

LA GOBERNABILIDAD ESTÁ EN EL CONGRESO

Martí BATRES

Cuando hablamos de la nueva relación Congreso-presidente existe la sensación de que algo falta. Y es que en realidad vivimos en una suerte de suspensión de la transición. No queremos lo de antes, apostamos al cambio pero queremos que lo nuevo funcione.

Así, podría sintetizarse una suerte de estado de ánimo general en la sociedad y en una parte de la sociedad política.

Había un sistema que funcionaba con sus reglas y muchos desde esferas muy distintas luchamos para terminar con este sistema. De hecho se terminó pero no hay un sistema nuevo aún. Es más, la transición hoy inconclusa corre el riesgo de derivar en una especie de democracia mutilada por un neocaudillismo empresarial mediático. Volveré más adelante con esta idea.

El viejo sistema funcionaba a su modo. Y a su modo terminó con las luchas de facciones. Las dos piezas centrales eran el presidencialismo y el partido oficial, diría don Daniel Cosío Villegas. El presidente era el gobernante del Distrito Federal, era el autorizador administrativo de casi todo, el eje casi exclusivo de la negociación, el juez fáctico de última instancia o árbitro final de los conflictos; el designador de diputados, senadores, gobernadores. En palabras de Cosío Villegas, “la mexicana era la única República del mundo que se daba el lujo de ser gobernada por una monarquía sexenal absoluta”.

Si pensamos en la familia revolucionaria entonces era una monarquía absoluta, sexenal y hereditaria en línea transversal. El partido oficial era la arena en la que se dirimía la competencia de casi todos los grupos políticos; la representación de intereses de los grupos sociales; la lucha pacífica por el poder y hasta la alternancia de líneas ideológicas y proyectos económicos. El presidente era el líder real de partido y el partido absorbía a casi todas las organizaciones de la sociedad y la gran mayoría

de los políticos sólo tenían al partido oficial como el espacio para hacer carrera administrativa, parlamentaria o de liderazgo social.

El presidente obviamente era el jefe del Ejército y de la administración pública pero también era el jefe del Poder Judicial y del Poder Legislativo. La disciplina del ejército y de la administración pública irradiaron el resto de los órganos del Estado para lograr la fascinante disciplina que vivió nuestro sistema durante más de siete décadas. El sistema además alimentó su estabilidad con el desarrollo económico del país y por la continua realización de reformas sociales.

Pero todo esto ya no es análisis del sistema político. Esto ya es historia. Todo esto concluyó y constituyó en su momento una solución autoritaria al problema de la estabilidad. El presidente ya no es el líder del Congreso, no existe un conjunto de legisladores designados fácticamente por él. El partido que gobierna no es mayoría parlamentaria; la disputa pacífica del poder y la alternancia ya no se dirimen centralmente al interior de un partido oficial.

El que era partido oficial ya no es el espacio exclusivo de la representación social aunque sigue siendo un espacio importante de representación. Y no es más el único canal de acceso al poder político. La negociación no se circunscribe exclusivamente al espacio de la Presidencia de la República. Y por cierto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación está viviendo una etapa de protagonismo, por lo demás, interesantísimo.

Muchos medios de comunicación no trabajan más sobre la lógica de la censura política sino en la competencia informativa de mercado. El Distrito Federal ya no es gobernado por el presidente ni su partido y las disciplinas verticales son cuestionadas en todos los partidos. Los eslabones del círculo cerrado se desconectaron pero formalmente persisten muchos elementos del viejo esquema normativo del presidente fuerte, esquema que ya no puede funcionar porque ya no existen los elementos fácticos y algunos jurídicos que lo hacían posible.

Dentro de esta transición en suspenso se está construyendo también en los hechos, una gobernabilidad que no depende, ni puede depender, del presidente fuerte sino que debe ahora subordinarse fundamentalmente al Congreso: el Congreso se encuentra ante el desafío de tomar decisiones y definir rumbo sin directriz presidencial, de construir mayorías legislativas sin partido dominante. Y aquí está una parte fascinante también

de la nueva etapa, el Congreso se enfrenta al nuevo hecho aunque formalmente viejo, de ser plenamente una soberanía. Es decir, de tomar decisiones sin supeditarse a otros poderes.

