

Los congresos locales ¿una avanzada democrática?

LEOPOLDO MARTÍNEZ HERRERA

Introducción

Sin duda que el nuevo papel que han adquirido las cámaras de diputados, ya sea a nivel nacional o en los niveles locales, ha generado una serie de expresiones que van desde el gesto de sorpresa hasta el de incredulidad ante hechos en los cuales podemos observar las dificultades que una cámara tiene para poder integrar sus órganos directivos y operativos (tal es el caso de la actual Cámara de Diputados federal durante el conflicto de su instauración). También se puede ver la sorpresa que se suscita entre algunos actores políticos cuando merced a una merma de sus contingentes camerales pierden la mayoría, no obstante que su partido aún ostente el Poder Ejecutivo de la entidad en cuestión.

De unos pocos años hacia acá, podemos observar un nuevo paisaje político tanto en el medio de los poderes nacionales como en el espacio de las entidades de la República: los gobiernos divididos o la cohabitación, las mayorías opositoras así como las de coalición, aunque sin duda constituyen algo novedoso, todo parece indicar que, dentro de poco, de seguir la tendencia democratizadora vigente, habrán de convertirse en una realidad recurrente hasta llegar a la cotidianidad.

Una de las preocupaciones intelectuales, entre otras que brotan en forma diría que inmediata, es indagar cuáles podrían ser las consecuencias políticas que se derivan de situaciones similares a las enunciadas; sin duda la conjetura es amplia pues, a consecuencia de dichos sucesos, hay una mutación real en una gran cantidad de relaciones e interacciones en distintos ámbitos de los espacios gubernamentales, partidarios, en el reducto parlamentario, e incluso en las relaciones de todos estos actores con la sociedad.

De cualquier manera, la discusión de estos temas colocan en la centralidad las modalidades que históricamente han adoptado las relaciones Ejecutivo-Legislativo.

La relación Ejecutivo-Legislativo, que ha cobrado múltiples formas, incluso algunas críticas como veremos más adelante, se percibe a través de una lógica del poder de dominio, es decir, que las variantes de esta relación se han caracterizado por la mayor o menor acumulación de poder que han manifestado cada uno de los poderes en cuestión.

Los poderes en competencia: Ejecutivo vs. Legislativo

Esta situación se va a gestar porque ante la condensación de las fuerzas opositoras al régimen dominante (fórmula Estado-PRI), así como el decaimiento de la capacidad de respuesta de dicha fórmula frente a las crecientes y diferenciadas demandas de los sectores, los reductos de poder antes seguros, y que formaban un eslabón en la cadena casi interminable desde los poderes municipales, locales y nacionales así como un entrecruzamiento con los poderes horizontales de la estructura social, económica y política

del país, terminan por ceder gestándose precisamente las primeras fisuras en las entidades de la República.

De esta manera surge propiamente un proyecto de competencia de los poderes Ejecutivo y Legislativo por ganar cada vez, primero, una mayor autonomía, en segundo lugar, una mayor capacidad de decisión en asuntos relevantes y tal vez en último término una clara pero eficaz limitación de las facultades del Poder Ejecutivo.

Las consecuencias de una lógica competencia entre ambos poderes a gestar una amplia tipología de lo q comúnmente se denomina gobierno divididos, cohabitación o gobiernos unificados.

Antes vale la pena destacar que p el caso de Baja California, que es objeto de nuestro estudio, durante años, lo equivalente a 12 legislaturas, es decir, desde que Baja California se, constituyó en estado de la Federación, desde 1953 hasta 1989, predominó el modelo que hemos denominado "Poder Legislativo sometido", lo que quiero decir es que durante este periodo vamos a observar a la Cámara de Diputados expresando, para utilizar el término de un autor, un no poder (Aziz. 1996, p. 103). Este se va a caracterizar como un poder permanentemente subordinado al poder del gobernador en turno hasta llegar propiamente a su nulificación como tal. La explicación de este caso se da por una lógica del ejercicio del poder local que se asimilaba a la configuración del modelo nacional; es decir, la inhibición y supeditación del Legislativo al Ejecutivo en ambos casos se manifiesta como una versión funcional de la fórmula omnimoda Estado-Ejecutivo-PRI.

