

Luisa Béjar Algazi, *El Poder Legislativo en México. Los diputados de partido: el primer eslabón del cambio*, Universidad Nacional Autónoma de México/Gernika, México, 2004, 215 pp.

“**R**ecordar el pasado nos permite reconocer el valor de lo que ahora tenemos. Y hacerlo así, nos abre la oportunidad de decidir con más conciencia aquello que se quiere para el porvenir, o aquello que es preciso evitar a toda costa”. Éste es el párrafo con el que Luisa Béjar inicia su libro *El Poder Legislativo en México. Los diputados de partido: el primer eslabón del cambio*.

A través de este planteamiento, como una idea en la mente de su autora, el texto cumple ampliamente con su objetivo: revisar con detalle un capítulo de la historia de las instituciones políticas del país: el ingreso de la figura de los *diputados de partido* en nuestra vida política como primera señal del inicio de su transformación.

La obra es publicada y presentada cuando las instituciones de la democracia representativa en México buscan adquirir el perfil adecuado para su consolidación. En particular, la naturaleza del régimen político mexicano resultante de la elección de julio de 2000 presentó dos novedades.

La primera es la alternancia misma, que dio paso al advenimiento de una generación desconocida en buena manera de gobernantes, la mayor parte de ellos sin ninguna experiencia previa en el gobierno nacional. La segunda fue la emergencia del Congreso de la Unión como un poder real y la disminución del peso del Poder Ejecutivo. Los electores no le dieron la mayoría absoluta a Vicente Fox, como lo habían hecho con Ernesto Zedillo en 1994. Tampoco le otorgaron mayoría absoluta en el Congreso: ni en la Cámara de Diputados ni en la de Senadores. El 2 de julio de 2000 arrojó un presidente más débil ante el Congreso que el que había. Se abrió para México un escenario de división de poderes y negociación política. El mandato de los electores para las fuerzas políticas es que ninguna puede gobernar sin las otras.

Sin duda alguna, en este contexto es necesario preguntarse, ¿cómo comenzó a escribirse el momento actual? Esto es, ¿de qué manera se fueron abatiendo los obstáculos para abrir paso a las nuevas formas políticas?

Béjar nos dice que, según lo señalado por los especialistas en el tema, todo esfuerzo de democratización debe cumplir con ciertas condiciones.

Entre otras, ha de acompañarse de un proceso de *liberalización*, por el cual el régimen en el poder acepta la incorporación de libertades civiles como muestra de apertura, aunque limitada, a corrientes de pensamiento distintas a la suya en el espacio político.

En el caso mexicano, las razones que inician la liberalización del arreglo priísta con la reforma electoral de 1963 son múltiples: el desajuste institucional frente a una sociedad cada vez más moderna; la crítica al sistema político mexicano desde el exterior, más específicamente desde los Estados Unidos, por la simpatía del gobierno de Adolfo López Mateos hacia la Revolución Cubana; la languidez y la apatía que se apoderan de los recintos parlamentarios debido a la total ausencia de oposición; la movilización en el sector laboral por la exigencia de mayor autonomía para sus organizaciones e, inclusive, la inconformidad en otros segmentos de la población sin cabal representación en el sistema, pero no por ello resignados a dejar de presionar por otros canales para dar curso político a sus demandas.

Ahora bien, esta apertura, escribe la autora, será compatible con los intereses del régimen, y nada más. La incorporación en la XLVI Legislatura (1964-1966) de los diputados de partido no atentará contra la competencia política más allá de los límites fijados por este objetivo, ni atentará contra los mecanismos corporativos que acotan la participación social en los asuntos públicos, más bien significó un primer reconocimiento de la disidencia política como requisito indispensable para avalar cualquier pretensión democrática de su parte. Cito a Béjar: “Sólo entonces, la oposición vuelve a adquirir carta de identidad en el Congreso de la Unión, aunque su voz se asemeja apenas a un susurro debido al griterío de la mayoría priísta que acompaña sus primeras experiencias en la tribuna parlamentaria” (p. 9).

El libro, aunque lleva a cabo una revisión histórica del régimen político mexicano, es un texto de ciencia política en el que se equilibra el análisis con elementos numéricos sustentados en una investigación sistemática de fuentes originales, como es el propio *Diario de Debates del Congreso*.

