

## LA LVII LEGISLATURA EN PERSPECTIVA

Ilán Semo Groman\*

La historia del poder legislativo en México es tan sinuosa e intrincada como la del poder que ha dominado a la política del país desde el siglo XIX: la presidencia. Sin embargo, una no se reduce a la otra. A lo largo del siglo XX, esta historia fue menos lineal y aritmética de lo que permite suponer la era en que la hegemonía del Partido Revolucionario Institucional abarcó, de manera unisona, al conjunto de las instituciones del Estado. Hubo un antes: la Revolución Mexicana y los movimientos civiles (aún inexplorados) de los años veinte, entre los que frecuentemente sólo se registra, acaso por paradigmático, al vasconcelismo. Hay también un después: la lenta y accidentada transición democrática que se inició a mediados de los ochenta, y que la LVII Legislatura acercó, junto con muchos otros factores, a su consumación. Las reformas sociales y políticas de los años treinta produjeron un Estado esencialmente corporativo y dominado por un sólo partido. El proceso de cambio que data de la crisis de 1988 se concentró, con los límites que le impuso la antigua hegemonía del partido y de la cultura política oficiales, en la demarcación y la democratización de ese Estado. En 1997, la presidencia perdió por vez primera en 76 años la mayoría en la Cámara de Diputados. Los efectos de este nuevo orden entre el poder ejecutivo y el poder legislativo fueron decisivos -así sea a primera vista- para propiciar una cultura mayormente cívica, autónoma y a la vez institucional que precedió a las elecciones presidenciales del año 2000. Las páginas que siguen reúnen algunos (escasos) momentos de esta historia.

### **(Muy) breve historia**

Incluso un repaso sumario de las prácticas parlamentarias que produjo el conflicto armado de 1910, mostraría que la solución autoritaria que le impuso el Partido Nacional Revolucionario en 1929 al permanente desequilibrio provocado por las confrontaciones entre los caudillos, no se hallaba prevista en las expectativas de las fuerzas congregadas en la edificación del nuevo régimen. 1913 marcó la implosión radical de la endeble aunque democrática experiencia parlamentaria que propició el régimen maderista. El golpe de Estado de Victoriano Huerta no sólo terminó con la primera presidencia electa desde la oposición al régimen de Porfirio Díaz, sino que desintegró a las tres formaciones políticas empeñadas, por su propia naturaleza de partidos políticos, en canalizar la política nacional hacia un entramado civil y probablemente de derecho; a saber: el Partido Antirreleccionista, el Partido Liberal Mexicano y el Partido Nacional Católico. Siguió la derrota de Huerta, que fue obra de la política de las armas y de los ejércitos encabezados por los caudillos centrales de

---

\* Investigador del Departamento de Historia de la Universidad Iberoamericana.

la revolución. Llamar a la Convención de Aguascalientes el prelude de un nuevo poder legislativo, como lo acostumbraba la antigua historiografía social, sería equívoco. En 1914, en Aguascalientes, se dieron cita los delegados de los ejércitos populares que derrocaron a Huerta, y no representantes electos por la población. Sin embargo, la Convención atisbó en varias ocasiones, movida por las fallidas iniciativas del propio Vasconcelos, la opción de llamar a elecciones generales para formar un nuevo poder nacional. No serían las urnas sino las armas las que resolverían el conflicto entre los caudillos populares y los jefes constitucionalistas.

Los comicios de 1916 para elegir delegados a la Asamblea Constituyente de Querétaro muestran ya el cúmulo de prácticas que habrían de someter al voto y a los procesos electorales a un sistema de inducción y coerción que, desde su origen, cancelaba el desarrollo de una cultura cívica basada en la soberanía del ciudadano. Son también elecciones que presagian ya las formas corporativas del voto: los jefes revolucionarios negocian con los hacendados el “voto en bloque” de los peones que residen en las haciendas. Sin embargo, el Congreso constituyente cifró el embrión, así fuese deformado, de un futuro poder legislativo. Entre 1917 y 1929, el Congreso reunió bajo los emblemas de dos partidos nacionales, el Partido Nacional Agrarista y el Partido Laboral Mexicano, y de un cincuentenar de pequeñas aunque frecuentemente significativas agrupaciones regionales, no la representación de la ciudadanía, sino la de las disímbolas y enfrentadas fuerzas de los caudillos nacionales y regionales. A esta peculiar representación política le siguió una peculiar “autonomía” del ejercicio parlamentario: los choques entre las fuerzas de los caudillos nacionales se libraban también en el seno de la Cámara de Diputados. En los años veinte, es frecuente observar al Congreso ejerciendo prácticas que habrán de desaparecer durante todo el siglo, acaso hasta la LVII Legislatura: vetos a las iniciativas presidenciales; oposición a las decisiones de la Suprema Corte de Justicia; confrontaciones con las fuerzas armadas. Obregón y Calles recurrieron indistintamente a la corrupción de los legisladores o a su persecución para “disciplinar” su propio poder en el Congreso. Pero es evidente que la relación entre el poder legislativo y el poder ejecutivo, que no democrática, se regía por la dialéctica de la confrontación y la negociación. La derrota de Vasconcelos y la formación del PNR cancelaron esta embrionaria aunque distorsionada “autonomía” del poder legislativo. El Maximato terminó de suprimirla y transformar al Congreso en una escenografía de la legitimación del poder presidencial, una oficina de legalización de sus iniciativas y un espacio de movilidad política entre los grupos y las fuerzas que conformaban al PNR.

