

## REALIDADES MEXICANAS: EL EFECTO DE LA DEMOCRATIZACIÓN EN LAS RELACIONES CONGRESO-BUROCACIA

RODRIGO VELÁZQUEZ LÓPEZ VELARDE\*

¿CUÁL ES EL EFECTO DE LA DEMOCRATIZACIÓN en las relaciones entre la burocracia y el poder legislativo? ¿La democracia incrementa el control del congreso sobre la burocracia? En democracias recientes, ¿los políticos ejercen una supervisión efectiva sobre los funcionarios públicos?<sup>1</sup> Hoy en día, es sabido que las legislaturas en los países en vías de desarrollo desempeñan un papel cada vez más importante a la hora de equilibrar las relaciones entre las ramas ejecutiva y legislativa del gobierno. En particular, los integrantes de esta última han utilizado su poder para presentar, enmendar y bloquear proyectos de ley, con el fin de contrapesar la otrora influencia dominante de los presidentes. A pesar de esos cambios en la relación entre ambos poderes, aún se desconoce hasta qué punto la democratización ha modificado el comportamiento de la burocracia en regímenes democráticos recién establecidos.

En las páginas que prosiguen se estudia la manera en que el proceso de democratización afectó la interacción entre los funcionarios públicos y los miembros del Congreso en México. En específico, se ofrece un análisis de algunos de los cambios institucionales más sustanciales que produjo la transición política en ese ámbito. El argumento central es que, si bien se han registrado cambios importantes en las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo desde que el Partido Revolucionario Institucional (PRI) perdió la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, no se ha incrementado

\* Agradezco los comentarios de Kurt Weyland y de dos dictaminadores anónimos a una versión preliminar del artículo.

<sup>1</sup> En este artículo, los términos funcionario público y burócrata se utilizan indistintamente, al igual que representante popular, legislador, congresista y político. La diferencia entre los dos tipos de actores es el origen de su autoridad. Mientras que la autoridad del burócrata generalmente proviene de la designación del presidente o de un alto mando, el legislador obtiene su poder en las urnas mediante el voto popular.

significativamente el control de esta última sobre la burocracia. Entre las razones que explican la ausencia de vigilancia efectiva en el México democrático, está que los legisladores de oposición no se coordinan entre ellos para ejercer su función de supervisión.

La primera sección del trabajo analiza cuán efectivos son, como herramientas analíticas, los enfoques de la autonomía burocrática y del dominio legislativo para explicar las relaciones entre la burocracia y el poder legislativo en la nueva democracia mexicana. El primer enfoque resulta útil para comprender el comportamiento de ambos actores en la época del PRI, pero falla a la hora de ofrecer una explicación convincente del creciente poder de ambas cámaras bajo la democracia. Por su parte, el segundo enfoque predice que la democratización activará ciertas variables y configurará contextos políticos de manera tal que permita la reducción de la discrecionalidad burocrática. Esos factores han estado presentes en la vida política de México desde que el PRI no dispone de la mayoría absoluta de curules en la cámara baja, esto es, a partir de 1997. Por lo tanto, ese segundo marco teórico parece elucidar exitosamente la interacción estudiada. Esta parte del trabajo también explica por qué el Congreso mexicano funcionó como una institución decorativa, acrítica y sólo de legitimación (*rubber-stamped institution*)\*\* mientras el PRI gobernó, y cómo fue que la transición permitió a los legisladores convertirse de manera gradual en los iniciadores más importantes de proyectos de ley. Se estudia en concreto la aprobación de leyes entre 1982 y 2006; el análisis muestra cómo la tasa de aprobación de iniciativas del presidente disminuyó a medida que avanzaba el proceso de democratización.

La segunda parte evalúa la efectividad del enfoque del dominio legislativo mediante el análisis de un mecanismo institucional, las comisiones de investigación, que en principio el Congreso puede utilizar para llamar a cuentas al gobierno. Aunque se han creado más instancias de ese tipo desde la aparición de los gobiernos divididos en México, su eficacia ha resultado limitada para responsabilizar a los funcionarios públicos que cometieron actos ilícitos. El último apartado documenta un “caso más probable” (*most-likely case*) de una comisión de investigación, con la intención de ilustrar lo ineficiente que es como mecanismo de vigilancia. El artículo cierra con algunas conclusiones.

\*\* *Rubber-stamped institution* designa un cuerpo o asamblea que aprueba cualquier asunto que otro actor le somete sin discusión o consideración de por medio. No es capaz de tomar decisiones de manera independiente y da por buenas todas las decisiones y políticas que otros actores han tomado y emprendido. Aunque tenga amplias facultades *de iure*, su poder *de facto* es escaso. [N. del T.]

## MARCOS TEÓRICOS PARA EL ESTUDIO DE LAS RELACIONES ENTRE LA BUROCRACIA Y EL PODER LEGISLATIVO

### *Enfoque de la autonomía burocrática*

¿Los políticos controlan a los burócratas?<sup>2</sup> Muchos estudios han intentado resolver esta interrogante empleando diferentes enfoques y métodos, y enfocados en los países desarrollados. No obstante, aun con los grandes esfuerzos de la academia, todavía no es claro si los legisladores son capaces de constreñir a los funcionarios públicos o si éstos gozan de autonomía para perseguir sus objetivos e intereses. Salvo contadas excepciones en la discusión, el tema no ha sido explorado para el caso de los países en vías de desarrollo; por consiguiente, no se sabe si la democratización incrementa el control del poder legislativo sobre la burocracia.

Hay dos marcos teóricos bien desarrollados para estudiar las relaciones entre el congreso y la burocracia. El primero es el enfoque de la autonomía burocrática desarrollado inicialmente por Max Weber; señala que la relación entre los políticos y los funcionarios públicos es asimétrica.<sup>3</sup> Mientras que los representantes populares poseen la autoridad legal para gobernar, los burócratas tienen capacidades técnicas, conocimientos e información privilegiada sobre cómo llevar a cabo las tareas de gobierno. En consecuencia, el fundamento del poder burocrático descansa en el manejo de esas habilidades y datos. Weber afirmaba que los funcionarios públicos se aprovechan de estos recursos para acrecentar su superioridad.<sup>4</sup>

Los politólogos se han inspirado en el argumento de Weber para desarrollar enfoques modernos que estudien la relación entre burócratas y políticos.<sup>5</sup> De esta forma, estudian si los representantes populares son capaces o no de controlar a los funcionarios públicos tomando en cuenta la ventaja de éstos en cuanto a conocimiento y capacidades técnicas. En ese sentido, una parte de la bibliografía en ciencia política afirma que existe un “Estado

<sup>2</sup> Otra pregunta de igual importancia es ¿quién controla a los políticos? En principio, en un sistema de división de poderes existen pesos y contrapesos que limitan la acción de los representantes populares. Por ejemplo, el poder ejecutivo puede constreñir las decisiones de los legisladores vetando algún proyecto de ley. Por su parte, la ciudadanía puede ejercer cierta influencia sobre la clase política en aquellos países con mecanismos institucionales de rendición de cuentas tales como la revocación del mandato y la reelección consecutiva.

<sup>3</sup> Max Weber, “Bureaucracy”, en Hans Heinrich (ed.), *Max Weber: Essays in Sociology*, Nueva York, Oxford University Press, 1946, pp. 196-228.

<sup>4</sup> *Ibid.*, p. 233.

<sup>5</sup> John Huber y Charles Shipan, *Deliberate Discretion?*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002; Gary Miller, “The Political Evolution of Principal-Agent Models”, *Annual Review of Political Science*, vol. 8, 2005, pp. 203-225.

administrativo” en el que la burocracia domina el ámbito de las políticas públicas.<sup>6</sup> Según esta perspectiva, varios países incrementaron el tamaño de sus aparatos administrativos durante las dos guerras mundiales –en especial la segunda– así como en los años inmediatos. Para enfrentar las consecuencias de los conflictos bélicos, las autoridades crearon muchas agencias destinadas a coordinar y satisfacer las necesidades de la población. Esta medida, combinada con la implementación de políticas que atenuaron los efectos de las guerras, impulsó el papel administrativo del Estado, tanto en la economía como en la sociedad.<sup>7</sup> Como resultado de la intervención estatal, los gobiernos han aumentado de tamaño, sus programas se han multiplicado y los procesos administrativos se han vuelto muy complejos.

Según los partidarios del enfoque de la autonomía burocrática, la expansión del Estado y su influencia cada vez más presente en la sociedad alteraron el equilibrio de poder entre el ejecutivo y el legislativo. Este último contribuyó a la creación de un Estado administrativo colosal al permitir el crecimiento de la burocracia y al otorgarle amplia autoridad en materia de políticas públicas para llevar a cabo numerosos programas. A lo largo de varias décadas, el aparato estatal se hizo de estructuras, personal, información y capacidades técnicas, lo que le aseguró una gran ventaja sobre otras ramas de gobierno. Las habilidades directivas de los funcionarios públicos, sus competencias y el control de la información sobre las políticas públicas ocasionaron un desequilibrio de poder entre los miembros del congreso y los burócratas. De esta manera, los legisladores comprendieron que les hacía falta tiempo y aptitudes específicas para supervisar y controlar el trabajo de los funcionarios públicos. Se sintieron entonces obligados a delegar una parte considerable de su autoridad para elaborar planes y programas, manteniendo sólo una escasa influencia en el proceso. La burocracia pasó así a dominar el campo de la política pública. En resumen, dado el tamaño del gobierno, su complejidad y la superioridad de los funcionarios públicos en información y capacidades técnicas, la burocracia se volvió incontrolable.<sup>8</sup>

<sup>6</sup> Mattei Dogan, “The Political Power of the Western Mandarins: Introduction”, en Mattei Dogan (ed.), *The Mandarins of Western Europe: The Political Role of Top Civil Servants*, Nueva York, John Wiley and Sons, 1975, pp. 3-24; Robert Putnam, “The Political Attitudes of Senior Civil Servant in Western Europe: A Preliminary Report”, en M. Dogan (ed.), *The Mandarins of Western Europe...*, pp. 87-128; Lawrence Dodd y Richard Schott, *Congress and the Administrative State*, Nueva York, Macmillan, 1975.

<sup>7</sup> Dodd y Schott, *op. cit.*

<sup>8</sup> Un argumento en contra sostiene que los legisladores controlan a la burocracia por medio del presupuesto público. Sin embargo, los seguidores del enfoque de la autonomía burocrática refutan este postulado estableciendo que aun cuando los políticos establecen límites y reglas en el presupuesto la burocracia siempre cuenta con amplios márgenes de acción que les permiten alejarse de las preferencias de los legisladores en política pública. Véase Dodd y Schott, *op. cit.*

*Control político de la burocracia*

Los estudios más influyentes que se han publicado en los últimos años sobre las relaciones entre la burocracia y el poder legislativo en Estados Unidos, así como en otras naciones industrializadas, ponen en tela de juicio la existencia del Estado administrativo. En su lugar, estos análisis proponen el enfoque del dominio del congreso. Los seguidores de este marco teórico aplican la teoría del agente-principal –una técnica de modelado utilizado en la economía– para examinar cómo los políticos lidian con la asimetría de información y de habilidades.<sup>9</sup> En ese esquema, los legisladores son los principales, mientras que los funcionarios fungen como agentes. En otras palabras, los primeros controlan a los segundos; éstos están subordinados a las órdenes de aquéllos.

