

LVII LEGISLATURA; SU PAPEL EN LA TRANSICIÓN A LA DEMOCRACIA

Bernardo Bátiz Vázquez*

La historia de México independiente ha sido escrita generalmente, como la historia de los cambios y de las vicisitudes del poder ejecutivo. Iturbide y su papel ambivalente, el primer presidente Guadalupe Victoria, Guerrero, Bustamante, Santa Anna, son nombres con los que se tropieza quien se interesa en las crónicas de los primeros pasos del México independiente; después, a partir de la guerra de reforma, son Comonfort, Juárez, Lerdo de Tejada; Díaz, para culminar el siglo XIX.

Durante la revolución y hasta nuestros días, nuevamente es la institución presidencial el eje de los relatos históricos, porque en los hechos, fue ella el eje de los acontecimientos y punto central de las disputas.

Díaz nuevamente, Madero, Huerta, Carranza, Obregón, Calles, para continuar mencionando solo a los más destacados. Posteriormente, a partir de Lázaro Cárdenas, el relato histórico se divide en sexenios, que se caracterizan por los datos personales y las peripecias que les toca vivir y afrontar a los presidentes de la República.

Así son conocidos, el mismo Cárdenas por la expropiación petrolera en primer término, por el reparto de tierras, por el apoyo al sindicalismo y por haberse sacudido el maximato callista.

Ávila Camacho, es el “presidente caballero”, quizás por su afición a los equinos, el de la conciliación y el de la entrada tardía e incruenta de México a la segunda Guerra Mundial.

El gobierno de Miguel Alemán, se distinguió por los grandes negocios, la construcción de Ciudad Universitaria y la corrupción generalizada; el de Ruíz Cortinas, por la austeridad administrativa, el de López Mateos por sus viajes al extranjero, las primeras represiones y su izquierdismo de palabrería.

La administración de Díaz Ordaz, a pesar de otros hechos, será recordada por el manchón histórico de la represión estudiantil; la de Echeverría por la locuacidad, el dinamismo sin metas y el crecimiento de la deuda pública.

Los seis años siguientes son los de López Portillo, con sus destellos de hombre inteligente, pero con la frivolidad y el desenfado irresponsable como estilo personal de gobernar, (para recordar a Cosío Villegas) fue el presidente de la superficialidad, el espejismo de la administración de la

* Integrante del Grupo Parlamentario del PRD y Presidente del Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados.

abundancia, la estrepitosa devaluación y la imprudente expropiación de la banca.

La época de Miguel de la Madrid, se conocerá por contraste, como una administración discreta, la primera de los tecnócratas, por sus tonos grises y por el incremento de la deuda y multiplicación de la pobreza.

Carlos Salinas, fue el joven seductor de todos, el que engaño a la mayoría y dejó una estela de escándalos y descontento; su sexenio se recordará como el de la entrega de la economía nacional al torbellino del TLC y la globalización y por el sofocón del levantamiento armado del Ejército Zapatista de Liberación Nacional.

El Presidente Zedillo, sin duda pasará a la historia, por haber iniciado su mandato entregando la Procuraduría de Justicia Federal, a un militante de oposición y haberlo culminado entregando el poder que fue del PRI 71 años, al candidato contrincante de su partido, será el presidente de la transición tan esperada.

A lo largo de estos 180 años los otros dos poderes el Legislativo y el Judicial poco figuran en los recuentos históricos y en las crónicas; no hay muchos estudios sobre el papel que desempeñaron y apenas recientemente algunos especialistas se han ocupado de ellos en tomos monográficos y reducidos a épocas y acontecimientos muy específicos.

Recuerdo y cito dos obras de nuestros días, ambas ocupadas de hechos del siglo XIX; la primera referente al poder judicial y la segunda al poder legislativo, ambas con un enfoque novedoso, poniendo el acento cada una de ellas en los poderes olvidados. Me refiero a “José Ma. Iglesias y la Justicia Electoral”, libro en el que Javier Moctezuma Barragán, a partir del debate entre Vallarte e Iglesias hace una amplia e interesante investigación sobre papel del poder judicial en la vida política del país, en sus intentos de supervisión de la legitimidad de origen de las autoridades integrantes de los otros poderes.

La otra obra, se refiere al papel del Congreso, durante tiempo muy limitado del Siglo XIX, los años 1867 a 1876 y en un tema específico.

La participación de diputados y senadores a través de debates proyectos de leyes y leyes, en las cuestiones indígenas; se trata de “Las Naciones de una República, de la investigadora Romana Falcón, publicado en 1999 por el Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados.

Deben haber otros estudios de esa naturaleza, pero no es sino muy recientemente, desde la visión de los politólogos (Lujambio, Nacif, Weldon, Casar) se ha intentado una disección del Poder Legislativo.

