

Parlamentan... no legislan

En las últimas dos décadas se incrementó notablemente la actividad del Congreso, pero se hizo más difícil aprobar reformas trascendentes

Por Karla Garduño Morán

Ciudad de México (22 mayo 2011).- La ausencia de mecanismos para llegar a acuerdos y crear mayorías legislativas en la pluralidad, el peso de intereses políticos y económicos en el proceso legislativo, el incumplimiento de las agendas de las bancadas y la falta de mecanismos de rendición cuentas son factores que mantienen entrampado al Congreso mexicano.

Académicos y legisladores coinciden en que la principal causa de que las reformas trascendentes no se aprueben en el Poder Legislativo es la falta de un marco legal adecuado a la pluralidad actual, que sustituya al régimen que funcionaba cuando había un partido hegemónico.

El régimen presidencial está desgastado. La facilidad con la que el Presidente procesaba su agenda con un Congreso dominado por su partido político quedó atrás desde que en 1988 el PRI perdió la mayoría calificada en la Cámara de Diputados.

A medida que la Cámara se volvió pluripartidista, la actividad legislativa se incrementó y la participación del Presidente se redujo. Entre 1991 y 2011 el número de iniciativas presentadas en la Cámara de Diputados pasó de 313 en la LV Legislatura a 2 mil 259 en los dos años que lleva la LXI Legislatura, pero el porcentaje aportado por el Ejecutivo disminuyó del 43.1 al 1.1 por ciento.

Aunque el número de iniciativas aumentó más de 600 por ciento, no todo se discute. En la LV Legislatura (1991-1994) los diputados procesaron el 64.2 por ciento de las iniciativas presentadas, mientras que en la LX (2006-2009) sólo procesaron el 29.4 por ciento, y en lo que va de la actual legislatura (2009-2012) apenas han procesado el 8.1 por ciento, según datos del Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación.

Pero no todo lo que se discute se aprueba. En el periodo 1991-1994, cuando el PRI era gobierno y tenía mayoría absoluta en la Cámara (64 por ciento), se aprobó el 96.5 de las iniciativas procesadas, mientras que en la pasada legislatura (2006-2009), con el PAN en el gobierno y como primera fuerza (41.2 por ciento de los diputados), se aprobó el 42.6 por ciento de las iniciativas procesadas.

En el Senado ocurre algo similar. En el periodo 2000-2006 se presentaron mil 188 iniciativas, de las que se procesaron 871 y sólo 216 fueron aprobadas. En lo que va del periodo 2006-2012 se han presentado ya 2 mil 431 iniciativas, se han procesado 960 y se han aprobado 248.

A pesar de esta transformación en la Cámara baja, las reglas del juego legislativo no han tenido modificaciones de fondo. La reforma más trascendente en los últimos años es el nuevo Reglamento de la Cámara de Diputados que se aprobó en diciembre del 2010.

Los resultados del nuevo reglamento todavía no son tangibles. Apenas las iniciativas turnadas en el pasado periodo ordinario de sesiones –de febrero a abril– se procesan bajo las nuevas reglas que le ponen plazos a los dictámenes para que invariablemente pasen por la discusión. Sin embargo, la Cámara de Diputados difunde desde hace dos semanas un spot radiofónico en el que presume que con el nuevo marco legal se agiliza el trabajo legislativo.

Mientras tanto, las reformas consideradas fundamentales por los propios legisladores, como la laboral, la fiscal o la política, se encuentran entrampadas.

Componentes de la parálisis

La politóloga y socióloga del Centro de Investigación y Docencia Económicas, María Amparo Casar, advierte que en México hay una combinación de tres factores que favorecen la parálisis legislativa.

"Primero, un marco institucional que no propicia la construcción de acuerdos entre los poderes Ejecutivo y Legislativo y al interior del Congreso y que tampoco prevé mecanismos para la toma de decisiones en caso de que no se produzcan las mayorías parlamentarias requeridas para aprobar las reformas. Segundo, una Ley Orgánica que alienta la 'morosidad' legislativa a través de procedimientos largos y tortuosos y que no castiga la inacción legislativa. Tercero, la ausencia de una cultura política democrática y de colaboración", señala Casar.

José Antonio Crespo, también del CIDE, considera que la fragmentación de actores políticos y la falta de mecanismos de rendición de cuentas es otro de los elementos que entorpece la negociación y los acuerdos.

"Es una falta de mayorías derivada de un arreglo institucional inadecuado para la realidad política actual. Nuestro sistema presidencialista bicameral funcionaba muy ágilmente cuando había partido hegemónico; de hecho, era una mera formalidad democrática, pero fluía todo lo que venía del Ejecutivo. Conforme se hacen los gobiernos divididos y la alternancia y la pluralidad en el Congreso, entonces tenemos ya no sólo un actor que legisla, ni siquiera dos, sino tres: cada una de las Cámaras y el Ejecutivo, lo cual complica mucho más que se pongan de acuerdo", dice Crespo.

Entre dos mundos

El director de Posgrado de la Universidad Iberoamericana, ex priista y legislador en la LV legislatura, Agustín Basave, advierte que México gravita entre un presidencialismo similar al de Estados Unidos y un sistema de partidos como el europeo donde son más disciplinados, más ideologizados, votan por consigna y tienen dirigencias fuertes.

"En México estamos atrapados en el peor de los mundos posibles políticamente hablando y cuando tienes esta contradicción entre un régimen presidencial y un régimen pluripartidista, pasa que se empantana todo. Cuando tenemos un Presidente de un partido y la mayoría de otro, que es la regla desde 1997, el Presidente trata de hacerle como en Estados Unidos e intenta construir mayorías efímeras, que llevan a agendas legislativas incoherentes, porque pasas una con el PRD y otra con el PRI, pero no son iguales. Los intereses son muy diferentes y acabas con un galimatías", considera Basave.

En este modelo combinado donde las reformas están siendo casi imposibles, lo urgente es hacer un cambio total de régimen que se adapte a la realidad mexicana. Cambiar al parlamentarismo, sentencia Basave, sería la madre de todas las reformas.

"En este país, y esto es fundamental, ningún partido puede gobernar solo. Ante esa realidad, creemos los incentivos y las reglas para gobernar en coalición. El régimen parlamentario te obliga a coligarte cuando no tienes mayoría en el parlamento, pero te coligas con base a programas consensuados, de cara a la sociedad", apunta el académico.

Mayorías y pluralidad

Lorenzo Córdova, académico del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, señala que el reto no es la creación de mayorías –porque éstas podrían formarse artificialmente con instrumentos como la cláusula de gobernabilidad–, sino la generación de acuerdos respetando la pluralidad.

"No hay mayorías porque los ciudadanos con nuestro voto decidimos que no hubiera. Es una realidad derivada

del intenso pluralismo de una sociedad. El problema es la generación de acuerdos, porque en toda democracia las mayorías se construyen mediante el acuerdo, no mediante la ingeniería electoral. Si nos tomamos en serio la necesidad de generar mayorías en respeto de los principios y de las normas de funcionamiento del régimen democrático, lo tenemos que hacer propiciando y generando los incentivos institucionales para inducir el consenso", dice Córdova.

La incapacidad para generar estos consensos no es el único factor que tiene entrampado el trabajo en la Cámara de Diputados, aclara el académico. La participación de actores ajenos a la discusión legislativa también se está convirtiendo en un riesgo.

Como pocas veces, considera, hay una serie de intereses políticos y privados que tienen un peso particular en esta Cámara, especialmente en el caso de los gobernadores.

El mexiquense Enrique Peña Nieto, por ejemplo, ejerce una doble presión sobre la bancada priista debido a sus aspiraciones para obtener la candidatura del PRI a la Presidencia de la República. Los sindicatos también influyen en el tricolor, que paró la reforma laboral para no quedar mal con los distintos gremios.

En el Partido Verde Ecologista de México se habla de una telebancada, afin a los consorcios televisivos.

