

## LA NUEVA REALIDAD DEL PARLAMENTO MEXICANO

**\*Diputado Rafael Rodríguez Barrera**

Cada vez más el parlamento adquiere mayor importancia. En él se expresa el pluralismo de la sociedad mexicana del presente y en él se encauzan las tareas que la institucionalidad política le ha conferido. El parlamento constituye hoy más que nunca un elemento nodal de la representación política.

Esta institución del sistema político mexicano ha sufrido enormes cambios, especialmente a partir de las elecciones del 2 de julio que marcan un punto de inflexión en la historia política del país, aunque la alternancia en la presidencia de la República que ahora es ocupada por un partido distinto al que gobernó durante más de 70 años al país, no constituye un cambio de régimen como algunos lo ven. Es cierto, el régimen ha tenido mutaciones en ciertos aspectos y a veces pareciera que se camina hacia un régimen semiparlamentario, sin embargo, su estructura y su esencia sigue siendo la misma.

Esas mutaciones tienen que ver con muchos de los problemas de la gobernabilidad y con el hecho de que se camina hacia un sistema plural de partidos. Para que esa gobernabilidad tenga suficiencia, es necesario que la beligerancia partidista, la oposición legislativa radical o las intenciones del Ejecutivo de querer controlar a otros poderes las veamos como estrategias equivocadas que multiplican los conflictos e incrementan los riesgos de volver a un presidencialismo que todos hemos querido superar. La circunstancia actual obliga a que el Presidente de la República y el partido que representa desarrollen un trabajo permanente de negociación. ¿Ha sucedido ello en estos meses?, ¿Qué cambios se experimentan en el parlamento de nuestros días?

Habría muchas maneras de examinar esos cambios y la realidad del parlamento mexicano a partir de esta legislatura. Internamente, no solamente han cambiado los órganos de gobier-

---

\*Coordinador del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional



## LA NUEVA REALIDAD DEL PARLAMENTO MEXICANO

no, sino que se han estrenado nuevas prácticas parlamentarias y nuevas formas de conducción que por sí mismas permitirían analizar al Congreso mexicano. La propia correlación de fuerzas en la que ningún partido tiene mayoría absoluta, el comportamiento dispar de los grupos y los incidentes que se han generado podría ser otra perspectiva de análisis.

En las páginas que siguen, me referiré desde luego a algunos aspectos de lo anterior, pero esencialmente me limitaré a analizar la nueva realidad del parlamento mexicano, por una parte, en función de su relación con otros poderes, y por la otra, en relación a la llamada gobernabilidad a partir del rol que esta institución tiene, en especial la Cámara de Diputados, en el pluralismo político de principios de siglo. Algunas cuantas líneas harán referencia a los cambios que actualmente se discuten desde el punto de vista institucional y que tienen que ver con la llamada reforma del Estado.

El proceso de la democratización mexicana tiene una dialéctica agitada. Se

da en medio de sucesivas reformas electorales, un nuevo rol de los medios de comunicación masiva, una apertura de la economía mexicana al exterior, la presencia de asesinatos políticos, levantamientos indígenas, una cada vez mayor y acentuada competencia por el acceso al poder y una presión externa, atentatoria de la soberanía, cada vez más fuerte. Como resultado de este proceso, muchas de las instituciones que operaban en el país y que contribuían al logro de relaciones estables entre los poderes públicos empezaron a requerir cambios y transformaciones; en otras palabras, el grado más avanzado de democracia en el país ha ido demandando la edificación de un nuevo orden institucional.