Después de la presentación Luisa Béjar nos ofrece un capítulo sobre el Poder Legislativo en México, para lo cual toma como referencia teórica al destacado estudioso de estos temas: Juan Linz, en particular, para comprobar que hasta 1988 cabe hablar del mexicano como un régimen autoritario, estructurado en un pluralismo que, a lo largo de varias décadas, encontró grandes dificultades para desenvolverse, tanto bajo la forma de agrupaciones sociales autónomas, como de partidos políticos bien configurados y comprometidos democráticamente con el electorado. El arreglo se complementó

con un corporativismo de corte estatista, abocado al manejo de la participación de la sociedad de acuerdo con las necesidades del gobierno en turno.

La síntesis histórica del papel del Legislativo en la etapa posrevolucionaria y en la construcción del presidencialismo mexicano, en la que destacan situaciones que la autora describe en los siguientes términos:

más que como representante de la sociedad, o contrapeso del Poder Ejecutivo el órgano parlamentario figura como un instrumento de las camarillas enfrentadas por el manejo del Estado. Se trata de un cuerpo integrado al margen de la contienda electoral, incapaz de racionalizar o poner coto a los abusos de la burocracia, y que tensa la difícil tarea de mantener la estabilidad en el país. En consecuencia, el sentido de sus actos depende del grupo que en forma transitoria controla el voto mayoritario, no siempre coincidente en sus ideas con el responsable del gobierno [o bien], la representación de la sociedad, adquiere un formato corporativo ceñido a un patrón económico y ocupacional, predeterminado por la élite de la burocracia. Esta forma de intermediación de intereses, sin embargo, tiene como consecuencia la privación de los derechos políticos de aquellos grupos subordinados a la misma. Adicionalmente, al mezclar en una sola organización (partido único) demandas de perfil muy diverso y hasta contrario, los acuerdos alcanzados sólo son superficiales. (p. 17)

Es el marco adecuado en el que la autora explica las condiciones en las cuales el Ejecutivo envió el 21 de diciembre de 1962 a la Cámara de Diputados la iniciativa para la creación de los diputados de partido.

En su exposición de motivos se plantea la necesidad de reconocer la pluralidad política, pero no se renuncia a la idea de buscar la homogeneidad de la sociedad, y menos al predominio que por su posición corresponde a la mayoría de las decisiones públicas. De ahí que se destaque la proclividad del método representativo para favorecer la proliferación de partidos políticos y se enfatizan sus desventajas en términos de mantener inalterable la relación representante-representado. Según explica el diputado Jesús Reyes Heróles desde la tribuna parlamentaria, se trata de adoptar “una solución mexicana para un problema mexicano”. No obstante agregará, “la plenitud del poder político demanda casi por igual la existencia de quienes lo apoyen y de quienes responsablemente se le opongan”.

Así, con la modificación de los artículos 54 y 63 de la Carta Magna se asegura la asignación de cinco curules en la Cámara de Diputados al partido que logre reunir por lo menos 2.5 de la votación nacional, más un escaño extra por cada 5% hasta llegar a un máximo de 10%, con la acotación de que aquel que obtenga 20 puestos por mayoría relativa pierde el derecho a participar en este tipo de asignación.

La presencia de los diputados de partido en los escenarios de la política mexicana ilustra una práctica que estuvo lejos de ser uniforme. Esta apreciación se confirma a lo largo del libro, que revisa su desempeño y la evaluación de sus productos. Béjar señala que, sin duda alguna, la vida parlamentaria se reanimó notoriamente con su intervención en diferentes foros; sin embargo, este talante persistió apenas por breve tiempo.

No obstante, la sociedad contó con canales diferentes a los creados por el régimen para lograr la consideración de sus demandas, aunque éstos hayan sido tan estrechos. En todos los casos el régimen fue capaz de conjugar sus claves para garantizar la persistencia de sus procedimientos y, junto con ellos, su peso abrumador sobre las otras fuerzas políticas. A pesar de ello, nadie podría afirmar que esta etapa de la vida parlamentaria careció de significado para el porvenir.

