Honorable Senado de 1968 con las modificaciones posteriores hasta 2003 (RIHS).
4. Código Electoral de 1996 (CE).

#### Perú

1. Constitución política de Perú de 1993, con las reformas de 2000 (CPP).
2. Reglamento del Congreso de la República de Perú con las modificaciones introducidas hasta 2003 (RCRP).
3. Ley Orgánica de Elecciones de 1997 con las modificaciones introducidas hasta 2004 (LOE).
4. Ley de Partidos Políticos de 2003 (LPP).

### República Dominicana

1. Constitución Política de la República Dominicana de 1994 (CPRD).
2. Reglamento Interno de la Cámara de Diputados de 2000 (RICD).
3. Reglamento Interno del Senado de 1997 (RIS).
4. Ley Electoral de 1962 con las modificaciones introducidas hasta 2002 (LE).

### Uruguay

1. Constitución de la República Oriental del Uruguay de 1967 con las modificaciones de 1990, 1995 y 1997 (CROU).
2. Reglamento de la Cámara de Representantes de 1998 (RCR).
3. Reglamento de la Cámara de Senadores de 1998 (RCS).
4. Reglamento de la Asamblea General Legislativa de la República Oriental del Uruguay de 1993 (RAGL).
5. Ley de Elecciones de 1925 con las modificaciones posteriores hasta 2000 (LE).

### Venezuela

1. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999 (CRBV).
2. Reglamento Interior y de Debates de la Asamblea Nacional de 2000 (RIDAN).
3. Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política de 1997 (LOSPP).
4. Ley de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones de 1964 (LPPRPM).
5. Estatuto Electoral del Poder Público de 2000 (EEPP).