Una de las instituciones que ha cambiado y que requiere aún cambiar más es el Congreso mexicano, tanto en lo que tiene que ver con sus relaciones internas, como en su relación con otros poderes del Estado. En estricto sentido la gestación de un nuevo parlamento se ha venido dando de manera gradual. Varios hechos han

provocado su transformación. Desde luego el que ningún partido tenga mayoría absoluta ya en dos legislaturas (LVII y LVIII) y el hecho de que el partido en el gobierno no tenga el control de las cámaras han sido elementos indiscutibles de esa mutación. Pero el proceso de transformación viene de atrás y se origina desde la supresión del colegio electoral, pasando desde luego por el trastocamiento del equilibrio federal, al incorporarse la figura en el Senado de la República, de los senadores por lista de partidos en una circunscripción nacional; igualmente la desaparición de la gran comisión, el cambio en los órganos de mando, y la creación de la junta de coordinación política son otros de los elementos que han dado lugar a la transformación del Congreso.

El Congreso mexicano, además, ha tenido que cambiar porque nuevos actores surgen en la escena política mexicana. La activación de la sociedad civil, encarnada en la proliferación de las organizaciones no gubernamentales, ha desembocado en una opinión pública más crítica y al mismo tiempo

en un desgaste de los partidos políticos y, desde luego, de sus representantes populares en las cámaras.

En el análisis comparado de los parlamentos del mundo y, especialmente en los países en los que se transita a la democracia, hay dos opiniones. Por un lado la de aquellos que consideran al parlamento como un foro central en la consolidación de un régimen democrático y otros que sostienen que los procesos de transición democrática y de restauración son generalmente dirigidos por otros actores y foros, mientras que las legislaturas juegan solamente un papel después de que la consolidación está concluida.<sup>1</sup>

¿Cuál es la realidad del parlamento mexicano? ¿Está realmente jugando el rol central en esta etapa de la democracia mexicana? Con toda objetividad nadie podría decir que el Congre-

---

<sup>1</sup> Urike Liebert. Para el análisis del funcionamiento de los parlamentos durante las últimas décadas, en las nuevas democracias de Italia, Portugal, Grecia, España y Turquía, ver el trabajo de "El parlamento como foro central en la consolidación democrática: una exploración preliminar"; en estudios parlamentarios año I, julio de 1992 No. 1; Centro de Estudios Parlamentarios. Cambio XXI Fundación Mexicana, A. C.



## LA NUEVA REALIDAD DEL PARLAMENTO MEXICANO

so y en especial la Cámara de Diputados haya incrementado gradualmente su prestigio público. Lo que probablemente sí pueda afirmarse es que, a diferencia de otras etapas, en la que hoy nos encontramos ha aumentado su influencia en la toma de ciertas decisiones, en la que ha asumido algunas funciones que antes se encontraban en manos del Ejecutivo, ha ido fortaleciendo su papel en el proceso presupuestal y está de manera permanente en la noticia y en la arena política.

Sin embargo, el Ejecutivo por un lado, a través de declaraciones y con el apoyo de ciertos medios de comunicación han hecho del Congreso y en especial de la Cámara de Diputados uno de los más frecuentes objetos de crítica que se ha traducido en una enorme pérdida del prestigio parlamentario. Habría que anotar que buena parte del descrédito está ligado a las características obsoletas del funcionamiento de los parlamentos, lo que a su vez está relacionado con el problema de la representación en sociedades complejas. No obstante el bombardeo contra el Congreso, alude a los aspectos

problemáticos de la actual práctica parlamentaria y a intenciones políticas específicas.

A pesar de lo anterior, el parlamento mexicano ha ido modernizándose. Las mismas instalaciones son hoy más funcionales que antaño, la tecnología informática forma parte ya de la práctica de trabajo, el voto electrónico tomó carta de naturalización, las discusiones reglamentarias algunas veces álgidas son menos frecuentes, se cuenta con un canal de televisión que obliga a cuidar el quehacer parlamentario mismo, el contacto con otros congresos del mundo es más formal y todo ello ha permitido adaptar las estructuras internas en atención a una nueva correlación de fuerzas.

