

Democracia y Congresos

JOSÉ FERNÁNDEZ SANTILLÁN

Por todos es sabido que el sistema político mexicano, durante su periodo de auge, tuvo dos ejes fundamentales, a saber, la primacía de la institución presidencial, y la hegemonía del partido oficial. Por ello la división y el equilibrio de poderes no tuvo una efectiva realización: numerosas facultades y prerrogativas se acumularon en el vértice del Ejecutivo, en tanto que el partido oficial, al tener un dominio abrumador sobre el Congreso federal y los congresos locales, se convirtió en base de apoyo, y no en contrapeso de la formación y desarrollo del verticalismo político.

Otro de los elementos que se movió a favor de la fuerza del presidencialismo fue la creación de una red de sometimientos de los gobiernos y congresos estatales que fue a parar al centro de mando del país.

La formación de un sistema de esta naturaleza se explica en buena medida porque nació de la situación que vio batirse a México en la anarquía a raíz del estallamiento, una vez derrotado el ejército de la dictadura, de los conflictos surgidos entre las diversas facciones revolucionarias. Tales facciones no lograron ponerse de acuerdo en la elaboración de un proyecto común para erigir un orden institucional alternativo del andén regime porfiriano.

Como es lógico suponer, la prioridad en esos momentos fue la de pacificar y unificar a la nación. Quizá en otras circunstancias se hubiera podido pensar en ser fieles al modelo diseñado por Montesquieu, pero no en las condiciones que le tocó encarar a la corriente constitucionalista que fue la facción triunfante. Esa corriente diseñó la nueva Carta Magna siguiendo la idea de crear un poder fuerte capaz de encauzar a la nación por una ruta segura.

Incluso, con todas las vicisitudes surgidas al interior de la facción constitucionalista que vio posteriormente enfrentarse a su líder originario, Venustiano Carranza, con el baluarte militar del grupo en cuestión, Alvaro

Obregón, el proyecto integrador tuvo una continuidad entre lo plasmado en el documento de Querétaro y la acción política emprendida por los sonorenses en los años veinte. Poco a poco el caudillismo militar cedió paso a la institucionalidad civilista.

De una u otra manera ese programa pacificador y unificador surtió efecto. Durante décadas México gozó de "estabilidad política y paz social" lo cual permitió su transformación de un país eminentemente agrario a desarrollar una consistente industrialización aparejada a la urbanización. Se crearon numerosas empresas públicas, muchas de ellas encaminadas a dar respuesta a los compromisos sociales adquiridos por los gobiernos revolucionarios. En el discurso oficial fue común celebrar cada paso adelante como una "conquista de la Revolución".

No obstante, junto a los logros también hubo omisiones, retrasos y fracasos: no solucionar la pobreza endémica de muchos mexicanos; no haber podido, pese al amplio consenso surgido alrededor del gobierno y su partido, avanzar en el rumbo de la democratización: se detuvo el crecimiento de otras opciones partidistas al tiempo que fueron inocultables las irregularidades electorales; y, particularmente, no haber apuntalado

correctamente el modelo de desarrollo intervencionista que mostró sus carencias a finales de los años setenta.

Si la clave del orden político fue el predominio de la figura presidencial, eje de la concordia y de la continuidad del régimen, ese absolutismo presidencial dio pie al abuso, a la falta de control porque en los hechos se puso por encima de la ley y de cualquier poder que le pudiera fijar límites.

El largo ciclo en el que lo primordial fue la concentración del poder en el vértice de la pirámide está concluyendo en medio de los efectos perversos provocados por un esquema autoritario.

Lo que ahora tenemos, y que no se había registrado antes, es el empalmeproblemático de dos crisis, una económica otra política. La primera, la crisis económica, ha visto acumularse los errores de dos estrategias, o sea, la del welfare state y la del neoliberalismo. La segunda, la crisis política, ha sufrido las fluctuaciones de un sexenio a otro del exceso de poder y del defecto de poder. La combinación de estos factores ha hecho que ya no disfrutemos, como sucedió durante un buen tiempo, del desarrollo material sostenido ni de estabilidad política y paz social.

Las turbulencias económicas están a la orden del día; la inseguridad y la violencia son una amarga realidad cotidiana. Existe el peligro de que no haya freno al tobogán degenerativo en el que nos deslizamos por ese empalme problemático entre las dificultades económicas y las pifias políticas. Situación que nos pondría en una condición de anarquía algo similar –aunque no idéntica– a la que vivió el país a principios de siglo.

Acaso la diferencia entre aquel momento y este que estamos viviendo estribe en que en ese entonces se optó, para salir adelante, por el presidencialismo autoritario, mientras que hoy esa fórmula no puede repetirse. Ha de ser sustituida por un gobierno moderado, es decir, por un gobierno democrático. Dicho de otro modo: para evitar que la corriente nos siga llevando cuesta abajo hay que modificar la estructura de poder.

