

Las comisiones en las legislaturas: su papel en las políticas públicas

José Abel Rivera Sánchez*

*El Congreso, en los salones de sus comisiones,
es un congreso trabajando.*

WOODROW WILSON, 1885

Introducción

El propósito de este ensayo es analizar cómo y por qué las comisiones hacen la diferencia en las legislaturas. Para lograr este objetivo, el trabajo se compone de tres partes. La primera se centra en los dos tipos de variables, internas y externas, que afectan la capacidad de las legislaturas para determinar las políticas. La segunda parte explora qué son las comisiones, por qué son importantes dentro del trabajo de las legislaturas, qué tipos de comisiones existen y cuáles son sus funciones generales. Por último, la tercera parte intenta mostrar cómo las comisiones hacen la diferencia y, por lo tanto, analiza las facultades de las comisiones para influir en las políticas gubernamentales, así como su participación en el proceso legislativo, y proporciona ejemplos de varios países.

La hipótesis que se defiende en este trabajo es que las comisiones se crean para permitir a las legislaturas realizar mejor sus funciones. Así, mientras más fuerte sea el sistema de comisiones, más probable

* Centro de Estudios Legislativos de la Universidad de Hull. Este trabajo fue recibido en diciembre de 1997 y corregido en junio de 1998. Traducción del inglés de un texto inédito hecha por Susana Moreno Parada.

es que las legislaturas ejerzan influencia en las políticas producidas dentro de un sistema de gobierno (*polity*).¹ En otras palabras, las comisiones deberían considerarse una variable interna que determina, hasta cierto punto, la influencia de las legislaturas en la elaboración de políticas públicas.

Además, debe señalarse que la fortaleza de las comisiones se pondera en relación con algunos puntos concernientes a la estructura, el desempeño y las facultades de tales instituciones.

Acaso sea conveniente hacer una anotación respecto a la afirmación anterior. Esta hipótesis no significa que las comisiones sean la única característica que hace la diferencia entre las legislaturas. Las comisiones constituyen sólo una de las variables internas, pero hay más, entre las que destacan el apoyo técnico, los recursos internos, el personal y los consejeros, la biblioteca y la información.²

Las variables externas, políticas o constitucionales, también son de gran relevancia al determinar cómo influyen las legislaturas en las políticas públicas.³ Sin embargo, su influencia no se analizará aquí, aunque se menciona su existencia con el propósito de que los párrafos anteriores no parezcan más categóricos de lo que pretenden ser.

I. Variables internas y externas que determinan la capacidad de las legislaturas para influir en las políticas públicas

La clasificación de las legislaturas que hace Mezey (1979, en particular el capítulo 2, pp. 21-42) nos ha proporcionado un marco de referencia muy valioso para analizar el impacto de las legislaturas en el proceso de las políticas públicas.⁴

¹ Este trabajo toma en cuenta la idea sugerida por Anthony King (1981, p.78) acerca de que la influencia legislativa no garantiza resultados óptimos. Quizá lo más que se puede decir es que una legislatura influyente es conveniente en la medida en que actúe como contrapeso de los abusos del ejecutivo.

² Varios autores han analizado la importancia de estas variables internas, por ejemplo, véase Philip Norton (1993a). En el artículo citado, Anthony King (1981) señaló la importancia del personal y de la información para aumentar la influencia de las legislaturas.

³ Jean Blondel (1973) ha estudiado ampliamente las variables políticas y constitucionales en *Comparative Legislatures*. En *Comparative Legislatures* (1979), Michael Mezey apuntó la importancia de la cultura política como una variable independiente, útil para conocer el papel de las legislaturas en el sistema político en su conjunto. Véase también Norton (1993b).

⁴ En su estudio (1979), Mezey entrecruza dos variables para construir una tipología de legislaturas: la fortaleza para elaborar políticas y el grado de apoyo (legitimidad) de que goza por parte del público la institución. Distingue cinco tipos de legislaturas: activa, reactiva, vulnerable, marginal y mínima.

De acuerdo con la tipología que ofrece Mezey en su libro *Comparative Legislatures* (1979), existen diferencias importantes entre las legislaturas con respecto a su influencia en las políticas públicas (véase la explicación de Mezey, 1979, cap. 2. Asimismo, Norton, 1990a, pp.4-6 y 143). Las legislaturas influyen de manera diferente en la elaboración de políticas públicas, dependiendo de diversas variables. Los especialistas en estudios legislativos han analizado esas variables. En un trabajo pionero en el campo del análisis legislativo titulado *Comparative Legislatures* (1973), Jean Blondel escribió que las limitaciones de las legislaturas para influir en las políticas dependen del grado en el que exista una gran variedad de restricciones, de las que distinguió dos tipos: internas y externas (Blondel, 1973, p. 45).

Las limitaciones internas de las legislaturas para influir en el proceso de elaboración de políticas son producto de características meramente internas, tales como la estructura y las funciones del sistema de comisiones,⁵ los procesos y los procedimientos en el análisis de las iniciativas y propuestas sometidas,⁶ la calidad y los antecedentes personales de los miembros,⁷ la naturaleza y la frecuencia de las sesiones,⁸

⁵ Malcolm Shaw analizó la importancia de las comisiones (1979) y afirmó que el análisis de éstas es una herramienta muy útil para extraer conclusiones acerca de la manera en que las variables internas influyen y determinan los resultados de la legislatura y del sistema de gobierno. Anthony King (1981) señaló que si una legislatura quiere cumplir sus funciones y aumentar su influencia de manera efectiva, necesita tener un sistema de comisiones bien desarrollado.

⁶ Por ejemplo, el hecho de discutir y examinar los proyectos de ley primero en la comisión o en la sesión plenaria. Shaw demostró que cuando las comisiones discuten las iniciativas de ley con anticipación al debate general en el pleno, los miembros de la legislatura tienen mayor oportunidad de influir en la legislación. Debería considerarse que el significado de los procedimientos internos para aprobar la legislación es decisivo para el estudio de la influencia que las comisiones pueden tener en las legislaturas. En este punto, es relevante el caso italiano, en donde, según Shaw, 75% de las leyes aprobadas por el parlamento italiano son aprobadas en las comisiones, sin siquiera nombrarlas en el piso de debates (Shaw, 1990).

⁷ Blondel (1973, en particular caps. 7 y 8) analizó el efecto de los antecedentes personales de carrera y la formación educativa de los legisladores, así como su influencia en los resultados legislativos. King (1981, pp. 79-81) insistió en la calidad de los legisladores como una variable que debe tomarse en cuenta para mejorar la fortaleza y la influencia de la legislatura.

⁸ Blondel (1973) realizó una investigación empírica comparativa acerca de la cantidad de tiempo que invierten diversas legislaturas en el mundo. Los países ex comunistas de Europa del Este fueron los que tenían menos cantidad de sesiones: sobresalía Alemania Oriental, con sólo tres reuniones anuales en promedio. Cuando las legislaturas se reúnen con poca frecuencia, el ejecutivo tiene mayor oportunidad para determinar los resultados de las políticas del sistema de gobierno. Tal fue el caso de los organismos legislativos en los países ex comunistas. Esas legislaturas se redujeron a la categoría de mínimas en la tipología de Mezey (1979) con poco o nulo poder para elaborar políticas. De hecho, las pruebas empíricas del libro de Blondel sugieren que la naturaleza y la frecuencia de las reuniones de la legislatura son variables que deben tomarse en cuenta para conocer su capacidad de influir en las políticas.

la competencia política y técnica del personal y las fuentes de información,⁹ la infraestructura y el apoyo administrativo.¹⁰

Las limitaciones externas son básicamente de tres tipos: cultura política, arreglos constitucionales y factores políticos. Mezey (1979, pp. 21-82) señaló la importancia de la cultura política como variable independiente, útil para conocer el papel de las legislaturas en el sistema político en su conjunto utilizando el concepto de expectativas. Desde el punto de vista de Mezey, las diferentes expectativas del público y de la elite influyen directamente en las tareas y, así, en los resultados de la legislatura.

Blondel analizó los arreglos constitucionales de manera cuidadosa. Este autor señaló que algunas constituciones limitan el poder de las legislaturas directamente con restricciones jurídicas y políticas como el referéndum, la división de poderes, el federalismo, la existencia de un sistema bicameral y los mecanismos que condicionan la relación entre el ejecutivo y el legislativo, como el veto, el voto de censura o la disolución (Blondel, 1973, pp. 30-34).¹¹

Las restricciones políticas incluyen la influencia de los partidos políticos,¹² los grupos de presión y los liderazgos carismáticos y populares.

Como se señaló anteriormente, Blondel (1973) sugirió clasificar estas variables en dos grupos: las internas y las externas. De acuerdo con su marco de referencia básico, las variables pueden agruparse como se observa en el siguiente cuadro:

⁹ Anthony King (1981) nos pone sobre aviso al decirnos que los legisladores no son administradores ni expertos técnicos en una política pública particular. Son expertos en identificar de manera particular los componentes políticos y morales de temas grandes y complejos que a menudo contienen también importantes componentes técnicos.

¹⁰ Blondel (1973) considera que la eficiencia de la legislatura y de los legisladores depende del grado en que la legislatura cuente con una estructura que ayude a los miembros e incremente sus competencias, por ejemplo, bibliotecas, equipo de cómputo, apoyo administrativo, etcétera.

¹¹ Hay otros aspectos establecidos en algunas constituciones que limitan la influencia de las legislaturas en los resultados de las políticas del sistema de gobierno; depende de cada caso particular. Por ejemplo, en la Constitución mexicana se definen los periodos específicos del año para las sesiones legislativas, así como las áreas de políticas exclusivas conferidas a cada cámara. Además de eso, cuando se da el caso de una sesión legislativa extraordinaria durante los periodos de receso, la Constitución establece que la Comisión Permanente debe fijar la agenda. Los legisladores no pueden discutir asuntos que no se hayan incluido en esa agenda. En Francia, de acuerdo con la Constitución de la V República, el gobierno tiene el derecho de solicitar a la Asamblea Nacional que se discuta una propuesta de ley y que se vote como un todo sin discutir y examinar sus partes.

¹² Philip Norton (1993a, p. 22) señaló que la variable política se refiere en particular al papel de los partidos políticos.

Limitaciones de la legislatura para influir en las políticas

<i>Internas</i>	<i>Externas</i>
Sistema de comisiones	Cultura política
Procesos en el análisis de las iniciativas	Arreglos constitucionales
Calidad y antecedentes de los miembros	Partidos políticos
Naturaleza y frecuencia de las sesiones	Grupos de presión
Personal e información	Electorado
Infraestructura y apoyo administrativo	Liderazgos carismáticos

De acuerdo con el consenso académico que prevalece hoy en día, debe postularse que en lugar de utilizar el concepto de restricción o limitación de la legislatura en el proceso de políticas, como lo utilizó Blondel en *Comparative Legislatures* (1973), este trabajo tomará ese concepto en un sentido positivo. En consecuencia, en aras de la conveniencia, en lugar de restricción se utilizará el concepto de influencia. Para reforzar el punto debe considerarse que por lo general se acepta que no hay diferencia de contenido porque una legislatura es capaz de influir en las políticas en la medida en que no se encuentre restringida por las variables mencionadas. En este trabajo se prefiere utilizar el término influencia justamente porque permite lidiar mejor con el propósito principal del escrito: explicar la relación entre las comisiones y la influencia de las legislaturas en materia de políticas públicas.

En términos más amplios, en este punto es útil considerar que la relación existe y que puede verse evaluando las formas y los mecanismos por medio de los cuales las comisiones influyen en el trabajo y en los resultados de las legislaturas en políticas públicas.