Si las elecciones de 1934 excluyeron por completo de la representación del Congreso a las fuerzas de oposición, las de 1937 prefiguraron la fisonomía de un poder que permanecería subordinado a la

presidencia hasta el año de 1979. Las cámaras de diputados y senadores se transformaron en el aposento de los “sectores” del Partido Revolucionario Institucional. Eran la audiencia cortés en los informes presidenciales y una parte sustancial de la burocracia del gobierno. Dos reformas significan a estas cuatro décadas en las que el ejercicio parlamentario se reduce a una oficialía de partes y un centro de circulación en el laberinto del poder oficial. La primera, posterior al movimiento sindical de 1958, que se tradujo en la creación de la figura de los diputados de partido; y la segunda, en respuesta a la crisis política desatada por el movimiento de 1968, que marcó el inicio de la representación proporcional para los partidos de oposición. Ambas pretendían canalizar los conflictos sociales y políticos que distinguieron al régimen corporativo hacia la opción que podía haber ofrecido una auténtica reforma política. Emanadas desde las posiciones de control del propio ejecutivo, ninguna logró fincar una apertura suficiente para erradicar las prácticas que permitían al partido hegemónico cancelar toda posibilidad de elecciones competitivas. Sin embargo, la segunda, la LOPPE, atrajo el consenso de la izquierda extraparlamentaria y abrió nuevas opciones de despliegue para el Partido de Acción Nacional.

No será hasta 1988 cuando una rebelión electoral suprima la mayoría constitucional del PRI, que no la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, y arraigue en el Congreso a los dos fuerzas que habrían de protagonizar la transformación radical del poder legislativo a lo largo de los siguientes doce años; el recién fundado Partido de la Revolución Democrática y el PAN, que habría de enfrentar aquella crisis dividido en dos visibles sectores: el encabezado por Clouthier, que buscó junto con el PRD la deslegitimación del gobierno de Carlos Salinas de Gortari, y el que habría de encabezar Diego Fernández de Cevallos, que propició el acercamiento del PAN hacia posiciones que le permitían formar una mayoría fortuita con la ya reducida fracción oficial. Los años que separan a la crisis de 1988 de las elecciones legislativas de 1997 cifran un cúmulo de reformas escritas y no escritas que habrán de convertir al Congreso en uno de los puntos cardinales de la transición democrática, si es que no en el punto cardinal.

El Congreso deviene un centro de desacralización de los rituales habituales que caracterizan a un poder presidencial que, por no enfrentar la necesidad de construir consensos parlamentarios, había devenido omnímodo. Es también un estación obligada de movimientos sociales y políticos que buscan respaldo para hacer frente al laberinto o la violencia del poder ejecutivo. Forja una nueva cultura del diálogo, el acuerdo y el debate. Obliga a la exposición sistemática de posiciones políticas y prestigios individuales. Sirve como escenario pedagógico a una cultura política que desconoce el complejo proceso público de confrontación y negociación. Redefine la noción de enemigo y la sustituye por la de adversario, una percepción imprescindible de la política democrática. Es

también un sitio del humor nacional: nada más bajo que un diputado en su solar. El poder deviene terrenal, cambiante, intercambiable.

Sin embargo, ninguna de las reformas logra modificar el eje vertebral de la subordinación del poder legislativo al del ejecutivo: la mayoría del PRI. Con dificultades crecientes, arrastrado por la inercia de una disciplina que pierde gradualmente razón de ser, el PRI mantiene la cohesión de una mayoría que perpetúa la cancelación de la autonomía relativa que la Constitución prescribe y recomienda a cada uno de los poderes de la Unión. El desgaste del Congreso, que a veces se asemeja a una enorme caja simplemente parlante, deviene en un desgaste lento y gradual, aunque constatable a cada elección, del propio partido mayoritario.