En el PRD y el PAN los distintos aspirantes a la Presidencia también dividen a las bancadas. De un lado están los perredistas cercanos a Andrés Manuel López Obrador y por el otro los llamados "Chuchos", allegados al ex dirigente del partido, Jesús Ortega. En el PAN, en la Cámara de Diputados opera una presidenciable: Josefina Vázquez Mota, mientras que en el Senado influye otro: Santiago Creel.

"Es un elemento de contaminación adicional para la discusión de los temas. Es decir, ya no se trata solamente de representación de los intereses de sus representados, sino también de la representación de intereses o 'corporados' o políticos, eventualmente de gobernadores, los que están gravitando en la discusión parlamentaria", dice el académico.

Si estos intereses avanzan en la Cámara baja y alcanzan también la Cámara alta, el riesgo es que se convierta en una Cámara similar al Senado de Estados Unidos, que representa más a los intereses corporativos y los poderes fácticos que a los ciudadanos.

"Hoy ya hay varios partidos que actúan más como franquicias o que reservan cuotas para estos grandes grupos de interés, ofrecen espacios de representación popular al mejor postor", añade Córdova.

Agendas sin cumplir

El desgaste del Congreso y su incapacidad para construir acuerdos en el Poder Legislativo fueron evidentes en los últimos días del segundo periodo ordinario de sesiones del segundo año de ejercicio.

En la última semana, del 26 al 29 de abril, se programaron 825 asuntos, aunque al final sólo se abordaron 464, un promedio de 116 diarios, cuando la media en una sesión regular es de 62 asuntos abordados.

Sólo el último día, el 29 de abril, se habían programado 205 asuntos, de los cuales se atendieron 195 en una sesión de siete horas, cuando normalmente duran entre 3.5 y 4 horas.

Pero la mayoría fueron trámites; sólo se discutió una reforma constitucional para incluir en la Carta Magna el derecho a la alimentación, dos reformas a leyes secundarias y cinco puntos de acuerdo. Lo demás fueron turnos a comisiones de iniciativas o proposiciones y dictámenes de primera lectura.

Entre los temas desechados había dictámenes urgentes que ya estaban consensuados. Fue la suerte de las reformas al Cofipe en materia de delitos electorales que aprobó la Comisión de Justicia y cuyo dictamen se presentó a primera lectura el pasado 28 de abril para hacer la declaratoria de publicidad.

Al día siguiente estaba agendada su discusión en el pleno, pero en el último momento la ex presidenta del PRI, Beatriz Paredes, pidió bajarla de la orden del día porque no se había consultado a la Comisión de Gobernación a la que ella pertenece, según cuenta uno de los integrantes de la Comisión de Justicia.

Según el nuevo reglamento, el dictamen debe presentarse a discusión al menos dos sesiones ordinarias después de que se hace la declaratoria de publicidad, por lo que todavía es posible discutirla al iniciar el siguiente periodo ordinario el 1o. de septiembre; sin embargo, el plazo para que se puedan hacer modificaciones al Cofipe antes del proceso electoral del 2012 vence la primera semana de julio.

En todo caso, y si se respeta el reglamento, el dictamen tendrá que ser discutido en el pleno. El resto de los temas pendientes a los que se habían comprometido los partidos políticos en sus agendas legislativas se quedó fuera de la orden del día porque ni siquiera se habían podido dictaminar.

En enero, antes de iniciar el periodo, el PRI y el PAN coincidieron en impulsar una reforma fiscal y una laboral, en trabajar en la minuta de la Ley de Seguridad Nacional que envió el Senado en abril del 2010, en acompañar a la Cámara alta en la reforma política y en cumplir con el nombramiento de los tres consejeros del IFE que suplirán a los que dejaron el cargo en octubre.

Las reformas fiscal y laboral fueron sepultadas antes de terminar el periodo, pero el resto de los temas se esperaba que fueran subsanados en los últimos días de sesión.