Una conducta notoria de las legislaturas estatales durante esta fase fue el sometimiento absoluto a la figura del gobernador, así como la renuncia real a sus funciones legislativas como productores de leyes, pues ésta fue dejada en el camino a favor de otro poder; la acción refrendataria a los actos del Ejecutivo sin oponer una mínima resistencia, aunada a la aprobación automática y absolutamente inmoral tanto de los presupuestos de egresos como de la cuenta pública del gobierno, fue la marca que distinguió a las 12 legislaturas en Baja California durante 36 años de gobierno, en donde lógicamente el Ejecutivo estatal coincidió con dichas legislaturas en su extracción priísta. La existencia de escasísimas excepciones como la rebelión del diputado priísta y líder campesino Francisco Díaz Echerivel durante el gobierno de Raúl Sánchez Díaz (1965-1971) fortalecen lo ya señalado.

Precisamente, la elección de 1989, en la cual en Baja California se cambian los titulares del Poder Ejecutivo y del Legislativo, se convertirá en el advenimiento de una nueva época de la política en el estado, la que hasta la fecha se caracterizará precisamente por la configuración de legislaturas diferentes, diametralmente diferentes a las del modelo "Poder Legislativo sometido", en este nuevo periodo, que abarca desde 1989 hasta 1998 y que hemos denominado "Poderes en competencia", han habido cuatro legislaturas, en tres de las cuales se han presentado diversas modalidades de "gobiernos divididos".

Para efectos de nuestro estudio sólo analizaremos algunos aspectos relativos a la configuración de la última legislatura, que fue electa apenas el 28 de junio de 1998, así como algunos elementos que incluyen las formas de integración interna, la conducta que sus actores han asumido (bloques parlamentarios) frente a diversos puntos de conflicto, así

como la relación como cuerpo colegiado y bloques con respecto al Ejecutivo durante lo que va del funcionamiento de la presente Legislatura.

Efectivamente, los gobiernos divididos que estuvieron presentes durante dos legislaturas anteriores (XIII y XIV) asumen características en su composición diferentes a la presente (XVI), y por esta causa también los mecanismos de negociación para llegar a acuerdos y decisiones; la lógica con la que éstos operan, así como el vínculo con el gobernador en turno tienen diferentes formatos y expresiones (véase el cuadro).

Por lo que hace a la integración, y retomando la tipología de Alonso Lujambio, esta Legislatura se distingue de las tres anteriores, pues, en este caso estamos ante la presencia de una Cámara en la cual el gobernador proveniente de Acción Nacional no cuenta con algún tipo de mayoría partidaria en dicha Legislatura, dándose la condición de "gobiernos divididos en los que el partido del gobernador conforma una de las fracciones parlamentarias minoritarias en el Congreso local (Lujambio, 1996, p. 18)".

Como se puede observar en el cuadro, tomando en cuenta la cantidad de diputados que integran la Cámara (25), la fracción parlamentaria de extracción panista no puede por sí sola determinar la mayoría absoluta (13), por lo que requiere de 2 diputados adicionales para lograrlo. Dadas las condiciones que se produjeron en el escenario de la contienda electoral, en la cual fue notorio un patrón de alta conflictividad y polarización entre PAN y PRI, resulta improbable que se pueda gestar una coalición ni siquiera coyuntural o transitoria con alguna fracción del PRI, que pudiera proveerlo de algún contingente cameral adicional para lograr la mayoría. Por otra parte, la fracción parlamentaria proveniente del PRD, dado su número, podrá operar con una gran autonomía y un gran espacio de maniobra ya que todo parece indicar que ninguna de las fracciones parlamentarias restantes (PAN y PRI) podrán lograr pactos y negociaciones duraderas y consistentes.

Por lo que respecta a la integración, la actual situación de la Cámara cabría asimilarla a lo que Javier Hurtado señala como una modalidad de gobierno altamente dividido, por lo que esta situación es "a todas luces altamente problemática para el acuerdo y la cooperación (Hurtado, 1998 p. 49)".