Especialmente, le concedemos la razón a la autora en el siguiente señalamiento: “El tiempo de permanencia de los ‘diputados de partido’ en la escena política corresponde sólo a una de las etapas en que se fragmenta el amplio ciclo inaugurado después de la Revolución Mexicana”.

El alcance de las medidas introducidas por la reforma electoral de 1963 es, por tanto, limitado. En el rubro concerniente a su integración durante las cinco legislaturas analizadas se aprecian las relativas alteraciones derivadas de su incorporación. A partir de esta reforma, los legisladores de oposición se ven reforzados en presencia, pero no en la disposición del régimen a aceptar su participación plena en el proceso político.

El Partido Revolucionario Institucional (PRI) conserva una representación superior a 80% de los escaños. Su predominio numérico se mantiene prácticamente inalterado. La ventaja de su fracción, sin embargo, no es sólo en curules. Visto el problema desde una óptica cualitativa, la solidez y legitimidad de que goza el régimen le permiten aprobar cualquier proyecto sin obligación alguna de establecer compromisos o alianzas con otras fuerzas políticas.

Es interesante observar las tablas numéricas de los porcentajes de integración de las legislaturas en el periodo estudiado [la XLVI (1964-1966); la XLVII (1967-1969); la XLVIII (1970-1972); la XLIX (1973-1975) y la L Legislatura (1976-1978)] en cuanto a la cantidad de diputados del PRI, del Partido Acción Nacional (PAN), del Partido Popular Socialista (PPS) y del Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM), así como la asistencia, duración y número de sesiones, según se consigna en el *Diario de Debates de la Cámara de Diputados* respecto a la intensidad de las labores parlamentarias.

Sobresale el análisis de la distribución de las iniciativas según su origen, del cual se desprenden también algunas apreciaciones relativas a la relación entre la Presidencia de la República y el Congreso de la Unión. En este examen se advierte que en cuatro de las cinco legislaturas estudiadas, mientras el número de las iniciativas presidenciales tiende a disminuir en el tercer periodo, las elaboradas por los legisladores muestran un sentido inverso.

No debemos olvidar que, históricamente, en la relación entre el presidente y el Congreso este último desempeñó un papel subordinado y secundario, lo cual provocó que el primero se haya convertido en el supremo legislador en México. El derecho a presentar iniciativas de ley pertenece al presidente, a los miembros del Congreso y a las legislaturas de los estados. En la práctica, salvo raras excepciones, la legislación había sido promovida por el presidente y enviada a la cámara correspondiente a través de la Secretaría de Gobernación. Por lo general, éste y sus principales colaboradores habían redactado y promovido la legislación adoptada por el Congreso desde 1920. Los diputados y los senadores casi nunca presentaron iniciativas de ley de alguna importancia. Ningún miembro del Congreso podía esperar que esta institución aceptara su proyecto de ley, por insignificante que fuera, si no contaba previamente con la aprobación del Ejecutivo. Una sección jurídica de la Secretaría de Gobernación preparaba las reformas constitucionales y servía como asesora para toda legislación federal. Los proyectos de ley presentados al Congreso por el presidente tenían que pasar por esta sección, la cual redactaba el texto y lo enviaba a la cámara correspondiente para su aprobación. Después de que la ley había sido aprobada volvía a esta sección, que recababa las firmas necesarias y la publicaba en el Diario Oficial.

El balance final de la investigación está formulado en los siguientes términos:

1. La reforma electoral de 1963 y su creación de los diputados de partido buscaron la introducción de correcciones en el sistema político mexicano en dos aspectos: *a)* se intentan reparar los desajustes del corporativismo, para encuadrar las demandas de los sectores resguardados por el partido oficial, y *b)* tratar de superar las deficiencias para abarcar a segmentos de la población excluida de este arreglo, a la luz de las transformaciones operadas en la estructura social por la modernización del país.

2. En este contexto, el expediente electoral y el parlamentario adquieren auge nuevamente como dispositivos institucionales para la resolución de conflictos.
3. La tolerancia de la mayoría priísta frente a las minorías opositoras se pone a prueba después de un largo lapso en que la tribuna parlamentaria se veía colmada con una sola voz. Los resultados de este intento son poco afortunados puesto que su fracción no logra aceptar la igualdad de condición y de derechos de los recién llegados, y mucho menos conceder reconocimiento alguno a sus esfuerzos legislativos.