Para que se implemente una política pública establecida por el congreso, los legisladores necesitan delegar poder, autoridad y recursos a la burocracia. Sólo una vez que se cuenta con estos factores, los funcionarios públicos están posibilitados para llevar a cabo los programas de política pública conforme a los lineamientos de los congresistas. El problema en esta interacción es que los burócratas tienen a menudo incentivos para no comportarse como los representantes populares esperan. De acuerdo a los seguidores del enfoque del dominio legislativo, el medio que utilizan los legisladores para mantener bajo control a los burócratas es el establecimiento de mecanismos institucionales. Así, los politólogos estudian la manera en la que las reglas formales y herramientas institucionales limitan el comportamiento de los funcionarios y hacen que sus incentivos se alineen con los de los políticos.

Desde esta perspectiva, Weingast rechaza el enfoque de la autonomía burocrática y argumenta que el congreso es capaz de controlar la burocracia aun sin una vigilancia sistemática.<sup>10</sup> De acuerdo con este autor, los parlamentarios mandan en el proceso de elaboración de políticas públicas al asignar recursos a las dependencias que producen los mayores beneficios para los electores de cada representante; a la inversa, imponen sanciones a aquéllas que no lo consiguen. Weingast asevera, por consiguiente, que la falta de supervisión del poder legislativo no es signo de la preeminencia de la burocracia, sino más bien de que los funcionarios están satisfaciendo las necesidades electorales de los congresistas. De modo similar, McCubbins y Schwartz plantean que los representantes populares se abstienen deliberadamente de inspeccionar las políticas públicas dado que vigilar a la burocracia ralentiza

<sup>9</sup> Miller, art. cit.

<sup>10</sup> Barry Weingast, "The Congressional-Bureaucratic System: A Principal-Agent Perspective (with Applications to the SEC)", *Public Choice*, vol. 44, 1984, pp. 147-191.

la consecución de sus fines políticos.<sup>11</sup> En lugar de usar “patrullajes”, los legisladores establecen “alarmas contra incendios”. Son un sistema que consta de reglas, procedimientos y prácticas informales que, en su conjunto, permiten a ciudadanos y grupos de interés supervisar las actividades de los burócratas. Así, el dispositivo de alarma contra incendios sirve mejor para los objetivos de los parlamentarios, además de reducir los costos de inspección.

McCubbins, Noll y Weingast afirman que los miembros del congreso incluyen procedimientos administrativos en las legislaciones como un medio de control sobre la burocracia.<sup>12</sup> Esos requerimientos son instrucciones que “describen el proceso de toma de decisiones que debe seguir una agencia en la elaboración e implementación de políticas públicas”.<sup>13</sup> Disposiciones de esta clase incrementan así las probabilidades de que los funcionarios acaten las directrices de los políticos. Como ejemplos de estas instrucciones se encuentran la obligación de las dependencias de enviar reportes al congreso sobre el avance de las políticas públicas, el otorgamiento de derechos a grupos de la sociedad a ser partícipes en algunas decisiones públicas, así como el establecimiento de plazos o fechas límite para implementar un programa.<sup>14</sup> De esta manera, estipular disposiciones procedimentales reduce la asimetría de información entre políticos y burócratas, limita las opciones de las instancias de gobierno y asegura que estas últimas favorezcan a los grupos de interés que apoyan a los legisladores.

Otros autores subrayan en sus análisis la importancia de factores institucionales adicionales. Por ejemplo, se argumenta que los nombramientos y las reorganizaciones administrativas son herramientas que funcionan para controlar a los funcionarios.<sup>15</sup> Asimismo, algunos académicos sostienen que ciertos contextos políticos también determinan el grado en el que el poder legislativo constriñe a los burócratas. En ese sentido, varios análisis

<sup>11</sup> Mathew McCubbins y Thomas Schwartz, “Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms”, *American Journal of Political Science*, vol. 28, núm.1, 1984, pp. 165-179.

<sup>12</sup> Mathew McCubbins, Roger Noll y Barry Weingast, “Administrative Procedures as Instruments of Political Control”, *Journal of Law, Economics, and Organization*, vol. 3, núm. 2, 1987, pp. 243-277; Mathew McCubbins, Roger Noll y Barry Weingast, “A Theory of Political Control and Agency Discretion”, *American Journal of Political Science*, vol. 33, núm. 3, 1989, pp. 588-611.

<sup>13</sup> Huber y Shipan, *op. cit.*, p. 45.

<sup>14</sup> *Ibid.*, pp. 56-59.

<sup>15</sup> Michael Laver y Kenneth Shepsle (eds.), *Cabinet Ministers and Parliamentary Government*, Nueva York, Cambridge University Press, 1994; Guy Peters, “Bureaucrats and Political Appointees in European Democracies: Who’s Who and Does it Make a Difference?”, en Ali Farazmand (ed.), *Modern Systems of Government: Exploring the Role of Bureaucrats and Politicians*, Thousand Oaks, Sage, 1997, pp. 232-254; Kelly Chang, *Appointing Central Bankers: The Politics of Monetary Policy in the United States and the European Union*, Nueva York, Cambridge University Press, 2003.

tas afirman que los gobiernos divididos tienden a producir conflictos por políticas públicas (*policy conflict*) entre los poderes ejecutivo y legislativo, lo que, por consiguiente, incrementa la primacía del congreso sobre la burocracia.<sup>16</sup> Por último, la complejidad técnica de las políticas públicas es otro de los factores que influye en cuánta autoridad se delega a los funcionarios.<sup>17</sup> En síntesis, el establecimiento de mecanismos institucionales lleva a los defensores del enfoque del dominio legislativo a aseverar que los parlamentarios tienen la ventaja en las relaciones entre la burocracia y el poder legislativo.

### REALIDADES MEXICANAS

#### *El enfoque de la autonomía burocrática y su aplicación a la etapa de dominio del PRI*

El enfoque de la autonomía burocrática puede ser útil para comprender la interacción entre el Congreso y la burocracia en la época del PRI, pero resulta mucho menos eficiente a la hora de explicar esa misma relación en el México democrático. Como es ampliamente sabido, el partido oficial tuvo mayoría absoluta en ambas cámaras hasta 1997.<sup>18</sup> Ese dominio produjo al menos dos consecuencias para las relaciones entre los funcionarios públicos y los legisladores. La primera es que el cuerpo legislativo funcionó como una institución decorativa que validaba prácticamente todas las propuestas del ejecutivo. Consecuentemente, los presidentes –de extracción priista– podían cambiar la constitución y las leyes secundarias a discreción. La segunda consecuencia es que el Congreso no tenía de hecho control eficaz ni de las políticas ni de los programas públicos. En otras palabras, dado que el presidente y su partido dominaban ambos poderes, no había

<sup>16</sup> David Epstein y Sharyn O'Halloran, *Delegating Powers: A Transaction Cost Politics Approach to Policymaking under Separated Powers*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999; Elizabeth Martin, "An Informational Theory of the Legislative Veto", *Journal of Law, Economics, and Organization*, vol. 13, 1997, pp. 319-343; Craig Volden, "Delegating Power to Bureaucracies: Evidence from the States", *Journal of Law, Economics, and Organization*, vol. 18, núm. 1, 2002, pp. 187-220.

<sup>17</sup> Kathleen Bawn, "Political Control versus Expertise: Congressional Choices about Administrative Procedures", *American Political Science Review*, vol. 89, núm. 1, 1995, pp. 62-73; Epstein y O'Halloran, *op. cit.*

<sup>18</sup> Entre 1970 y 1988, el PRI controló en promedio 78% de las curules en la Cámara de Diputados y casi 100% en la de senadores. Véase Luis Carlos Ugalde, *The Mexican Congress: Old Player, New Power*, Washington, D. C., Center for Strategic and International Studies, 2000, p. 145.

un sistema funcional de pesos y contrapesos por el cual el órgano legislativo limitara y supervisara el trabajo de la burocracia.

Evidencia de la subordinación de los diputados y senadores al presidente se encuentra en el número de iniciativas de ley aprobadas durante la hegemonía priista. Como se muestra en el cuadro 1, el ejecutivo presentó la gran mayoría de las leyes aprobadas en la Cámara de Diputados entre 1982 y 1997. Si bien los integrantes de ese órgano propusieron más iniciativas que el jefe de Estado, sólo una pequeña parte se convirtió en ley en el mismo periodo. En la LII Legislatura (1982-1985), por ejemplo, noventa y dos por ciento de las iniciativas aprobadas fueron presentadas por el presidente mientras que únicamente ocho por ciento fue autoría de algún legislador, a pesar de que más proyectos de ley fueron presentados por los diputados que por el ejecutivo. Vale la pena destacar también que los titulares del poder ejecutivo lograron la aprobación de noventa y siete por ciento de sus iniciativas en esos años sin que la cámara baja realizara modificaciones sustanciales.<sup>19</sup> Ese comportamiento le valió al órgano legislador que se le considerara como una instancia ornamental, la cual “mostraba una actuación deficiente en relación a su autoridad para elaborar y supervisar leyes”.<sup>20</sup>

La ausencia de controles sobre el accionar de las secretarías de Estado permitió la implementación discrecional de las políticas públicas. De modo similar, se puede argumentar que la vigilancia ineficiente de las legislaturas sobre los programas de gobierno favoreció la expansión de la autonomía burocrática. La inexistencia de pesos y contrapesos efectivos durante el periodo posrevolucionario se refleja con toda claridad en el hecho de que el Congreso delegó facultades legislativas al presidente de manera deliberada entre 1917 y 1940.<sup>21</sup> Aunque la constitución permite dicha delegación en circunstancias de emergencia y únicamente en ciertas áreas de política pública, los presidentes transgredían lo estipulado en la ley suprema al establecer ordenamientos legales en sectores prohibidos como la educación y la industria.<sup>22</sup> Aún a finales de los años setenta, ambas cámaras abdicaron a

<sup>19</sup> Stephen S. Goodspeed, “El papel del jefe del ejecutivo en México”, *Problemas Agrícolas e Industriales de México*, vol. 7, núm. 1, 1955, pp. 15-208; Pablo González Casanova, *La democracia en México*, México, ERA, 1965; James W. Wilkie, *The Mexican Revolution: Federal Expenditure and Social Change since 1910*, Berkeley, University of California Press, 1967; María Amparo Casar Pérez, “Executive-Legislative Relations: The Case of Mexico 1946-1997”, en Scott Morgenstern y Benito Nacif (eds.), *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002, pp. 114-144.

<sup>20</sup> Casar, art. cit., p. 116.

<sup>21</sup> *Ibid.*, p. 120.

<sup>22</sup> La constitución establece que el Congreso puede delegar su poder al ejecutivo federal sólo en dos circunstancias específicas: en caso de una situación de emergencia que requiera la suspensión de las garantías constitucionales (artículo 29) y para regular el comercio (artículo 131).



CUADRO 1  
Iniciativas de ley presentadas y aprobadas en la Cámara de Diputados,  
1982-1997\*

<i>Iniciador/ Legislatura</i>	<i>LII</i>		<i>LIII</i>		<i>LIV</i>		<i>LV</i>		<i>LVI</i>	
	1982-1985		1985-1988		1988-1991		1991-1994		1994-1997	
	<i>Pres.</i>	<i>Apr.</i> (%)	<i>Pres.</i>	<i>Apr.</i> (%)	<i>Pres.</i>	<i>Apr.</i> (%)	<i>Pres.</i>	<i>Apr.</i> (%)	<i>Pres.</i>	<i>Apr.</i> (%)
Diputados	197	13 (8)	352	37 (17)	244	38 (34)	178	77 (36)	164	29 (24)
Senadores	NA	NA	NA	NA	1	1 (1)	3	3 (1.5)	0	0
Ejecutivo	155	151 (92)	188	186 (83)	72	71 (65)	135	133 (62)	91	90 (75)
Legislaturas estatales	NA	NA	NA	NA	0	0	3	1 (.5)	11	1 (1)
Total	352	164	540	223	317	110	319	214	266	120

\* El número entre paréntesis indica el porcentaje de iniciativas aprobadas por iniciador en relación al total de iniciativas aprobadas en la legislatura.