Se ha reconocido que la restricción o influencia que las comisiones ejercen sobre los resultados de la legislatura es una variable interna. Las comisiones deben estudiarse como un factor importante que afecta al proceso legislativo y sus resultados, pero entendiendo, como se ha mostrado, que hay muchos otros factores importantes. Este trabajo supone dicho reconocimiento.

II. Las comisiones en las legislaturas

Según la perspectiva de Shaw, la comisión es un organismo al cual otro organismo o individuo ha referido o comprometido una tarea, y al cual la comisión está de algún modo subordinada. Esto quiere decir que las comisiones son grupos que se orientan hacia tareas (Lees y Shaw, 1979, p. 3). Una comisión cobra existencia como extensión del parlamento y como su ayuda, no como su sustituto (Inter-Parliamentary Union, 1986, p. 625).

Las comisiones son parte esencial de la manera en que trabajan la mayoría de las organizaciones complejas. Por lo tanto, las legislaturas no son la excepción en este sentido y, de hecho, las comisiones han llegado a ser los puntos centrales de muchas asambleas representativas.

Lees y Shaw (1979) analizaron diferentes definiciones de comisiones. Algunas de ellas destacan las funciones de las comisiones, mientras otras hacen hincapié en su integración. Sin embargo, la definición de Eulau y McCluggage parece más amplia. Escribieron que las comisiones son

unidades colectivas institucionalizadas, especializadas, interactivas, intersticiales y más o menos similares en términos de estructura, que intervienen entre el miembro individual, el legislador en la comisión, y la legislatura en pleno, de la cual ambos, el miembro individual y la comisión, forman parte [Eulau y McCluggage, 1985, p. 396].¹³

Una comisión legislativa es un subgrupo de legisladores a quienes por lo general se encomiendan tareas organizacionales específicas. Dentro de sus responsabilidades, a menudo se conceden a las comisiones parlamentarias ciertos privilegios en la toma de decisiones (mandatos, grupos decisivos, grupos de veto). Por lo general, las comisiones se encuentran entre los grupos más privilegiados de los parlamentos modernos. Al igual que otros aspectos de las legislaturas, tienen como fin promover el dominio de la mayoría, pero algunas veces también

¹³ A la definición de Eulau y McCluggage podemos agregar la proporcionada por Sartori, quien también resaltó algunas de estas características cuando definió el concepto de comisión. Este autor señaló que "[...] comisión es un grupo pequeño que interactúa cara a cara [...] es un grupo duradero e institucionalizado —en el sentido de que se reconoce su existencia— [...] es un grupo en donde se toman decisiones que se debe confrontar con un flujo más amplio de decisiones" (Sartori, 1975, p. 143).

proteger los derechos de las minorías. De esta manera, se puede decir que las comisiones son un microcosmos de la legislatura en su conjunto (Mattson y Strom, 1995, p. 249).

Las comisiones son decisivas para los poderes de deliberación de los parlamentos. Como señala Mezey, las legislaturas con fuertes facultades para elaborar políticas “tienen sistemas de comisiones altamente desarrollados que les permiten dividir la labor legislativa de forma tal que se genera un grado de experiencia legislativa en la mayoría de las áreas de políticas” (Mezey, 1979, p. 64). Al parecer, unas comisiones fuertes son por lo menos una condición necesaria para una influencia parlamentaria efectiva en el proceso de la elaboración de las políticas públicas.

Las comisiones son como las legislaturas, es decir, son ubicuas. Hay comisiones en donde haya legislaturas. En 1985, de las 86 legislaturas que se estudiaron en *Parliaments of the World*, todas tenían por lo menos un tipo de comisión (Inter-Parliamentary Union, 1986, p. 625). Además, “las comisiones se reconocen como un elemento estructural importante en los reglamentos de procedimientos” (Inter-Parliamentary Union, 1986, p. 625) en todas esas legislaturas nacionales.

Las comisiones también son instituciones flexibles. Existen en diversos contextos y son organismos adaptables. Por ejemplo, sobrevivieron el cambio de la IV a la V República Francesa;¹⁴ ejercieron más influencia en aquella que en ésta,¹⁵ pero el hecho es que aún existen y realizan algunas funciones para su legislatura y su sistema político.

Las comisiones también fueron una parte importante para las legislaturas de los países ex comunistas; por ejemplo, durante la década

¹⁴ Jean Blondel (1973, pp. 67-68) escribió que el sistema de comisiones de la IV República Francesa fue señalado como una de las razones por las que el sistema parlamentario no era efectivo en Francia. La Constitución de la V República Francesa redujo el número de comisiones a seis, número mucho menor que el promedio de todas las legislaturas y, de hecho, mucho menor que el promedio ponderado de las legislaturas si se considera el tamaño. Como resultado, las comisiones francesas son extremadamente grandes; tienen entre 60 y 120 miembros, que es dos o cuatro veces el promedio para legislaturas similares.

¹⁵ De acuerdo con Shaw (1979, pp. 389-390), cuando existía la IV República, los autores de un libro de texto de gobierno comparativo escribieron: “En Francia las comisiones tienen un papel de liderazgo en el control de las finanzas [...] de la administración y en el trabajo legislativo de la Asamblea Nacional, que dominan a un grado sin paralelo en Gran Bretaña e incluso en los Estados Unidos”. De varias maneras, las 19 comisiones permanentes y especializadas en la IV República, junto con sus subcomisiones, fueron más formidables que las comisiones estadounidenses en su trato con el ejecutivo. Esto era así porque, con frecuencia, la vida del ejecutivo francés estaba en peligro durante esas interacciones. Además, el adversario de un ministro dentro de una comisión algunas veces no sólo era un experto, sino alguien que ambicionaba reemplazarlo como ministro. ¡De hecho podía ser el predecesor del ministro!

de 1960 el número de comisiones aumentó de 2 a 12 en la URSS, mientras en Polonia su número creció de 7 a 12, en Bulgaria de 4 a 13 y en Hungría de 4 a 10 (Blondel, 1973, p. 67).¹⁶ Las comisiones también han surgido en las legislaturas de los nuevos sistemas políticos de los regímenes poscomunistas.¹⁷ En vista de ello, puede inferirse que la existencia de comisiones dentro de las legislaturas es un fenómeno que atraviesa regímenes y sistemas políticos.

Las comisiones parecen ser naturales a la existencia y el trabajo de todas las legislaturas. Es difícil creer que las asambleas hayan podido trabajar durante tanto tiempo sin tener comisiones organizadas. Históricamente, las comisiones han sido instituciones notables, es decir, son tan antiguas como las legislaturas.

Blondel señaló que

el sistema de comisiones en los Estados Unidos comenzó principalmente con la idea de acelerar las propuestas de ley, ya que parecía imposible hacer el trabajo en el pleno de la cámara. En los países europeos, el desarrollo de las comisiones en el siglo XIX fue en gran medida *ad hoc*: parecía natural distribuir propuestas de ley a secciones de la asamblea, pero no parecía necesario organizar dichas secciones por partido o tema [Blondel, 1973, pp. 66 y 67].

Poco a poco la mayoría de las legislaturas del mundo ha tendido a moverse hacia un patrón de comisiones especializadas “de núcleo duro” que corresponden a los principales departamentos del gobierno. En el Reino Unido y en los países de la Comunidad Británica, esta tendencia ha sido más lenta.

¿Por qué las comisiones parecen tan naturales para el trabajo de las legislaturas? El desarrollo constante de las comisiones legislativas parte del hecho de que son

¹⁶ De acuerdo con Stephen White (Nelson y White, 1982), las comisiones legislativas en los pasados regímenes comunistas eran muy importantes en el proceso de elaboración de políticas. Algunas legislaturas comunistas contribuyeron a los resultados de esos organismos de gobierno a través de las comisiones permanentes. Los diversos estudios del libro editado por Daniel Nelson y Stephen White realzan el papel de las comisiones permanentes en el proceso legislativo, incluida la determinación de los presupuestos anuales y los planes económicos, así como el grado en el que las comisiones involucraban a las instituciones académicas y de investigación, a los especialistas y al público en general dentro de su trabajo.

¹⁷ Véase Mezey, 1995. El autor explica el papel de las nuevas legislaturas en los regímenes poscomunistas y su papel en el proceso de elaboración de políticas.

esenciales para el desahogo eficiente de los asuntos parlamentarios [...] las comisiones existen para cumplir una necesidad práctica. La Cámara en pleno es un organismo demasiado difícil de manejar para lograr investigaciones a fondo sobre temas de interés o para considerar los asuntos en detalle [Inter-Parliamentary Union, 1986, p. 625].

En este sentido, las comisiones han sido consideradas como los caballos de trabajo de las legislaturas. El tiempo y el esfuerzo dedicado a las políticas públicas en las sesiones plenarias son muy limitados en comparación con lo que se les dedica en las comisiones. Parecería plausible sostener que la mayoría de las actividades de las legislaturas se desarrolla en las comisiones.

En general, se acepta que las legislaturas son normalmente organizaciones grandes y complejas, y de ahí que sea difícil tomar decisiones en sesiones plenarias. Las decisiones políticas se toman, con frecuencia, en grupos pequeños, por lo que Lees y Shaw consideran que

en el grupo pequeño, cara a cara, es donde se dan las decisiones cruciales y se delibera e interacciona dentro de las organizaciones [...] en las legislaturas, las comisiones oficiales pueden ser, a menudo, los lugares donde se dan dichas interacciones [Lees y Shaw, 1979, p. 4].¹⁸

Además, la complejidad de las políticas públicas ha exigido que las legislaturas desarrollen un análisis más especializado y deliberen sobre asuntos y políticas específicos propuestos por el ejecutivo. De acuerdo con Norton, "una reunión de un grupo grande en sesión plenaria no es un organismo ni efectivo ni eficiente para el escrutinio informado de tales medidas" (Norton, 1993a, p. 23). El desarrollo del Estado benefactor aumentó el papel del gobierno en la provisión de bienes y servicios para la sociedad. Las actividades del gobierno no sólo se incrementaron en número, sino que se tornaron más complejas, diversificadas y técnicas. Las legislaturas tuvieron que seguirle el paso a dicho desarrollo de los asuntos públicos aunque no siempre con éxito. De ahí que se haya hecho necesario cierto grado de división del trabajo y de especialización. El resultado fue la designación de comisiones. Con respecto a

¹⁸ Estos autores citaron la perspectiva de Madron, quien escribió que "el grueso de las decisiones políticas significativas [...] no las toman individuos independientes que toman decisiones [...] ni los miembros del sistema político, el electorado o los líderes del partido político. Es el grupo cara a cara al que debe observarse para encontrar el lugar en donde se toman las decisiones dentro del sistema político" (Lees y Shaw, 1979, p. 3).

este punto, la Unión Interparlamentaria considera que “la presión de las circunstancias y, en particular, el aumento de la cantidad de temas que conciernen al parlamento, condujo al desarrollo de las comisiones” (Inter-Parliamentary Union, 1986, p. 625).

La importancia de las comisiones legislativas varía de acuerdo con las legislaturas, pero en casi todas, las comisiones desempeñan un papel en la división de las actividades cotidianas. Shaw (1990) señala algunas de las ventajas de delegar parte de la carga del trabajo de la legislatura a sus comisiones. Este autor postuló que la ventaja principal es que así se puede desahogar más efectivamente el trabajo. Otra ventaja es que las legislaturas pueden aprovechar de mejor manera el conocimiento especializado de sus miembros e impulsar su desarrollo proporcionando vías para su utilización.