Lo cierto es que los poderes legislativo y judicial, durante un larguísimo período de nuestra historia, se mantuvieron como una especie de escenografía de fondo, en tanto el ejecutivo era el actor principal de la

historia patria; a lo sumo actuaba, como una especie de coro griego, repitiendo lo que el actor principal recitaba o replicando para dar el tono de contraste, nunca como protagonista principal.

Transición a la democracia

Es hasta que en Europa principalmente, con el derrumbe de los sistemas socialistas y con la muerte de Francisco Franco, que se empieza a hablar de transición a la democracia; del paso de sistemas autoritarios, excluyentes de participación popular en las decisiones políticas más importantes, a sistemas de gobiernos emanados del voto y sustentados por la participación ciudadana, no solo en procesos comiciales, sino también por los conductos menos precisos pero no menos eficaces de la opinión pública.

A la vista de los ejemplos europeos, en América Latina, también se desatan esfuerzos más intensos por el cambio, de gobiernos no democráticos, a gobiernos democráticos y a una mayor participación ciudadana; se ve que es posible y se comprende que no hay dictaduras ni eternas ni perfectas y que lo mismo se derrumban las sustentadas por un caudillo, que las dictaduras de una casta militar y aun, como la de México, las sustentadas en un complicado y bien afinado aparato de estado, oculto en la apariencia de un partido político y sostenido por múltiples mecanismos de cooptación, de renovación y circulación de sus cuadros.

Nuestro proceso a la democratización, ha seguido tres caminos, que son los que la estructura institucional señala a partir de un marco formal, basado en la Constitución. Estos tres caminos son, el de los triunfos municipales, el de los gobiernos estatales y el de los lugares en los congresos locales y en las cámaras federales. La meta, apenas alcanzada, fue por tradición autoritaria, el ejecutivo federal.

La historia complicada y olvidada de las batallas locales por el poder municipal, está por escribirse y es rica en heroísmos personales, en muestras de resistencia colectiva y en ejemplares batallas de pueblos hartos y gobiernos soberbios.

La lucha por los gobiernos estatales es más reciente y también más espectacular y corre muy pareja con la competencia por los congresos locales.

Los avances en las Cámaras Federales, han tenido su propio periplo y si bien, hay algún paralelismo entre las historias locales y la federal hacia el cambio democrático, en la transformación del papel del Congreso en el proceso de transición especialmente la Cámara de Diputados, sigue su propia línea y en ella, que es ascendente desde la década de 1960-1969 hasta nuestros días, encontramos hitos especialmente importantes.

El primero es la legislatura XLVI, la primera en que se incluyen en la Cámara baja, a los diputados de partido, cuya presencia se mantiene en

las siguientes legislaturas, no como factores reales de poder a la hora de tomar decisiones, pero sí como críticos con una tribuna más visible y como batalladores incansables en los debates que se ganaban casi siempre; para el segundo momento importante en ese sentido, tienen que pasar más de 20 años, hasta la legislatura LIV, en la que el partido mayoritario, ante el evidente avance de la oposición, pierde la mayoría calificada de dos tercios, que le impide modificar la constitución sin contar con el apoyo de otras fuerzas partidarias.

Nueve años después, en la LVII legislatura, se da un paso más, el tercero, cuando el partido mayoritario pierde la mayoría absoluta y se ve obligado a negociar, no solo con sus propios sectores y no solo ya las reformas constitucionales, sino cualquier otra reforma legal y cualquier acuerdo por insignificante que parezca. Esta legislatura se caracteriza por las constantes negociaciones entre los grupos parlamentarios, pero también por pugnas muy enconadas, en las que un voto más o un voto menos, son decisivos y por tanto, la presencia de todos se hace indispensable y la disciplina o indisciplina en el voto, se convierten en tema fundamental en la práctica política y en el análisis.

Grandes decisiones

Dice Emmanuel Mounier, el socialista y humanista cristiano francés, que “el acontecimiento será nuestra maestro interior”. Así fue de varias maneras el inicio de la LVII legislatura. Su instalación, sin la presencia de los diputados del PRI, fue un acontecimiento, contó sin duda con el talento de los políticos que a la cabeza de la oposición tomaron la determinación y movieron a sus compañeros para estar presentes, contó también con la entereza de todos y cada uno de los diputados de oposición, sin faltar uno solo, incluidos entonces los que a la postre claudicarían y perderían el espíritu inicial, contó con el análisis jurídico cuidadoso de lo que se podría hacer y lo que no, pero el acontecimiento de la instalación, se pudo lograr por otras causas que provenían de fuentes más ocultas y menos tangibles.