### **Un nuevo (des)equilibrio de poderes**

A la LVII Legislatura la inaugura el año de 1997 el asombro de un poder legislativo en el que ningún partido ha logrado obtener la mayoría absoluta. Por vez primera en la historia reciente del país, la proporción de las fuerzas que dominan a la Cámara de Diputados no responde aritméticamente a la que ejerce el poder ejecutivo. En unas elecciones que consiguen un incremento súbito de la votación por el PAN y el PRD, el PRI obtiene menos del 50% de los asientos en la Cámara baja, y la suma de los curules de la oposición alcanza para formar, así sea por simple agregación, una nueva mayoría. Sorprendidos por sus propios resultados, los partidos de oposición dudan frente a las visibles expectativas que abre la posibilidad de sumar votos para imponer, no sólo al partido oficial sino a la presidencia misma, decisiones y opciones que provengan de una reflexión deliberada y autónoma de la propia Cámara de Diputados. El *impasse* es breve. El tiempo apremia. El Congreso debe entrar en funciones, y su funcionamiento coloca a la nueva mayoría frente a una disyunción: reproducir su vertical estructura interna anterior o reformarla. En una compleja y equilibrada alianza, el PAN y el PRD optan por la reforma.

La historia de la nueva Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, aprobada después de accidentadas complejas e impredecibles negociaciones en 1999, debería ocupar un capítulo especial en la historia parlamentaria del país. Es el intento más ambicioso de adecuar las realidades del Congreso a las de una sociedad política que optó por el pluralismo, la integración multipartidista de las decisiones y el afán de fincar el equilibrio entre los poderes de la Unión en una autonomía relativa de cada uno de ellos. Hay en Montesquieu la idea original de que la democracia consiste esencialmente en la separación de poderes y la desmonopolización de atributos. En esa teoría clásica, el poder supremo corresponde a la representación ciudadana. Representar a la ciudadanía y fiscalizar a los otros poderes son atributos esenciales de un poder legislativo que se despliega con eficacia en el complejo sistema de la interacción pluralista. El presidencialismo mexicano había suprimido la

posibilidad incluso de pensar en la posibilidad de esta constelación. La nueva mayoría que conformó a la LVII decidió correr el riesgo. Sabía, con visible conciencia, que iba encontrar no sólo la oposición y la inercia de la cultura de la subordinación, sino sobre todo el acoso sistemático de la propia presidencia. Ni siquiera un presidente debilitado por la crisis económica y la herencia de la administración salinista podía contemplar sin reaccionar el intento de fincar un orden radicalmente distinto entre el poder legislativo y el ejecutivo.

Los trabajos que desembocaron en la nueva Ley Orgánica se iniciaron *de facto* en los días siguientes a la instalación de la LVII Legislatura. Frente a la necesidad de crear un régimen interno en el que la nueva mayoría, el PRD y el PAN, pudiesen fincar las labores parlamentarias rotándose las responsabilidades básicas de la Cámara y creando espacios para forjar consensos compartidos, se instaura la CRICP en sustitución de la antigua Gran Comisión, un organismo formado estrictamente por representantes del partido oficial que distribuía arbitrariamente labores y responsabilidades entre los parlamentarios para afianzar lealtades y obediencias a la propia mayoría oficial. La CRICP no sólo fue el embrión de una nueva manera plural de proceder, sino el sitio para dar transparencia a lo que hasta la fecha se había mantenido esencialmente en la oscuridad: los acuerdos entre las fracciones parlamentarias. De facto, la CRICP era un organismo que había sido aprobado desde la LV Legislatura, pero que había sido mantenido como una figura cuasi decorativa por las legislaturas dominadas por la mayoría del PRI. En rigor, la Gran Comisión había sido la forma de organización del partido oficial en la propia Cámara. Una vez que perdió la mayoría absoluta en 1997, la CRICP, que abría la posibilidad de integrar los órganos de la Cámara con el conjunto de los partidos representados, pasó a ser la forma esencial del gobierno interno del cuerpo legislativo.

Las labores para legislar sobre la nueva ley orgánica se prolongaron a lo largo de casi dos años. La ley finca jurisdicciones relativamente precisas para la fiscalización del poder ejecutivo y de los otros poderes del gobierno, delimita los límites y los tiempos de intervención del poder ejecutivo y despliega las áreas que deberían consolidar un ejercicio autónomo del poder legislativo. No es casual que la fracción del PRI haya entorpecido inicialmente su aprobación, aunque al final se halla sumado a la iniciativa agregando puntos nodales que moldeaban el carácter general de la ley.