Con respecto al asunto de la importancia de las comisiones, debe observarse que Woodrow Wilson, académico y hombre de Estado, emitió argumentos parecidos desde el siglo pasado. En su libro *Congressional Government. A Study in American Politics*, escrito en 1885, Wilson escribió sabiamente acerca de las comisiones legislativas lo siguiente:

Es imposible que el propio Congreso haga sabiamente algo con tanta premura [...] Las prerrogativas de las comisiones representan algo más que una conveniente división trabajo. El pleno del Congreso sólo atiende una pequeña parte del trabajo [...] las comisiones sólo digieren los diversos asuntos que introducen los miembros individuales, los preparan con cuidado y, después de una investigación exhaustiva, los pasan para la consideración final y para la acción de la cámara; pero en realidad, ellas [las comisiones] dictan el curso que habrá de tomarse, no sólo prescribiendo las acciones de la cámara, sino midiendo también, de acuerdo con sus propios deseos, las oportunidades para debatirlos y deliberarlos. La cámara se sienta no para discutirlos de manera seria, sino para sancionar las conclusiones de sus comisiones tan rápido como sea posible. Legisla en sus salones de comisiones; no por medio de las determinaciones de la mayoría, sino por las resoluciones de minorías especialmente comisionadas; de manera que no es lejano a la verdad afirmar que las sesiones del Congreso son exhibiciones públicas, mientras que el Congreso, en sus salones de comisiones, es el Congreso trabajando [Wilson, 1956 (1885), pp. 68-69].

A la luz de la experiencia, algunas tareas legislativas pueden abordarse mejor en las sesiones plenarias. Sin embargo, hay otro tipo de actividades que son absolutamente imposibles de tratar en el piso de debates, en especial cuando las deliberaciones requieren la consideración detallada de ciertos asuntos o simplemente porque la legislatura en pleno no cuenta con el tiempo para abordar esos temas.¹⁹ En consecuencia, por lo común existe una relación estrecha entre la plenaria y las comisiones.

Estas ideas muestran por qué las comisiones son importantes para el trabajo de las legislaturas. Principalmente, la importancia reside en el hecho de que las comisiones legislativas pueden influir en las políticas producidas por el sistema de gobierno. Dicho de otra manera, las comisiones pueden sentar su huella en las medidas del gobierno.²⁰ De acuerdo con Shaw, esto se logra "1) influyendo o determinando la legislación, y 2) supervisando las acciones del ejecutivo de manera tal que influyan en lo que se hace (o se deje de hacer)" (Shaw, 1979, p. 385).

Una vez que se reconoce la importancia de las comisiones, debería decirse que en la mayoría de las legislaturas éstas pueden dividirse, para fines analíticos, en dos categorías principales: permanentes y *ad hoc*. Shaw escribió que esta gran distinción la hacían por lo menos ocho autores cuando él editó su libro (Shaw, 1979, p. 380).

Según los conceptos utilizados por la Unión Interparlamentaria en *Parliaments of the World* (Inter-Parliamentary Union, 1986, p. 625) y por Malcolm Shaw en *Committees in Legislatures* (Shaw, 1979, p. 380), a las comisiones permanentes también se les conoce en inglés como *standing committees*. Por otra parte, las comisiones *ad hoc* algunas veces se conocen como especiales. Para aumentar la confusión se encuentra el hecho de que algunas comisiones que son claramente

¹⁹ Wilson (1956 [1885], p. 62) señaló que "La cámara virtualmente delibera y legisla en secciones pequeñas. No habría tiempo para discutir todos los proyectos de ley que se presentan, ya que se contarían por miles en cada sesión, y sería dudoso, incluso, si el tiempo lo permitiera, que los procesos ordinarios de debate y enmienda fueran suficientes para separar la paja del trigo en los montones de proyectos de ley que se apilan cada semana en el escritorio del secretario. De ahí que no haya la menor intención de hacer algo así. El trabajo se divide en su mayoría entre las 47 comisiones permanentes que constituyen la organización normal de la cámara, parte del cual se selecciona para las comisiones asignadas con propósitos especiales y temporales". Además, en otra parte de su libro, Wilson consideró a esas comisiones como "pequeñas legislaturas" (Wilson, 1956 [1885], p. 83).

²⁰ A. King afirmó que: "[...] un organismo legislativo grande que no hace la mayor parte de su trabajo en comisiones no es un organismo que trabaje seriamente [...] si una legislatura no cuenta con un sistema de comisiones bien desarrollado y deseara aumentar su influencia, es necesario que cree uno, ya sea con el propósito de realizar investigaciones o para discutir y revisar la legislación" (King, 1981, pp. 85-86).

permanentes se nombran de manera oficial como especiales. La Unión Interparlamentaria afirma que

[...] En los países que siguen el sistema británico, esas dos categorías no están claramente diferenciadas y los diversos tipos de comisiones pueden definirse más dependiendo de su composición y los términos de referencia que por la duración de su mandato. Puede decirse, entonces, que en estos sistemas las comisiones caen en las dos categorías siguientes: comisiones selectas y la Comisión de la Cámara en Pleno. Además de esos dos tipos, el parlamento británico tiene ciertas comisiones *ad hoc* que de manera confusa se llaman *standing committees* [...] Los *standing committees* del Reino Unido son, pese a la implicación de permanencia de su título, comisiones *ad hoc*, pues son nombrados para considerar algún proyecto de ley específico. Sus términos de referencia no son especializados, es decir, no tienen un campo específico de legislación sobre el que trabajen; simplemente son designados por las letras del alfabeto: A, B, C, D, etcétera. No hay límite para la cantidad que pueda establecerse de estas comisiones, y en un periodo parlamentario se pueden nombrar seis o siete. Cada comisión considera cualquier proyecto de ley que el presidente de la cámara le confiera, después de una segunda lectura-debate, si la cámara no lo remite a la Comisión de la Cámara en Pleno, a una comisión selecta o a una comisión mixta de ambas cámaras” [Inter-Parliamentary Union, 1986, pp. 625-627].²¹

Shaw piensa que quizás este uso puede reflejar el hecho de que las comisiones que alguna vez fueron *ad hoc* han hecho, con el tiempo, una transición hacia la permanencia (Shaw, 1979, p. 380).

Como regla general, las comisiones permanentes son especializadas y paralelas a los departamentos del gobierno. Así, cada una se ocupa de una rama particular de actividad: finanzas, política exterior, agricultura, educación, etcétera. El grado de especialización varía de país en país, pero casi siempre las comisiones permanentes se relacionan con un campo particular de los asuntos públicos. Otra característica de las comisiones permanentes es que en general sus miembros son nombrados por un periodo de sesiones o por la duración de la legislatura.

En lo que concierne a las comisiones *ad hoc*, por lo general se

²¹ Philip Norton define a los *select committees* (1993b, p. 65): “los *select committees* están facultados por sus términos de referencia para examinar el gasto, la administración y las políticas de sus departamentos particulares y organismos asociados”. Como es posible observar, estos *departmental select committees* son paralelos a los departamentos del gobierno y, por lo general, se nombran por la sesión; sin embargo, no deben confundirse con el concepto de las comisiones *ad hoc*, ya que éstas son comisiones permanentes en la práctica.

sostiene que se establecen para abordar algún asunto particular y dejan de existir tan pronto como informan a la cámara acerca de su tarea. Como podría esperarse, las comisiones *ad hoc* se asignan sobre bases *ad hoc* para desahogar un asunto particular del pleno de la cámara. Pueden tener varios tipos de tareas específicas; por ejemplo, pueden realizar investigaciones o abordar algunos asuntos que no cubren las comisiones permanentes.²²

La interacción entre ambos tipos de comisiones tiende a variar en los diferentes países. Sin embargo, en esencia, las funciones que desempeñan pueden ser prácticamente iguales de una legislatura a otra. Para ir aún más allá, las tareas principales pueden agruparse de la siguiente manera:

a) Función legislativa. Se espera que las comisiones traten asuntos legislativos. El asignar un proyecto de ley a una comisión quiere decir que la comisión debe considerarlo con lujo de detalles.

b) Función financiera. Se espera que las comisiones se encarguen de asuntos financieros. En general, las diversas comisiones que funcionan en esta área se ocupan del presupuesto y aspectos de recaudación, así como de la administración de los programas de gastos.

c) Función investigadora. Con frecuencia, las comisiones se nombran con el propósito de realizar investigaciones relacionadas con la legislación o con la vigilancia del ejecutivo.

d) Función de vigilancia administrativa. Las comisiones son el instrumento más útil de la legislatura para vigilar el desempeño del ejecutivo y la correcta implementación de las políticas públicas, así como para llamar a cuentas a los funcionarios del gobierno.

e) Función de organización. Algunas comisiones son nombradas para realizar actividades de gobierno, por ejemplo reglas y procedimientos internos, determinación de la agenda, etcétera.²³

²² John D. Lees (1967) distinguió dos tipos de comisiones: formales e informales. Dentro del primer tipo, el autor incluyó las comisiones permanentes, las especiales, las mixtas, las de conferencias y la de la Cámara en Pleno. La segunda categoría incluye subcomisiones y comisiones de partido. Este trabajo adopta otra clasificación y sólo se involucra con lo que Lees llamó comisiones formales. En la práctica, las comisiones formales mencionadas por Lees que no sean las comisiones permanentes, pueden agruparse como selectas en la mayoría de los casos.

²³ Esta clasificación de funciones fue propuesta por Shaw (1979, pp. 370-377). Lees (1967) propone la clasificación siguiente: función legislativa o de autorización, de procedimiento o administrativa, fiscal y económica, y supervisora e investigadora. En esencia, hay coincidencias entre ambos autores con respecto a las funciones de las comisiones. De acuerdo con Jean Blondel, las funciones de las comisiones deberían incluir la consideración de los asuntos en detalle, tanto en relación con las aportaciones de los legisladores (por ejemplo, para nuevas propuestas de

Es obvio que estas variables generan un número sustancial de tipos de comisiones. Sin embargo, en la práctica algunas son más importantes que otras y las legislaturas existentes gravitan hacia menores cantidades de arreglos típicos. Se pueden identificar los siguientes tipos:

- 1) Comisiones *ad hoc* para considerar piezas de legislación específicas.
- 2) Comisiones *ad hoc* para abordar asuntos específicos no legislativos.
- 3) Comisiones permanentes para tratar con la legislación de un área de política en particular.
- 4) Comisiones permanentes para considerar toda la legislación de la misma clase.
- 5) Comisiones permanentes para tratar todos los asuntos no legislativos dentro de un área de política en particular.
- 6) Comisiones permanentes para estudiar asuntos de un área en particular, incluyendo posiblemente legislación.
- 7) Comisiones permanentes para lidiar con la legislación y todos los demás asuntos de un área de política en particular.
- 8) Comisiones permanentes o *ad hoc* que realicen funciones que no correspondan con el área de competencia de algún ministerio, tales como privilegios, inmunidades, procedimientos o juicios políticos.
- 9) Comisiones permanentes para atender peticiones.
- 10) Comisiones mixtas de ambas cámaras en legislaturas bicamerales (Mattson y Strom, 1995, p. 259).

