

El Cotidiano

ISSN: 0186-1840

cotid@correo.azc.uam.mx

Universidad Autónoma Metropolitana Unidad

Azcapotzalco

México

Casillas, Carlos Enrique

El congreso en el cambio político de México

El Cotidiano, vol. 16, núm. 100, marzo-abril, 2000, pp. 192-197

Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco

Distrito Federal, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=32510020>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en redalyc.org

El congreso en el cambio político de México

Carlos Enrique Casillas*

Los Congresos son, por así decirlo, catalizadores y termómetros del cambio político. Esto es así porque los parlamentos son la expresión de la pluralidad política de un sistema de partidos y al mismo tiempo son los diseñadores de las reglas del juego.

Reforma del estado y transición a la democracia

La transición a la democracia ha sido un concepto difícil en la literatura política y poliológica en América Latina y también en nuestro país. La relativa ambigüedad del término, que se refiere esencialmente al cambio de un régimen político no democrático por otro con reglas, instituciones y valores democráticos, permitió interpretaciones diversas según las cuales la transición democrática era sólo uno de los niveles del cambio político y económico que tenía lugar en los países latinoamericanos.

Quizá en parte por aquella definición, los gobiernos de todo el continente adoptaron el concepto Reforma del Estado, para sintetizar el proceso de cambios que implica una transformación del sistema de partidos y del sistema electoral; pero que se enmarca en un contexto mucho más amplio de cambios en las estructuras económicas y sociales.

Existe así una diferencia de grado entre lo que propiamente se conoce como una transición a la democracia y la Reforma del Estado. La diferencia sustantiva es que la Reforma del Estado supone la transición y va más allá

de la modificación a las reglas del juego, implica también la consolidación las nuevas estructuras e instituciones creadas a partir de la transición.

El congreso en el cambio político

Quizá uno de los elementos característicos de los regímenes políticos en transformación, sea el papel que los órganos de representación política tienen. Los Congresos son, por así decirlo, catalizadores y termómetros del cambio político. Esto es así porque los parlamentos son la expresión de la pluralidad política de un sistema de partidos y al mismo tiempo son los diseñadores de las reglas del juego. Dependiendo del grado de autonomía del Poder Legislativo y en especial, del poder disciplinario de los partidos sobre sus legisladores; la participación del Congreso en los cambios será más o menos concluyente. Parece más evidente que el rol decisivo de los legisladores en el momento del cambio político, se orienta en función del diseño institucional, pero es también la lógica de la competencia política; la que permite mensurar la profundidad de las modificaciones.

En nuestro país, resulta ambiguo ubicar el papel desempeñado por el Poder Legislativo. Lo es en principio porque mientras el largo proceso de liberalización política inició los

* Profesor de Ciencia Política en la U. Iberoamericana.

cambios sustantivos a la composición del Congreso, en los hechos sólo hasta hace unos años, esos cambios se dejaron sentir en la capacidad del Legislativo para transformar el régimen político.

Desestimados por la ciudadanía en razón de su permanente disciplina de Partido, por regla general, los legisladores fueron vistos como voceros del presidente de la República en turno y también la carrera parlamentaria, tuvo para sus miembros el carácter de peldaño en la escala hacia el poder. Finalmente y sumado a lo anterior, la lógica presidencial del régimen político impactó en la configuración de un Legislativo debilitado.

No es lugar aquí para discutir el conjunto de entramados constitucionales y políticos que permitieron la coexistencia de un Poder Legislativo debilitado con un Ejecutivo fortalecido en extremo, desde los años treinta; baste con señalar que tres reglas de ese diseño institucional *sui generis*, lo favorecieron: 1) la regla que prohíbe la reelección inmediata de los legisladores, 2) el papel del presidente de la República en la selección de los candidatos al Senado y en la Cámara de Diputados por parte del Partido Revolucionario Institucional y 3) el dominio electoral del PRI que se tradujo en una hegemonía absoluta en los recintos legislativos.