En rigor, la Ley Orgánica del Congreso General fincaba más que a un nuevo estatuto a una práctica inédita que habría de distinguir a la LVII Legislatura: acaso la primera experiencia de un poder legislativo efectivamente confrontado con la presidencia de la República. Desde las rigurosas repuestas de Porfirio Muñoz Ledo y Carlos Medina Plascencia a los informes presidenciales de Ernesto Zedillo hasta la aprobación de la

propia Ley Orgánica, y los conflictos en torno al Fobaproa y las leyes anuales de egresos, la Cámara de Diputados optó por un rumbo que la política nacional desconocía por completo, y que se habría de constituir en la antesala de una cultura cívica donde la oposición aparecería como un conjunto de fuerzas efectivamente capaces de emprender en los hechos, y no tan sólo en las leyes, la pospuesta reforma del Estado.

### **Los saldos de la autonomía**

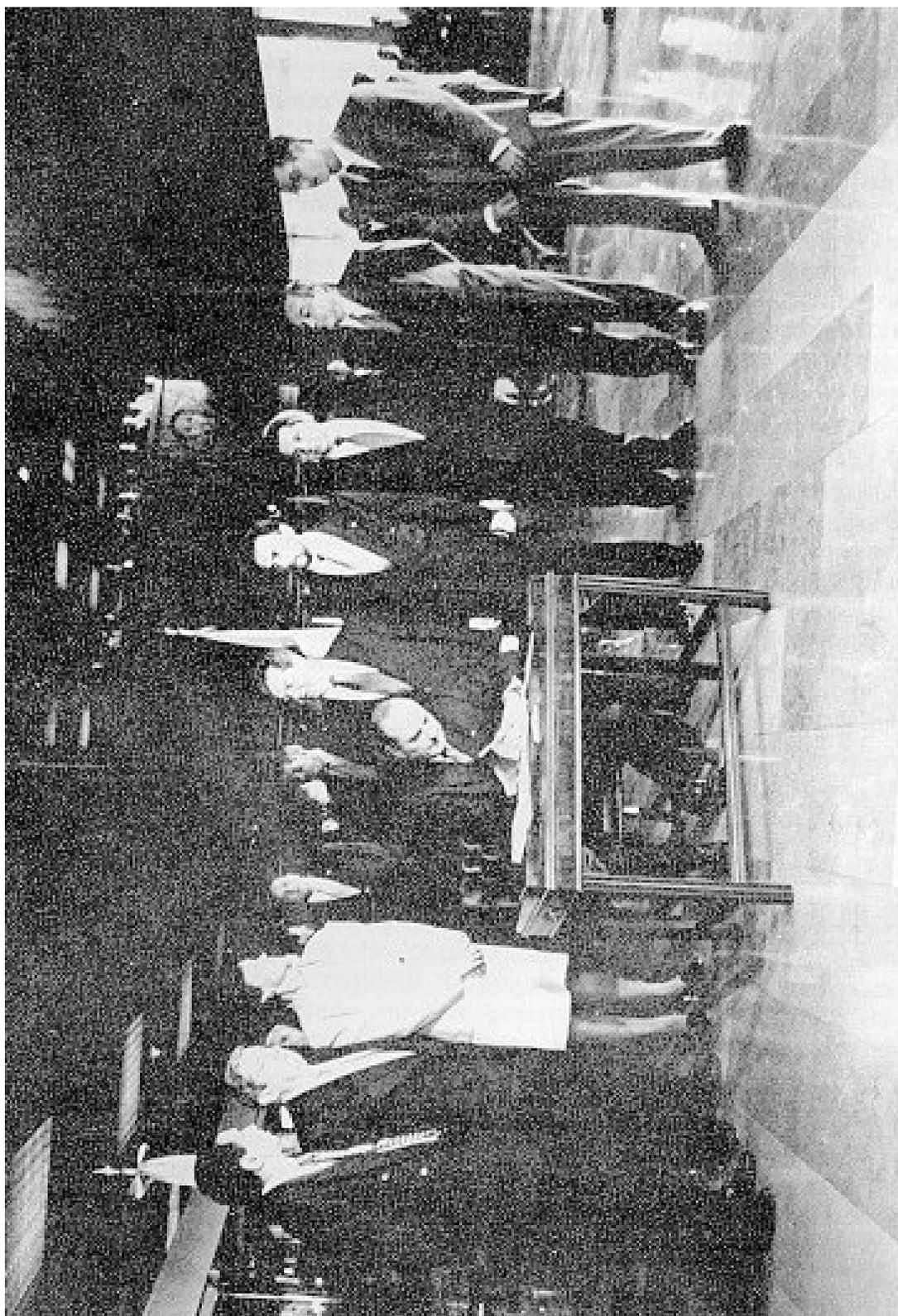
Un recorrido sumario por el cúmulo de leyes y debates que distinguieron a la LVII Legislatura revelaría que la capacidad legislativa de una Cámara imbuida con los poderes que aseguran su relativa independencia ratifica en cierta manera la vieja teoría de Montesquieu: la división de poderes, más que una relación perentoria de fuerzas, sólo puede traducirse en una práctica eficiente y vigilante si forma parte de los códigos de la institucionalidad parlamentaria. La LVII legislatura aprueba dictámenes y decretos que alcanzan territorios tradicionalmente acotados e intocados por el monopolio del partido hegemónico o incluso por jurisdicciones que se atribuyen formal o informalmente a la presidencia de la República: el control en las compras y obras públicas; la revisión de los estatutos y la impunidad policiaca; los delitos de cuello blanco, responsables de la extracción de ahorros e inversiones por parte de la nueva burocracia financiera privada. Una parte sustancial de las confrontaciones parlamentarias tienen como centro el enorme poder concentrado por los grupos financieros a raíz de las reformas salinistas, y el apoyo brindado a éstos por el Estado a través de fondos de ahorro. La disputa por el Fobaproa se convierte en uno de los centros de legitimidad no sólo del nuevo régimen parlamentario sino del conjunto de la administración del presidente Ernesto Zedillo. Las claves son, por supuesto, el secreto bancario y los debates en torno a la ley de egresos. El poder ejecutivo debe negociar. Más aún: por primera vez, los banqueros mismos se ven obligados a la práctica del *lobby* directo con los representantes de los partidos. La mediación del poder ejecutivo se vuelve insuficiente. El legislador descubre paulatinamente que el poder de legislar es un poder en sí que no requiere de mayor mediación. El sistema de presiones y sujeciones fijado en las prerrogativas informales de la presidencia empieza a mostrar gradualmente los límites de un poder que lo desborda.