La vasta gama de actividades que realizan las comisiones no las hace parecerse. Incluso dentro de una legislatura, la importancia de todas sus comisiones no es la misma. Algunas son organismos con

legislación) como en relación con los resultados del ejecutivo y de la administración. Así, debe considerarse a las comisiones como un medio de escrutinio de algunas actividades de la burocracia, y deberían tener un efecto continuo en el desarrollo de las soluciones de los problemas en el área de las políticas públicas. De hecho, las comisiones en el Congreso de los Estados Unidos se han desarrollado de manera natural en esa dirección, en gran parte porque llegaron rápidamente al uso de la técnica de la "audiencia" para investigar las razones que llevan a proponer nuevos proyectos de ley. Aunque en su mayoría las comisiones de los Estados Unidos comenzaron como comisiones que lidiaban con las leyes, y aunque en principio tendían a concentrarse en la función "tradicional" de las legislaturas, el escrutinio que introdujeron gradualmente condujo al desarrollo de un control (o al menos supervisión) continuo de las actividades administrativas, el cual a su vez llevaba a las comisiones a lograr, en buena medida, la totalidad de las funciones que las comisiones son aptas para alcanzar (Blondel, 1973, p. 68).

múltiples funciones y otras no son sino unidades especializadas, como *think-tanks*. Mientras unas son activas, otras son reactivas.

A pesar de ello, cuando desarrollan esas funciones tanto las comisiones permanentes como las *ad hoc* influyen en los resultados de las políticas de las legislaturas. Las diferencias entre las comisiones pueden ser enormes. Sin embargo, pueden hacerse algunas generalizaciones acerca de la influencia de los sistemas de comisiones fuertes en las políticas públicas.

III. La influencia de las comisiones

Las comisiones parlamentarias rara vez son establecidas directamente por la Constitución; aun así, existen casi invariablemente. Entonces, ¿por qué hay comisiones? La organización legislativa genera dos formas de diferenciación: jerarquía y especialización. La mayoría de las comisiones son principalmente vehículos de especialización. Más allá de eso, sus funciones son más controvertidas. De acuerdo con Ingvar Mattson y Kaare Strom, la literatura neoinstitucional reciente acerca de las legislaturas hace hincapié en las siguientes funciones: 1) economías del funcionamiento, 2) ganancias del intercambio, 3) adquisición de información y 4) coordinación partidista (Mattson y Strom, 1995, p. 259).

Philip Norton comparó la influencia de algunas legislaturas europeas en las políticas públicas (Norton, 1993a), y encontró cuatro características internas clave que determinan dicha influencia. Entre esas características internas, la importancia de las comisiones parece ser crucial.

De hecho, los autores especializados en estudios legislativos han reconocido la influencia de las comisiones en los resultados de las políticas públicas de las legislaturas.²⁴ Las comisiones pueden determinar, en parte, la influencia de las legislaturas en las políticas públicas. Norton ha demostrado que las legislaturas tienen un nivel más alto de influencia en las políticas públicas cuando las comisiones son fuertes. Este académico distinguió las diferencias entre algunas legislaturas europeas con respecto a su influencia en las políticas públicas, a pesar de que todas pueden clasificarse como legislaturas

²⁴ Norton agrega, citando a Joseph LaPalombara: "es axiomático que si la legislatura nacional busca ser un factor político significativo, entonces deberá contar con comisiones especializadas con un número limitado de miembros y un alcance de poder considerable" (Norton, 1993a, p. 23).

influyentes (Norton, 1993a, p. 23). Las comisiones hacen la diferencia entre ellas.²⁵ ¿Cómo la hacen?

Se deben analizar diversas variables para entender cómo influyen las comisiones en las políticas públicas, y al hacerlo, cómo hacen la diferencia entre las legislaturas. Estas variables, que pueden agruparse en tres categorías (estructura, desempeño y facultades), determinan la influencia de las comisiones en las políticas públicas, es decir, hacen la diferencia. La siguiente lista da cuenta de esas variables:

I. Estructura

1. Número
2. Tamaño
3. Permanencia
4. Especialización
5. Jurisdicción exclusiva

II. Desempeño

6. Consideración detallada de las políticas
7. Acumulación de experiencia
8. Privacía para deliberar
9. Participación de los miembros
10. Arena de negociación

III. Facultades

11. Revisión de iniciativas de ley
12. Etapa de dictaminación en comisiones
13. Capacidad para dar aprobación final a las iniciativas
14. Convocar a los ministros a comparencias
15. Recolección de evidencias
16. Determinación de la agenda

²⁵ V. Della Sala, en su estudio sobre las comisiones permanentes en Italia (1993, p. 164), sostiene que "El retrato clásico de la legislatura del siglo XIX, como un gran salón en donde los oradores brillantes influían en las decisiones políticas, ha dado lugar a una imagen de legisladores confinados a una pequeña sala de la comisión, lidiando con informes técnicos o interrogando a algún experto en el tema". De acuerdo con la encuesta de Norton, el parlamento italiano tiene un alto grado de influencia en las políticas públicas. Este resultado de Norton concuerda con la vasta gama de facultades de que gozan las comisiones italianas (Norton, 1993a).

I. Estructura

Número. Los sistemas de comisiones varían con respecto al número de comisiones establecidas. Como se sugirió, Lees y Shaw (1979) mencionaron que el número de comisiones se correlaciona fuertemente con la fuerza de la comisión. Hay una relación inversa entre el número de comisiones y el poder ejecutivo. La lógica que respalda esta conclusión es simple: entre mayor sea el número de grupos pequeños, éstos serán menos susceptibles al control del gobierno que un grupo grande y único.

Debe señalarse que la mayoría de los parlamentos de Europa occidental se apoyan en alrededor de 10 a 20 comisiones especializadas para el análisis y dictamen de las iniciativas de ley. Sólo dos parlamentos establecen más de 20 comisiones permanentes para preparar la legislación: Dinamarca y Holanda. En el extremo opuesto se encuentran Irlanda y el Reino Unido, que no tienen comisiones permanentes con funciones legislativas. Irlanda hace un uso muy frugal de sus comisiones. Aparte de estos dos países, todos los parlamentos mantienen comisiones especializadas para el escrutinio de las propuestas de ley. En Dinamarca, el extenso número de comisiones en el *Folketing* permite una diversificación de amplio alcance y un alto grado de especialización. Por ejemplo, hay comisiones establecidas para abordar asuntos de ciencia y tecnología, inmigración y ambiente. En la Segunda Cámara Holandesa en 1990 había 40 comisiones, 34 de las cuales eran permanentes.

En cambio, la Asamblea Nacional Francesa tiene solamente seis comisiones para considerar todas las propuestas de ley y las propuestas legislativas en sus respectivas jurisdicciones. Esto se deriva del hecho de que en algunos países, como Francia, la Constitución limita el número de comisiones, en tanto que en otros países los parlamentos tienen libertad para organizar su propio grupo de comisiones, lo que puede dar lugar a fluctuaciones numéricas de un año a otro. Por ejemplo, en la antigua Alemania Occidental el número de comisiones cayó de 39 en el primer *Bundestag* a 36 en el segundo, a causa de una disminución en el número de partidos parlamentarios (Mattson y Strom, 1995, p. 267).

Tamaño. Las comisiones pequeñas aumentan los incentivos para la especialización. La posibilidad de monopolizar la experiencia en el parlamento asciende conforme decrece el tamaño de las comisiones. El tamaño óptimo de los organismos que toman las decisiones está sujeto

a un debate tanto político como académico. Algunos autores han afirmado que las comisiones pueden verse como las unidades óptimas para generar decisiones, ya que funcionan con un código operativo bien establecido, pero altamente flexible, de compensación recíproca que permite así una elaboración razonada y discutida de las decisiones, y responde a la intensidad desigual de las preferencias.

Philip Norton señaló que “entre más grande sea la comisión, mayor será la posibilidad de que ésta repita los problemas asociados con las sesiones plenarias de la legislatura” (Norton, 1993a, p. 23). Además, entre menor sea la comisión, mayor será la capacidad para deliberar en detalle. Como se ha mostrado, el parlamento francés tiene seis comisiones permanentes con un número de miembros que oscila entre 60 y 120. John Frears (1990, p. 35) considera que esas comisiones no son efectivas para realizar sus tareas.

El tamaño de las comisiones de la Cámara de Representantes de los Estados Unidos varía de 9 a 59, con 38 como promedio, mientras en Italia las comisiones tienen 45 miembros y en Alemania el número varía de 25 a 33. En Inglaterra, las comisiones departamentales (*Departmental Select Committees*) de la Cámara de los Comunes tienen 11 miembros, y en Dinamarca las comisiones tienen 17. De estos datos se puede desprender que Francia tiene las comisiones más grandes, y probablemente ésta es una de las razones por las que su parlamento es considerado uno de los de menor influencia en las políticas públicas en Europa.

Para resumir, el tamaño de las comisiones legislativas europeas varía de 7 miembros o menos hasta casi 145. La variación en número es muy sorprendente. Las comisiones más grandes, compuestas por 145 miembros, se encuentran en la Asamblea Nacional Francesa, mientras las comisiones del *Althingi* de Islandia cuentan con 7 miembros a lo sumo. Una explicación obvia son los diferentes tamaños de los parlamentos. Aunque hay excepciones a la regla general, el tamaño de la comisión se relaciona con el tamaño del parlamento. El número de miembros para todas o para cierto tipo de comisiones puede ser fijo. Sin embargo, algunos parlamentos (incluidos los de Austria, Finlandia, Islandia, Portugal, España y Suecia) carecen de regulaciones decisivas sobre el tamaño de sus comisiones y deben, entonces, determinar el tamaño de cada una antes de nombrar a los miembros (Mattson y Strom, 1995, p. 269).

Permanencia. Las comisiones son permanentes en algunas legislaturas, mientras en otras son temporales. Las comisiones permanentes

que continúan de una legislación a la siguiente se caracterizan en general por una rotación de miembros relativamente baja y por un área de jurisdicción de políticas fija y definida. En contraste, las comisiones *ad hoc* y temporales son, casi siempre, reformadas con cada nueva sesión legislativa, tienen una membresía más o menos transitoria y, acaso, una jurisdicción ambiguamente definida. Debido a que una estructura de comisiones permanentes ofrece a sus miembros la oportunidad de adquirir experiencia en áreas de política específicas, y que las comisiones permanentes tienden a ser hasta cierto punto autónomas, tales sistemas de comisiones se asocian en general con un papel más activo de la legislatura en la elaboración de políticas públicas. Las comisiones temporales difícilmente apoyarían un papel legislativo activo en la elaboración de políticas (Olson y Mezey, 1991, p. 15).

Cuando los miembros de una comisión se nombran para un periodo largo, o bien, cuando se toma en cuenta el principio de antigüedad para designar los miembros de la comisión, tiende a desarrollarse un espíritu corporativo, el cual puede, a su vez, reducir la influencia de los partidos políticos. Una vez más, el mejor ejemplo es el Congreso de los Estados Unidos.

En el Congreso de los Estados Unidos, las comisiones tienden a tener una menor rotación de miembros y menos influencia de los partidos políticos. El espíritu corporativo de las comisiones permanentes fortalece la autonomía y la influencia de esas comisiones en las políticas públicas (Lees, 1967). En el Reino Unido, se nombran comisiones departamentales por el tiempo de duración del parlamento y, por lo tanto, han desarrollado un "enfoque más bipartidista, cuyos informes son con frecuencia unánimes o tienden a rebasar las divisiones partidistas" (Norton, 1993a, p. 23).

La permanencia genera un sentido de pertenencia e identificación en los miembros de la comisión y desarrolla su solidaridad, integración y autonomía, con lo que se incrementa a las comisiones la posibilidad de lograr metas comunes y hacer más predecible su trabajo. Por ejemplo, de acuerdo con Fenno, parece que entre los miembros de la Comisión de Apropiaciones de la Cámara de Representantes de los Estados Unidos existe consenso respecto a la tarea principal de la comisión: recortar presupuestos (citado por Shaw, 1979, p. 414).