Destaca una conclusión: poco ayuda que dos de las tres organizaciones partidistas con acceso a la Cámara de Diputados digan representar a segmentos o intereses ya cubiertos básicamente por la estructura corporativa del partido en el poder. En efecto, salvo en contadas ocasiones, ambas reiteran de manera casi automática su apoyo a la política gubernamental en curso.

La diferencia entre posturas del PRI y del PPS consiste, si acaso, en el menor grado de estatismo comprometido por el primero con respecto a las propuestas del segundo. En cuanto a los legisladores del PARM, cabe señalar que sus pronunciamientos en el pleno apenas alcanzan a distinguirse tenuemente frente a los del partido del régimen.

Bajo este panorama, subraya Luisa Béjar, “toda la responsabilidad de un cambio en el sentido democrático queda a cargo del PAN, única opción capaz de deslindar en ese momento su actuación de arreglo autoritario”.

Dicho sea de paso, algunos observadores y voceros del PAN indican que su líder nacional en esa época (Adolfo Christlieb Ibarrola) fue uno de los autores intelectuales de esa figura o, cuando menos, uno de sus principales promotores. El hecho de sentarse a negociar abiertamente con el gobierno —algo difícilmente imaginable en sus orígenes— comprometía al partido a respetar las normas electorales vigentes, a participar en los comicios sin impugnaciones y a integrarse a los órganos legislativos. Con esto el gobierno también evitó repetir la denuncia panista y el rechazo a la asunción de puestos de elección a causa de las posibles irregularidades en el proceso comicial, como había sucedido en la elección presidencial de 1958.¹

No está por demás referir que, en el lapso comprendido por este estudio, las explosiones sociales fluyen generalmente mediante canales no institucionales; tal situación, aunada al creciente desprestigio de la figura presidencial, la cual se muestra incapaz de dialogar bajo un esquema democrático con la sociedad, y sus limitaciones para resolver los problemas económicos del país, obligarán al régimen a proponer la reforma electoral de 1977, misma que el partido revolucionario institucional enfrentará con recelo, reservas y poco ánimo de transformación.

Este proceso emprendido desde el Ejecutivo será visto por el PRI como un problema manifestado a lo largo de diez años previos, en los que actuaban nuevas fuerzas sociales al margen de las instancias políticas institucionalizadas, con grandes costos sociales y amenazando en ocasiones la estabilidad política y social; esto se solucionaría con una reforma electoral limitada que sólo permitiera la expresión y la participación de las *fuerzas minoritarias*; reforma que no contemplaba afectar los ejes del sistema político imperante, y menos atentar contra el dominio de las clientelas cautivas, concentradas en las organizaciones sectoriales y en su relación privilegiada con el aparato público, pero que, finalmente, a la mayoría de los priístas se les involucró, convirtiendo el proceso, pese a todo, en un acontecimiento más profundo y decisivo que el que habían percibido sus altos dirigentes, situando al partido en la necesidad de transformar su estructura y su funcionamiento para responder a las nuevas exigencias.

El tópico tratado refleja el conocimiento que la autora ha adquirido a lo largo de estos años; por ello, a mi juicio, se sitúa como una de las especialistas en el tema del Poder Legislativo en México. El subtítulo de libro, sin duda alguna, es un capítulo fundamental del proceso institucional y democrático en nuestro país, que es pertinente señalar. Muchos analistas e historiadores políticos no le dan la justa dimensión requerida.

Ahora que observamos que cada vez son más necesarios los estudios, por ejemplo, del Poder Legislativo de los estados de la república en muchos sentidos, en los cuales se destaca su precaria institucionalidad, y que la Cámara de Diputados y la de Senadores reclaman adecuaciones importantes, esperamos que esta obra sea una de tantas que siga elaborando la autora para el enriquecimiento de los estudiosos, de los políticos y de la sociedad en general.

Héctor Zamitiz

Profesor investigador del Centro de Estudios Políticos
de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM