MANDATO PARLAMENTARIO Y SUBORDINACIÓN IMPERATIVA

Eduardo Nava Hernández

Resumen

El debate del incremento al impuesto al valor agregado (IVA) del 10 al 15% en 1995, en el contexto de la crisis económica, dio ocasión para discutir el tema del mandato parlamentario en torno a la actuación del Congreso mexicano. Mientras que muchos ciudadanos aspiraban a ejercer sobre sus diputados un mandato directo, los miembros del partido mayoritario gubernamental alegaron dar un voto de conciencia en bien del país. En realidad, pusieron en evidencia los mecanismos de subordinación del Congreso al Poder Ejecutivo y las limitaciones del parlamentarismo mexicano.

Abstract

The debate on the increase to added value tax (IVA) from 10 to 15%, in 1995, within the context of the economical crisis gave us, the opportunity to discuss the subject of parliamentary order regarding the proceedings of the Mexican Congress. While many citizens aspired to exert direct command of their Congress men, the members of the goverment party adduced giving a conscientious vote for the well being of the country. In fact they made evident the mechanisms of Congress subordination to the Executive power and the limitations of mexican parliamentarism.

La mañana del 16 de marzo de 1995 un grupo de vecinos del VIII distrito electoral del D. F., se presentó ante el domicilio del diputado priísta por esa demarcación, Jesús Rodríguez y Rodríguez. Al día siguiente se votaría en la Cámara de Diputados la polémica modificación para elevar el

Impuesto al Valor Agregado (IVA) en un 50 por ciento. El grupo portaba mantas y carteles en los que se exigía que su representante votara en contra del incremento.

Durante más de dos horas los manifestantes, muchos de ellos elegantemente vestidos, clamaron a gritos para que saliera el diputado. Desde el micrófono expresaban su deseo de darle la oportunidad de explicar directamente a sus representados el porqué de los incrementos a los impuestos y a los precios. Adentro, el diputado y su familia se negaban a asomarse hasta que, quizás por cansancio, el legislador salió y, nervioso, escuchó las demandas de sus electores. A falta de un mayor compromiso, se limitó a responder que en la inminente sesión cameral “votaría de acuerdo con su conciencia”.

No satisfechos con la elusiva respuesta, los vecinos habrían de llevar al día siguiente su exigencia hasta el mismo recinto de la Cámara de Diputados. En una gran manta con la que persiguieron a su representante se podía leer:

DIP. JESÚS RODRÍGUEZ Y RODRÍGUEZ (PRI).

No es justo que el gobierno pida sacrificios sin antes aceptar sus propios errores.

Como nuestro representante en la H. Cámara de Diputados,
LE EXIGIMOS VOTAR EN CONTRA DEL INCREMENTO

A LOS IMPUESTOS.

Ciudadanos del VIII Distrito

Todo fue inútil. Esa noche Rodríguez y Rodríguez, al igual que sus compañeros de partido (con la excepción del diputado Alejandro Rojas Díaz Durán), votó a favor del impopular incremento impositivo y, probablemente, celebró con ellos el haber logrado en virtud de su mayoría parlamentaria, con 290 votos a favor (todos del PRI) y 173 en contra, el incrementar los ingresos estatales gravando más el consumo de la población.

El de Rodríguez y Rodríguez fue tan sólo un episodio entre muchos otros en que los ciudadanos se dirigieron a sus representantes parlamentarios a través de cartas, telegramas, desplegados de prensa y otros medios para intentar que rechazaran las impopulares medidas fiscales. En el caso de los legisladores priístas, tales exigencias cayeron en el vacío; pese a la

multiplicidad de las opiniones contra el alza impositiva, una vez más quedó de manifiesto la vigencia de los métodos de disciplina de los diputados a las directrices de su partido y de la Presidencia de la República. El debate sobre el IVA, dentro y fuera de las cámaras legislativas, resultó ser una ocasión privilegiada para analizar las prácticas efectivas del parlamentarismo mexicano y su vinculación con la sociedad a la que formalmente representa. En este ensayo, a través del análisis del caso, se examinan esas prácticas y las distancias que las separan o aproximan a las teorías clásicas del sistema representativo.

I. Tres lógicas de mandato

Con su movilización, los vecinos de Las Lomas —y otros muchos por diversas vías— actualizaron sin saberlo, en las condiciones del debate en turno, el viejo problema de la representación y el mandato parlamentario. Pocas veces los ciudadanos del país habían planteado de manera tan directa a sus representantes la exigencia de escucharlos y de atender sus demandas, que de manera casi unánime coincidían en un punto: rechazar el incremento al IVA del 10 al 15 por ciento.

El razonamiento de los electores les indicaba que los diputados deberían representar en las Cámaras los intereses de los ciudadanos de sus respectivos distritos o estados. La argumentación que el diputado del VIII distrito y otros como él esgrimieron para eludir los cuestionamientos apelaba en cambio al voto de libre conciencia de cada uno de los legisladores en tanto intérpretes legítimos de un interés nacional colocado por encima de las conveniencias particulares. Pero la lógica que se impuso en los priístas no fue ésa sino la de los conocidísimos procedimientos de disciplina partidaria férrea y sometimiento al poder presidencial. El debate sobre el IVA confrontó entre sí tres lógicas, dos de ellas basadas en derechos alternativos y contrapuestos y una en la estructura y las reglas reales del poder. Los ciudadanos aspiraban a ejercer sobre los legisladores un mandato directo, mientras que éstos invocaban la vieja tradición liberal de la responsabilidad individual y el voto de conciencia; en reali-

dad, el problema se resolvió sobre la base de los mecanismos de dependencia del Poder Legislativo a la racionalidad de las fracciones partidarias y, en particular, de la mayoría parlamentaria al Ejecutivo.

II. Del mandato imperativo al mandato representativo

El problema es clásico. La representación del ciudadano en el gobierno es el primer fundamento de la democracia moderna, y el órgano legislativo es, precisamente, su expresión. La representación, se podría decir con diversos autores, es la función básica del parlamento, de la cual se derivan o a la que se refieren todas las demás.¹ No a otra cosa se referían los autores contractualistas cuando concebían la sociedad política y, en particular, el Parlamento, como una *delegación* encargada de dictar las leyes para la protección y beneficio de los individuos en comunidad.²

Para el liberalismo decimonónico, el principio que da sustento a la representación parlamentaria es el de la *propiedad*. El sufragio censatario garantizaba que el Parlamento actuara precisamente como una comisión de quienes tienen determinados intereses en la sociedad. Según Schmitt, ello se basa en el principio de que quienes pagan impuestos deben estar representados, más aún por ser el propio órgano parlamentario el encar-

¹ Cfr. Maurizio Cotta, "Parlamento", en Norberto Bobbio y Nicola Matteucci (coords.), *Diccionario de política*, vol. 2, México, Siglo Veintiuno Editores, 1985.

² John Locke, por ejemplo, escribía: "la ley primera y fundamental de todas las comunidades políticas es la del establecimiento del poder legislativo, al igual que la ley primera y básica natural (...) es la salvaguardia de la sociedad y de cada uno de sus miembros (...) Ahora bien, el poder legislativo supremo (...) permanece, a pesar de que sea el supremo poder de cualquier Estado, sometido a las restricciones siguientes: en primer lugar, no es ni puede ser un poder absolutamente arbitrario sobre las vidas y los bienes de las personas. No siendo sino el poder conjunto de todos los miembros de la sociedad, que se ha otorgado a la persona o asamblea que legisla, no puede ser superior a la que tenían esas mismas personas cuando vivían en estado de Naturaleza, antes de entrar en sociedad. (...) No puede, pues, el legislador sobrepasar ese poder que le entregan. El poder del legislador llega únicamente hasta donde llega el bien público de la sociedad. Es un poder que no está enderezado a otra finalidad que la de la salvaguardia, y no puede por esa razón poseer el derecho de matar, esclavizar, o empobrecer deliberadamente a sus súbditos." *Ensayo sobre el gobierno civil*, México, Ediciones Gernika, 1995, pp. 125-127.

gado de aprobar los impuestos y el presupuesto nacional. El órgano legislativo no actúa sólo como *representación nacional*, sino como *representación de intereses*.³

En sus aspectos esenciales, ese principio no pierde su vigencia al superarse el sistema censatario e implantarse el sufragio universal. La ampliación del sufragio obliga al candidato a legislador y al partido que lo postula a hacer campaña entre los votantes ofreciendo una plataforma y compromisos para con los diversos sectores de la población.

No hay nada de extraño, entonces, en que el ciudadano-contribuyente común espere ver defendidos sus intereses por quienes le deben la elección al cargo. La lógica ciudadana espontánea percibe como un contrasentido el que sus propios representantes parlamentarios asuman medidas que afecten a los electores. Sobre todo cuando se trata de temas que impactan la vida social y tienden a asumirse de manera altamente politizada, los votantes esperan ver reducida la distancia entre representantes y representados, ejerciendo un mandato directo por delegación o, como se le conoce técnicamente, un *mandato imperativo*.