Los dos primeros factores actuaron en un mismo sentido, para instituir a la disciplina de los legisladores hacia su partido, como la regla básica de comportamiento parlamentario; los legisladores eran y en gran medida siguen siendo disciplinados, porque de ello depende que sus carreras políticas continúen vivientes, porque el cargo lo deben a sus líderes y partidos más que a los electores. Por su parte, la tercera regla impidió el desarrollo de un

clima de competencia política y debate al interior de la Cámara y ello explica la imagen meramente decorativa que los legisladores aún guardan frente a los ciudadanos. En combinación los tres factores enunciados, inhibieron el surgimiento de un Poder Legislativo fuerte y con capacidad para hacer efectivo el equilibrio de poderes que la Constitución establece.

El cambio en las reglas del juego

Una parte importante de la participación del Congreso en el cambio político, se ha expresado en toda la serie de Reformas Constitucionales que los legisladores han aprobado. Si bien es cierto que en la mayoría de los casos los legisladores han sido los que votan y no lo que diseñaron esos cambios; existe ya una conciencia de los diputados y senadores de su papel transformador.

Las Reformas Políticas y Electorales que desde 1978 se han llevado adelante, han tenido, en términos formales, el doble propósito de transparentar los mecanismos para acceder al poder y también, de democratizar el sistema de partidos. Es en este segundo aspecto es el que mejor ejemplifica el renovado papel del Legislativo en el cambio político. Consecutivamente desde la primer Reforma Electoral, primero los diputados y más tarde los senadores de partidos Políticos diferentes al PRI, han llegado a los recintos legislativos en mayor número. En este mismo sentido, la más reciente reforma electoral eliminó parte del criterio discrecional que favorecía al partido con mayor número de escaños, la cláusula de gobernabilidad y que permitía al PRI un margen de representación política mayor; al que los votos efectivamente le otorgaban.

Tabla 1
Representación en la Cámara de Diputados
(número y porcentaje de escaños por filiación partidista 1946-1997)

	1946	1949	1952	1955	1958	1961	1964	1967	1970	1973	1976	1979	1982	1985	1988	1991	1994	1997	
Diputados	PRI	141	142	151	153	153	172	175	177	178	189	195	296	299	289	260	320	300	239
	Otro	6	5	10	9	9	6	35	35	35	42	42	104	101	111	240	180	200	261
	Total	147	147	161	162	162	178	210	212	213	231	237	400	400	400	500	500	500	500
Porcentaje	PRI	96	97	94	94	94	97	83	83	84	82	74	75	72	52	64	60	48	
	Otro	4	3	6	6	6	3	17	17	16	18	18	26	25	28	48	36	40	52

Fuente: Ma. Amparo Casar (1998).

Tabla 2
Representación en la Cámara de Senadores
(número y porcentaje de escaños por
filiación partidista 1976-1997)

		1976	1982	1988	1994	1997
Diputados	PRI	63	64	60	95	76
	Otro	1	0	4	33	52
	Total	64	64	64	128	128
Porcentaje	PRI	98	100	94	74	59
	Otro	2	0	6	26	41

Fuente: Ma. Amparo Casar (1998), Silvia Gómez Tagle (1997) e IFE, Memoria de Proceso Electoral Federal 1997.

Es justo la reforma de 1996, el antecedente inmediato de la histórica conformación de fuerzas políticas que actualmente se manifiesta en la Cámara de Diputados desde las Elecciones Federales de 1997.

Tabla 3
Cámara de Diputados LVII Legislatura*
(1997-2000)

Partido Político	Número de Diputados	Porcentaje de Escaños
PRI	239	47.8%
PRD	125	25%
PAN	121	24.2%
PVEM	8	2%
PT	7	1.4%
Total	500	100%

Fuente: IFE, Memoria del Proceso Electoral Federal 1997.

* Conformación original de la Cámara Baja en septiembre de 1997.

Debe destacarse sin embargo, que la pluralidad sin precedente que surge con las elecciones de 1997, tomó mal parados a los legisladores. La incertidumbre legal y política por ausencia de una mayoría parlamentaria en San Lázaro, se hizo evidente desde la instalación misma de la LVII Legislatura.

En efecto, la primera gran disputa que se generó al interior de la Cámara de Diputados a finales de agosto de 1997, fue precisamente el asunto de que, dada una ausencia de mayoría legislativa, no se sabía a qué partido le correspondería mantener la gobernabilidad del recinto. La respuesta obedeció a la dinámica de las negociaciones y a la evidente mayoría que todos los partidos opositores en su conjunto tenían sobre el Partido Revolucionario Institucional; generando así una coalición parlamentaria integrada por los cuatro partidos opositores (G4).