Fuente: Basado en María Amparo Casar Pérez, “El proceso de negociación presupuestal en el primer gobierno sin mayoría: un estudio de caso”, México, CIDE, 2001 (*Documento de trabajo*, 137); M. Casar, “Executive-Legislative Relations”; Jeffrey A. Weldon, “Changing Patterns of Executive-Legislative Relations in Mexico”, en Kevin J. Middlebrook (ed.), *Dilemmas of Political Change in Mexico*, Londres, Institute of Latin American Studies (University of London) / Center of U.S. Mexican Studies, San Diego, 2004, pp. 133-167.

sus facultades legislativas al aprobar una ley de ingresos que permitía al presidente realizar gastos adicionales sin autorización del Congreso.<sup>23</sup>

Durante la etapa de dominio del PRI, los legisladores fallaron también en vigilar de manera eficiente el trabajo de la burocracia. Debido a la prohibición de la reelección legislativa consecutiva, la carrera política de los miembros del Congreso dependía en gran medida de la dirigencia priista y del presidente, quien controlaba las designaciones de buena parte de los puestos administrativos y de elección popular. El efecto de esta regla fue que los integrantes del poder legislativo no tenían incentivo alguno para vigilar lo que hacían las dependencias.<sup>24</sup> Iniciar una investigación por el

<sup>23</sup> Jorge Carpizo, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI, 1978, p. 145.

<sup>24</sup> Una encuesta realizada a los diputados de la LVI Legislatura (1994-1997) reveló que los legisladores del PRI consideraban la vigilancia y el control del poder ejecutivo como la motiva-

actuar de una secretaría podía haberse interpretado como un desafío al partido y al ejecutivo; además, el acto podía poner en riesgo la trayectoria política del legislador. Es por eso que, como se documenta más abajo, los representantes del PRI usaron muy frecuentemente su amplia mayoría en la cámara baja para impedir los esfuerzos de la oposición por investigar a las dependencias gubernamentales. La protección que el partido oficial daba a la burocracia frente a cualquier intento de escrutinio contribuyó al incremento gradual de su autonomía.

Una prueba de la falta de controles efectivos sobre burocracia en tiempos del partido oficial son las comisiones de investigación de la Cámara de Diputados. No fue sino hasta la reforma constitucional de 1977 que al Congreso se confirió el poder de crear comisiones especiales para indagar malas conductas y actos ilícitos en los organismos descentralizados, al igual que en las empresas de participación estatal.<sup>25</sup> No obstante, la mayoría priista en ambas cámaras o bloqueaba los esfuerzos de otros partidos para crear comisiones de investigación o minimizaba el alcance de sus reportes finales. Según Luis Carlos Ugalde, la oposición intentó formar ocho comisiones investigadoras entre 1979 y 1996. El grupo parlamentario del PRI impidió la creación de cinco de ellas; de las tres que sí se formaron sólo una produjo sanciones para algunos funcionarios públicos.<sup>26</sup>

Del mismo modo, la supervisión legislativa del gasto público no fue efectiva en tiempos del PRI. Incluso los diputados de aquel entonces reconocieron que los resultados de su vigilancia fueron pobres, o regulares, en el mejor de los casos.<sup>27</sup> Ugalde documenta que la Contraloría Mayor de Hacienda, órgano auditor que auxiliaba a la Cámara de Diputados a fiscalizar las cuentas gubernamentales, tuvo un desempeño deficiente entre 1972 y 1988. Aunque la Contraloría detectó diecisiete mil irregularidades en el mismo lapso, sólo se dictaron 257 sanciones (1.5% del total) en contra de funcionarios públicos por cometer actos ilegales.<sup>28</sup> Un elemento adicional

---

ción menos importante detrás de sus acciones. A ese incentivo en particular le dieron un puntaje de 2.4, donde 1 representa una motivación de poca importancia y 5 uno de gran significación. Véase Ugalde, *op. cit.*, p. 132.

<sup>25</sup> Empero, la enmienda constitucional –del artículo 93– no confirió a los legisladores la autoridad para investigar al sector central de la administración pública federal, que se compone principalmente de las secretarías de Estado.

<sup>26</sup> Ugalde, *op. cit.*, pp. 66-91, 158-159.

<sup>27</sup> *Ibid.*, pp. 162-163.

<sup>28</sup> *Ibid.*, p. 47. Otro obstáculo para la supervisión efectiva del Congreso sobre la burocracia fue la corta duración del periodo de sesiones. Hasta 1986, este último se extendía sólo cuatro meses (de septiembre a diciembre). El poco tiempo para llevar a cabo las labores legislativas fue un hecho que le quitó poder político al Congreso frente al presidente. Sobre este punto, véase Alicia Hernández Chávez, *La nueva relación entre legislativo y ejecutivo. La política económica*

que ejemplifica cómo el Congreso decidió de manera deliberada no usar sus facultades de control es el hecho de que los legisladores no imputaron a ningún miembro del gabinete el haber perpetrado actos ilícitos. Este hecho no deja de ser sorprendente dado que la constitución le confiere al órgano legislativo el poder de iniciar un juicio político a un funcionario público que haya actuado en contra del interés público (artículo 110). Aunque los legisladores disponen de amplio margen para determinar qué es atentar contra el interés público, el Congreso no ha responsabilizado a ningún miembro del gabinete de haber cometido un acto fuera de la ley en varias décadas.<sup>29</sup>

La renuencia de diputados y senadores a ejercer plenamente sus facultades permitió que los funcionarios públicos implementaran los programas y las políticas públicas con gran libertad de acción. Sin embargo, la balanza de poder entre el ejecutivo y el legislativo comenzó a cambiar cuando el partido oficial perdió la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados en 1997. Debido a la incapacidad del PRI para enmendar la constitución y las leyes secundarias por sí solo, tanto el partido como el presidente se vieron obligados a negociar la aprobación de las iniciativas con la oposición (véase el cuadro 2). Por consiguiente, los priistas tuvieron que incluir algunas de las demandas de los otros partidos en las políticas gubernamentales, así como aceptar el establecimiento de límites y controles a la burocracia en los proyectos de ley. De modo similar, a partir de 1997 los legisladores de oposición han conseguido la aprobación de más iniciativas suyas, mientras que los grupos parlamentarios tienen ahora la posibilidad real de bloquear la agenda legislativa del presidente o modificarla sustancialmente. En términos de la vigilancia y supervisión de los programas públicos, la experiencia del gobierno dividido ha hecho más difícil que el partido del presidente impida la formación de comisiones de investigación. Por otra parte, la vieja contraloría desapareció, dejando su lugar a una nueva institución fiscalizadora –la Auditoría Superior de la Federación–, que dispone de mayores facultades de supervisión. También desde 1997 el ejecutivo federal ha tenido que enfrentar más controles legislativos, por lo que la discrecionalidad para implementar políticas públicas ha disminuido, al menos en términos formales.

En resumen, el establecimiento de un régimen democrático produjo un cambio en la balanza de poder entre burócratas y legisladores, al menos

---

1982-1997, México, FCE, 1998, pp. 341-342; Diego Valadés, *El control del poder*, México, UNAM, 1998, pp. 375-379. Hay dos periodos ordinarios de sesiones actualmente: el primero va del 1 de septiembre al 15 de diciembre –o al 31, si ese año hay cambio de poderes–, mientras que el segundo corre del 1 de febrero al 30 de abril (artículos 65 y 66 de la Constitución Mexicana).

<sup>29</sup> Casar, art. cit., p. 132. El artículo 110 de la Constitución Mexicana establece como sanciones la destitución y la prohibición para trabajar en cualquier puesto en el gobierno.

en el número de iniciativas aprobadas de diputados y senadores en relación a las del presidente. El enfoque de la autonomía burocrática no puede explicar esa nueva configuración de poder, pues sostiene que los miembros del Congreso influyen de manera marginal en el proceso de elaboración de programas y políticas. Si esa perspectiva no puede dar cuenta de la relación entre funcionarios y representantes populares bajo la democracia, ¿pueden las teorías del dominio legislativo explicar mejor esa dinámica?

*El enfoque del dominio legislativo y su aplicación a la reciente democracia mexicana*

Los académicos que utilizan el institucionalismo de elección racional afirman que el enfoque del dominio legislativo puede ser aplicado en una amplia gama de sistemas políticos, sin importar su estructura constitucional.<sup>30</sup> Si éste fuera el caso, los funcionarios públicos enfrentarían cada vez más restricciones en México, dado que las condiciones para que ocurra un control más estricto del Congreso sobre la burocracia han estado presentes ininterrumpidamente desde el año 2000.

Si, por ejemplo, se aplica al caso mexicano el marco teórico de Huber y Shipan —el cual sintetiza teorías de dominio legislativo anteriores—, se observa que sus factores explicativos (conflicto por políticas públicas, ambiente de negociación y capacidad legislativa)<sup>31</sup> tenían poco peso o no existían durante la era del PRI. No obstante, con el arribo de la democracia todos ellos aparecieron. Por tanto, según las predicciones del enfoque, tendría que haber actualmente un nivel significativamente más alto de dominio de los legisladores sobre la burocracia.

El proceso de democratización en México activó variables que, según los institucionalistas, deberían reducir la discrecionalidad de los funcionarios públicos. Por ejemplo, el surgimiento de conflictos por políticas públi-

<sup>30</sup> Huber y Shipan, *op. cit.*, p. 10.