En todos los casos se ha señalado al PRI como el responsable de frenarlos. La reforma laboral la detuvo porque no contaban con el apoyo de los sindicatos (Enfoque, 1o. de mayo 2011); la Ley de Seguridad Nacional no se dictaminó porque al interior del tricolor no hubo acuerdos; la reforma política no quisieron aprobarla en 72 horas porque no se incluían las propuestas del gobernador del Estado de México, y en el nombramiento de los consejeros del IFE no se pudo llegar a acuerdos porque el PRI alega su derecho a imponer dos de los tres nombramientos.

Javier Corral, presidente de la Comisión de Gobernación, afirma que la propuesta de dictamen de la Ley de Seguridad Nacional estaba lista desde abril del 2010, previo a su aprobación en el Senado, pero el PRI decidió frenar la minuta y para eso la turnó a cinco comisiones, donde el dictamen sería más difícil de negociar. En un año, las comisiones, tres de las cuales están presididas por priistas y dos por panistas, no pudieron reunirse para dictaminar.

Lo que avanzó fue un documento de trabajo que elaboraron los priistas en colaboración con las Fuerzas Armadas que, según varios legisladores, se pretendía dictaminar sólo a través de la Comisión de Defensa Nacional. Sin embargo, ante la negativa de Corral a declinar el turno de la minuta, se frenó la propuesta priista que había sido rechazada por organizaciones defensoras de los derechos humanos.

"Ahora el PRI tiene mayoría absoluta por sí mismo en la Cámara de Diputados y tiene mayoría en las mesas directivas, y ésta es la Cámara del gran atorón histórico, nunca había visto a la par del deterioro político en el debate la prepotencia con la que ha actuado el PRI en materia del dictamen legislativo. No se aprueba nada, ni las iniciativas que presentan los del PRI las aprueban porque las presentan sólo para quedar bien en términos de opinión pública pero en realidad no quieren legislar. Entonces, ¿para qué quieren mayoría?, si la tienen y no sale nada", cuestiona el panista.

Pero en el PRI se niegan a hablar de reformas frenadas. David Penchyna, uno de los principales operadores del

tricolor en la Cámara y vocero del CEN, dice que si no se ha dictaminado la Ley de Seguridad Nacional es porque la Comisión de Gobernación no se ha puesto a trabajar en ello.

En el caso de la reforma política, aprobada por el Senado el 27 de abril y retenida en la Cámara de Diputados para su revisión, Penchyna defiende el derecho a corregir la minuta impulsada por los senadores de su partido.

"La función bicameral de una Cámara de origen y una Cámara revisora para eso está hecha, si no nos gusta ese sistema, entonces debatamos si queremos cambiar el sistema bicameral de este país, pero no acepto que haya una reforma trabada por el PRI", dice Penchyna.

El legislador defiende la inclusión de la cláusula de gobernabilidad propuesta por el PRI en marzo del 2010, pero esa iniciativa tampoco se ha dictaminado en las comisiones de Puntos Constitucionales y Distrito Federal, a las que se turnó.

En esta disputa, el PRD –que tiene el 16 por ciento de representación– pretende jugar el rol de conciliador. Desde que terminó el periodo ordinario de sesiones, el dirigente del partido, Jesús Zambrano, y los coordinadores del Senado, Carlos Navarrete, y de la Cámara de Diputados, Armando Ríos Piter, han apelado públicamente al PRI y al PAN para agendar un periodo extraordinario.

Pero para que exista un extraordinario deben existir dictámenes para trabajar. Lo que Ríos Piter propone es que se agilicen los dictámenes en las comisiones en materia electoral y se propongan aprobarlo antes de que termine el plazo constitucional para ese tipo de reformas, en un periodo donde podrían discutirse también la reforma política, el nombramiento de los consejeros del IFE y la Ley de Seguridad Nacional.

"Si eso se traba y exhibe una falta de voluntad política, porque exista un grupo parlamentario que decididamente está bloqueando, quedará muy claro quién está tratando de hacerlo y deberemos hacer que pague el costo político y ciudadano de estar impidiendo que se avance en esos temas", dice Ríos Piter.

Copyright © Grupo Reforma Servicio Informativo

ESTA NOTA PUEDES ENCONTRARLA EN:
<http://www.reforma.com/enfoque/articulo/1215152/>
Fecha de publicación: 19-May-2011