De hecho a estas alturas las cosas ya se plantean de otra manera: con el empuje social que desde hace años se registra y con las reformas electorales que se han sucedido tenemos, sin sombra de duda, un importante trecho andado. Empuje social y reformas electorales, haciendo mancuerna, han provocado que el poder presidencial ya no sea tan avasallante, al tiempo que su plataforma de apoyo, la hegemonía del partido oficial, ha dejado de ser tal, por lo menos de la manera abrumadora en que antes operaba. Son varios los estados de la República que hoy se

encuentran en poder de la oposición, son muchas las ciudades que dejaron de estar en manos del PRI incluida la capital de la República, igualmente son diversos los congresos locales en los que, o bien el PRI está en minoría o bien ningún partido tiene mayoría absoluta. Las viejas redes de subordinación regional se están desmembrando paulatinamente.

De todo este proceso de transformación vale la pena poner cuidado en lo que está sucediendo en los órganos de representación ciudadana, es decir, en las cámaras de representantes porque si algún indicador existe del grado de democratización que ha alcanzado un país éste tiene que ver con la importancia que adquieren los órganos legislativos.

Veamos: el régimen que está caducando se erigió sobre el supuesto de que las asambleas representativas, especialmente si tenían un alto grado de independencia, eran órganos que obstaculizaban el buen desempeño gubernamental. La constante crítica a la Constitución de 1857 –durante el porfiriato e incluso después de la muerte de Madero en

febrero de 1913—que establecía el equilibrio de poderes así lo prueba. Según esta tesis, por no haberse adaptado a las condiciones del país esa constitución fue sustituida por un gobierno de facto, dictatorial, necesario para imponer el orden. Lo que procedía era, en consecuencia, darle una investidura constitucional al gobierno fuerte y dejar atrás las veleidades democráticas que significaban, sobre todo, una fuerte presencia de los congresos. Tal es el argumento sustancial que destaca la primacía del Ejecutivo sobre el Legislativo. Esta concepción política se puede corroborar en las tesis de Carranza y del mayor ideólogo del constitucionalismo, Emilio Rabasa. Las ideas de Madero y de otros revolucionarios en favor del equilibrio de poderes simplemente fueron dejadas a la vera del camino.

La historia del régimen de la Revolución corre paralela a la subordinación, desde el grado más alto hasta el más bajo, de los congresos a las instancias burocráticas. Las asambleas legislativas fueron más bien elementos legitimadores de nuestro *sui generis* sistema republicano. Los simpatizantes del régimen justificaron esta manera de operar afirmando que ello correspondía a nuestra idiosincracia.

En tiempos más recientes, cuando la oposición alcanzó más presencia legislativa, se dijo que se corría el peligro de caer en la ingobernabilidad porque las decisiones dejarían de fluir tan ágilmente como antes; se perdería rapidez y eficiencia. Si el Ejecutivo quedaba en poder de un partido y el Congreso en otro partido habría un gobierno dividido sinónimo de gobierno bloqueado. Se afirmó, asimismo, que al no contar con una experiencia negociadora entre las corrientes políticas aquello se convertiría en tierra de nadie.

No obstante, de golpe y porrazo las elecciones federales del año pasado arrojaron un resultado inédito al quitarle, por primera vez en su historia, la mayoría absoluta al PRI en la Cámara de Diputados. En un Congreso constituido por 500 diputados, vale la pena señalarlo, el PRI tiene 238 curules, el

PAN 120, el PRD 126, el PVEM 6, el PT 6

y 3 diputaciones independientes. Como se aprecia, ninguno llega a los 251 requeridos para tener una mayoría monocolor. Esta nueva composición, como se dijo en su momento, marca un hito en la trayectoria del país. Del lugar secundario que durante décadas ocupó, el Congreso ha pasado a tener un puesto central. Son varias e importantes las consecuencias que se desprenden de esta nueva composición parlamentaria: de una parte, las determinaciones del Ejecutivo ya no son tan automáticamente aceptadas como era costumbre; de otra parte, se gana un mayor control, tarea fundamental de cualquier órgano de representación política digno de tal nombre. Otra consecuencia es que para poder aprobar cualquier iniciativa los partidos se ven obligados a establecer alianzas. La primera de ellas fue la que sorpresivamente dio lugar a una "nueva mayoría" para el gobierno interno integrada por los cuatro partidos de oposición con asientos en la Cámara. Formación que no dejó de estar cargada de asperezas: recordemos el sainete que se armó previo a la instalación de la Cámara para atender el informe de gobierno en septiembre del año pasado. Al respecto debemos decir que, buscando las facetas espectaculares, los

medios de comunicación parecen proclives a resaltar los gritos y manotazos que allí se dan a veces de manera profusa. Ello ha dado la impresión de que la vida congresional navega permanentemente en aguas procelosas, otorgándole la razón, aparentemente, al vaticinio de que al haber un gobierno dividido se tiene indefectiblemente un gobierno bloqueado. Se ha llegado a hablar incluso de "parálisis legislativa"