<sup>31</sup> Huber y Shipan mencionan un cuarto elemento: los factores estatutarios o no legales. Este factor no tiene tanto peso en México como en otros países desarrollados. Por ejemplo, el Congreso mexicano no puede vetar los reglamentos internos de las secretarías de Estado. Cuando los legisladores consideran que alguno de ellos contraviene una ley aprobada por las cámaras, presentan una controversia constitucional ante la Suprema Corte. En consecuencia, ésta resuelve si la norma excede los límites o viola de hecho la legislación federal. Así, aunque el máximo tribunal pareciera actuar en esos casos como una institución no estatutaria capaz de constreñir la libertad de acción de la burocracia, los integrantes del Congreso no se fían en la Corte —al menos no en primera instancia— para imponer las políticas de su preferencia. Más bien parece que la controversia constitucional es el último recurso de los legisladores para frenar a la burocracia.

cas entre las ramas ejecutiva y legislativa ha fortalecido la motivación de los legisladores para hacer rendir cuentas a los burócratas. Los estudios legislativos asocian con frecuencia los conflictos por políticas públicas entre el Congreso y el presidente con el contexto de gobierno dividido. La lógica explicativa de ello es que, cuando un partido tiene mayoría en el Congreso y otro diferente ocupa el ejecutivo, tanto las preferencias como los objetivos de política pública de las dependencias gubernamentales, por una parte, y de las cámaras, por la otra, tienden a diferir en mayor medida que cuando una sola fuerza política controla ambos poderes.<sup>32</sup>

La ausencia de gobierno dividido en México entre 1929 y 1997 sugiere que el conflicto por planes y programas entre ejecutivo y legislativo era mínimo. Los datos disponibles muestran que, en la etapa del PRI, una vez que el jefe de Estado presentaba una iniciativa al órgano legislador, era muy probable que este último la aprobara (véase el cuadro 1 arriba). No obstante, el cuadro 2 despliega cómo la tasa de iniciación y aprobación de leyes cambiaron gradualmente durante el proceso de democratización ocurrido entre 1997 y 2006. El arribo del gobierno dividido en 1997 incrementó el poder del Congreso, al menos en términos del número de proyectos de ley aprobados. Así, por ejemplo, en 2006 sólo cuatro por ciento de las iniciativas aprobadas en la Cámara de Diputados fueron propuestas por el presidente, mientras que ochenta y seis por ciento fue autoría de algún diputado o de un grupo parlamentario. Por otra parte, la experiencia del gobierno dividido ha hecho más difícil la aprobación de la agenda presidencial. Cambios estructurales como la transformación de la industria petrolera o la reforma fiscal estuvieron estancados en el Congreso por muchos años hasta su reciente aprobación durante la administración de Felipe Calderón. La parálisis legislativa en temas clave indica que el nivel de conflicto por políticas públicas entre el presidente y el Congreso se ha incrementado de manera significativa en la reciente democracia mexicana.<sup>33</sup>

<sup>32</sup> Huber y Shipan, *op. cit.* Véase también James Sundquist, "Needed: A Political Theory for the New Era of Coalition Government in the United States", *Political Science Quarterly*, vol. 103, núm. 4, 1988, pp. 613-635; Gary Cox y Samuel Kernell (eds.), *The Politics of Divided Government*, Boulder, Westview Press, 1991; Epstein y O'Halloran, *op. cit.*

<sup>33</sup> Es importante mencionar que hasta la LIX Legislatura (2003-2006), las posibilidades de que un proyecto de ley del ejecutivo fuera aprobado no se redujeron mucho. Por ejemplo, en la LII Legislatura (1982-1985) se convirtieron en norma 151 de 155 iniciativas presidenciales (97.4%). Por su parte, en la LVIII Legislatura (2000-2003) el mismo indicador se situó en 91.9%. Esto se debió en parte a la "reacción anticipada": los presidentes sometían únicamente aquellas iniciativas que, previa negociación, tuvieran altas posibilidades de ser aprobadas. Parece que ese patrón cambió desde 2003, pues en la legislatura siguiente, la LIX, la tasa de aprobación de proyectos de ley del ejecutivo cayó a 58.3%.

CUADRO 2  
Iniciativas de ley presentadas y aprobadas en la Cámara  
de Diputados, 1997-2006\*

Iniciador/ Legislatura	LVII 1997-2000		LVIII 2000-2003		LIX 2003-2006	
	Pres.	Apr.	Pres.	Apr.	Pres.	Apr.
	(%)		(%)		(%)	
Diputados	566	121 (56)	1034	195 (55)	2677	487 (86)
Senadores	38	25 (12)	153	65 (18)	65	39 (7)
Ejecutivo	69	63 (30)	87	80 (22)	36	21 (4)
Legislaturas estatales	32	6 (2)	69	15 (5)	113	16 (3)
Total	705	215	1343	355	2891	563

\* El número entre paréntesis indica el porcentaje de iniciativas aprobadas por iniciador en relación al total de iniciativas aprobadas en la legislatura.

Fuente: Basado en M. Casar, “El proceso de negociación presupuestal...”; Jeffrey A. Weldon, “The Fall 2002 Term of the Mexican Congress”, *Mexican Congressional Report Series*, Washington, D.C., Center for Strategic and International Studies, 2003; Jeffrey A. Weldon, “Changing Patterns of Executive-Legislative Relations in Mexico”; [http://sitl.diputados.gob.mx/LIX\\_Legislatura/CONCENTRADO%20INICIATIVAS.pdf](http://sitl.diputados.gob.mx/LIX_Legislatura/CONCENTRADO%20INICIATIVAS.pdf)

Que el gobierno dividido ocurra en un sistema unicameral o bicameral afecta también el nivel de discrecionalidad permitido a la burocracia en las leyes.<sup>34</sup> En el bicameralismo, son dos las instancias legislativas que deben aprobar las iniciativas antes de que el ejecutivo las promulgue. En ese arreglo institucional, si el partido del presidente controla una de las cámaras –es decir, la legislatura está dividida– bien podría impedir los intentos de otras fuerzas políticas de reducir la libertad de acción de los funcionarios públicos. Por el contrario, cuando la oposición tiene la mayoría en ambas instancias de representación –en otras palabras, la legislatura está unificada–, debería ser más fácil establecer límites a la burocracia. Por lo tanto, en un escenario de gobierno dividido resulta mucho más complicado constreñir el margen de maniobra de los burócratas si la legislatura está dividida, ya que

<sup>34</sup> Wes Clarke, “Divided Government and Budgetary Conflict”, *Legislative Studies Quarterly*, vol. 23, 1998, pp. 5-23; Huber y Shipan, *op. cit.*

el partido del presidente –en control de una de las cámaras– podría bloquear los esfuerzos de su contraparte por reducir los márgenes de discrecionalidad de los burócratas.<sup>35</sup>

En cierto sentido, el argumento institucionalista de elección racional expuesto líneas arriba tiene aplicaciones para el caso mexicano. Desde 1997, la norma en México ha sido el gobierno dividido; no obstante, hasta ahora la legislatura sólo ha estado dividida una vez (entre 1997 y 2000). En ese periodo, el PRI disponía aún de amplio dominio en el Senado, pero no pudo ganar la mayoría relativa en la cámara baja. El presidente Ernesto Zedillo usó esa superioridad en la cámara alta para bloquear iniciativas importantes, entre otras el esfuerzo de la oposición para reducir la tasa del Impuesto al Valor Agregado (IVA).<sup>36</sup> De este modo, aun cuando el proceso de democratización produjo el primer gobierno dividido en la era posrevolucionaria, el hecho de que la legislatura estuviera dividida ayudó al partido oficial a mantener el *statu quo* en importantes áreas de la política y la economía. En cambio, el partido del presidente no ha controlado ninguna de las dos cámaras del Congreso desde el año 2000. Ese nuevo contexto político le ha permitido a las fuerzas de oposición aprobar iniciativas de ley que en principio limitan las políticas del ejecutivo federal y de los distintos órganos administrativos. Así, los gobiernos divididos con legislaturas unificadas han incrementado el nivel de conflicto por políticas públicas entre el Congreso y el presidente.

El conocimiento técnico del que disponen los representantes populares afecta también el grado de control sobre la burocracia. En la era del dominio del PRI, el poder legislativo nunca desarrolló un alto nivel de capacidades técnicas, debido a que desempeñaba un papel limitado en la presentación y aprobación de iniciativas. Dado que el presidente era el principal proponente de proyectos de ley, los diputados y senadores no necesitaban convertirse en expertos en los diversos temas de política pública, ni tampoco allegar cuerpos profesionales que los ayudaran a cumplir con el trabajo legislativo. No obstante, cuando el partido oficial comenzó a perder el control del Congreso, los legisladores de oposición comenzaron a crear centros de investigación dentro de ambas cámaras para que proveyeran la asistencia técnica necesaria a las comisiones, a los diputados y senadores (véase el cuadro 3).

<sup>35</sup> En palabras de Huber y Shipan (*op. cit.*, p. 148): “Un gobierno unificado generará menos restricciones; un gobierno dividido con una legislatura escindida impondrá limitaciones adicionales, mientras que un gobierno dividido con una legislatura unificada establecerá aún más controles”.

<sup>36</sup> Jeffrey A. Weldon, “Changing Patterns of Executive-Legislative Relations in Mexico”, en Kevin J. Middlebrook (ed.), *Dilemmas of Political Change in Mexico*, Londres, Institute of Latin American Studies, University of London / Center of U.S. Mexican Studies, San Diego, 2004, p. 145.

CUADRO 3  
Centros de investigación legislativa

<i>Centro de investigación</i>	<i>Año de fundación</i>	<i>Número de analistas</i>
Instituto de Investigaciones Legislativas (Senado)	1995	45
Centro de Estudios de las Finanzas Públicas	1997	40
Centro de Estudios de Derecho e Investigación Parlamentaria	1999	18
Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública	1999	21
Servicios de Investigación y Análisis	2000	8
Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria	2004	26
Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y Equidad de Género	2005	16

Fuente: Los datos se obtuvieron en <http://www.camaradediputados.gob.mx> y <http://gaceta.diputados.gob.mx>

La cantidad de dinero destinada a estos centros de investigación, así como a la asesoría para los legisladores en general, se ha incrementado significativamente en la última década. En 2001, por ejemplo, la Cámara de Diputados destinó 94.7 millones de dólares para actividades de vigilancia. Para 2006, ese monto se había incrementado a 288.4 millones. Sólo en este último año, los diputados gastaron 13.6 millones para pagar asesores y personal de apoyo legislativo. Asimismo, se erogaron dos millones de dólares para que instituciones externas llevaran a cabo estudios especializados de utilidad para las comisiones. Además, para cada uno de los quinientos diputados se distribuyó 49 000 dólares al año aproximadamente para gastarlos en asesoría legislativa.<sup>37</sup>

La instauración de un servicio civil de carrera legislativo ha fortalecido también la capacidad técnica de los legisladores. En el año 2000, la Cámara de Diputados aprobó la creación del servicio civil para su personal administrativo y legislativo, mientras que el Senado instituyó el suyo en 2005. Aunque el Congreso mexicano no ha alcanzado el nivel de profesionalización que han conseguido los parlamentos y las asambleas de los países desarrolla-

<sup>37</sup> Cada uno de los diputados gastó 52 800 dólares en asistencia para sus tareas legislativas en 2007; además, recibieron 53 900 dólares para el pago de sueldos a asesores personales. Sobre este punto, véase Daniel Pensamiento, "Paga Cámara baja por trabajo interno", *Reforma*, 12 de marzo de 2007; y, del mismo autor, "Aumentan diputados sus dietas", *Reforma*, 6 de julio de 2007.



dos, la creación de centros de investigación y el establecimiento de un servicio civil de carrera pueden considerarse como dos pasos importantes para incrementar su capacidad técnica.

En resumen, la derrota del PRI en la Cámara de Diputados en 1997 y el éxito electoral del PAN en los comicios presidenciales de 2000 modificaron la dinámica de poder entre el ejecutivo y el Congreso. En otras palabras, la democratización parece haber activado las variables que, según los teóricos del institucionalismo de elección racional, deberían reducir la discrecionalidad de la burocracia; factores que no estaban presentes bajo el dominio del PRI. El advenimiento de la democracia permitió entonces el surgimiento del gobierno dividido, el cual intensificó el nivel de conflicto sobre planes y programas entre el poder legislativo y el presidente. Asimismo, los gobiernos divididos con legislaturas unificadas, han permitido a los representantes populares aprobar leyes que parecen darles mayor control sobre los funcionarios. En el mismo sentido, elecciones democráticas y competidas han generado una composición partidista plural en ambas cámaras, lo que a su vez ha tenido un impacto positivo en la capacidad legislativa.