Especialización. La actividad de las legislaturas en materia de políticas públicas sería mayor si las comisiones fueran paralelas a la estructura administrativa de las dependencias, en lugar de ser temporales y de

atravesar la estructura administrativa (Olson y Mezey, 1991, p. 15). Cuando el sistema de comisiones se organiza de tal manera que cada comisión se enlaza virtualmente de cara a los departamentos administrativos del gobierno, entonces es probable que las comisiones sean fuentes de experiencia, que influyan en un mayor grado en las políticas públicas y que supervisen mejor la actividad del gobierno.

Mediante la especialización, los miembros de las comisiones pueden incrementar su conocimiento e información acerca de las consecuencias de varios instrumentos de política. A través de los debates esa información y experiencia de los miembros de las comisiones puede también ser compartida con el resto de los miembros de las legislaturas. Las recomendaciones de las comisiones reflejan tanto las preferencias de los miembros como sus estimaciones respecto a la efectividad de varias opciones de políticas. Esto último, por supuesto, es la información que quieren otros miembros. Lo importante aquí para las legislaturas en pleno es generar una estructura de incentivos que induzca a los miembros a pagar el costo de adquirir experiencia. Algunas legislaturas otorgan ciertas prerrogativas tales como privilegios por antigüedad y acceso exclusivo a cierto tipo de información a quienes son miembros de alguna comisión. Sin embargo, lo que importa es que desde la perspectiva de la información éstos no sean establecidos como “derechos de propiedad”, sino más bien como incentivos que la mayoría en pleno está dispuesta a ofrecer a cambio de señales útiles (Mattson y Strom, 1995, p. 254).

Con respecto al nombramiento de los miembros de las comisiones, la perspectiva de la información indica que los miembros deberían seleccionarse siguiendo un criterio de bajo costo, es decir, considerando su capacitación profesional (personal médico en comisiones de salud, abogados en comisiones judiciales, etcétera) u otra experiencia previa. En ocasiones, estos miembros pueden ser partes interesadas pero no se seleccionan por esa razón. Al contrario, los miembros que no pertenecen a la comisión pueden tener una mayor confianza en las señales que reciben, cuando los miembros de la comisión tienen preferencias heterogéneas en cuanto a las políticas públicas. Si los conservadores y los radicales coinciden en los mismos instrumentos de política, entonces los miembros del piso pueden confiar ampliamente en sus recomendaciones. En suma, las comisiones deberían incluir especialistas “naturales” con preferencias heterogéneas, pero no se debe sesgar hacia los que son parte interesada. Tanto la perspectiva de la distribución como la de la información conciben a los parlamentos como campos de conflictos

distributivos, pero de acuerdo con las teorías de la información la especialización también puede conducir hacia beneficios colectivos (Mattson y Strom, 1995, p. 254).

En este punto, el carácter de contrapeso de la burocracia que caracteriza al sistema de comisiones de los Estados Unidos, sugiere que el Congreso desempeña un papel activo en la elaboración de políticas públicas, mientras que las seis grandes comisiones de la Asamblea Nacional Francesa muestran una influencia deficiente en el mismo proceso. De nuevo, como se ha mostrado, las características de las comisiones afectan la capacidad de las legislaturas para influir en las políticas públicas. En Gran Bretaña, los *Departmental Select Committees* ejercen cierta influencia en el ciclo de las políticas. Como subraya Norton, "el gobierno actúa de varias maneras a partir de las recomendaciones de las comisiones" (Norton, 1990a, p. 145). De igual modo, en Italia las comisiones permanentes especializadas tienen una influencia considerable sobre el detalle de las políticas públicas.

Jurisdicción exclusiva. Las jurisdicciones de la comisión pueden variar mucho. A las comisiones *ad hoc* se les asignan tareas específicas y estrechas, tales como una propuesta de ley antes de que la reciba el parlamento o algún asunto especial que requiera investigación. Las comisiones permanentes pueden tener una gran variedad de tareas. Algunas comisiones monopolizan los "derechos de propiedad" sobre toda la legislación y el presupuesto en un área de política en particular, definida por el parlamento mismo o por las jurisdicciones de los departamentos del ejecutivo.

La perspectiva de la información sugiere que las comisiones especializadas generan una estructura de incentivos que induce a sus miembros a adquirir experiencia en políticas públicas. Esto es más fácil si los miembros saben que trabajarán en la misma comisión durante un largo periodo. Por lo tanto, se espera que los parlamentos establezcan comisiones con mandatos largos, es decir, comisiones permanentes en lugar de *ad hoc*. La adquisición de experiencia también se facilita si el ámbito de la jurisdicción de la comisión es restringido y está bien definido, cosa que sería fácil de lograr en tanto el número de comisiones aumentara. Para fines de vigilancia como legislativos, es importante saber si las jurisdicciones de las comisiones corresponden con los ministerios del gobierno. La correspondencia hace más fácil influir mediante el conocimiento experto y posibilita a los miembros de la comisión construir redes personales. Por lo general, los miembros más

antiguos de la comisión llegan a familiarizarse con las dependencias administrativas relevantes y con los grupos de interés externos.

De acuerdo con la información publicada en *Parliaments of the World*, la mayoría de las comisiones que elaboran leyes cuentan con jurisdicciones paralelas a la organización ministerial, de manera que es posible hablar de una correspondencia entre comisiones y ministerios (Inter-Parliamentary Union, 1986). En la medida en que las jurisdicciones de las comisiones se definan por tema, tenderán a ser paralelas a la estructura de las dependencias administrativas.

Los únicos países en donde las comisiones legislativas no corresponden con los ministerios son Irlanda y el Reino Unido, que carecen de comisiones especializadas para elaborar leyes. En donde hay más comisiones que ministerios, como es el caso de Holanda y Dinamarca, la mayoría de los departamentos del gobierno son monitoreados por dos o tres comisiones parlamentarias. La correspondencia no es absoluta, puesto que las comisiones rara vez son reflejo de los ministerios. Sin embargo, cuando la organización del sistema de comisiones se basa en asuntos de políticas públicas, entonces la división refleja la organización de los ministerios de modo que sea posible vincular a cada comisión con un ministerio (Mattson y Strom, 1995, p. 270).

En pocas palabras, cuando las comisiones se organizan de manera tal que cada dependencia administrativa tenga una comisión específica que legisla y supervisa su área de políticas, es probable que las comisiones se conviertan en fuente de experiencia para las legislaturas y que las actividades de la burocracia estén sujetas a un escrutinio más detallado. Pero cuando la estructura de las comisiones no guarda ninguna relación con la estructura de las dependencias administrativas, la experiencia en políticas públicas y la vigilancia administrativa tienden a reducirse, y es probable que el papel de la legislatura en la elaboración de políticas públicas sea menor.

De esa manera, las comisiones especializadas en áreas de política pública tienden a influir más que las comisiones con jurisdicciones sobrepuestas, ya que en éstas, como señala Norton, existe el peligro de disputas de demarcación (1993a, p. 25). Norton agrega que "la falta de jurisdicción exclusiva también limita el alcance de la influencia de la comisión" (Norton, 1993a, p. 25). El ejemplo clásico lo ofrecen los *standing committees* de la Cámara de los Comunes, que tienen jurisdicción exclusiva sobre las propuestas de ley que se les asignan, pero no sobre sectores particulares de las actividades del gobierno. En Francia, las comisiones no gozan de jurisdicción exclusiva, en tanto que, de acuerdo

con la Constitución, el gobierno puede exigirle al parlamento que vote sobre alguna ley como paquete, sin hacer más enmiendas que las permitidas por el gobierno (Norton, 1993a, p. 25).

II. Desempeño

Consideración detallada de las políticas. Las comisiones permiten a las legislaturas poner bajo un escrutinio detallado las iniciativas de ley y otros asuntos, lo que sería imposible lograr sólo en la plenaria. El control que la legislatura ejercería sería superficial si tuviera que hacerse sin comisiones, en vista de la inmensa carga de trabajo y de la cantidad de asuntos que por lo regular enfrenta la legislatura contemporánea.

Como se mencionó antes, en la plenaria se pueden abordar los asuntos de manera general: “las discusiones plenarias tienden a ser breves y a tocar los aspectos superficiales, mientras que las discusiones de las comisiones llegan hasta los puntos más específicos” (Shaw, 1979, p. 421). El tamaño de la mayoría de las legislaturas hace que la plenaria sea inadecuada para abordar los detalles y, en particular, para bosquejar las posibles soluciones: “Los debates en piso sirven a una función de relaciones públicas; la comisión es la oficina del trabajo” (Shaw, 1979, p. 421), señaló un legislador. En los Estados Unidos e Italia, los legisladores dedican la mayor parte del tiempo a lidiar con esos detalles de la legislación. El trabajo en las comisiones absorbe gran parte de su tiempo. Asimismo, en la *Knesset* israelí el trabajo en las comisiones tiene un efecto considerable en la elaboración de las políticas públicas. La consideración más detallada de la legislación en las comisiones desemboca en una mayor influencia política de las legislaturas.

Las comisiones necesitan el apoyo del personal si quieren funcionar efectivamente en la consideración de los detalles de la legislación. El personal puede preparar información factual, estadística y política, y desarrollar una investigación especializada según lo requieran los miembros de la comisión. El personal también puede apoyar a las comisiones con servicios organizativos, técnicos y legales.

En materia del personal, las diferencias entre las legislaturas son enormes. El Congreso de los Estados Unidos es el que tiene comisiones con más apoyo de personal, que llega a ser de más de 60 miembros en algunas de ellas. En Alemania, las comisiones más importantes del *Bundestag* se apoyan de manera más adecuada que sus contrapartes

en Europa. Gran Bretaña y Francia están en la parte inferior de la escala de personal de apoyo.

La consideración detallada de las políticas es, a menudo, el producto de la división del trabajo dentro de las comisiones. Esta delegación interna de tareas puede tomar la forma de subcomisiones. Algunas comisiones han elaborado una diferenciación interna, mientras otras no. Las formas más importantes de tal diferenciación son, por supuesto, las subcomisiones, que pueden establecerse formalmente por los reglamentos internos vigentes del parlamento o pueden existir de un modo más informal. La creación de subcomisiones puede darse a discreción de la propia comisión o puede prohibirse. Cuando existen subcomisiones, las facultades de su agenda *vis-à-vis* la comisión mayor son críticas para el destino de las propuestas de ley (Mattson y Strom, 1995, p. 271).

Debería insistirse en que, incluso sin subcomisiones, las comisiones pueden desarrollar procedimientos muy amplios mediante los cuales delegan autoridad internamente y diferencian su trabajo. En algunos parlamentos, cada miembro trabaja como relator de piso en algún paquete de asuntos, con frecuencia en sesiones consecutivas, y las deliberaciones internas de las comisiones pueden reflejar esta división del trabajo. Además, como mencionan Ingvar Mattson y Kaare Strom (1995, p. 271), puede decirse que supuestamente las subcomisiones influyen en el proceso legislativo y en sus resultados por varias circunstancias:

Primera. El tamaño y la jurisdicción relativamente pequeños de las subcomisiones, producto de la división del trabajo dentro de las comisiones, pueden limitar la gama de intereses políticos representados en la etapa de comisiones. Los autores antes mencionados han señalado que las limitaciones se verán reforzadas si los miembros de las subcomisiones se seleccionan a ellos mismos, como suele ser el caso en el Congreso estadounidense. De esa manera, se corre el riesgo de que las subcomisiones se desvíen aún más de las preferencias del pleno de la cámara que su comisión de origen. En estos terrenos, parecería que la legislación podría sesgarse aún más hacia intereses particulares y afectar, en consecuencia, el proceso de elaboración de políticas públicas. Podría conducir a una subproducción de propuestas de ley de beneficio colectivo altamente agregado y a una sobreproducción de propuestas de ley pequeñas de carácter regional o seccional de beneficios especiales (Mattson y Strom, 1995, p. 272).