En medio de las críticas y de las debilidades, no cabe duda de que si no ha sido el Congreso mexicano el foro central, sí ha sido un foro relevante en los temas de la agenda nacional. Ni el Ejecutivo, ni las fuerzas militares, ni los liderazgos de partido, ni los mismos medios de comunicación han jugado un rol crucial en las nuevas re-

glas del juego político, en todo caso, éstas siempre incorporan a un cuerpo representativo como lo es el parlamento. No ha sido el parlamento mexicano pues un actor marginal. Ha contribuido en cambio, de manera fundamental, a guardar los equilibrios que requiere la gobernabilidad. Ha logrado canalizar y regular los movimientos y la movilización social. La integración de las fuerzas extremas de derecha e izquierda ha sido también resultado del papel del parlamento. Aquí vale la pena recordar el rol de la Cámara de Diputados durante la llegada del Ejército Zapatista de Liberación Nacional a la ciudad de México. No cabe duda, además que la Cámara de Diputados ha ido ofreciendo oportunidades para la participación aunque sea simbólica de recursos y prestigio público, a todos los partidos políticos con representación parlamentaria. El parlamento ha dado lugar a una regulación pacífica de conflictos diversos dentro del foro parlamentario, y a través de este quehacer, ha asumido un papel central en la reproducción del consenso democrático.

En el nuevo parlamento mexicano han tenido una enorme importancia los grupos parlamentarios y la manera que éstos trabajan. Si bien es cierto que para muchos éstos no tienen un sustento jurídico, no cabe duda que su actuación ha favorecido en medio de no pocas dificultades la cohesión partidista. Los grupos hacen posible que el parlamento funcione mejor, pues cuando los legisladores se agrupan forman frentes comunes en los debates y los acuerdos previos facilitan el trabajo. Aquí lo que es controvertido es lo relativo a la disciplina de partido, que obliga a que un miembro de un grupo parlamentario haga causa común con los demás miembros de su grupo. Esta situación ha conducido a un debate en muchos lados y es una polémica no resuelta, pero que tiene que ver con el pluralismo que caracteriza al parlamento de nuestros días<sup>2</sup>.

En realidad el pluralismo existe desde hace tiempo, pero en términos de la

---

<sup>2</sup> Francisco Berlín Valenzuela. "Derecho Parlamentario", Fondo de Cultura Económica 1993, página 255.



## LA NUEVA REALIDAD DEL PARLAMENTO MEXICANO

perspectiva parlamentaria, actualmente tiene otros alcances e importancia. Hasta antes de 1964, la Cámara de Diputados estaba conformada exclusivamente por diputados de un solo partido. No fue sino hasta la XLVI Legislatura cuando otras fuerzas tuvieron representación. Desde entonces se instaure la pluralidad, sólo que la Cámara seguía teniendo una mayoría muy fuerte que daba fundamento al ya desaparecido órgano de la “Gran Comisión”, que en la LVI Legislatura deja ser órgano de gobierno en la cámara. La pluralidad hoy es un complejo social de una gobernabilidad cada vez más difícil, porque ningún partido tiene mayoría absoluta. Debe decirse por otro lado que la pluralidad no siempre quiere decir posiciones encontradas o disensos, pero es indudable que deben conjugarse muchos puntos de vista tanto en la parte administrativa interna, como el procesamiento propio de las leyes. Debe señalarse que los partidos han ido perdiendo a su interior capacidad de control sobre sus propios miembros e incluso sobre sus parlamentarios. Igualmente, los partidos han perdido el

perfil de una clara identificación. En general se han ido corriendo hacia el centro y con frecuencia existe identidad entre parlamentarios de distintas bancadas lo que le da una mayor riqueza a la pluralidad, pero también dificulta la conducción cameral<sup>3</sup>, de ahí la importancia de los grupos parlamentarios.

Permítaseme, ahora, unas cuantas líneas sobre el concepto de oposición, que primero surge en el terreno de las ideas y pasa después al de las prácticas políticas, particularmente en el caso de la oposición dentro del sistema y en ella la que corresponde a la oposición dentro de los órganos del Estado. Entre los rasgos que caracterizan a la oposición política<sup>4</sup>, podemos señalar los siguientes: forma parte integrante del sistema jurídico político; goza de cauces institucionales; su de-

---

<sup>3</sup> Entrevista al Dip. Luis Dantón Rodríguez, aparecida en “El Congreso Mexicano”, publicada por el Instituto de Investigaciones Legislativas, página 95, 1994.