Si, como dicen las teorías institucionalistas, los gobiernos divididos con legislaturas unificadas, sumados a una capacidad legislativa alta, son la causa de la aprobación de leyes que permiten poco margen de discrecionalidad burocrática (y, en consecuencia, mayor control del poder legislativo sobre los funcionarios públicos), la burocracia debería estar más constreñida bajo el régimen democrático, más aún cuando los elementos arriba mencionados han estado presentes de manera continua al menos desde el año 2000. En la sección siguiente se analiza si se han registrado los efectos esperados de la democratización en el comportamiento de los burócratas mexicanos mediante el análisis de uno de los mecanismos disponibles más importantes para ejercer las labores de vigilancia correspondientes: las comisiones de investigación de la Cámara de Diputados.<sup>38</sup>

<sup>38</sup> Otros mecanismos de vigilancia establecidos en la Constitución Mexicana son: el veto legislativo; la obligación del presidente de enviar un informe de gobierno al Congreso cada año; el deber de los secretarios de Estado de enterar a las cámaras el estado de sus respectivas dependencias anualmente; la facultad de diputados y senadores para llamar a comparecer a cualquier miembro del gabinete o funcionario público siempre que la información y el conocimiento de los que disponen sean necesarios o útiles para las tareas legislativas; la atribución del órgano legislador para solicitar información a cualquier instancia de gobierno; la necesaria aprobación del Congreso de la Ley de ingresos; la forzosa sanción de la cámara baja tanto del Presupuesto de egresos como de la cuenta pública; la ratificación del Senado de tratados internacionales o del nombramiento de algunos funcionarios como el procurador general, entre otros. Véase Ugalde, *op. cit.*; Valadés, *op. cit.*, pp. 337-417.

## COMISIONES DE INVESTIGACIÓN

Como parte de la reforma política de 1977, se enmendó el artículo 93 de la Constitución Mexicana para darle al Congreso la autoridad de formar comisiones de investigación que indagaran los malos manejos o las conductas ilícitas de los organismos descentralizados, así como de las empresas de participación estatal. Para crear una comisión de ese tipo, la ley suprema exige que, la mitad de los miembros del Senado, o bien un cuarto de los diputados, soliciten su formación. Su duración es temporal y se deben enviar los resultados de sus investigaciones al presidente. Como ya se mencionó, a los legisladores de oposición resultaba muy difícil formar una comisión investigadora en tiempos del PRI, pues éste usaba su mayoría en el Congreso para bloquear cualquier esfuerzo en esa dirección.<sup>39</sup> Por consiguiente, entre 1977 y 1996 se establecieron únicamente tres instancias de fiscalización en la cámara baja, y sólo una de ellas produjo sanciones para funcionarios públicos. Sin embargo, desde que el partido oficial perdió la mayoría absoluta en la cámara baja se ha incrementado de manera significativa el número de comisiones investigadoras. La LVII Legislatura (1997-2000) creó por sí sola el doble de comisiones de este tipo, de las que se crearon en los diecinueve años previos. Entre 1997 y 2006 se formó un total de trece, obra de diputados de todas las fuerzas políticas, sin que ninguna de estas últimas gozara por sí sola de la mayoría de los miembros (véase el cuadro 4). A diferencia de las comisiones de investigación constituidas en la era del PRI, no ha habido desde 1997 un partido político que haya controlado y aprobado por sí solo tanto la agenda como los informes finales de dichas instancias.

Aunque estas comisiones están obligadas a preparar un reporte final de sus actividades, sólo siete de ellos están disponibles en la *Gaceta Parlamentaria*, que es el registro oficial de las iniciativas de ley y de las resoluciones de la Cámara de Diputados.<sup>40</sup> Si bien la carencia de informes dificultó la valoración sobre la eficacia de las comisiones de investigación, fue posible determinar, mediante el análisis de información contenida en periódicos, reportes especiales y otros documentos legislativos que pudieron encontrarse en la *Gaceta*, si la constitución de estos órganos legislativos de escrutinio condujeron a la imposición de sanciones a algún funcionario público o a la modificación de políticas públicas. Tal como lo muestra el cuadro 4 (pp. 24-25), sólo tres de trece comisiones investigadoras —es decir,

<sup>39</sup> Por lo que hace al Senado, era imposible prácticamente formar una comisión de investigación dado que el PRI controló casi todas las curules hasta 1988.

<sup>40</sup> Se desconoce por qué seis reportes no fueron publicados en la *Gaceta Parlamentaria*. Probablemente algunos de ellos nunca fueron completados.

veintitrés por ciento— propusieron sanciones o solicitaron cambios a algún programa. Dos de éstas fueron establecidas durante la LVII Legislatura, de 1997 a 2000, años en los que el PRI controlaba el poder ejecutivo mas no la mayoría de curules en la cámara baja; la otra comisión data de la LIX Legislatura (2003-2006), durante el sexenio de Vicente Fox. Por lo tanto, aunque más comisiones de investigación se han formado desde la aparición del gobierno dividido, su efectividad no ha mejorado de manera significativa bajo la democracia en términos de sanciones a funcionarios públicos y modificaciones de políticas públicas.

En la sección siguiente se examina un “caso más probable” de supervisión del poder legislativo. El estudio de caso muestra que aunque los miembros de la comisión investigadora querían sancionar a los funcionarios públicos involucrados, el informe final no produjo nada en ese sentido, ni tampoco modificación alguna de políticas públicas.

#### EL CASO DE TRÁFICO DE INFLUENCIAS DE LOS HERMANOS BRIBIESCA

El 28 de abril de 2005, ciento sesenta y cinco diputados solicitaron la formación de una comisión de investigación ante la Junta de Coordinación Política (Jucopo), el órgano legislativo encargado de proponer formalmente la integración de ese tipo de comisiones.<sup>41</sup> Su objetivo era investigar el posible tráfico de influencias por parte de los hijastros del presidente Fox, Manuel y Jorge Bribiesca. A partir de acusaciones contenidas en libros y reportajes periodísticos,<sup>42</sup> los diputados alegaban que los hermanos se habían aprovechado de la posición de su padrastro y de su madre para obtener contratos, valuados en millones de dólares, con organismos descentralizados y empresas de propiedad estatal mediante Construcciones Prácticas, una compañía constructora. Aunque el propietario legal de esta última era Miguel Khoury, los legisladores aseguraban que Manuel Bribiesca era el verdadero dueño, y que usaba a Khoury como pantalla.<sup>43</sup> Varios periodistas aseveraban que dicho personaje se benefició de su posición privilegiada para recibir del gobierno créditos para vivienda y licencias de construcción, entre otros

<sup>41</sup> Los líderes de todos los grupos parlamentarios de la Cámara de Diputados integran la Junta de Coordinación Política. Entre sus funciones está la de promover acuerdos entre los grupos parlamentarios sobre el contenido de las iniciativas de ley.

<sup>42</sup> Anabel Hernández y Areli Quintero, *La familia presidencial*, México, Grijalbo, 2005; Olga Wornat, *Crónicas malditas*, México, Grijalbo, 2005.

<sup>43</sup> Khoury reconoció que Manuel Bribiesca era su socio, pero en otras compañías. Véase Benito Jiménez, “Demanda Khoury despolitizar informes”, *Reforma*, 8 de enero de 2006.

CUADRO 4  
Comisiones de investigación, 1997-2006

<i>Legislatura</i>	<i>Comisión de investigación</i>	<i>Informe final disponible en la Gaceta Parlamentaria</i>	<i>Sancciones para funcionarios públicos/Modificación de políticas públicas</i>
LVII (1997-2000)	Comisión de investigación del funcionamiento de Conasupo y sus empresas filiales	Sí	Sí
	Comisión de investigación sobre el impacto ecológico ambiental por las actividades de la empresa de participación estatal mayoritaria Exportadora de Sal, s. a. de c. v.	No	Sí <sup>a</sup>
	Comisión de investigación con objeto de analizar el sistema de pensiones de Nacional Financiera, Sociedad Nacional de Crédito, Institución de Banca de Desarrollo	Sí	No
	Comisión para investigar el funcionamiento del Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (IPAB)	Sí	No <sup>b</sup>
	Comisión investigadora del Instituto Mexicano del Seguro Social	No	No
	Comisión de investigación de la Comisión Federal de Electricidad y de la Compañía de Luz y Fuerza del Centro	No <sup>c</sup>	No
LVIII (2000-2003)	Comisión de investigación de la planta nucleoelectrónica de la Laguna Verde en Veracruz	Informe preliminar	No
	Comisión de investigación encargada de revisar la legalidad de contratos de obra pública, concesiones, contratos de suministro de bienes de consumo o de compraventa de bienes inmuebles de titularidad pública, otorgados por organismos descentralizados o empresas de participación estatal mayoritaria a la empresa Construcciones Prácticas, s. a. de c. v. y cualesquiera otras que tuvieren relación con la misma.	Sí	No
	Segunda Comisión de investigación encargada de revisar la legalidad de contratos de obra pública, concesiones, contratos de suministro de bienes de consumo o de compraventa de bienes inmuebles de titularidad pública, otorgados por organismos descentralizados o empresas de participación estatal mayoritaria a la empresa Construcciones Prácticas, s. a. de c. v., y cualesquiera otras que tuvieren relación con la misma.	No, pero el periódico <i>Reforma</i> documenta que sí existe <sup>d</sup>	No

LIX (2003-2006)	Comisión de investigación del daño ecológico y social causado por Pemex	Sí	No <sup>c</sup>
	Segunda Comisión de investigación sobre el Instituto de Protección al Ahorro Bancario <sup>f</sup>	Sí	No
	Comisión de investigación en relación con las políticas implementadas para la determinación de los precios del petróleo	No <sup>g</sup>	Sí
	Comisión de investigación encargada de revisar las actividades del Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial (IMPI)	No	No <sup>h</sup>

<sup>a</sup> En 1995, el gobierno federal anunció un plan para construir una planta de evaporación de sal en un área protegida en Baja California. La obra correría a cargo de Exportadora de Sal, una empresa estatal. Desde que se anunció el proyecto, organizaciones no gubernamentales (ONG) dedicadas al cuidado del medio ambiente en México y el resto del mundo protestaron contra el mismo. Científicos, intelectuales y artistas de muchos países expresaron en *The New York Times* y otros medios su rechazo a la iniciativa. La comisión de investigación funcionó hasta 1998, cuando, debido a la presión de las organizaciones civiles, tuvieron que detenerse los planes de construcción. El presidente Ernesto Zedillo anunció la cancelación del proyecto el 2 de marzo de 2000, antes de la presentación del informe final de la comisión (ésta es tal vez la razón por la que dicho reporte no se encuentra en la *Gaceta Parlamentaria*). Dado que la presión de las ONG mexicanas e internacionales fue decisiva para la suspensión del plan, no puede sostenerse que la labor de la comisión de investigación fuera la responsable de que el mandato cancelara la construcción de la planta de sal. Véase Homero Aridjis, "Balleas, el triunfo de la vida", *Reforma*, 5 de marzo de 2000.

<sup>b</sup> En su informe final, la comisión investigadora emitió varias recomendaciones para el IPAB y solicitó a la legislatura siguiente emprender pesquisas adicionales. Por lo que hace a las irregularidades descubiertas en el funcionamiento del instituto bancario, la comisión declaró de manera ambigua que el organismo debería sancionar a los responsables de violar las leyes financieras. Por su parte, el PRD fue el único partido que exigió sanciones específicas para algunos funcionarios; no obstante, ningún burócrata fue castigado.

<sup>c</sup> El reporte final de esta comisión investigadora no está disponible en la *Gaceta Parlamentaria*, aunque un informe del Servicio de Investigación y Análisis de la Cámara de Diputados afirma que sí existe. Véase Claudia Gamboa, *Comisiones de Investigación*, México, Centro de Información, Documentación y Análisis (Cámara de Diputados), 2006, pp. 32-33.