Segundo. Mattson y Strom (1995) han dicho que si las subcomisiones sesgan el interés de la representación, se puede ocasionar más

conflicto en la comisión y en el piso de debates de lo que habría sucedido con miembros más representativos. En tanto decrezcan los costos de la toma de decisiones interna mediante una mayor división del trabajo y decrezca el tamaño del organismo real para la toma de decisiones, aumentarán los riesgos externos. Como resultado, las subcomisiones podrían ser un nuevo escenario en donde pueden llevarse a cabo las negociaciones entre grupos y partidos políticos. De manera inevitable, cuando existen subcomisiones se expanden los conflictos dentro de esos organismos, por lo que el proceso de elaboración de políticas públicas se ve nuevamente afectado.

Tercera. Como podría esperarse, las subcomisiones representan un trueque entre los beneficios de una mayor división del trabajo entre sus miembros y los costos de un paso adicional en el proceso legislativo. Sin embargo, se acepta que la división del trabajo aumenta la capacidad para considerar muchos asuntos al mismo tiempo. No obstante, un paso adicional en el proceso legislativo puede crear un obstáculo potencial para legislar efectivamente. Éste es el caso del Congreso de los Estados Unidos, donde las subcomisiones activas tienden a incrementar los conflictos jurisdiccionales no sólo entre comisiones sino dentro de una misma comisión. En el caso de que los costos excedan a los beneficios, puede esperarse que se aprueben menos proyectos de ley cada año.

Mattson y Strom explican que cuando el número de subcomisiones no se determina en la Constitución o no es regulado, puede ser objeto de disputas políticas. Esto sucede, en particular, si los miembros del parlamento tienen incentivos para llegar a ser miembros de la subcomisión. De hecho, estos incentivos pueden ser recursos atados a las subcomisiones o a su presidencia. Sería menos costoso cabildear por un incremento en el número de subcomisiones que competir por un lugar en una subcomisión establecida. En consecuencia, el número de subcomisiones se elevará, como sucedió en el Senado de los Estados Unidos, en donde hay más subcomisiones que senadores (Mattson y Strom, 1995, p. 273).

Los parlamentos de Austria, Finlandia, Francia, Alemania, Italia, Holanda, Portugal, España y el Reino Unido²⁶ emplean subcomisiones. El resto de los parlamentos de Europa occidental no ha establecido subcomisiones formales. Éste es el caso a pesar de que sólo el Consejo

²⁶ En la Cámara de los Lores británica, la Comisión de las Comunidades Europeas y la Comisión de Ciencia y Tecnología han nombrado subcomisiones. Sin embargo, aunque estas comisiones son permanentes, no dictaminan iniciativas de ley.

Federal Austriaco prohíbe las subcomisiones. Sin embargo, en algunos casos las comisiones utilizan subgrupos informales (Mattson y Ström, 1995, p. 273).

Las comisiones permanentes francesas son pocas y grandes, con jurisdicciones amplias y vagas. Sin embargo, forman grupos de trabajo más pequeños para propuestas de ley específicas, que también abren oportunidades a los miembros de la oposición para influir y responsabilizarse de la legislación. Las subcomisiones fueron prohibidas en los primeros años de la V República, tal vez porque el partido de De Gaulle temía que las subcomisiones pequeñas desarrollaran centros de poder anti-gaullistas. Pero con el paso del tiempo, tal subdivisión tuvo efecto. Con frecuencia se formaron *groupes de travail* y ahora están sancionados de manera oficial (Mattson y Ström, 1995, p. 273).

Experiencia. Los miembros de las comisiones que llegan a tales detalles llevan un grado de experiencia al proceso, y puede decirse que una estancia larga en los mismos aumenta su capacidad como expertos. La experiencia permite a la legislatura ejercer más influencia en los resultados de las políticas públicas y construir un contrapeso a la burocracia con expertos en diversas áreas de los asuntos públicos. Shaw ha dicho que en la Cámara de Representantes de los Estados Unidos

[la] "creciente complejidad de la división del trabajo presenta una oportunidad para que los representantes se especialicen y así aumenten enormemente su influencia sobre una gama limitada de políticas públicas [...] el impacto total de un cuadro de especialistas que operen en todo el espectro de las políticas públicas es un activo formidable para la institución política [Shaw, 1979, p. 421].

En su análisis de las comisiones de la Cámara de Diputados Italiana, Della Sala señala que las comisiones técnicas sirven como terreno de capacitación donde los diputados menos experimentados adquieren experiencia. (Della Sala, 1993, p. 178). Este autor afirma que al trabajar en las comisiones, los diputados desarrollan no sólo experiencia técnica, sino también las habilidades políticas necesarias para operar y adquirir influencia en el parlamento y posiblemente en otros centros de poder político. De hecho, puede argumentarse que en una legislatura como el parlamento italiano, donde hay una gran necesidad de negociación, de discurso y de toma de posiciones, las habilidades políticas que se adquieren con el tiempo son más importantes que la

experiencia técnica en un área particular de política.²⁷ En Italia ambos tipos de experiencia se pueden alcanzar en el trabajo y la socialización de las comisiones legislativas. En la medida en que las comisiones permitan más la especialización de los legisladores, mayor será la influencia de la legislatura en las políticas públicas. Norton sostiene la hipótesis de que “entre más informados estén los miembros, mayor será la capacidad para que la comisión cuestione con efectividad las disposiciones de una propuesta de ley particular” (Norton, 1993a, p. 26).²⁸ Esto es especialmente claro en el sistema de comisiones más profesional, que también es el más influyente en las políticas: el Congreso de los Estados Unidos.

Privacidad para deliberar. Sartori (1975) explica que los debates en el piso de la legislatura constituyen “la política como guerra”, mientras en los debates más íntimos de la comisión el estilo de decisiones es “la política como negociación”. El trabajo en las comisiones se caracteriza por su informalidad, su franqueza y su “juego de suma positiva”.²⁹

La visibilidad pone trabas a la conducta responsable, instiga a la venta de imagen y a la demagogia, intensifica los conflictos y conduce a la parálisis decisional [...] la misma persona se comporta muy diferente en tanto cambia de un contexto muy visible a otro menos visible [Sartori, 1975, p. 155].

Shaw cita un ejemplo interesante que surge del Senado Chileno previo a 1973:

no era poco común que un senador introdujera una enmienda a una propuesta de ley conforme a las demandas del electorado o de algún grupo de presión y que luego la retirara en la comisión [Shaw, 1979, p. 423]

Cuando las comisiones se reúnen en privado, los legisladores pueden ejercer más influencia en las políticas; los intereses externos de

²⁷ Las habilidades políticas de los legisladores también pueden ayudar a “hacer contrapeso a los excesos de la burocracia y de los expertos cuando aplican su propio sentido común”, escribe Wheare, citado por Shaw (1979, p. 429).

²⁸ King (1981, p. 82) anota que en política “el conocimiento es poder y si tenemos a dos políticos en las mismas condiciones, el que tenga mejores conocimientos tiene mayores posibilidades de influir”.

²⁹ Los juegos de suma positiva son aquellos en los que todos los participantes obtienen algún beneficio (N. del E.).

grupos de presión y las demandas del electorado los restringen menos. En Italia, todas las reuniones de las comisiones son privadas; casi todas lo son en Alemania y casi 40% en el Congreso de los Estados Unidos. Shaw dice que en la Asamblea Nacional de la IV República Francesa todas las reuniones de las comisiones eran privadas; en consecuencia, sus comisiones se caracterizaban, en términos generales, por ser tanto o más fuertes que las comisiones estadounidenses (Shaw, 1979, p. 424).

Participación de los miembros. Las comisiones ofrecen oportunidades a los legisladores para participar de manera activa en el trabajo legislativo oficial. En la práctica, la mayoría de los miembros tienen oportunidades poco frecuentes para hablar en los debates de las sesiones plenarias. Blondel (1973) ha demostrado que esta tendencia afecta a todas las legislaturas. El promedio general anual de participación de los legisladores en el piso de debates es muy bajo en la mayoría de las legislaturas.³⁰ En este sentido, el trabajo de la comisión puede compensar, hasta cierto punto, la falta de participación o la participación ineficaz en la plenaria (Shaw, 1979, p. 426).

Los legisladores tienen más oportunidad de expresar sus puntos de vista en las comisiones y de analizar las políticas públicas con más cuidado. Pueden influir más en las comisiones y poner su huella en las políticas.

Algunos estudios han descubierto que los legisladores estadounidenses dedican más tiempo preparando su participación en las comisiones que el que dedican a su participación en los debates de las sesiones plenarias. En su investigación, Shaw mostró que Inglaterra y Canadá destinan un número mucho mayor de días a sesiones plenarias que los Estados Unidos. Existe una relación inversa entre el tiempo que pasan en reuniones plenarias y el que dedican al trabajo de las comisiones. Cuando se dedica más tiempo a legislar en las comisiones que a los debates en el piso, las comisiones tienden a ser más fuertes.

En las comisiones, cada legislador tiene voz y voto para influir en las políticas. Mientras más participen los legisladores en las comisiones, más posibilidades tendrán de influir en los resultados de las políticas de la legislatura.

³⁰ Blondel (1973, p. 70) dejó claro que el tiempo disponible por los legisladores comunes durante las reuniones plenarias de las legislaturas es extremadamente corto. Estimó que en algunas legislaturas los miembros podían hablar de 60 a 75 minutos por año. "Una legislatura que desarrolla un amplio sistema de comisiones y está dispuesta a utilizarlo puede, obviamente, ejercer un mejor uso de las oportunidades para que los miembros se expresen".

Arena de negociación. Participar en el trabajo de la comisión puede significar grandes ganancias para los partidos involucrados. El partidismo, la división y la disensión pueden evitarse en la atmósfera más íntima de las comisiones. Dichas comisiones ofrecen un foro para la negociación, el consenso y el acuerdo. Shaw señala que

mientras la batalla y la lucha por ventajas electorales del partido condicionan los debates en las sesiones plenarias, las líneas de batalla se suavizan en el estilo íntimo, privado y menos abrasivo de la deliberación en las comisiones [Shaw, 1979, p. 426].

Por lo tanto, se puede lograr un consenso entre grupos partidarios que, por lo general, están en conflicto ideológico en la plenaria o ante el público. De esta manera, los miembros de los partidos de oposición pueden ejercer influencia en la discusión de las políticas públicas dentro de la comisión. En el caso de los partidos que nunca o rara vez han tenido participación en el gobierno, las comisiones son una vía útil para influir en los resultados de las políticas públicas. Italia ofrece de nuevo el ejemplo: el antiguo Partido Comunista nunca fue miembro de las coaliciones de gobierno, pero su presencia en las comisiones le permitió influir en la aprobación de algunas políticas públicas.

La membresía partidaria también puede ser un factor muy importante en la determinación del nombramiento de la comisión. Por ejemplo, aunque los partidos de los Estados Unidos están muy descentralizados, la composición de las comisiones legislativas en la Cámara de Representantes se determina por los dos partidos principales (Brady y Bullock, 1985, p. 138).

Shaw demostró la importancia de los partidos en la determinación de la composición de las comisiones legislativas. Afirmó que

el impacto de los partidos políticos en el trabajo de las comisiones es claramente un asunto de vital importancia. Como factor que condiciona la conducta de la comisión, el partido es probablemente más importante que ninguna otra influencia condicionadora que pueda aislarse [Shaw, 1979, p. 391].

Este mismo autor ha señalado en su estudio de ocho legislaturas que los miembros de las comisiones son nombrados en proporción a la fuerza del partido en la cámara. La intención es asegurar que cada comisión sea una réplica de la composición partidaria en la legislatura. De esta manera, el partido mayoritario en la legislatura tiene, por lo

general, la mayoría en cada comisión. Norton dice que en la Cámara de los Comunes los *standing committees* "son en esencia la Cámara en miniatura, con procedimientos dominados por el choque de partidos y la operación de los *whips*" (Norton, 1993b, p. 162).³¹

Otro aspecto importante es la práctica difundida de que los partidos determinen la composición de sus delegaciones en las comisiones. En algunas legislaturas, la cámara formalmente determina el nombramiento de los miembros de la comisión, pero en la práctica la elección la realizan los grupos de los partidos en forma previa y dejan a la plenaria sólo los formalismos de la designación.³²

Cuando los partidos ejercen un control fuerte sobre la conducta de sus legisladores, las comisiones tienden a ser débiles. A la inversa, ante la ausencia de control partidario, las comisiones tienden a ser fuertes. Según Shaw, la influencia de la comisión está en relación inversa a la fuerza de los partidos o fracciones parlamentarias. Se ha encontrado que cuando existe un menor grado de control partidario sobre las comisiones, éstas tienden a ser más fuertes. De ahí que los regímenes presidenciales sean especialmente propicios para tales comisiones poderosas, pero también se encuentran en sistemas parlamentarios en donde ningún partido en particular domina la legislatura.

Aún más, las comisiones también pueden aumentar la participación de grupos de interés, ciudadanos y funcionarios públicos. Esto sucede cuando las comisiones solicitan pruebas orales o escritas, información e ideas. Para redondear este asunto, debería mencionarse que el lugar de las comisiones en el organismo legislativo tiene efectos importantes en el nivel de acceso que varios grupos pueden lograr para influir en el proceso legislativo. Los grupos pueden ser canales muy importantes para proporcionar información y conocimiento, en especial información técnica. Esto es particularmente cierto cuando las comisiones tienen una fuente de información oficial insuficiente. En otras palabras, el manejo de conocimientos técnicos puede ofrecer acceso a los grupos capaces de proporcionar la información requerida (véase Truman, 1959).

³¹ Los *whips* son intermediarios entre los líderes de los partidos y los legisladores. Su trabajo consiste en transmitir a los legisladores la posición del partido e informar a los líderes sobre la opinión prevaleciente entre los legisladores (N. del E.).

³² Es una práctica común, reconocida por los académicos, que los líderes de los grupos o partidos parlamentarios negocian entre sí la integración de las comisiones y, una vez que han llegado a un acuerdo, someten la propuesta de integración al pleno, la cual es muchas veces aprobada a través del control ejercido por la disciplina partidista.

Si bien existen pruebas de que la fuerza de las comisiones varía de manera inversa a la fuerza de los partidos parlamentarios, también hay ejemplos de sistemas políticos en los que tanto los partidos como las comisiones son fuertes, como en Alemania. Sin embargo, las comisiones fuertes se asocian con un papel fuerte de la legislatura en la elaboración de las políticas públicas, mientras que los partidos políticos fuertes se asocian con un papel más restringido de la legislatura en la elaboración de políticas.

Respecto a la relación entre las ramas legislativa y ejecutiva, debe considerarse que las comisiones también son un campo en donde la retroalimentación toma características particulares. El grado de influencia de la legislatura no es simplemente la fuerza de la asamblea, pues en general los gobiernos sólo permiten que las legislaturas hagan cambios menores a sus propuestas en las sesiones plenarias. Sin embargo, los gobiernos acceden a muchos más cambios a sus propuestas en las comisiones que en el piso de debates. Casi en todos los países se da cierto poder a las comisiones para que actúen de manera independiente en asuntos de mediana importancia. De hecho, las comisiones generalmente pueden ir más allá de un mero veto pasivo; se involucran en el cambio de manera activa en un grado considerable. Pero las comisiones pueden llegar a ser organismos semisecretos y el trueque es que el ejecutivo permita cierto cambio si éste permanece en secreto.

III. *Facultades*

Revisión de iniciativas de ley. Las legislaturas que turnan todas sus propuestas de ley a las comisiones pueden tener un sistema de comisiones más fuerte que aquellas que envían sólo algunas. En los Estados Unidos, Italia y Alemania todas las propuestas de ley se remiten a las comisiones, mientras que en Inglaterra y Canadá algunas son remitidas y otras no.

En Inglaterra se crean nuevas comisiones cada vez que se remite una propuesta de ley, mientras que en Italia la Constitución estipula que: "cada propuesta de ley debe ser examinada por una comisión antes de que el Congreso la debata" (Shaw, 1979, p. 402). Como se ha resaltado, las comisiones italianas tienen una mayor influencia en las políticas públicas que las inglesas.

Dictaminación en comisiones. Los académicos sugieren que, cuando las comisiones pueden considerar las propuestas de ley antes de llevarlas al piso de debates, el grado de influencia en los resultados tiende a ser mayor que cuando se debaten primero en el pleno y después se remiten a las comisiones. Cuando éstas consideran las propuestas de ley antes que el pleno pueden ejercer mayor influencia sobre la legislación. Éste es el caso de los Estados Unidos, Italia y Alemania, mientras que en Inglaterra, Irlanda y Canadá las legislaturas consideran las propuestas primero en sesión plenaria y las aprueban en principio, antes de enviarlas a las comisiones para que las estudien detalladamente. Podría decirse que las comisiones son más fuertes cuando son éstas las que consideran primero las propuestas. Sin embargo, Norton observa que en las legislaturas danesa y holandesa —supuestamente de comisiones fuertes— las propuestas de ley se consideran primero en sesión plenaria (Norton, 1993a, p. 23).

Capacidad para dar la aprobación final a la legislación. Cuando las comisiones pueden aprobar legislación sin que la considere la legislatura en sesión plenaria, cuentan con un instrumento poderoso para influir y determinar los resultados de las políticas producidas por las legislaturas y los sistemas de gobierno. Las comisiones fuertes de la IV República Francesa gozaron de esta atribución, y, como se ha señalado, algunos autores consideraron que esas comisiones fueron más fuertes que las de los Estados Unidos. Hoy en día, las comisiones italianas están dotadas de la facultad de dar la aprobación final a la legislación sin que la considere la cámara.³³ De acuerdo con la información que ofrece Della Sala (1993, p. 164), las comisiones italianas usan mucho esta facultad. Un alto porcentaje de la legislación total que pasó por la Cámara de Diputados se aprobó en las comisiones permanentes. Las cifras son como sigue:

³³ Shaw señaló que el poder de aprobar y votar legislación da a las comisiones italianas un arma de la que no disponen, ni siquiera, las comisiones de los Estados Unidos (Shaw, 1979, p. 402).

La legislación en asamblea y en comisión
Cámara de Diputados italiana, 1958-1987 (Della Sala, 1993, p. 165)

<i>Legislatura</i>	<i>Porcentaje de iniciativas de ley aprobadas en las comisiones</i>
Tercera (1958-1963)	76.3%
Cuarta (1963-1968)	78.3%
Quinta (1968-1972)	82.3%
Sexta (1972-1976)	75.2%
Séptima (1976-1979)	51.8%
Octava (1979-1983)	66.3%
Novena (1983-1987)	67.0%

Convocar a los ministros a comparencias. En la mayoría de los países, las comisiones tienen la facultad de llamar a los ministros ante ellas, aunque esta facultad por lo general se limite a asuntos relacionados con la cartera respectiva o con el ámbito de actividades de la comisión. Sólo en 4 de los 83 países considerados en *Parliaments of the World* (Inter-Parliamentary Union, 1986, p. 699) no existe esta facultad, y en otros 10 países se puede llamar a los ministros, pero éstos no están obligados a presentarse. No obstante, “negarse puede aumentar la importancia de cuestionamientos hechos en otros foros” (Inter-Parliamentary Union, 1986, p. 699). En Francia, cuando se establecen las comisiones de investigación y control, los ministros pueden rehusarse a cooperar y a comparecer ante ellas. Por el contrario, en Italia y Alemania los legisladores pueden solicitar que sus cuestionamientos parlamentarios al gobierno se respondan en la comisión (Della Sala, 1993, p. 171).

Recolección de evidencias. El trabajo de averiguación e investigación de las comisiones se ve facilitado cuando se les confieren ciertas facultades que a la cámara le conviene delegar. La Unión Interparlamentaria considera importantes tres de esas facultades: *a)* convocar a funcionarios del gobierno, *b)* convocar a otros testigos y *c)* solicitar documentos (Inter-Parliamentary Union, 1986, p. 700). La facultad de convocar testigos, incluido el poder de citar, se delega con frecuencia a las comisiones, junto con la facultad de solicitar documentos y registros, así como la autoridad para viajar y agregar personal adicional cuando

se requiera para permitir que la comisión cumpla su mandato. La facultad de convocar testigos y solicitar documentos es importante en tanto ayuda a la comisión en el análisis detallado de los distintos asuntos que la ocupan. Además, constituye una fuente de información primaria y especializada.³⁴

Asimismo, el trabajo de averiguación e investigación de las comisiones se facilita porque los cabilderos canalizan información y recursos que de otra manera sería difícil conseguir. Este fenómeno se ha estudiado ampliamente en el Congreso de los Estados Unidos, donde las comisiones constituyen el objetivo de muchos grupos de presión y cabildeo. En ese país, las comisiones también han desarrollado el uso de la técnica de la "audiencia" para investigar las razones que llevan al planteamiento de nuevas propuestas de ley (Blondel, 1973, p. 68. Véase Ornstein y Elder, 1978).

Norton señala que en el Reino Unido

los *standing committees* (a diferencia de los *Departmental Select Committees*) sólo pueden considerar las propuestas de ley que se les remiten, pero no están facultados para recopilar pruebas. Si un grupo externo envía pruebas al *committee* en su calidad de comisión, el secretario regresa el material al grupo o, simplemente, lo desecha [Norton, 1993a, p. 26].

Esta facultad es relevante en la mayoría de los países, y el no presentar documentos o no comparecer ante la comisión se puede interpretar, en muchos casos, como una ofensa contra la legislatura. En algunos países esto está penado por la ley (Inter-Parliamentary Union, 1986, p. 700).

Determinación de la agenda. Las comisiones fuertes tienen la facultad de determinar su calendario y su agenda. En Italia, las comisiones organizan su propia agenda por unanimidad entre los representantes de todos los grupos en la comisión (Della Sala, 1993, p. 173). En los Estados Unidos, la poderosa Comisión de Reglas influye no sólo en la agenda y el calendario de otras comisiones, sino en los de la Cámara de Representantes como un todo (Bacheller, 1997). En cambio, en Francia

³⁴ De acuerdo con la información que ofrece la Unión Interparlamentaria, la mayoría de las legislaturas del mundo tienen esta facultad. En 72 de 83 países, las comisiones pueden requerir que se les presenten papeles, documentos, libros, cintas, etcétera. En 73 legislaturas, las comisiones tienen el derecho de llamar a los funcionarios del gobierno a comparecer ante ellos, y en 63, pueden convocar a otros testigos a que presenten pruebas (Inter-Parliamentary Union, 1986, p. 700).

la agenda legislativa sólo puede determinarse con el apoyo del gobierno. El Reino Unido ofrece un ejemplo de capacidad limitada para determinar la agenda.³⁵

Conclusión

En resumen, con frecuencia los parlamentos son grandes e inmanejables organismos de representantes. Como cualquiera que los haya observado en acción habrá notado, gran parte de la deliberación efectiva se realiza lejos de la plenaria, en grupos de legisladores bastante más pequeños, tales como las comisiones legislativas.