Este renacimiento de la división de poderes, del Parlamento, tan importante para una democracia, no es asimilado aún por todos los grupos de la sociedad, especialmente por el más conservador, algunos sectores de la iniciativa privada, no lo pueden creer, no entienden qué pasa. Por ejemplo, si al viejo estilo los grupos de presión económica acordaron con el presidente una reforma fiscal determinada ¿por qué el Congreso les cambió la jugada?, ¿por qué no se hizo la voluntad del presidente? Simple y sencillamente, no lo han podido asimilar. Que el Congreso tome sus propias decisiones y distintas de aquellas propuestas por el Ejecutivo tiene que ver ahora con algo que formará parte de la normalidad democrática y que antes constituía, por lo demás, un hecho extraño.

Comenzamos a vivir por vez primera una división de poderes constante y cada poder del Estado tiende a reivindicar sus atribuciones formales y busca ejercerlas. Va ganando terreno el equilibrio. El Congreso hasta ahora, por cierto, ha tenido una orientación más social que el Ejecutivo federal esto es parte del nuevo equilibrio.

Los partidos llegan a acuerdos y qué bueno que lleguen a acuerdos, lo cual no nos debe sorprender aunque a veces esto no es motivo de congratulación sino de crítica. El Congreso toma sus decisiones y qué bueno porque queremos que el Congreso tome decisiones más seguidas. Sin embargo se percibe, y en el lado de la presidencia de la República hay un dejo de nostalgia por el sistema del presidencialismo. Qué curioso porque estaríamos nosotros esperando una vocación más reformadora de aquel lado. Hay una especie de afán restaurador en la propuesta de reforma del Estado del gobierno federal.

El presidente no está a gusto con un Congreso que toma decisiones distintas de las que él promueve. Se busca lograr nuevamente el esquema de un presidente que dirige el Congreso pero ahora con nuevos instrumentos. Tal vez no un partido oficial pero sí una fuerte presión mediática, una disminución de la representación proporcional en los órganos legislativos y un debilitamiento de los partidos. De ahí que el gobierno federal proponga la reelección inmediata de los legisladores, la eliminación de 100 diputaciones de representación proporcional y la disminución del financiamiento público de los partidos. Ésta es su reforma del Estado,

la que plantea y la que trabaja mediáticamente. Tiene una lógica, en realidad, restauradora.

A esto habría que agregar, por ejemplo, la iniciativa que envió el presidente en materia presupuestal donde propone el establecimiento del veto al presupuesto reformado por el Congreso y la posibilidad de que las reformas del Congreso al proyecto original del presidente logren cuadrar sólo con una mayoría calificada. Con ello se despojaría a la Cámara de su principal atribución: la decisión del presupuesto.

La idea del gobierno es, de alguna manera, similar a la de Estados Unidos donde los legisladores no responden a los partidos sino “a los ciudadanos”. Que los partidos difícilmente puedan decidir la conformación de equipos políticos, sino que la representación, como en Estados Unidos, se individualice y se pulverice al máximo. La idea del gobierno es que un personaje se convierta en el dueño permanente de la representación de un distrito electoral como en Estados Unidos y que ese individuo logre el escaño con el dinero privado de los grupos de interés económico y el respaldo mediático, como sucede en Estados Unidos. Por eso se propone un Congreso más de individuos que de partidos y por eso se propone la reelección inmediata y la disminución de la representación proporcional.

El presidente y su núcleo de asesores, nos proponen un sistema político al estilo estadounidense cuya figura central sea, no el sistema de partidos sino la presencia del personaje empresarial mediático donde el interés privado siempre rebasa el interés público. Por cierto, dice Sartori en su libro *Homo videns*, lo siguiente:

La televisión influye más cuando más débil es la canalización partidista de la opinión pública. La televisión personaliza las elecciones, en la pantalla vemos personas y no programas de partido. El poder del video es menor cuando el voto se da a lista de partidos y adquiere toda su fuerza cuando el sistema electoral está también personalizado, es decir cuando se vota en colegios uninominales para candidatos únicos. La incidencia de la video política es fortísima en las votaciones americanas y más moderada en las inglesas. La razón es que el sistema de partidos es débil, debilísimo en América mientras que sigue estando fuerte en el Reino Unido.

La videopolítica tiende a destruir el partido organizado de masas, que en Europa ha predominado. El rastreo de votos ya no requiere la organización capilar de sedes de activistas. Berlusconi ha conseguido votos italianos sin

ningún partido organizado a sus espaldas. En las elecciones italianas de 1994 Luca Ricolfi calculó que la televisión había desplazado hacia la derecha más de seis millones de votos. Cuanto más local se hace la política más desaparece la visión y la búsqueda del interés general.