<sup>d</sup> Véase Armando Estrop y Abel Barajas, "Tasan en mil millones daño de los Bribiesca", *Reforma*, 23 de agosto de 2006.

<sup>e</sup> La comisión sólo emitió recomendaciones para Pemex y la Semarnat, sin establecer sanciones por la violación de la legislación ambiental.

<sup>f</sup> En realidad, éste era el tercer intento de los diputados por investigar al IPAB. Durante la legislatura precedente (2000-2003), la comisión investigadora creó una subcomisión para proseguir las pesquisas sobre el organismo. Por su parte, el Senado creó otra comisión de investigación con el mismo propósito durante la LIX Legislatura (2003-2006).

<sup>g</sup> El reporte final de esta comisión de investigación no está disponible en la *Gaceta Parlamentaria*, pero un informe del Servicio de Investigación y Análisis de la Cámara de Diputados afirma que el documento fue presentado a la Junta de Coordinación Política. Véase Gamboa, *op. cit.*, pp. 51-52.

<sup>h</sup> Véase Cámara de Diputados, "Punto de acuerdo, por el que se exhorta a la Comisión de Ciencia y Tecnología de esta soberanía a integrar un grupo de trabajo encargado de revisar las actividades del IMPI, a cargo del diputado José Alfonso Suárez del Real y Aguilera, del grupo parlamentario del PRD", *Gaceta Parlamentaria*, 11 de octubre de 2007.

beneficios.<sup>44</sup> Asimismo, los hermanos Bribiesca fueron acusados de actuar como intermediarios entre grupos empresariales y secretarías de Estado.<sup>45</sup>

El escándalo de los hermanos Bribiesca es un “caso más probable” de vigilancia legislativa efectiva, ya que los diputados de oposición tenían al menos dos incentivos políticos para imponer sanciones a los hijastros del presidente y a los funcionarios públicos implicados en el asunto.<sup>46</sup> Primero, Fox era un presidente próximo a salir, dado que cuando se presentaron las acusaciones estaba en su quinto año de gobierno. La influencia política del mandatario en la cámara baja ya había menguado por el pobre desempeño del PAN en las elecciones legislativas de 2003, en las que perdieron un número importante de curules.<sup>47</sup> Ese retroceso reflejaba el desencanto de la gente con la manera en que Fox dirigía al país, en especial la economía.<sup>48</sup> La derrota electoral redujo también las posibilidades del ejecutivo de avanzar en su agenda política y económica. Además, su falta de liderazgo político para alcanzar acuerdos con el Congreso había suscitado múltiples críticas entre analistas y ciudadanía en general.<sup>49</sup>

Los partidos de oposición desaprobaban también las disputas abiertas del presidente con los legisladores.<sup>50</sup> Una de las más célebres ocurrió en 2005, cuando Fox presentó una controversia constitucional ante la Suprema Corte, en la que afirmaba que el poder ejecutivo tenía autoridad para vetar algunas disposiciones del presupuesto de egresos de ese año. El antagonismo entre ambos poderes se ahondó en mayo de ese año, cuando el máximo tribunal del país resolvió que el Congreso debía reconsiderar

<sup>44</sup> Entre otras acusaciones, los diputados afirmaban que Construcciones Prácticas le compró 1 700 casas al Instituto de Protección al Ahorro Bancario (IPAB), institución gubernamental que desempeña, entre otras funciones, la de hacerse cargo de la gestión y administración financiera de la deuda derivada de los programas de apoyo a ahorradores y deudores de la banca. Los legisladores argumentaban que la compañía de los Bribiesca pagó 600 000 dólares por las viviendas (un poco más de trescientos dólares por cada una), mientras que las vendió a un precio unitario de 25 000 dólares. Véase Roberto Zamarripa, “Da testigo pruebas sobre Bribiesca Jr.”, *Reforma*, 12 de enero de 2006.

<sup>45</sup> Wornat, *op. cit.*

<sup>46</sup> Un “caso más probable” (*most-likely case*) se define como “un caso del que se espera se ajuste con mucha precisión a las predicciones de una teoría particular”. Jason Seawright y David Collier, “Glossary”, en Henry E. Brady y David Collier, *Rethinking Social Inquiry*, Lanham, Rowman and Littlefield, 2004, p. 297.

<sup>47</sup> En el año 2000, el PAN ganó 207 de 500 escaños en la Cámara de Diputados; en las elecciones legislativas de 2003 sólo pudo hacerse de 151.

<sup>48</sup> Edna Jaime, “Fox’s Economic Agenda: An Incomplete Transition”, en Luis Rubio y Susan Kaufman Purcell (eds.), *Mexico Under Fox*, Boulder, Lynne Rienner, 2004, p. 36.

<sup>49</sup> “Lo que acaba y lo que inicia”, *Reforma*, 30 de noviembre de 2006.

<sup>50</sup> Sonia del Valle, “Lamenta el PRI la ingobernabilidad”, *Reforma*, 2 de septiembre de 2006.

los apartados presupuestales que el presidente Fox había observado cinco meses antes. En suma, dada la enemistad entre ambos actores, y el hecho de que Fox ya estaba en el último tramo de su sexenio, el caso de los hermanos Bribiesca constituía una gran oportunidad para la oposición para avergonzar públicamente al presidente, al imponerles sanciones tanto a sus hijastros como a los funcionarios públicos implicados en el escándalo. En el mismo sentido, el caso era la ocasión perfecta para que los diputados tomaran represalias contra el ejecutivo por su desdén hacia el Congreso, así como por reducir las posibilidades de victoria del PAN en la elección presidencial de 2006.

El segundo incentivo era que el expediente de los hermanos Bribiesca representaba una coyuntura inmejorable para que la Cámara de Diputados castigara los abusos de poder que los panistas habían prometido eliminar. Esas arbitrariedades fueron frecuentes en la administración de Fox. En 2001, por ejemplo, el “toallagate” fue un escándalo famoso que involucraba a Marta Sahagún, esposa del presidente. La prensa había revelado que se gastó más de un millón de dólares en la remodelación de las cabañas que la pareja presidencial ocupaba en Los Pinos.<sup>51</sup> Aunque algunos funcionarios implicados renunciaron, ninguno de ellos fue castigado con severidad.<sup>52</sup> A Sahagún se imputaron otros actos de corrupción; uno de ellos ocurrió en 2004, cuando se dio a conocer que la directora de la Lotería Nacional había hecho donaciones a la fundación Vamos México, una organización sin fines de lucro encabezada por la esposa de Fox. Al momento en que se hicieron públicos los donativos, la funcionaria fue destituida, sin que ella o algún otro funcionario público fueran castigados.<sup>53</sup> Además de las acusaciones por abuso de poder y corrupción, varios políticos –incluidos algunos panistas– no ocultaban su aversión hacia Sahagún por su intromisión en la política y, de manera particular, por sus ambiciones para ser presidente. De hecho, integrantes de distintas fuerzas políticas eran de la opinión de que Sahagún generaba inestabilidad en el gobierno federal, pues era ella quien tomaba en ocasiones las decisiones políticas.<sup>54</sup> En ese escenario era esperable que la

<sup>51</sup> El nombre del escándalo, “toallagate”, se explica por la revelación que hizo la prensa de que se gastaron aproximadamente cuatrocientos dólares para comprar cada una de las toallas de la cabaña presidencial.

<sup>52</sup> Alberto Aguirre, “Implicados en ‘toallagate’ mantienen cargos federales”, *El Universal*, 29 de octubre de 2007.

<sup>53</sup> Laurence Pantín, “...Y nunca pasa nada”, *Reforma*, 15 de julio de 2007, Enfoque. Los legisladores acusaron también a Fox y a su esposa de enriquecimiento ilícito. Véase Daniel Pensamiento, “Acuerdan indagar a Fox”, *Reforma*, 25 de septiembre de 2007.

<sup>54</sup> “Marta Sahagún se convirtió en un factor de desestabilización en el gobierno”, *La Jornada*, 6 de julio de 2004.

investigación del Congreso sobre los hermanos Bribiesca llevara a castigar los abusos de poder y a terminar con las aspiraciones políticas de su madre.

*Tres comisiones investigadoras: resultados insuficientes*

El 21 de junio de 2005 se aprobó la creación de la comisión del Congreso para investigar a Construcciones Prácticas; siete días después quedó establecida formalmente. Este órgano legislativo estaba compuesto por doce diputados de seis partidos políticos.<sup>55</sup> Sin embargo, los representantes del PAN no participaron en la investigación, aunque sí asistieron a las reuniones.<sup>56</sup> El mandato del grupo expiraba el 31 de diciembre de 2005; no obstante, tras numerosas juntas, los miembros solicitaron la extensión del plazo. El 25 de octubre la Jucopo aceptó la petición, decretando la prolongación de los trabajos hasta el término de la legislatura (31 de agosto de 2006). Empero, el 13 de diciembre de 2005 la Junta dio marcha atrás, proponiendo que la comisión concluyera sus actividades en la fecha prevista inicialmente.<sup>57</sup> La moción fue aprobada por el pleno debido a la abstención de los diputados del PRI, que integraban en aquel entonces la bancada más grande en la cámara baja.<sup>58</sup>

Los miembros de la comisión investigadora solicitaron información a ciento catorce dependencias (federales, estatales, descentralizadas y empresas públicas). De igual manera, seis funcionarios de alto nivel comparecieron para explicar a la comisión la relación entre las dependencias a su cargo y Construcciones Prácticas, así como para contestar preguntas relacionadas al supuesto tráfico de influencias. Con el objetivo de analizar y sintetizar la miríada de información gubernamental derivada de la investigación, la comisión contrató a un consultor externo. Sin embargo,

<sup>55</sup> La comisión de investigación fue integrada por cuatro legisladores del PRI, tres del PAN y dos del PRD (incluyendo al presidente de la comisión), uno del PVEM, otro del PT y uno más de Convergencia.

<sup>56</sup> Andrea Merlos, "Excluyen al PAN del caso Bribiesca", *Reforma*, 29 de diciembre de 2005.

<sup>57</sup> Según el presidente de la comisión investigadora, un miembro de la misma, el diputado del PRI Wintilo Vega, hizo un trato con el PAN y con la esposa del presidente Fox, Marta Sahagún. El acuerdo consistía en apoyar políticamente a Vega en su ambición de ser candidato a la gubernatura de Guanajuato, a cambio de reducir la duración de la comisión investigadora. Sobre este punto, véase Jorge Escalante, "Pactan Wintilo y Marta", *Reforma*, 18 de enero de 2006.

<sup>58</sup> De hecho, fueron más los diputados que se abstuvieron, y por lo tanto no se pronunciaron sobre la propuesta de la Jucopo, que los que la aprobaron. El resultado de la votación fue el siguiente: 125 a favor, 119 en contra y 158 abstenciones. Véase Cámara de Diputados, "Informe de la Comisión de Investigación", *Gaceta Parlamentaria*, 3 de febrero de 2006.



la Jucopo pagó sólo dieciocho mil dólares de los treinta y ocho mil que la consultora pedía por sus servicios. El PRD, la fuerza más interesada en castigar a los hijastros de Fox y a los funcionarios implicados en el caso, cubrió el resto de los honorarios.

Antes de que el comité publicara su reporte, el presidente Fox declaró que el grupo estaba políticamente sesgado y que ni su familia ni ningún funcionario público habían transgredido la ley.<sup>59</sup> En el informe final se asentaba que dos organismos dependientes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público –el Servicio de Administración Tributaria y la Comisión Nacional Bancaria y de Valores–, así como la Secretaría de la Función Pública, no proporcionaron la información que les fue requerida. Dada esa limitación, aunada a la falta de tiempo para completar la investigación del caso, la comisión propuso que el ejecutivo, la Auditoría Superior de la Federación y el Congreso iniciaran o continuaran indagaciones puntuales sobre varias dependencias gubernamentales. Es más, la comisión exigió que el ejecutivo presentara cargos mediante la SFP en contra de los funcionarios públicos que hubieran mentido o se hubieran negado a proporcionar los datos que los diputados requerían.<sup>60</sup>

El informe final de la comisión fue enviado al presidente Fox el 1 de febrero de 2006. Dos días después, este último remitió el documento a la SFP para que continuara la investigación. En aras de preservar la independencia, la secretaría delegó la averiguación y las auditorías relacionadas a empresas privadas. El 16 de febrero se creó una segunda comisión investigadora para proseguir las pesquisas sobre el presunto tráfico de influencias.<sup>61</sup> De manera paradójica, los miembros del PRI apoyaron la formación de la nueva instancia, siendo que ocho meses antes se habían abstenido durante la votación para extender los trabajos de la primera comisión hasta el final de la legislatura.

La nueva comisión solicitó de inmediato la comparecencia de los titulares del Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (IPAB), de la SFP y de la Procuraduría General de la República (PGR). En las oficinas de esta última, el 6 de abril algunos miembros de la comisión investigadora presentaron cargos en contra de Manuel y Jorge Bribiesca, de sus socios y de funcionarios del IPAB por irregularidades cometidas durante la subasta

<sup>59</sup> “Entra al quite Fox por hijos de Marta”, *Reforma*, 24 de enero de 2006.

<sup>60</sup> Véase Cámara de Diputados, “Informe de la Comisión de Investigación”, *Gaceta Parlamentaria*, 3 de febrero de 2006.

<sup>61</sup> En esa ocasión, el presidente de la comisión era un diputado de Convergencia. Los otros miembros del grupo eran cuatro legisladores del PRI, tres panistas, dos perredistas, uno del PVEM y otro del PT. La Jucopo aprobó que los trabajos de la comisión terminaran el 30 de julio de 2006.

de propiedades en varias regiones del país. Los diputados argumentaban que el IPAB, entidad dependiente del poder ejecutivo, vendió a Construcciones Prácticas complejos habitacionales en ochocientos mil dólares, cuando su valor real, según una estimación externa, era de cerca de cien millones de dólares.<sup>62</sup>

En respuesta a esas acusaciones, Manuel Bribiesca afirmó que la comisión había violado sus derechos, ya que el artículo 93 de la constitución autoriza a los diputados a investigar organismos descentralizados y empresas públicas, pero no individuos. Los hermanos buscaron eventualmente ampararse en contra de acusaciones similares, cargos y averiguaciones del legislativo. Tras varios intentos fallidos, un tribunal federal otorgó a Manuel Bribiesca un amparo el 26 de mayo, además de ordenar la suspensión provisional de las investigaciones, tanto las de la comisión como las de la SFP. No obstante, un tribunal de mayor jerarquía revocó ambas decisiones cuatro días después. El presidente de la comisión, Jesús González Schmal, acusó a Marta Sahagún de permitir que sus hijos cometieran actos ilícitos. Por su parte, la esposa del presidente afirmó en varias ocasiones ante la prensa que la comisión no tenía evidencia alguna para probar sus acusaciones. En respuesta, otro miembro de la comisión, la diputada Sofía Castro, del PRI, declaró: “Si no contamos con evidencia alguna, ¿por qué han solicitado la protección de la PGR?, ¿por qué su amigo Cabeza de Vaca [el procurador general] no actúa conforme a derecho?, ¿por qué no han ganado ni un solo proceso legal si tienen pruebas que demuestran su inocencia?”.<sup>63</sup>

El informe final de la segunda comisión mostró avances en la investigación, pero se quedó corto en llegar a conclusiones irrefutables. En su lugar, recomendó que la siguiente legislatura constituyera otra comisión para proseguir con las indagaciones. Sin embargo, una novedad de la investigación fue que los diputados acusaron al auditor superior de la ASF de encubrir los tratos ilegales entre Construcciones Prácticas y otras dependencias federales. El funcionario negó la acusación y el 15 de septiembre la SFP anunció que, previo análisis de los documentos que le entregó la comisión investigadora, no encontró evidencia alguna de actos ilícitos en las veintiocho auditorías que se le hicieron a las agencias gubernamentales que firmaron contratos con las compañías ligadas a los hermanos Bribiesca.<sup>64</sup> En el mismo

<sup>62</sup> Elizabeth Velasco, “De mil 175 millones, el fraude al erario por parte de los Bribiesca Sahagún”, *La Jornada*, 23 de agosto de 2006; Armando Estrop y Abel Barajas, “Tasan en mil millones daño de los Bribiesca”, *Reforma*, 23 de agosto de 2006.

<sup>63</sup> Armando Estrop, “Rechaza amenaza González Schmal”, *Reforma*, 29 de julio de 2006.

<sup>64</sup> Abel Barajas, “Niega auditor encubrimiento de Bribiesca”, *Reforma*, 30 de agosto de 2006.

sentido, la PGR y otras secretarías determinaron que no había evidencia suficiente para inculpar a los hermanos o a algún funcionario de alto nivel.<sup>65</sup>

La tercera comisión de investigación se formó el 25 de abril de 2007, durante la LX Legislatura (2006-2009). Poco tiempo antes de la creación del nuevo órgano, los hermanos Bribiesca solicitaron otro amparo para protegerse de las acciones e investigaciones de las dos comisiones anteriores. En esta ocasión, un tribunal federal lo concedió el 10 de junio. Aunque la resolución fue definitiva, no incluyó los posibles hallazgos ni los actos de la tercera comisión. Mientras que esta última siguió adelante con la averiguación, también fue incapaz de llevar a juicio a los hijastros del presidente o a algún otro funcionario. De hecho, el presidente del nuevo órgano aseveró que era inútil presentar cargos en contra de funcionarios públicos que hubieran tenido tratos con los Bribiesca, pues la PGR había decidido no ejercer su autoridad de manera deliberada.<sup>66</sup> El informe final se presentó en septiembre de 2008. El documento era similar a los anteriores en el sentido de que le pedía al presidente sancionar a los funcionarios del IPAB que permitieron la venta de los complejos habitacionales a precios tan bajos.<sup>67</sup> Sin embargo, una vez más, ningún miembro de la burocracia fue enjuiciado.

En suma, los diputados crearon tres comisiones de investigación que trabajaron durante treinta y dos meses. Según los legisladores, los informes finales de cada una de ellas contenían documentos que probaban que los hermanos Bribiesca eran culpables, junto con algunos funcionarios públicos, de tráfico de influencias y de otros actos ilícitos. Los resultados de las primeras dos comisiones desembocaron en investigaciones más exhaustivas por parte de la ASF, la SFP y otras dependencias gubernamentales. Al final, esas pesquisas terminaron en la absolución de funcionarios públicos que realizaron presuntamente acciones delictivas. A pesar de todos sus esfuerzos, los diputados fueron incapaces de llevar a juicio a alguno de los hermanos Bribiesca o a cualquier funcionario: para el gobierno, nunca se proporcionó evidencia suficiente.

<sup>65</sup> El Infonavit reconoció que Construcciones Prácticas estaba registrada desde 2003 como una compañía que ofrece casas a los beneficiarios del Instituto. Además, el organismo admitió que concedió créditos para la adquisición de 91 casas que Construcciones Prácticas construyó. La empresa recibió 2.1 millones de dólares por las viviendas. No obstante, la institución afirmó que no se violó norma alguna en la transacción. Véase Cámara de Diputados, "Carece Infonavit de evidencia sobre relación de empresa Construcciones Prácticas y la familia Bribiesca Sahagún", nota núm. 2207, 12 de julio de 2005.

<sup>66</sup> Claudia Salazar, "Va FAP contra Mouríño", *Reforma*, 1 de marzo de 2008.

<sup>67</sup> Claudia Salazar y Armando Estrop, "Polemizan por caso Bribiesca", *Reforma*, 6 de septiembre de 2008.

¿Por qué las comisiones de investigación no pudieron imputarle cargos a algún funcionario público involucrado en el caso? Los diputados de oposición cometieron al menos dos errores durante la investigación. El primero fue que basaron sus acusaciones en afirmaciones de notas periodísticas y de libros sin determinar la veracidad de las mismas.<sup>68</sup> El segundo, y más importante, es que no hubo apoyo unánime por parte de las fuerzas de oposición a lo largo de la averiguación. Como se mencionó líneas arriba, los diputados del PRI —que constituían el grupo parlamentario más grande en la Cámara de Diputados— cambiaron su posición sobre el caso en el transcurso de la investigación: en un primer momento, los priistas dieron su apoyo a la comisión investigadora, pero varios meses después se abstuvieron en una votación que le permitió a la Junta de Coordinación Política terminar los trabajos del comité de manera anticipada. Asimismo, los líderes de las fuerzas políticas de oposición no respaldaron con fuerza suficiente los resultados de las pesquisas, además de que fallaron a la hora de presionar a las autoridades para que tomaran acciones en contra de los burócratas responsables de haber estado involucrados en el presunto tráfico de influencias. Si bien no queda claro por qué los priistas y otros líderes de la oposición cambiaron de parecer, es irrefutable que su actuar y sus decisiones hicieron que las comisiones investigadoras perdieran legitimidad y credibilidad.

Además, la evidencia sugiere que las autoridades gubernamentales no estuvieron dispuestas ni a emprender averiguaciones más profundas ni a sancionar a funcionarios públicos implicados en el caso. Aunque las comisiones de investigación presentaron documentos que mostraban irregularidades en la operación de Construcciones Prácticas, ninguna secretaría de Estado castigó a burócrata alguno. El incidente más representativo es la subasta que organizó el IPAB de los complejos habitacionales: a pesar de que los legisladores lograron demostrar que aquéllos valían mucho más dinero del que pagó Construcciones Prácticas, las autoridades determinaron que no había ninguna actividad ilícita en la transacción. En resumen, los errores de los diputados, aunados a la falta de voluntad de las autoridades federales para sancionar a los funcionarios públicos, impidieron el deslinde de responsabilidades en el caso de tráfico de influencias de los hermanos Bribiesca.

<sup>68</sup> Ejemplo de ello es que, a partir del trabajo de Olga Wornat, los diputados acusaron al presidente Fox de haberle otorgado el Premio Nacional de Vivienda 2003 a Construcciones Prácticas. La aseveración resultó ser falsa; véase [http://www.infonavit.gob.mx/inf\\_general/resp/anexo13.pdf](http://www.infonavit.gob.mx/inf_general/resp/anexo13.pdf)

## CONCLUSIÓN

La democratización en México sí tuvo un impacto en las relaciones entre la burocracia y el poder legislativo. Si bien el enfoque de autonomía burocrática puede ser útil para entender la relación entre políticos y burócratas en la etapa del PRI, no puede explicar el nuevo poder de los representantes populares en el México de los años más recientes. Por el contrario, las teorías del dominio legislativo son capaces de elucidar cómo surgió y se ha desarrollado la influencia de la rama legislativa desde los años noventa. Al aplicar ese marco teórico a las circunstancias de México, puede argumentarse que la democracia propició la aparición de nuevos contextos políticos –por ejemplo, gobiernos divididos– y activó mecanismos institucionales, como la profesionalización del trabajo legislativo, que estaban ausentes en los años del dominio priista. Esos factores le han dado mayor poder a ambas cámaras frente al ejecutivo. El artículo ilustró ese cambio al mostrar cómo esas variables institucionales y circunstancias políticas permitieron a los diputados y senadores convertirse en los principales proponentes de iniciativas de ley conforme avanzaba el proceso de democratización. Al mismo tiempo, la influencia del presidente se debilitó a medida que el número de proyectos de ley propuestos por él y discutidos en la cámara baja se redujo de manera significativa a partir de que el PRI perdió la mayoría absoluta en 1997.