En otras palabras, las comisiones son una de las variables internas más importantes que pueden determinar la capacidad de las legislaturas para influir en la elaboración de las políticas gubernamentales. Desde este punto de vista, cualquiera que sea la influencia de las legislaturas en la elaboración de las políticas, las comisiones llevan a cabo una tarea relevante en ella y en la toma de decisiones de las legislaturas. En términos más amplios, el análisis de esta variable interna es vital para examinar comparativamente la naturaleza de las legislaturas y su influencia en las políticas públicas.

Hoy, a la luz de la experiencia, la mayoría de los parlamentos aborda una amplia gama de asuntos públicos y el desarrollo de las comisiones ha reflejado esta carga, cada vez mayor, de trabajo. Por lo tanto, podría decirse que todos los parlamentos trabajan inevitablemente, en gran medida, a través de las comisiones. Éstas pueden tomar muchas formas y desempeñar una variedad de funciones. En términos generales, las comisiones son esenciales para el desahogo eficiente de los asuntos parlamentarios. El retrato clásico de la legislatura del siglo XIX, como un gran salón en donde los oradores brillantes influían en las decisiones políticas, ha dado lugar a una imagen de legisladores confinados a una pequeña sala de la comisión, lidiando con informes técnicos o interrogando a algún experto en el tema.

Como resultado, las comisiones se han convertido en componentes vitales del proceso de elaboración de políticas, algunas veces como

³⁵ Norton nos informa que los *departmental select committees* de la Cámara de los Comunes pueden determinar su propia agenda, pero no son responsables del escrutinio legislativo. Por otra parte, los *standing committees* no tienen dicha capacidad para determinar la agenda y sus deliberaciones se pueden limitar por mociones de guillotina (Norton, 1993a, p. 28).

estructuras para fomentar el debate sobre propuestas de políticas públicas promovidas por el gobierno, otras veces como mecanismos para promover la división del trabajo y aumentar la experiencia de los legisladores en ciertas áreas de política pública dentro de las legislaturas, otras como instrumentos que permiten a la legislatura supervisar la ejecución de las políticas públicas que la burocracia realiza, y otras más, como espacio para llamar la atención del gobierno sobre temas clave que pudieran no estar incluidos en la agenda gubernamental.

De acuerdo con los conceptos que utilizan David Olson y Philip Norton, las comisiones varían mucho y tienen dos atributos que definen su habilidad para funcionar en el proceso de elaboración de las políticas:

las comisiones que son permanentes en lugar de temporales, y las comisiones que son paralelas a la estructura administrativa en lugar de atravesarla, tienen una habilidad mayor para conocer y actuar en el proceso de elaboración de las políticas de manera independiente del ejecutivo [Olson y Norton, 1996, p. 11].

De hecho, como se muestra en este trabajo, la capacidad de las comisiones para dar forma a las políticas públicas depende de muchas variables. El meollo del asunto es que las comisiones importan porque constituyen espacios de negociación entre los partidos y, en especial, porque facilitan una mayor independencia cuando puede relajarse el partidismo. Los autores antes mencionados señalaron que

la falta de publicidad del trabajo en comisiones, a diferencia de la cámara, puede permitir mucha franqueza en voz y voto, las amistades personales pueden cruzar las líneas del partido y el trabajo conjunto puede llevarlos a desarrollar puntos de vista comunes [Olson y Norton, 1996, p. 11].

Por ello los líderes de partido y los expertos son capaces de interactuar en el trabajo de las comisiones. Se sostiene, de manera general, que cuando las comisiones son permanentes, el servicio continuo de sus miembros puede construir una experiencia colectiva y un *ethos* más independiente.

En suma, las legislaturas crean a las comisiones para mejorar su capacidad de resolver asuntos legislativos y para dividir el trabajo, impulsar la especialización, promover la acumulación de experiencia y maximizar la atención a los detalles. Todas las legislaturas han presenciado esta tendencia a establecer comisiones.

La fuerza de las comisiones depende de las variables identificadas.

Esas variables muestran cómo las comisiones pueden afectar el grado de influencia de las legislaturas en las políticas. ¿Qué tanto importan las comisiones en las legislaturas? La respuesta es: mucho. En pocas palabras, puede decirse que hay una relación entre la fortaleza del sistema de comisiones y el grado de influencia de la legislatura sobre las políticas públicas. Mientras más fuerte sea el sistema de comisiones, mayor será la influencia de la legislatura sobre las políticas. Dicho de otra manera, entre más débil, menos profesionalizado, sin correspondencia con la estructura del gobierno y sin facultades sustantivas sea el sistema de comisiones, menor será la influencia de la legislatura en las políticas públicas.

En consecuencia, de los ejemplos analizados en este trabajo se puede concluir que la extraordinaria influencia de las legislaturas estadounidense e italiana, así como de la IV República Francesa en políticas públicas se puede explicar parcialmente por su fuerte sistema de comisiones. No sería exagerado decir que la mayoría de las actividades legislativas en los Estados Unidos e Italia se desarrolla en las comisiones.

En cambio, hay una correspondencia entre la baja influencia en políticas públicas y la debilidad del sistema de comisiones. El ejemplo típico de esto es el parlamento francés (V República). Hasta ahora, Alemania e Inglaterra ocupan una posición intermedia.

Referencias bibliográficas

- Bacheller, John M. (1997), "Lobbyists and the Legislative Process: The Impact of Environmental Constraints", *American Political Science Review*, vol. 71, núm. 1, pp. 252-263.
- Blondel, Jean (1973), *Comparative Legislatures*, New Jersey, Prentice-Hall.
- Brady, David W. y Charles S. Bullock (1985), "Party and Factions Within Legislatures", en Gerhard Loewenberg, Samuel C. Patterson y Malcolm E. Jewell (eds.), *Handbook of Legislative Research*, Cambridge, Harvard University Press, pp. 135-190.
- Copeland, Gary W. y Samuel C. Patterson (eds.) (1995), *Parliaments in the Modern World*, Ann Arbor, The University of Michigan Press.
- Damgaard, Erik (1995), "How Parties Control Committee Members", en Herbert Doring (ed.), *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, Nueva York, St. Martin's Press, pp. 308-325.
- Della Sala, Vincent (1993), "The Permanent Committees of the Italian Chamber of Deputies: Parliament at Work", *Legislative Studies Quarterly*, vol. 18, núm. 2, pp. 157-183.

- Eulau, Heinz y Vera McCluggage (1985), "Standing Committees in Legislatures", en Gerhard Loewenberg, Samuel C. Patterson y Malcolm E. Jewell (eds.), *Handbook of Legislative Research*, Cambridge, Harvard University Press, pp. 395-470.
- Frears, John (1990), "The French Parliament: Loyal Workhouse, Poor Watchdog", en P. Norton (ed.), *Parliaments in Western Europe*, Londres, Frank Cass.
- Hancock, Donald *et al.* (1993), *Politics in Western Europe*, Hampshire, The Macmillan Press Limited.
- Hedlund, R. D. (1984), "Organizational Attributes of Legislatures: Structures, Rules, Norms, Resources", *Legislative Studies Quarterly*, vol. 9, núm. 1, pp. 51-121.
- Hirsch, Herbert y M. Donald Hancock (eds.) (1971), *Comparative Legislative Systems*, Nueva York, The Free Press.
- Inter-Parliamentary Union (1986), *Parliaments of the World: A Comparative Reference Compendium*, Londres, Gower.
- King, Anthony (1981), "How to Strengthen Legislatures - Assuming That We Want To", en Norman J. Ornstein (ed.), *The Role of the Legislature in Western Democracies*, Washington, American Enterprise Institute for Public Policy Research, pp. 77-89.
- Kornberg, Allan y Lloyd D. Musolf (eds.) (1970), *Legislatures in Developmental Perspective*, Durham, Duke University Press.
- Laundy, Philip (1989), *Parliaments in the Modern World*, Dartmouth, Dartmouth Publishing Company Limited.
- Lees, John D. (1967), *The Committee System of the United States Congress*, Londres, Routledge & Kegan Paul.
- Lees, John D. y Malcolm Shaw (eds.) (1979), *Committees in Legislatures: A Comparative Analysis*, Durham, Duke University Press.
- Mattson, Ingvar y Kaare Strom (1995), "Parliamentary Committees", en Herbert Doring (ed.), *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, Nueva York, St. Martin's Press, pp. 249-307.
- Mezey, Michael (1995), "Parliament in the New Europe", en Jack Hayward y Edward Page (eds.), *Governing the New Europe*, Cambridge, Polity Press, pp. 196-223.
- (1979), *Comparative Legislatures*, Durham, Duke University Press.
- Nelson, Daniel y Stephen White (ed.) (1982), *Communist Legislatures in Comparative Perspective*, Londres, Macmillan.
- Norton, Philip (1993a), "The Legislative Powers of Parliament", en Cees Flinterman, Aalt Willen Heringa y Lisa Waddington (eds.), *The Evolving Role of Parliaments in Europe*, Amberes, Maklu, pp. 15-32.
- (1993b), *Does Parliament Matter?*, Londres, Harvester Wheatsheaf.
- (ed.) (1990b), *Legislatures*, Oxford, Oxford University Press.
- (ed.) (1990a), *Parliaments in Western Europe*, Londres, Frank Cass.

- (1987), *Parliament in Perspective*, Hull, Hull University Press.
- Olson, David M. y Michael Mezey (eds.) (1991), *Legislatures in the Policy Process*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Olson, David y Philip Norton (1996), "Legislatures in Democratic Transition", *The Journal of Legislative Studies*, vol. 2, núm. 1, pp. 1-15.
- Oppenheimer, Bruce I. (1985), "Legislative Influence on Policy and Budgets", en Gerhard Loewenberg, Samuel C. Patterson y Malcolm E. Jewell (eds.), *Handbook of Legislative Research*, Cambridge, Harvard University Press, pp. 621-667.
- Ornstein, Norman J. y Shirley Elder (1978), *Interest Groups, Lobbying and Policymaking*, Washington, Congressional Quarterly Press.
- Ornstein, Norman J. (ed.) (1981), *The Role of the Legislature in Western Democracies*, Washington, American Enterprise Institute for Public Policy Research.
- Sartori, Giovanni (1976), *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*, Nueva York, Cambridge University Press.
- (1975), "Will Democracy Kill Democracy? Decision-Making by Majorities and by Committees", *Government and Opposition*, vol. 10, núm. 2, pp. 131-158.
- Shaw, Malcolm (1990), "Committees in Legislatures", en P. Norton (ed.), *Legislatures*, Oxford, Oxford University Press, pp. 237-267.
- (1979), "Conclusion", en John D. Lees y Malcolm Shaw (eds.), *Committees in Legislatures: A Comparative Analysis*, Durham, Duke University Press.
- Truman, David B. (1959), "The Dynamics of Access in the Legislative Process", en John C. Wahlke y Heinz Eulau, *Legislative Behaviour*, Illinois, The Free Press of Glencoe, pp. 150-164.
- Wilson, Woodrow (1956 [1885]), *Congressional Government: A Study in American Politics*, Nueva York, Meridian Books.