Por muchos años la Gran Comisión (GC) fue en los hechos, el órgano de gobierno del recinto de San Lázaro y en su conformación, aunque concurrían todos los grupos parlamentarios, siempre estuvo bajo el control del partido Revolucionario Institucional. A través de la GC, las fracciones parlamentarias de cada entidad —donde los legisladores de los estados se integran— tienen su representación, pero el liderazgo correspondió siempre al partido con mayoría absoluta, es decir al PRI. En 1994 se introdujeron reformas a la Ley Orgánica del Congreso (LOC) que, en su artículo 45, señalaba qué órgano de gobierno sería la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política (CRICP). A pesar de que en la práctica, la Gran Comisión continuaba ejerciendo el control en San Lázaro, la introducción primero informal, en 1991 y más tarde legal en 1994 de la CRICP, favoreció un avance sustutivo en el equilibrio de fuerzas en la Cámara Baja.

La inexistencia de un partido con mayoría absoluta, puso a discusión si la Gran Comisión para la LVII legislatura podía constituirse y bajo qué características se conformaría, dada una nueva relación de fuerzas al interior de la Cámara Baja. La conformación del G4 modificó las perspectivas de continuar con el esquema tradicional y por mayoría, se aprobó que la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, operaría desde entonces, de acuerdo con la LOC, como el órgano de gobierno.

Pero la lógica de los cambios no se refiere en exclusiva a un número de legisladores opositores, pero es importante distinguir una conformación más plural que ha generado una mayor participación del Legislativo en la transformación política por la competencia. En otras palabras, la batalla por el poder no termina ahora con las elecciones, sino que renace en las Cámaras de Diputados y Senadores y se expresa a través de un intenso debate político.

Es justo aquí donde es posible ubicar el mayor impacto del Congreso en la transformación del régimen político; al incrementarse la competencia, cada legislador se ha transformado en partidario de sus propias causas. Quizá como nunca en la historia del Congreso, los legisladores tienen algo que decir so-

bre los asuntos del país. Es un fenómeno producto de la pluralidad pero que se extiende con la competencia.

Antaño, los diputados primero y luego los senadores; de los partidos opositores, jugaban un papel testimonial en el Congreso. Su presencia obedecía a las reglas electorales, porque en su mayoría llegaban a los recintos legislativos respaldados por el principio de la representación proporcional, y en tal sentido, su actividad parlamentaria era ante todo, una justificación a la existencia de las fuerzas políticas que los respaldaban. Muy poco podían hacer para que sus propuestas, sus proyectos de ley cristalizaran y si la corriente de opinión que representaban, legitimaba en parte un sistema electoral inequitativo.

Con el tiempo y el incremento en la presencia de los partidos opositores en el Congreso, la actividad parlamentaria de los legisladores ha ido cambiando, sabedores de su importancia en número. Dicha transformación ha significado por principio, que el Congreso se haya transformado en auténtica arena política para la exposición y resolución de controversias.

Al igual que sucede en todos los parlamentos del mundo, por el Legislativo mexicano atraviesan y tienen expresión los asuntos claves del acontecer nacional. En algunos casos estos asuntos se resuelven ahí, en otros el hecho de que se ventilen sirve para proyectarlos y favorecer que ocupen un espacio en la Agenda Pública. Así los legisladores no sólo se van convirtiendo en verdaderos

diseñadores de políticas, sino en promotores de la mismas.

Un dato significativo, nos indica que el número asuntos materia de trabajo legislativo, se ha incrementado exponencialmente y con ello, la presencia del legislativo ante la opinión pública. De esta manera los Partidos y sus legisladores promueven e impulsan cambios a la ley y al mismo tiempo son los diseñadores.

El cambio es importante porque representa entre otras cosas, una modificación al patrón legislativo tradicional y representa un esfuerzo en el equilibrio de Poderes Ejecutivo-Legislativo. Como es evidente, el gran legislador que por mucho tiempo fue el presidente de la República; ha ido cediendo espacios a otros actores políticos en la promoción de leyes (véase tabla 4).

Sin embargo debe también señalarse una de las constantes de la actual Legislatura, donde ninguno de los partidos políticos sustenta la mayoría y esto ha sido la falta de consenso al aprobar las leyes. Si bien por una parte el número de iniciativas ha sido grande, el resultado final, los productos legales propiamente dichos, no alcanza un número suficiente. Ello ha llevado a pensar que en realidad una de las características del Congreso en el cambio político es la indefinición, la incertidumbre. Debe entonces discutirse con esta idea a fin de establecer porqué el acuerdo ha estado más bien escaso en la Cámara de Diputados.

Una de las razones fundamentales ha sido la mecánica de negociación política adop-

Tabla 4
Iniciativas de ley presentadas en la Cámara de Diputados
(1982-1999)

	1982-1985	1985-1988	1988-1991	1991-1994	1994-1997	1997-2000*
Ejecutivo	139	128	70	84	56	28
Senado	0	60	15	47	24	25
PRI	26	70	19	32	19	52
Oposición	133	282	178	85	132	281
Comisiones	0	16	12	0	2	21
Leg. Loc.	10	3	0	2	2	23
Varios partidos				10**	3	18
Independientes					12	11
Total	308	559	294	250	250	459

Fuente: Ma. Amparo Casar (1999) y SIID-Gaceta Parlamentaria LVII Legislatura, Cámara de Diputados.

* Incluye los dos primeros años y parte del tercero de la LVII Legislatura, datos hasta el 31 de octubre de 1999.

** La información para las legislaturas anteriores no contiene este clasificador.

Tabla 5
Iniciativas de ley presentadas en la Cámara de Diputados
(LVI Legislatura 1997-2000)

Presentada por	Año I				Año II				Año III*			Total	%
	1er Ord.	1er CP	2º Ord.	2º CP	1er Ord.	1er Extra.	1er CP	2º Ord.	2º CP	2º Extra.	1er Ord.		
Ejecutivo Federal	6	5	1	9		1	6					28	6.10
PRI	3	4	1	24			14	3		3	52	11.33	
PAN	16	1	22	3	31		1	30	2	10	116	25.27	
PRD	16		28	1	40		1	12	5	4	107	23.31	
PT	7		2		8			3		3	23	5.01	
PVEM	2		6		9		2	12	2	2	35	7.63	
Independientes	1		5					5			11	2.40	
Congresos locales	4	1	0	2	8		2	1	3		23	5.01	
Comisiones	1		0		9		1	8	1		21	4.58	
Senado	4		3		6	2		9		1		25	5.45
Alianzas**	4	0	3	0	4	0	2	2	2	0	1	18	3.92
Total	64	2	78	8	148	2	10	102	18	1	26	459	100

Fuente: SIDD-Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, septiembre de 1997-octubre de 1999.

* Incluye datos hasta el 31 de octubre de 1999.

** Incluye todos las iniciativas presentadas por 2 o más Partidos.

Abreviaturas: CP (periodo de la Comisión Permanente), Ord. (periodo ordinario) y Extra. (periodo extraordinario).

tada por todos los actores. Tradicionalmente y debido a la existencia de una fuerte disciplina de partido, tanto el Gobierno, como los grupos parlamentarios, han buscado la negociación en bloque con los diputados, tenemos así que en la aprobación de un determinado proyecto de ley se ha preferido siempre, que sea toda la representación de tal o cual partido la que muestre su apoyo votando ya sea a favor o en contra del proyecto en cuestión. La ausencia de una mayoría parlamentaria ha favorecido también esta lógica que si bien reduce los costos de negociación política, al mismo tiempo impide que la negociación fructifique.

Es evidente que los diputados y senadores representan intereses al interior de sus organizaciones políticas pero igualmente fuera de ellas, la cláusula que impide la reelección inmediata de los legisladores genera incentivos para que la disciplina hacia el partido se anteponga a los intereses del elector. Por ello no es exagerado opinar que aunque los miembros del Congreso mexicano tienen voz, su voto se encuentra enquistado en las dirigencias de los partidos, este razonamiento explica también porqué la participación del Legislativo en la Reforma del Estado ha sido más bien marginal.

El Gobierno, el Ejecutivo Federal, consciente de los costos de negociación política, ha optado, las más de las veces, por una me-

cánica de negociación *ad-hoc*, donde son los líderes de las fracciones parlamentarias y los dirigentes de los partidos los que acuerdan lo que posteriormente será votado en los recintos parlamentarios. Tenemos así que la capacidad de voto de cada actor político, se multiplica y la fuerza real de los legisladores se desvanece. No es casual que los casos de diputados indisciplinados y que votan en conciencia, de acuerdo a sus intereses, sean materia de escándalo y escarnio político.

A pesar de lo anterior, cada vez es más evidente que el esquema de negociación en bloque se dificulta, en lugar de favorecer el acuerdo. Muy probablemente como ocurre en otras latitudes, nuestros legisladores habrán de transitar a un esquema de cabildeo donde los votos y no solamente las opiniones de cada uno, serán incorporados como parte de la negociación.

Pero la participación de los legisladores en el cambio no se ha reducido a su función de voceros de los intereses públicos, una de las prácticas ahora comunes, es que los diputados y senadores especialmente los de oposición, también han ido incrementado su poder de fiscalización.

A través de comisiones creadas *ex profeso*, los legisladores han vigilado en mayor medida el uso y administración de los recur-

sos públicos en manos del Ejecutivo. Si bien es cierto que en algunos casos el espíritu de revancha política, el protagonismo y hasta la propaganda disfrazada, ha permeado en dichas comisiones. Lo cierto es que los esfuerzos por una mayor responsabilidad de entidades públicas, ha cristalizado.

Hace unos meses, el Congreso aprobó la creación de una entidad pública que bajo la vigencia del Legislativo desarrollará las actividades de fiscalización de los recursos públicos. Esta Entidad Superior de Fiscalización viene a sustituir el papel, a veces también decorativo y de mero trámite, que la Contaduría mayor de Hacienda de la Cámara Baja; realizó por muchos años.

Se trata sin duda de un cambio importante para el proceso de consolidación del cambio político. Como sucede en otros países, el papel del Congreso o del Parlamento, no se reduce a la hechura de leyes y la promoción de temas para la Agenda de Gobierno, también y como parte fundamental del equilibrio de poderes, el Legislativo fiscaliza que los recursos vayan a parar a donde están destinados. En esas latitudes, la *rendición de cuentas* forma parte del lenguaje común de los asuntos públicos y es también indicador de la fortaleza o debilidad de un sistema democrático.

Debe señalarse que en meses recientes, el Congreso aprobó una nueva reglamentación a su funcionamiento interno. Este cambio ha implicado una reconfiguración en la dinámica de trabajo, en la integración de las Comisiones Legislativas y también en el órgano para el gobierno interior de cada recinto. De esta manera, el Congreso se reforma intentando resolver parte de los vacíos constitucionales y legales que se han hecho evidentes por la ausencia de una mayoría parlamentaria.

Conclusiones

Cualquier evaluación sobre el papel del Congreso en el cambio político de México sería



FOTO: ESEFA

incompleta; en parte, debido a lo reciente de los cambios, cada una de las modificaciones ha seguido una dinámica particular; pero también porque algunos de esos cambios aún se están gestando. Es notable sin embargo, que los pasos que se han dado desde el Legislativo; nos hablan de un poder mucho más activo, independiente y consolidado como actor decisivo del cambio político del país.

A través de la promoción de leyes, en la generación de asuntos para la Agenda de Gobierno, en la creación y diseño de instituciones democráticas, el Congreso pone su parte. No por ello debe dejar de mencionarse que la profundidad de los cambios es insuficiente, aún no contamos con legisladores autónomos y libres de tomar decisiones a favor de sus electores. Igualmente se discute la pertinencia del número de diputados y senadores; y especialmente la congruencia de un sistema electoral mixto, que permite la llegada de legisladores por mayoría relativa y por representación proporcional, con la búsqueda de un sistema de partidos fortalecido.

Quizá el pendiente más importante, en este recuento, tiene que ver con el presupuesto Federal. Por tres ocasiones consecutivas, la incertidumbre y el miedo a que el presupuesto no fuera aprobado, contaminaron el ambiente político y generaron especulación. Es evidente que el mecanismo tradicional de negociación política por bloques, se halla en franco deterioro y ello ha incrementado las dudas sobre el presupuesto. Por ello, la conclusión de la Reforma Política del Congreso no estará lista hasta que no sea aprobada la reelección inmediata de los legisladores y éstos puedan votar de conformidad con sus electores.