El presidente desaprueba frecuentemente la prueba. Ernesto Zedillo debe renunciar a giras en el extranjero porque le son vetadas, a iniciativas parciales de impuestos porque le son desaprobadas y a los gastos de la presidencia que se vuelven súbitamente transparentes (los menos, por supuesto). Sin embargo, el poder presidencial muestra en los momentos decisivos que la práctica de la negociación con un poder que le resta legitimidad está finalmente apuntalada en su capacidad para movilizar al Estado en su conjunto. Para asombro acaso del mismo Ernesto Zedillo, el

poder inclina invariablemente la decisión en su favor. Ello habla abundantemente del limitado poder que tiene por sí solo un poder legislativo que no cuenta, en rigor, más que con su propia representación y su capacidad de despliegue frente a la opinión pública.

El nuevo poder legislativo puede volverse en momentos regresivo. Frente a una iniciativa presidencial que pretende restar prerrogativas presupuestales a los medios masivos de opinión y aumentar los riesgos y los límites de la obtención de información o, si se quiere, fincar el derecho a la privacidad, el cartel de la prensa y la televisión procura un *lobby* parlamentario que disuade, por la vía de la amenaza con la exclusión, a los legisladores de mantener privilegios a una estructura de comunicación que capitaliza el pasado autoritario y no accede a tomar los riesgos de un mercado más competitivo.

El problema de la relación entre la presidencia y el poder legislativo se decide, por supuesto, más que en una relación de fuerzas en la naturaleza de la institucionalidad que el conjunto de los poderes del Estado y la sociedad atribuyen al Congreso. Este, por supuesto, es un tema que compete a una reforma global del Estado. Sin embargo, queda la pregunta abierta, no tanto por las teorías políticas sino por las transiciones a la democracia, si el presidencialismo es efectivamente compatible con un régimen de efectiva división de poderes. Sólo hay dos casos en el mundo, cuyo origen se remonta al siglo XVIII: Francia y Estados Unidos. Acaso con excepción de Chile, todos los sistemas presidenciales que han optado por la democratización del régimen político parecen haber encontrado, en el laberinto del presidencialismo mismo, el límite insuperable que impide la puesta en práctica del sueño de Montesquieu.



*Visita del Presidente Francés Jacques Chirac,  
12 de noviembre de 1998.*