Ese marco pluralista no es privativo del Congreso Federal: también en los estados se están modificando las tradicionales coordenadas de poder. Hemos tenido casos en los

que el gobernador es del partido oficial y el Congreso de oposición (Aguascalientes); hay otros en los que, al contrario, el gobernador es de oposición y el Congreso del partido oficial (Chihuahua).

Hay un ejemplo que no ha salido mucho a la luz a nivel nacional pero que, sin embargo, es ilustrativo de los nuevos vientos que soplan y que echa por tierra la tesis del gobierno bloqueado. Me refiero al Estado de México. Resulta que allí, al igual que en el Congreso federal, ningún partido tiene mayoría absoluta, o sea, 50% más uno. Siendo la asamblea más numerosa de todo el país a nivel local, 75 puestos, el PRI tiene 30, el PAN 22, el PRD 16, el PVEM 4, el PT 2 y el Partido Cardenista 1. Ninguno cuenta, pues, con 38 que en este caso sería la mayoría absoluta. Lo curioso es que sin hacer mucho ruido, quizá porque no han habido gritos y manotazos de por medio, esos diputados locales han logrado desarrollar un trabajo legislativo muy interesante. Pese a su composición plural, que haría pensar en las mismas dificultades y obstrucciones que el Congreso Federal ha encarado, el mexiquense, en los dos periodos ordinarios de sesiones concluidos (el tercero está en curso), ha aprobado 57 resoluciones 45 de ellas por unanimidad. Entre ellas destaca el código de procedimientos administrativos del Estado de México, la ley de ingresos del Estado para el ejercicio fiscal de 1997, la Ley de Ingresos de los Municipios, la Ley de Desarrollo Sustentable y Protección del Medio Ambiente y la Ley para la Protección e Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad del Estado de México.

Desde luego son cifras que sorprenden, pero tienen un fundamento: la corresponsabilidad política de las fracciones legislativas y el trabajo en comisiones. Allí es donde se debate y se alcanzan acuerdos para luego pasar al pleno en condiciones muchos menos conflictivas. La tan temida ingobernabilidad no ha penetrado y, en cambio, se han alcanzado resultados provechosos: la gobernabilidad vertical e impositiva cede paso a la gobernabilidad horizontal y discursiva.

Esta es la constatación de que sí es factible ejercer la democracia en México. Me refiero a aquella empresa equilibradora que inspira al gobierno moderado y la división de poderes. No sufrimos alguna tara mental que nos impida dejar las andaderas del gobierno paternalista.

Si queremos enderezar la ruta degradatoria en la que está metido el país, los pasos que hemos de dar tienen que dirigirse hacia un modelo cercano al que hemos ilustrado aquí someramente. Modelo que, por lo demás, es el que se practica de tiempo atrás en las democracias consolidadas.

La idea de darle prioridad a la centralización unificadora que justificó el presidencialismo ciertamente le dio cauce y rumbo a México durante buena parte del presente siglo, aunque con ello se sacrificara la sustancia del trabajo legislativo. En los momentos actuales, sin embargo, esa idea ya no funciona. A querer o no, los congresos están avivando su funcionamiento merced a su composición plural.

Una pregunta que brota de las consideraciones anteriores es ¿qué pasará con el PRI en este proceso de cambio político? Al respecto, estimo que, por paradójico que suene, su amplia hegemonía terminó por debilitarlo: fue obligado a apegarse a los designios de un gobierno que terminó por alejarse de los principios originarios con los que nació ese instituto político. Ahora que no cuenta con la hegemonía que alguna vez tuvo, también paradójicamente, puede establecer mayores márgenes de maniobra frente al aparato tecnoburocrático al verse obligado a acordar con los otros partidos rutas de convergencia que seguramente no serán del agrado en todas las ocasiones de los funcionarios públicos acostumbrados a que sus designios no fuesen cuestionados. En la práctica ya se han

verificado muestras de descontento dentro del partido oficial frente a la sujeción ejercida por gentes del aparato estatal. Como simple muestra está lo sucedido en la XVII asamblea del Pm en la que se establecieron los famosos "candados".

Hans Kelsen solía decir que en la época moderna la lucha por la democracia es la lucha por el fortalecimiento de los Congresos. Hacia allá vamos, y conforme avancemos iremos viendo una mayor actividad legislativa. Ese progreso también está en función del fortalecimiento institucional de los órganos legislativos, de la profesionalización de los representantes y funcionarios que trabajan en ellos y de la reglamentación de las actividades que en esos sitios se desempeñan. Son cosas que durante muchas décadas se descuidaron por las razones aludidas, pero en las que debemos poner cuidado ahora que necesitamos tanto de congresos sólidos y de representantes populares comprometidos con las causas de la gente común y no con los intereses de las agrupaciones corporativas que dominaron largamente nuestras asambleas. "Los tiempos –como, efectivamente, es común decir hoy–son otros". Quien no entienda esto no podrá comprender que la gobernabilidad democrática tiene una lógica transversal completamente distinta de aquella gobernabilidad impositiva que ahora se está desfondando.

La ciudadanía y el FOBAPROA

INDICADORES

Economía nacional

La ciudadanía y el Fobaproa

VOTARÍA POR EL

	PRI %	PAN %	PRD %
Se deben utilizar recursos públicos para cubrir todos los créditos en Fobaproa	7	10	9
Que se cubran con recursos públicos sólo aquellos créditos en Fobaproa que tengan un origen legal	37	50	48
Que no se utilicen recursos públicos para créditos en Fobaproa, aunque el sistema financiero pueda sufrir graves daños	25	24	24
No sabe/no contestó	31	16	19

TIENE USTED AHORROS O INVERSIONES EN ALGÚN BANCO

	Sí	No
Se deben utilizar recursos públicos para cubrir todos los créditos en Fobaproa	11	7
Que se cubran con recursos públicos sólo aquellos créditos en Fobaproa que tengan un origen legal	55	39
Que no se utilicen recursos públicos para créditos en Fobaproa, aunque el sistema financiero pueda sufrir graves daños	24	23
No sabe/no contestó	10	31

¿USTED APRUEBA O DESAPRUEBA LA FORMA COMO EL GOBIERNO FEDERAL
MANEJA EL RUMBO DE LA ECONOMÍA?

	Aprueba totalmente	Aprueba algo	Desaprueba algo	Desaprueba totalmente
Se deben utilizar recursos públicos para cubrir todos los créditos en Fobaproa	17	14	6	6
Que se cubran con recursos públicos sólo aquellos créditos en Fobaproa que tengan un origen legal	49	37	48	42
Que no se utilicen recursos públicos para créditos en Fobaproa, aunque el sistema financiero pueda sufrir graves daños	19	23	20	30
No sabe/no contestó	15	26	26	22

Vitrina metodológica:

Levantamiento: 14-17 de agosto de 1998; tamaño de la muestra: 800 entrevistados de 18 años
omás en 80 puntos del país; margen de error: ± 3%; nivel de confianza: 95%.

**REFORMA
EL NORTE**

Fecundidad y anticoncepción

INDICADORES

Las mujeres mexicanas

Fecundidad y anticoncepción

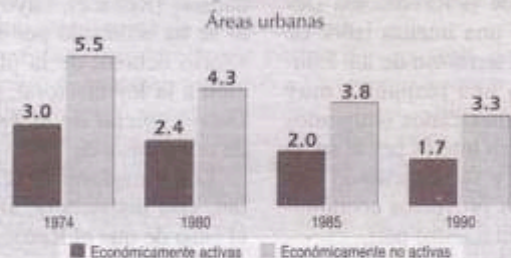
FECUNDIDAD (TGF) Y USO DE ANTICONCEPTIVOS EN MUJERES DE 15 A 49 AÑOS (1976-1992)

		1976	1992
Tasa global de fecundidad	Hijos	4.8	3.1
Contribución a la tasa (TGF) global de fecundidad			
	%		
Mujeres de 15-19 años		—	12.9
Mujeres de 35 años y más		—	15.2
Uso de anticonceptivos de mujeres casadas y unidas en edad fértil (15-49 años)			
	%		
Sin escolaridad		20.2	38.2
Con primaria incompleta		40.1	56.4
Con primaria completa		61.2	66.7
Con secundaria y más		—	73.6

TASA GLOBAL DE FECUNDIDAD POR CONDICIÓN DE ACTIVIDAD DE LAS MUJERES DE 15 AÑOS Y MÁS 1974-1990

	Condición de actividad	
	Económicamente activas	No económicamente activas
1974	3.8	6.6
1980	3.1	5.5
1985	2.8	4.6
1990	2.2	4.0

TASAS GLOBALES DE FECUNDIDAD SEGÚN LUGAR DE RESIDENCIA Y CONDICIÓN DE ACTIVIDAD, 1974-1990



Fuente: INEGI, *La mujer mexicana: un balance estadístico al final del siglo XX*, México, 1995.