Hasta aquí Sartori y agregamos nosotros: la idea de que la reelección legislativa inmediata evalúa el trabajo del legislador es una falacia. El triunfo o la derrota de un candidato que ya ha sido legislador puede estar fundada en muchas variables, tales como el apoyo de grupos de interés, las coaliciones económicas, los altibajos electorales de los partidos postulantes, la acción de los medios de comunicación, entre otras, y esto no se debe necesariamente al buen o mal desempeño del legislador. La reelección inmediata y la disminución de la representación proporcional tienen como objetivo y resultado posible, facilitar la conformación de mayorías afines al presidente.

Estamos en la transición inconclusa. Apenas acaba de terminar un largo ciclo y ya se pretende cancelar la posibilidad de concluir la transición. Queremos señalar con claridad: no hay democracia sin Parlamento soberano y no hay alternancia sin partidos.

Esos mismos ideólogos, de la derecha empresarial, que criticaban la ausencia de pluripartidismo y la reelección consecutiva del hombre fuerte en el poder en los llamados países del socialismo real, hoy nos proponen un Parlamento con partidos débiles y reelección consecutiva de hombres fuertes en distritos uninominales. Algunos de ellos hablan de eliminar por completo la representación proporcional y no se detienen a observar las consecuencias de dicho propósito. Por ejemplo: para la elección de 1997, si no hubiera habido representación proporcional en el Distrito Federal, el PRD hubiera tenido 38 diputaciones, el PAN la tercera fuerza hubiera tenido dos diputaciones, y el PRI la segunda fuerza electoral no hubiera tenido ningún diputado.

De lo que se trata es, en el esquema que se pretende, que predomine el individuo y el partido pase a formar una franquicia electoral contratada por el personaje.

Tenemos entonces una idea distinta de la reforma que requerimos. Para nosotros el centro de la misma está en el Congreso y en el sistema de partidos. Hay un Congreso que está estrenando su autonomía y comienza a ejercer su soberanía pero necesita un entramado institucional nuevo. En el presidente de la República, hoy en día, está depositado

el 40% de la voluntad popular delegada. En el Congreso está el 100% de la representación. Por eso el presidencialismo difícilmente se puede restaurar. El presidente ya no puede ser, como antes, el eje central de los consensos. En la nueva etapa el eje de la gobernabilidad, de los consensos nacionales, sólo puede ser el propio Congreso, por su representatividad, su pluralidad y porque, a pesar de los debates recientes, al servidor público al que accede con mayor facilidad el ciudadano es el diputado. Asimismo en el Congreso está representada la fuerza de los partidos.

Eso que falta, esa funcionalidad que se extraña, esa armonía de un nuevo sistema político tiene que residir en la corresponsabilidad del Congreso. Aquí no hablamos de que un órgano del Estado esté contra otro. Hablamos de la colaboración institucional entre los órganos, pero no se trata de toda una nueva Constitución o de un nuevo Constituyente. Se trata de aterrizar en reformas específicas y básicas. Algunas de estas pueden ser: uno, la ratificación parcial del gabinete presidencial por el Congreso; dos, el cambio del formato en el informe presidencial que permita el intercambio institucional entre los legisladores y el presidente.

También las comparecencias de los servidores públicos bajo protesta de decir verdad ante las comisiones del Congreso. La aprobación del Plan Nacional de Desarrollo por el Congreso de la Unión. La limitación y la fiscalización del financiamiento privado a los partidos y a los candidatos. El fin de la congeladora de las iniciativas legislativas. Planteamos que todas las iniciativas que se presenten deben ser dictaminadas. Existen cientos de iniciativas que nunca se dictaminan. Aquella que no se dictamine en comisión debe pasar al Pleno para ser votada.

El establecimiento de un periodo anual de sesiones del Congreso con uno o dos meses de receso. El arribo anticipado, a la mitad del año, el proyecto de presupuesto para el ejercicio fiscal del siguiente año. También consideramos el deber de incorporar a la representación pluriétnica y de género en las listas y en las candidaturas de los partidos, y la posibilidad de la convocatoria al referéndum sobre los grandes temas controversiales sobre los temas de carácter legislativo por el Congreso de la Unión.

La estabilidad de la democracia depende de una ruta hacia una República mucho más parlamentaria y una nueva institucionalidad im-

plica el respeto de los pesos y contrapesos de la división de poderes y la obligación que lleve a los órganos del Estado a la colaboración y a la corresponsabilidad.