<sup>4</sup> Alfredo Álvarez Cárdenas. Oposición parlamentaria y órganos constitucionales. Una aproximación a los modelos británico y español, en Estudios Parlamentarios, Agosto, 1992. 1º. y 2º Centro de Estudios Parlamentarios. Cambio XXI Fundación Mexicana, A. C.

sarrollo está ligado en mayor o menor medida al de la democracia representativa; al concurrir a formar la voluntad general y organizar el poder público, legitima y vigoriza el poder del Estado. No se agotan aquí sus características, pero lo que quiero subrayar es que la oposición al ingresar al sistema político y realizarse dentro de éste, adquiere una función política, ya que representa una oferta política alternativa. Cuando un solo partido ostenta la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, la actividad de la oposición se hace débil. No así cuando ningún partido tiene esa mayoría, como es el caso actualmente. En esos casos la oposición en teoría es fuerte y el gobierno requiere de su concurso para procesar ciertas leyes; en ciertos momentos obliga al gobierno a consultar o a consensar determinados asuntos nacionales. La actividad crítica de la oposición ha permitido corregir algunas de las desviaciones en que ha incurrido el poder ejecutivo. No siempre es bien leído su papel; a veces se le ve como un obstáculo que es necesario eliminar; sin embargo, en el caso mexicano ha contribuido al programa

de gobierno, ha aprobado con las enmiendas del caso muchas iniciativas y, a pesar de ello, la oposición no ha sido siempre respetada, como correspondería en una democracia moderna.

De ahí que sea necesario impulsar una cultura democrática en el gobierno para producir estabilidad, seguridad y justicia. La cultura democrática supone el cultivo de la virtud cívica de la tolerancia entre opositores y divergentes. La gobernabilidad depende de la capacidad gubernamental de arbitrar y compatibilizar las posiciones de los grupos. Quizá, en lo que toca al Congreso, la gobernabilidad tiene que ver con la capacidad para procesar las iniciativas del gobierno. Cuando hay pluralismo y representaciones disímiles, necesitamos una gobernabilidad nueva, que reconozca diversas ofertas políticas.

La gobernabilidad enfrenta un hecho incuestionable: los partidos políticos y los órganos de representación tienden a descentralizarse y la disciplina de voto a ser menos rígida, lo que hace que los diputados piensen más



## LA NUEVA REALIDAD DEL PARLAMENTO MEXICANO

en su entidad o en su región que en la disciplina de un voto vertical y centralizado. En México hemos avanzado enormemente en los asuntos electorales con la creación de órganos e instancias que funcionan con orden, certidumbre y eficacia. No así en la relación del gobierno con los ciudadanos en cuestiones políticas como el referéndum, el plebiscito, la iniciativa popular, o la revocación de mandato. El problema es que los instrumentos de la democracia directa se contraponen en gran medida a los de la representativa y pareciera ser que la solución de los asuntos públicos con foros, consultas telefónicas y referéndums pudiera ser una salida falsa a los problemas de la representación. Lamentablemente las figuras señaladas no han sido operativas en donde se han aplicado y quizá por ello sea en la transformación del Congreso como pueda darse una mayor participación de la ciudadanía.

24

En materia de derecho a la información, la ley recientemente aprobada de transparencia informativa es un avance. Se trataría de que los generadores de la legalidad y la legiti-

dad, los ciudadanos y el poder legislativo tengan mayor comunicación, intercambio y corresponsabilidad.

Actualmente, la Cámara de Diputados trabaja frecuentemente con consensos, en vez de procedimientos de mayoría. Lamentablemente, dada la correlación de fuerzas existentes y el hecho de que se privilegie al interior de la Cámara el gobierno del consenso, si bien se ofrece oportunidad a todas las fuerzas políticas y sociales importantes con representación parlamentaria para una efectiva mediación legislativa, su costo es un gobierno débil y una falta de apertura de las actividades parlamentarias que tienen lugar a nivel de comité y no entrañan discusiones y batallas entre los grupos rivales. Cuando impera el gobierno de mayoría también se articulan intereses de distintas fuerzas, sobre todo las excluidas del gobierno, pero ello da lugar a un gobierno fuerte y estable.

El parlamento mexicano está en permanente proceso de transformación. Con frecuencia ciertos acuerdos lasti-

man o contravienen su propia ley orgánica y han tenido que adoptarse para darle a la Cámara gobernabilidad interna. El manejo de los asuntos por consenso ha hecho que la Cámara tenga una función de mediación instrumental para la toma de decisiones entre las fuerzas políticas más importantes del país. Su poder, dada la pluralidad, ha ido en aumento tanto en materia deliberativa, en materia de control político, en materia de presupuestos, en materia de cooperación. No obstante, hay muchos temas de carácter parlamentario que están ligados al sistema electoral y al sistema de partidos y que serán temas de discusión en los próximos años. Como la discusión de la reforma del Estado está pendiente, algunos de los aspectos que requieren transformación en el nuevo parlamento mexicano también están pendientes. Hasta ahora, las reformas al sistema electoral de alguna manera significaron la renuncia al sistema clásico mayoritario. Se optó por un sistema segmentado con efecto mayoritario. Y si bien es cierto que existen distintos tipos de sistemas congresionales, ninguno exento de

críticas, el parlamento mexicano con más facultades se ha ido consolidando en medio de fuertes presiones externas y una presión ciudadana que le exige mayor responsabilidad.

La pluralidad del parlamento y el hecho de que no exista mayoría absoluta de ninguna fuerza, le da al parlamento, de cara al Ejecutivo, una fuerza mayor. No obstante hacen falta muchos cambios todavía. Algunos vinculados a la reforma del Estado y otros a la vida interna misma de las Cámaras. La modernización tendrá que impulsar y adoptar el servicio civil de carrera, es decir, que los cuerpos de apoyo respondan a la institución y no a los partidos. Se debe modificar la mecánica conforme a la cual se aprueba el presupuesto. Debe fortalecerse el trabajo interno de comisiones. La Auditoría Superior de la Federación y otros órganos no deben estar sometidos a lógicas partidistas. Desde luego que el tema polémico de la reelección está también en el aire. Lo mismo la existencia de diputados plurinominales, como el hecho de que la Cámara debe ratificar a más



## LA NUEVA REALIDAD DEL PARLAMENTO MEXICANO

miembros del gabinete. También parece necesario cambiar el calendario legislativo para ampliar el número de días en que se sesiona<sup>5</sup>.

El cambio democrático en México, resultado de una específica evolución histórica, deriva en un cambio de sus instituciones. Ha entrado en vigor un nuevo esquema de gobernabilidad que pasa por alianzas en el parlamento no sólo porque ha aumentado la dificultad para llevar a cabo reformas constitucionales, debido a la necesidad del consenso de dos terceras partes de los integrantes del Congreso de la Unión, sino porque los grupos parlamentarios funcionan ahora con frecuencia con lógicas divididas en su in-

terior y porque la muy amplia gama de partidos existentes también va a dar lugar a una recomposición del sistema de partidos.

El horizonte político habrá de ir cambiando conforme las nuevas instituciones del país y las mutaciones que experimente el propio Congreso en sus dos Cámaras o, como un todo. Ese cambio permitirá que la cultura política tradicional con rasgos autoritarios pueda dar paso a una cultura política moderna en la que dentro y fuera del parlamento las diferencias se diriman de manera civilizada, para que esa ciudadanía que tiene derecho al voto, pero que vive en condiciones de extrema pobreza se convierta en una fuerza social real que haga que el país transite hacia a un desarrollo político más pleno.

---

<sup>5</sup> Rodolfo Becerril Traffon, "Por un poder legislativo renovado" en "La República", documentos para el debate, 2001, página 201. Partido Revolucionario Institucional.