En realidad, tomando en cuenta los antecedentes históricos inmediatos desde 1989 hasta 1998, Baja California ha experimentado tres casos de gobiernos divididos, pero ninguno tan difícil como la XVI Legislatura vigente en lo que se refiere a la posibilidad de construir una mayoría absoluta por dos razones suficientes: el contingente de diputados afín al gobernador (PAN) es exactamente igual a otro (PRI). A su vez, por otra parte existe otra fracción opositora de tres diputados provenientes del PRD y que constituyen ya por su número una importante, aunque relativa, fuerza cameral. Esta condición genera por sí sola condiciones muy distintas a las que existieron durante las Legislaturas XIII y XIV.

En la Cámara vigente resultan posibles una serie de combinaciones para lograr una mayoría no sólo gubernamental (panista) sino incluso priísta, ya que el contingente potencial disponible para que cualquiera de las dos fracciones de mayor minoría consigan la mayoría absoluta o relativa es relativamente amplio, pues para el primer caso se requiere

que la fracción gubernamental (PAN) o la opositora (PRI) sumen dos diputados del contingente perredista. Sin embargo, para lograr la mayoría relativa basta que un legislador perredista se adhiera a cualquiera de las dos fracciones de mayor contingente.

Sin duda, que cualquier camino que tome la fracción gubernamental, sobre todo en asuntos delicados y de gran importancia, no se logrará sino a un gran costo, dadas las condiciones de ventaja en que se encuentra la fracción potencialmente negociadora, es decir, el contingente del PRD.

La causa de esta situación se encuentra en tres factores: el hecho de que esta Legislatura es producto de una elección intermedia, la cual la hace proclive a generar gobiernos divididos (Hurtado, 1998, p. 48), a la existencia de un alto número de diputados de representación proporcional combinada con un tercer factor, la vigencia de un sistema de representación pura.

En Baja California, a raíz de las más recientes reformas a la Ley Electoral (23 de diciembre de 1997), se determinó la existencia de 9 diputados de representación proporcional (que representan el 36% de la Legislatura), así como el sistema de representación pura, es decir, la expectativa de integración a la Cámara de cada partido político coincide exactamente con el porcentaje de la votación obtenida, no estableciéndose así ningún diferencial de sobrerrepresentación como premio al mayor votado.

La organización interna de la Cámara constituye un campo en el cual se refleja en primera instancia la receptabilidad o resistencia de los actores con el fin de establecer algunas reglas claras de convivencia, funcionalidad o conflicto en la operación futura de aquélla. Este aspecto tiene relativa importancia ahora por dos aspectos: dado que algunas de las comisiones de la Cámara son instancias de primera negociación o conflicto, su ocupamiento adquiere relevancia por la magnitud de los asuntos que le compete estudiar y dictaminar; en segunda instancia recientemente la Cámara de Diputados ha recuperado importantes márgenes de autonomía, esto principalmente por la pluralidad de sus actores, así como por la no obtención de mayorías afines con el Ejecutivo; ello le ha adjudicado un papel más protagónico incluso en materia de políticas públicas y aspectos gubernamentales, además de los temas más delicados en materia presupuestal, fiscal, cuentas públicas, así como control gubernamental.

La integración de las comisiones de trabajo legislativo nos arroja, en términos cuantitativos como conclusión, que existe una distribución más o menos equitativa de veintitrés de ellas, pues el PRI preside dichas comisiones en un 43.4%, mientras que el PAN lo hace con un 39.1%, y el PRD obtiene presidencias de comisiones en un 17.3%; es decir, que las dos fuerzas políticas más importantes obtienen similares porcentajes si bien con una ligera ventaja para el PRI. Sin embargo, equidad no es igual a equilibrio y así tenemos que existen algunas comisiones, que dada la naturaleza de los temas y de su capacidad resolutive, adquieren mayor importancia que otras. En este sentido podemos observar que de las siete más relevantes, las de Hacienda y Administración, Legislación y puntos constitucionales, de la Reforma del Estado, Justicia, Seguridad Pública, Educación y Cultura y la de Régimen Interno y Prácticas Parlamentarias, cuatro de ellas las presiden

diputados papistas (57%), dos las presiden diputados priistas (28.5%) y una (14.2%) la preside un diputado perredista.