La nueva conformación de la Cámara, en una elección intermedia, fue producto de una votación copiosa a favor de la oposición, en especial en la Capital Federal en la que la victoria opositora fue completa y este fenómeno político en el centro espiritual y de gobierno del país, influyó y atrajo a las zonas cercanas de los estados vecinos y también alcanzó su efecto a regiones más remotas; lo que quiero destacar es que los ciudadanos jugaron bien su papel en general y muy bien en el Distrito Federal.

Otro factor que permitió que el acontecimiento fuera como fue, que sucediera con la tersura jurídica y política con la que se desarrolló, radica en la conformación de la Comisión Instaladora, integrada, sin duda generosamente por diputados de la oposición y presidida por un viejo político, para entonces ya gravemente enfermo. Quienes armaron la comisión de instalación como lo hicieron, pensaron en un grupo plural

integrado por diputados de todos los partidos, que cumpliría solo un acto protocolario y no imaginaron el trascendental papel que jugaría en los días claves del inicio de la legislatura.

El último factor que citaré (aunque debe haber otros), es el desconcierto y los titubeos del grupo mayoritario, no supieron que hacer y sus intentos, (como el de convocar a la sesión instaladora en día diferente al de la cita inicial, con un documento apócrifo y sin firma alguna), les fueron totalmente negativos y a la postre jugaron en su contra.

Otro acontecimiento memorable de la legislatura fue la integración de su órgano de dirección, la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, integrada por los coordinadores de todos los partidos políticos representados en la Cámara y que con voto ponderado ciertamente, buscó casi siempre el equilibrio y el orden necesario para el trabajo legislativo.

Esta comisión, la CRICP como se le conoció por sus letras iniciales y que duró hasta que fue sustituida por la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, a partir de la nueva Ley Orgánica del Congreso de la Unión fue todo un símbolo del cambio de los tiempos, entre otras cosas, porque sustituyó a la anacrónica Gran Comisión, integrada por los presidentes de las diputaciones estatales y a su vez presidida por quien había indicado previamente el presidente de la República; no gratuitamente se conoció a este personaje, como el pastor, pues casi literalmente, los diputados mayoritarios eran tratados como un rebaño conducido con más o menos dificultad, pero sin duda conducido.

En este punto es importante una reflexión de justicia: en la LVII legislatura (y en otras anteriores), por motivos explicables, los partidos de oposición exigieron una disciplina parecida a la que ellos con frecuencia criticaron al antiguo partido hegemónico, aun cuando no siempre consiguieron la unanimidad deseada o requerida.

En la práctica, fuimos testigos de muchas “indisciplinas” partidarias como las llaman los teóricos de la materia, que según un estudio de los dos primeros años de la legislatura, efectuado por la Dra. Ma. Amparo Casar, el porcentaje de indisciplina en el PRI fue de 1.18%, en el PAN de 8.5 y en el PRD de 12.7, con la consideración adicional de que hubo iniciativas en las que votaron diferente, el 40% de un grupo parlamentario.

A pesar de todo, la LVII legislatura pasará a la historia por ser la primera en 71 años, sin mayoría hegemónica, pero también por sus importantes debates sobre muy diversos temas, entre los que destacan, el del presupuesto, la cuenta pública, el FOBAPROA, sobre la propia legislación orgánica del Congreso y otros.

Estoy cierto de que el recuento puntual ocupara otro espacio en esta misma obra y por ello no me detengo en él, en cambio destaco un par de hechos que me parecen de trascendencia para la historia del poder legislativo en México, por lo que toca a la legislatura que nos ocupa.

El primero radica en que en lo general, el trabajo en comisiones y comités no tuvo tintes partidistas y prevaleció más bien el interés en el Congreso, en la propia Cámara de Diputados y un esfuerzo serio por cumplir cabalmente con las funciones y facultades de ésta.

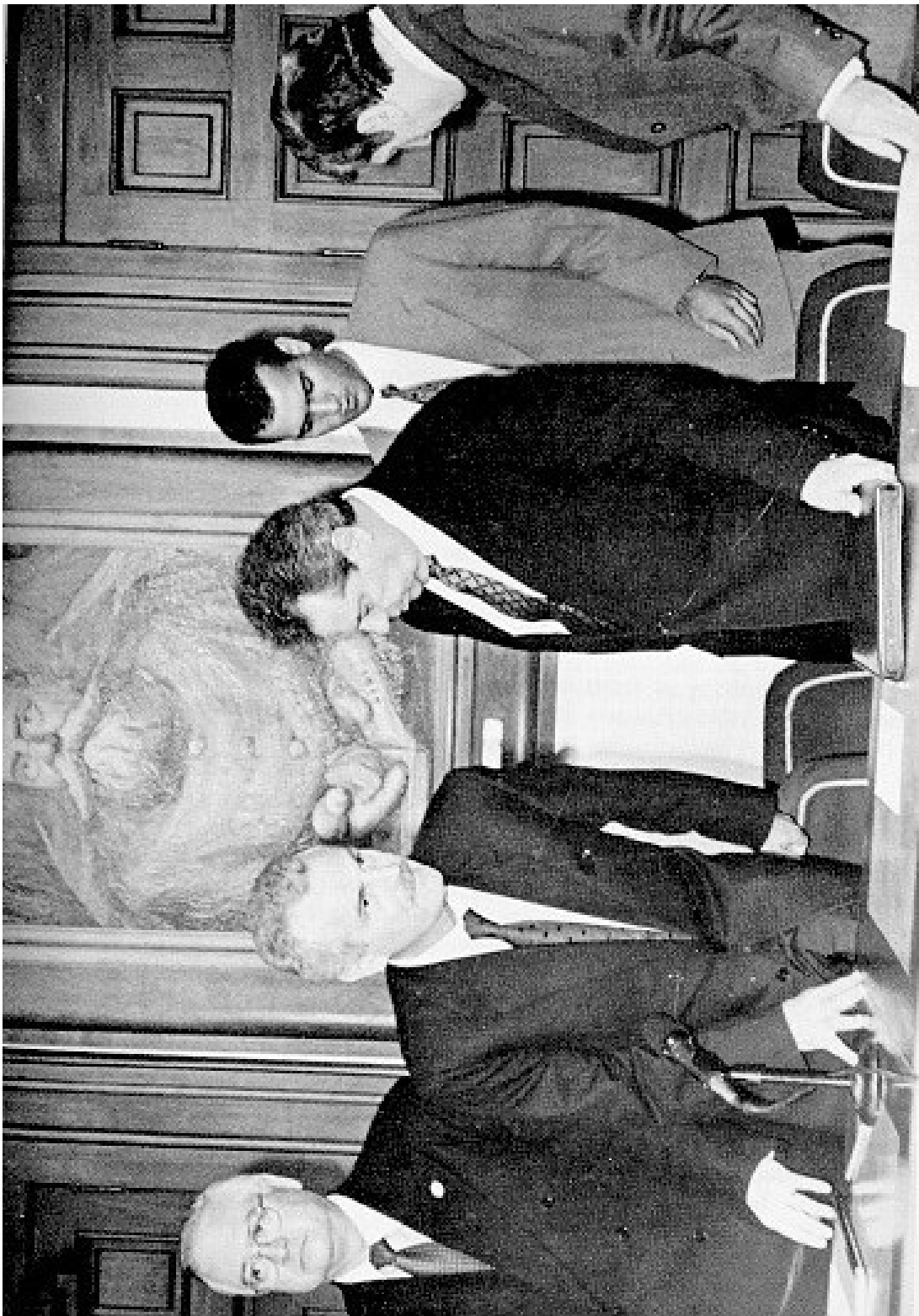
El otro hecho a destacar, es que por primera vez, se formuló un presupuesto alternativo completo dentro del poder legislativo; en la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, se hizo el trabajo a pesar de no contar con la abundante y amplia información con que cuenta el poder ejecutivo y con escasos recursos humanos, que fueron suplidos por la capacidad y experiencia del presidente de la Comisión y de algunos integrantes de la misma y asesores a su servicio.

Conclusiones

Podemos concluir, que el comportamiento de la Cámara de Diputados en esta LVII legislatura, se caracterizó por los datos siguientes:

- a) Su nueva integración, sin partido alguno con mayoría absoluta, fue el verdadero final del partido de estado y el inicio del cambio más radical de las elecciones del 2000.
- b) Se demostró en esta legislatura, que es posible obtener consensos y cumplir con las funciones constitucionales del cuerpo colegiado, sin necesidad de cláusulas de gobernabilidad, ni de mayorías aplastantes.
- c) Se patentizó que puede haber una fórmula de organización de un cuerpo colegiado tan grande de cómo el de 500 diputados, en la que se respete la independencia y autonomía de los grupos, aun de los más pequeños y simultáneamente la libertad de voto de los diputados.
- d) Se probó que es posible el debate apasionado y a fondo, aun con momentos de violencia verbal y ocasionalmente física, sin hacer imposible el trabajo parlamentario y volviendo al orden cada vez que esto fue necesario.
- e) Se acreditó, en una buena parte, que el cambio que se vivió durante la LVII legislatura, confirma lo dicho por el maestro Felipe Tena Ramírez: “El parlamento es cortesía, tolerancia, discusión política, tradición; es pues sistema exótico en régimen de caudillaje”.

Al estar en transito de un régimen de caudillaje a uno democrático, los cambios son ciertamente palpables y alentadores.



*Mesa de Diálogo con el Poder Ejecutivo Federal,
26 de mayo de 1998.*