Este artículo también analizó si el enfoque del dominio legislativo puede explicar un mecanismo de supervisión legislativa específico. En particular, se evaluó la efectividad de las comisiones de investigación de la Cámara de Diputados. Desde que los partidos de oposición obtuvieron la mayoría en ese órgano, ha sido mucho más sencillo crear comisiones de investigación. Por consiguiente, los partidos de oposición han constituido más instancias de ese tipo desde 1997 que en los veinte años anteriores. Ese aumento está en concordancia con las expectativas del enfoque del dominio legislativo; sin embargo, este último no puede dar cuenta de sus magros resultados. En ese sentido, dado que casi todas las condiciones para el control burocrático han existido en México desde 1997, la perspectiva teórica habría predicho una mayor eficiencia para llevar a juicio a funcionarios públicos que hubieran actuado ilegalmente. Sin embargo, los resultados deficientes muestran que tanto los factores institucionales como los contextos políticos son condiciones necesarias pero no suficientes para lograr el control efectivo de la burocracia. Algunos de los elementos que se necesitan para poder llamar a rendir cuentas a los funcionarios y que esto tenga consecuencias de trascendencia son: una mayor profesionalización de la labor legislativa, voluntad política y una coordinación más efectiva entre los legisladores.

El caso de los hijastros de Vicente Fox muestra que, aun cuando las comisiones de investigación querían sancionar los actos ilícitos, la mayoría de los diputados no estaban muy interesados en el tema ni dieron su apoyo total a la indagación. De manera similar, aunque parecía que había evidencia suficiente para llevar a juicio a los hermanos Bribiesca y a algunos funcionarios públicos, las autoridades no estuvieron dispuestas a castigarlos. Por lo tanto, puede concluirse que, al menos en el caso de las comisiones de investigación, si bien los legisladores tienen el mandato de investigar y presionar a las autoridades para que sancionen a los funcionarios que perpetraron ilícitos, su efectividad en la práctica es bastante cuestionable.

Traducción de FÉLIX G. MOSTAJO

#### BIBLIOGRAFÍA

- Aguirre, Alberto, "Implicados en 'toallagate' mantienen cargos federales", *El Universal*, 29 de octubre de 2007.
- Aridjis, Homero, "Ballenas, el triunfo de la vida", *Reforma*, 5 de marzo de 2000.
- Barajas, Abel, "Niega auditor encubrimiento de Bribiesca", *Reforma*, 30 de agosto de 2006.
- Bawn, Kathleen, "Political Control versus Expertise: Congressional Choices about Administrative Procedures", *American Political Science Review*, vol. 89, núm. 1, 1995, pp. 62-73.
- Cámara de Diputados, "Carece Infonavit de evidencia sobre relación de empresa Construcciones Prácticas y la familia Bribiesca Sahagún", nota núm. 2207, 12 de julio de 2005.
- , "Punto de acuerdo, por el que se exhorta a la comisión de ciencia y tecnología de esta soberanía a integrar un grupo de trabajo encargado de revisar las actividades del IMPI, a cargo del diputado José Alfonso Suárez del Real y Aguilera, del grupo parlamentaria del PRD", *Gaceta Parlamentaria*, 11 de octubre de 2007.
- , "Informe de la Comisión de Investigación", *Gaceta Parlamentaria*, 3 de febrero de 2006.
- Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI, 1978.
- Casar Pérez, María Amparo, "Executive-Legislative Relations: The Case of Mexico 1946-1997", en Scott Morgenstern y Benito Nacif (eds.), *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002, pp. 114-144.
- , *El proceso de negociación presupuestal en el primer gobierno sin mayoría: un estudio de caso*, México, CIDE, 2001, 30 pp. (*Documento de trabajo*, 137).
- Chang, Kelly, *Appointing Central Bankers: The Politics of Monetary Policy in the United States and the European Union*, Nueva York, Cambridge University Press, 2003.

- Clarke, Wes, "Divided Government and Budgetary Conflict", *Legislative Studies Quarterly*, vol. 23, 1998, pp. 5-23.
- Cox, Gary y Samuel Kernell (eds.), *The Politics of Divided Government*, Boulder, Westview Press, 1991.
- Del Valle, Sonia, "Lamenta el PRI la ingobernabilidad", *Reforma*, 2 de septiembre de 2006.
- Dodd, Lawrence y Richard Schott, *Congress and the Administrative State*, Nueva York, Macmillan, 1975.
- Dogan, Mattei, "The Political Power of the Western Mandarins: Introduction", en Mattei Dogan (ed.), *The Mandarins of Western Europe: The Political Role of Top Civil Servants*, Nueva York, John Wiley and Sons, 1975, pp. 3-24.
- "Entra al quite Fox por hijos de Marta", *Reforma*, 24 de enero de 2006.
- Epstein, David y Sharyn O'Halloran, *Delegating Powers: A Transaction Cost Politics Approach to Policymaking under Separated Powers*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999.
- Escalante, Jorge, "Pactan Wintilo y Marta", *Reforma*, 18 de enero de 2006.
- Estrop, Armando, "Rechaza amenaza González Schmal", *Reforma*, 29 de julio de 2006.
- y Abel Barajas, "Tasan en mil millones daño de los Bribiesca", *Reforma*, 23 de agosto de 2006.
- Gamboa, Claudia, *Comisiones de investigación*, México, Centro de Información, Documentación y Análisis, Cámara de Diputados, 2006.
- González Casanova, Pablo, *La democracia en México*, México, ERA, 1965.
- Goodspeed, Stephen S., "El papel del jefe del ejecutivo en México", *Problemas Agrícolas e Industriales de México*, vol. 7, núm. 1, 1955, pp. 15-208.
- Hernández, Anabel y Areli Quintero, *La familia presidencial*, México, Grijalbo, 2005.
- Hernández Chávez, Alicia, *La nueva relación entre legislativo y ejecutivo. La política económica 1982-1997*, México, FCE, 1998.
- Huber, John y Charles Shipan, *Deliberate Discretion?*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002.
- Jaime, Edna, "Fox's Economic Agenda: An Incomplete Transition", en Luis Rubio y Susan Kaufman Purcell (eds.), *Mexico Under Fox*, Boulder, Lynne Rienner, 2004.
- Jiménez, Benito, "Demanda Khoury despolitizar informes", *Reforma*, 8 de enero de 2006.
- Laver, Michael y Kenneth Shepsle (eds.), *Cabinet Ministers and Parliamentary Government*, Nueva York, Cambridge University Press, 1994.
- "Lo que acaba y lo que inicia", *Reforma*, 30 de noviembre de 2006.
- "Marta Sahagún se convirtió en un factor de desestabilización en el gobierno", *La Jornada*, 6 de julio de 2004.
- Martin, Elizabeth, "An Informational Theory of the Legislative Veto", *Journal of Law, Economics, and Organization*, vol. 13, 1997, pp. 319-343.
- McCubbins, Mathew y Thomas Schwartz, "Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms", *American Journal of Political Science*, vol. 28, núm. 1, 1984, pp. 165-179.

- McCubbins, Mathew, Roger Noll y Barry Weingast, "Administrative Procedures as Instruments of Political Control", *Journal of Law, Economics, and Organization*, vol. 3, núm. 2, 1987, pp. 243-277.
- , "A Theory of Political Control and Agency Discretion", *American Journal of Political Science*, vol. 33, núm. 3, 1989, pp. 588-611.
- Merlos, Andrea, "Excluyen al PAN del caso Bribiesca", *Reforma*, 29 de diciembre de 2005.
- Miller, Gary, "The Political Evolution of Principal-Agent Models", *Annual Review of Political Science*, vol. 8, 2005, pp. 203-225.
- Pantin, Laurence, "...Y nunca pasa nada", *Reforma*, 15 de julio de 2007, Enfoque.
- Pensamiento, Daniel, "Paga Cámara baja por trabajo interno", *Reforma*, 12 de marzo de 2007.
- , "Aumentan diputados sus dietas", *Reforma*, 6 de julio de 2007.
- , "Acuerdan indagar a Fox", *Reforma*, 25 de septiembre de 2007.
- Peters, Guy, "Bureaucrats and Political Appointees in European Democracies: Who's Who and Does it Make a Difference?", en Ali Farazmand (ed.), *Modern Systems of Government: Exploring the Role of Bureaucrats and Politicians*, Thousand Oaks, Sage, 1997, pp. 232-254.
- Putnam, Robert, "The Political Attitudes of Senior Civil Servant in Western Europe: A Preliminary Report", en Mattei Dogan, *The Mandarins of Western Europe: The Political Role of Top Civil Servants*, Nueva York, John Wiley and Sons, 1975, pp. 87-128.
- Salazar, Claudia, "Va FAP contra Mourinho", *Reforma*, 1 de marzo de 2008.
- y Armando Estrop, "Polemizan por caso Bribiesca", *Reforma*, 6 de septiembre de 2008.
- Seawright, Jason y David Collier, "Glossary", en Henry E. Brady y David Collier, *Rethinking Social Inquiry*, Lanham, Rowman and Littlefield, 2004, pp. 273-313.
- Sundquist, James, "Needed: A Political Theory for the New Era of Coalition Government in the United States", *Political Science Quarterly*, vol. 103, núm. 4, 1988, pp. 613-635.
- Ugalde, Luis Carlos, *The Mexican Congress: Old Player, New Power*, Washington, D. C., Center for Strategic and International Studies, 2000.
- Valadés, Diego, *El control del poder*, México, UNAM, 1998.
- Velasco, Elizabeth, "De mil 175 millones, el fraude al erario por parte de los Bribiesca Sahagún", *La Jornada*, 23 de agosto de 2006.
- Volden, Craig, "Delegating Power to Bureaucracies: Evidence from the States", *Journal of Law, Economics, and Organization*, vol. 18, núm.1, 2002, pp. 187-220.
- Weber, Max, "Bureaucracy", en Hans Heinrich (ed.), *Max Weber: Essays in Sociology*, Nueva York, Oxford University Press, 1946, pp. 196-228.
- Weingast, Barry, "The Congressional-Bureaucratic System: A Principal-Agent Perspective (with Applications to the SEC)", *Public Choice*, vol. 44, 1984, pp. 147-191.
- Weldon, Jeffrey A., "The Fall 2002 Term of the Mexican Congress", *Mexican Congressional Report Series*, Washington, D. C., Center for Strategic and International Studies, 2003.



- , “Changing Patterns of Executive-Legislative Relations in Mexico”, en Kevin J. Middlebrook (ed.), *Dilemmas of Political Change in Mexico*, Londres, Institute of Latin American Studies (University of London) / Center of U.S. Mexican Studies, San Diego, 2004, pp. 133-167.
- Wilkie, James W., *The Mexican Revolution: Federal Expenditure and Social Change since 1910*, Berkeley, University of California Press, 1967.
- Wornat, Olga, *Crónicas malditas*, México, Grijalbo, 2005.
- Zamarripa, Roberto, “Da testigo pruebas sobre Bribiesca Jr.”, *Reforma*, 12 de enero de 2006.