Prácticas parlamentarias versus terrorismo parlamentario

Ahora pretendemos localizar algunos puntos de conflicto tanto interparlamentario (entre bloques partidarios) como en las relaciones entre la Cámara de Diputados y el Ejecutivo del estado, para ello resulta interesante rastrear algunas señales producidas durante el desempeño de la XVI Legislatura durante el primer periodo de sesiones. Una de las fuentes a las que podemos acudir en esta pesquisa es la información generada por la prensa escrita, pero fundamentalmente el contenido de la entrevista que realizamos al diputado de extracción priista Manuel Ramos Rubio y al diputado y coordinador de la fracción panista Sergio Gómez Mora.

En términos generales el funcionamiento de esta Legislatura se ha sometido a una lógica distinta a la que funcionó en las anteriores legislaturas de gobiernos divididos en Baja California (XIII y XIV) pero, a decir de las razones expuestas por los entrevistados, una de las características de esta Legislatura es una especie de acuerdo implícito y explícito en el sentido de encaminar el trabajo cameral con base en el pacto entre las tres fracciones parlamentarias. Sin duda que para lograrlo ha sido sustancial la recuperación del trabajo legislativo y el significado de las comisiones.

Sin duda que la importancia del funcionamiento de las comisiones ha permitido atenuar los conflictos clásicos y permanentes que se dieron hacia dentro del Congreso; no obstante, se necesitó resolver algunas de las controversias originadas por la relevancia mayor en términos coyunturales de algunas de éstas. Así por ejemplo se resolvió la integración de la Comisión de Seguridad Pública y Justicia, de la de Desarrollo Social y de la de Educación no sin antes someterse las fracciones a un importante cabildeo mediante el cual se resolviera satisfactoriamente; llegándose incluso, en el caso de la Comisión de Seguridad Pública y Justicia, a separarse en dos con la finalidad de darles estos temas la atención y prioridad que la sociedad y los gobiernos municipal y estatal demandan.

El funcionamiento de la Comisión de Régimen Interno y Prácticas Parlamentarias generó algunas controversias, dado que ésta es el organismo de mayor relevancia no sólo como condición operativa de la Cámara sino inclusive política, ya que, integrados por las cabezas de las fracciones parlamentarias, una gran parte de los asuntos que se plantean en los plenos son mecanizados antes en esta Comisión. La primera de las controversias se suscitó hacia el interior de las propias fracciones y hacia la mesa directiva de la Cámara ya que, como señalamos, esta comisión se convirtió en un procesador primario y de alto nivel de los asuntos del cuerpo colegiado.

Sin embargo, el punto conflictivo de mayor envergadura al que se enfrentó la Cámara fue la solución de la designación del gobernador sustituto que habría de culminar el periodo de gobierno del fallecido titular del Ejecutivo, Héctor Terán Terán. Al igual que en el anterior caso, fue la deliberación y la flexibilización de las partes involucradas lo que abrió los cauces para una solución negociada y libre de mayores controversias. Cabe señalar que aunque al inicio de dicha negociación se presentaron algunas posiciones encontradas, sobre

todo en la fracción PRI y PAN respecto al tema de la interpretación de la Constitución, en primer término y con relación con los supuestos candidatos, ambas fueron resueltas a partir de una posición de flexibilización de las partes.

Un tema que generó de nueva cuenta la discusión entre las fracciones parlamentarias lo fue sin duda la composición de los órganos técnicos de la Cámara. Estos órganos nunca antes como ahora tienen una gran importancia en esta nueva relación Legislativo-Ejecutivo, sobre todo en el contexto de un gobierno dividido. La Oficialía Mayor, la Contaduría Mayor de Hacienda, la Dirección Jurídica, así como la Coordinación de Comunicación Social, dependencias que anteriormente se resolvían a partir de la fuerza de los partidos en la Cámara, generándose una distribución por cuotas, ahora fue-ron resueltas mediante un mecanismo que llevó a las fracciones más allá de la confrontación: se instituyó una comisión de evaluación integrada por representantes de instituciones educativas y se publicó una convocatoria pública; en poco tiempo se diluyó cualquier barrunto de conflicto y la comisión evaluadora emitió su veredicto a favor de los mejor evaluados.

Un tema, que llamó la atención del autor de este artículo, lo constituyó la forma en que se procesó la revisión y la aprobación del presupuesto de egresos del gobierno del estado para el presente ejercicio fiscal (1999). Dadas las experiencias anteriores, dos en las que hubo gobierno dividido (Legislaturas XIII y XIV) y una tercera en la que hubo mayoría afín al Ejecutivo (Legislatura XV), en las primeras la construcción de una mayoría precaria a costa de contingentes de la oposición permitió la aprobación presupuestal del Ejecutivo sin mayores contratiempos, en el segundo caso fue el mayoriteo de parte de la mayoría panista la práctica más usual. Sin embargo, resulta interesante que en el proceso de revisión, ajuste y aprobación del actual presupuesto, la XVI Legislatura actuó con una eficacia y madurez inusitadas, para ello las comisiones de la Cámara se constituyeron en órganos de revisión técnica por cada una de las ramas del Ejecutivo. La revisión en detalle de los presupuestos respectivos se efectuó con la inclusión en las sesiones de trabajo de cada uno de los titulares del ramo respectivo, de esta manera cada comisión de Cámara demandó una justificación tanto de los gastos como de los programas, generándose incluso como consecuencia de este procedimiento una serie de recomendaciones con la finalidad de reorientar el gasto hacia las áreas de la actividad pública que más lo demandaban. En este sentido esta experiencia nos muestra una interrelación Legislativo-Ejecutivo muy provechosa que nos habla de una adecuada colaboración entre ambos poderes.

Por lo que se refiere al principio de la autonomía, sin duda que éste tiene un significado central sobre todo en el contexto de este modelo ("Poderes en competencia") que apenas se comienza a trazar en nuestro país, pues la experiencia anterior nos habla de un pasado en Baja California durante el cual por más de 36 años operó el modelo del "Poder Legislativo sometido" y en el que la falta de autonomía fue precisamente su marca más notable.

Esta XVI Legislatura se ha significado precisamente por obedecer más a una lógica cameral cuyo fin está orientado a ejercer las prácticas parlamentarias como son: la función deliberativa, el ejercicio de un trabajo técnico en comisiones, generar puntos de acuerdo a partir de una negociación de las posiciones, generar la normalidad y la estabilidad tanto en su funcionamiento interno como en su relación con el Ejecutivo y establecer una distancia prudente entre la misión de la Legislatura y la de las plataformas partidarias.

Efectivamente, las razones que exponen los entrevistados, tanto el diputado Manuel Ramos Rubio (PRI) como el diputado Gómez Mora (PAN), hablan de un proceso de autonomización del Congreso no sólo hacia el Ejecutivo sino también respecto a los partidos correspondientes. Es significativo lo que señala el segundo respecto a uno de los fines que orienta el trabajo de la Cámara, que es "facilitar el trabajo del Ejecutivo o sea generar el marco legislativo para que el Ejecutivo tenga capacidad de respuesta ágil e inmediata hacia la población", lo cual es mecanizado por conducto del trabajo de las comisiones, algo ya expresado en párrafos anteriores.

La versión presentada por los entrevistados, las cuales coinciden en lo fundamental, señalan una serie de tareas, procedimientos y decisiones, algunas incluso de gran trascendencia, las cuales tienen impacto en las áreas y en diversos campos del gobierno, y que fueron sin embargo resueltas en los ámbitos internos de los contingentes camerales.

La decisión que tomó el Congreso local para designar al gobernador sustituto, ante la falta definitiva de su titular, nos muestra un gran avance en este proceso de autonomización, ya que según la versión del diputado Manuel Ramos Rubio, hubo durante la configuración de la decisión por lo menos la presencia de dirigencias partidarias de origen nacional, que se mostraron interesadas en verificar y conocer la posición de los diputados de la fracción parlamentaria respecto a este tema. De similar manera de parte del Partido Acción Nacional hubo también el acercamiento hacia la fracción parlamentaria correspondiente; sin embargo, la versión más consistente, esbozada por el diputado Ramos Rubio, es que la postura de la Cámara fue una decisión absolutamente autónoma, en la cual confluyeron para llegar a un acuerdo ciertas premisas, tales como que el designado deberá ser de extracción panista, así como que el perfil que deberá cubrir la persona será el de un personaje conciliador y flexible ante las diferentes fuerzas políticas del Estado.

Para finalizar, como podemos observar a lo largo de este artículo, en Baja California, igual que en el caso nacional, la experiencia cameral tuvo una trayectoria que pasó del modelo de "Poder Legislativo sometido" (1953-1989) hacia uno que aún no termina de consolidarse y que hemos denominado, modelo de "poderes en competencia" (1989-?). En este último lo central no es que en realidad sea el principio de la competencia antagónica lo relevante, sino que hace alusión a un proceso de discernimiento entre ambos poderes mediante el cual se resuelvan con claridad y en forma realista los ámbitos de competencia de dichos poderes y la generación de condiciones jurídico políticas para que no vuelva a repetirse el sometimiento del Legislativo como antaño.

En este sentido las cámaras plurales o gobiernos divididos, más que un lastre para la gobernabilidad democrática, significan una nueva oportunidad para construir paradigmas basados en la experiencia de algunos países y entidades. Es decir, éstos tendrían como fin abatir dos obstáculos para la democracia: la autonomización y separación real y efectiva de los poderes y la operación de los gobiernos (es decir, la gobernabilidad) con mayor sentido de responsabilidad que al fin y al cabo éste también es un objetivo de la democracia.

Bibliografía

Sánchez Agesta Luis, Principios de teoría política, Editoriales de Derecho Reunidas. Madrid 1990.

Guillén López Tonatiuh, Gobiernos divididos en la Federación mexicana, UAM-IFE, México, 1996.

Aziz Nassif Alberto, op. cit. Lujambio Alonso (coord.), op. Cit

Otras fuentes

Entrevista con el diputado Sergio Gómez Mora. coordinador de la fracción parlamentaria del PAN, 5 de marzo de 1999, Mexicali, BC. Entrevista con el diputado Manuel Ramos Rubio, integrante de la fracción parlamentaria del PRI, 24 de febrero de 1999, Mexicali, BC.

El autor es egresado de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Autónoma de Baja California, y colaborador del IFE en ese estado de la República

Integración de la XVI Legislatura de Baja California 1998-2001

Integración de la XVI Legislatura de Baja California 1998-2001			
Diputados mayoría relativa	PAN	PRI	PRD
16	11	5	
Representación proporcional		6	3
9			
Total	11 = 44%	11 = 44%	3 = 12%
25			

Desempleo en México Indicadores de las áreas urbanas

Desempleo en México

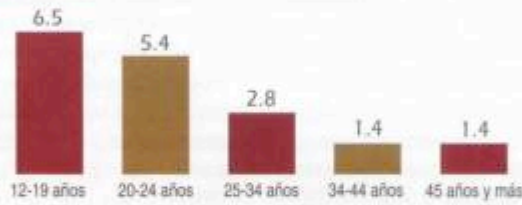
Indicadores de las áreas urbanas

Durante el periodo comprendido entre 1996 a 1999 la tasa de desempleo abierto en las áreas urbanas ha disminuido al pasar de 5.5 a 2.9 por ciento. Dicha tasa es más alta en el grupo de edad que va de los 12 a los 24 años.

TASA DE DESEMPLEO ABIERTO, 1996-1999



TASA DE DESEMPLEO ABIERTO EN ÁREAS URBANAS POR GRUPOS DE EDAD, 1999



En el primer cuatrimestre de 1999, la mayoría de la población desocupada abierta en las áreas urbanas de México se concentró en la rama de servicios (35.1%) y tenía nivel de instrucción media superior y superior (40.5%). Dentro del hogar, los desempleados eran, en su mayoría, hijos (59.1%) y jefes del hogar (22.1%).

POBLACIÓN DESOCUPADA ABIERTA EN ÁREAS URBANAS, 1999

POR POSICIÓN EN EL HOGAR



POR NIVEL DE INSTRUCCIÓN



Nota: Los datos para 1999 se refieren al primer cuatrimestre.
Elaborado por Inge Lora Mascher con datos de: INEGI, Indicadores de empleo y desempleo, México, mayo de 1999.