Es cierto que en el parlamentarismo moderno el mandato imperativo se encuentra en descrédito. Originado en los parlamentos medievales donde los representantes eran delegados *de facto* de los municipios o corporaciones que los elegían, se le contrapone la idea del contrato social. Es superado prácticamente durante la Revolución Francesa al transformarse los Estados Generales en Asamblea Nacional. Para romper con un mandato que obstaculizaba llegar a cualquier acuerdo y que era la expresión del corporativismo del antiguo régimen, la burguesía liberal representada en el Tercer Estado, proclama no sólo al Parlamento en su conjunto sino a cada uno de los diputados que lo componen como representantes de la Nación, y ya no de las corporaciones o demarcaciones distritales por las que habían sido electos.

El moderno Parlamento burgués, a diferencia de las asambleas medievales, es concebido como la representación del interés general, en el senti-

³ Carl Schmitt, *Teoría de la Constitución*, Madrid, Alianza Editorial, 1982, pp. 289 y ss.

do rousseauniano, el cual no reconoce partidos ni intereses de grupo o facción.⁴

Pero si bien esta concepción habrá de consagrarse en el modelo liberal de la democracia parlamentaria, no deja de ser una ficción política criticada desde el propio campo del liberalismo democrático. Para Hans Kelsen, explica Fernández Segado,

Si no hay ninguna garantía jurídica de que la voluntad de los electores sea ejecutada por los funcionarios electos, y éstos son jurídicamente independientes de los electores, no existe ninguna relación de representación o de mandato. Si, pese a ello, se insiste en caracterizar al Parlamento de la democracia moderna como órgano "representativo" (...) es con base en la conveniencia de preconizar una ideología cuya función es ocultar la situación real (...) en realidad, la función del pueblo (...) se encuentra limitada a la creación del órgano Legislativo.⁵

Por otra parte, y porque desde luego así conviene a los representantes populares, la relación directa entre representante y representados es invocada para fundamentar la inviolabilidad del diputado y su irrevocabilidad.⁶ Casi por doquier se ha impuesto el criterio de que la revocación por el gobierno, o promovida por los partidos o fracciones parlamentarias en los casos de militantes que reniegan de su partido de origen o a los que se expulsa por indisciplina, es improcedente. Andrés Ollero cita, por ejemplo, la jurisprudencia establecida por el Tribunal Constitucional español. Éste reconoce "la facultad (de los partidos) de presentar candidaturas", y el hecho de que "la decisión del elector es así producto de una motivación compleja que sólo el análisis sociológico concreto permitiría, con mayor o menor precisión, establecer en cada caso". Sin embargo, el aspecto decisivo sería "la presunción de que la voluntad del representante

⁴ Cfr. Francisco Fernández Segado, "Partidos políticos, representación parlamentaria e interdicción del mandato imperativo", en VV.AA., *El poder legislativo en la actualidad*, México, 1994, pp. 288-293.

Ibid., p. 293.

⁶ Carl Schmitt, *Teoría de la Constitución*, Madrid, Alianza Editorial, 1982.

es la voluntad de los representados” y de que, por tanto, “una regulación legal que sea contraria a la naturaleza de la representación violará también por ello el derecho del representante a permanecer en el cargo”. En consecuencia, la revocación “no puede depender de una voluntad ajena a la de los electores, y eventualmente a la del elegido”.⁷

La Constitución mexicana no contempla el caso de indisciplina o renuncia a la fracción partidaria como causa de anulación del mandato. Sólo prevé la revocación del cargo en el caso de no presentarse el legislador dentro de los primeros treinta días del periodo de sesiones (artículo 63). No es explícita, por lo demás, en cuanto a la naturaleza de la relación entre el representante y sus representados, pero si seguimos el razonamiento del Tribunal Constitucional español, el principio de vinculación directa entre el legislador y sus electores estaría sobrentendido en el principio de inviolabilidad consagrado en el artículo 61, en su irrevocabilidad y en la práctica del Poder Legislativo.

III. Del mandato representativo al parlamentarismo no representativo

En cambio, sí es explícito en el artículo 51 de la Constitución mexicana el carácter de los diputados: “La Cámara de Diputados se compondrá de *representantes de la Nación* electos en su totalidad cada tres años”. Aquí, la representación no tiene el carácter de una delegación por mandato directo de los electores, sino el de una relación con el interés de la Nación que se da por supuesto.

Carl Schmitt considera la tesis de que el Parlamento representa a toda la Nación y, por tanto, de la independencia de los diputados con respecto de sus electores, como un principio ideal del sistema parlamentario.⁸ No basta con la inviolabilidad como garantía de seguridad personal al legisla-

⁷ Andrés Ollero, “La función actual del poder legislativo”, en VV. AA., *El Poder Legislativo en la actualidad*, *op. cit.*, pp. 42-43.

⁸ Carl Schmitt, *Teoría de la Constitución*, *op. cit.*

dor, sino que se le concede también un mandato representativo, es decir, fiduciario. En éste, se supone que la única guía a la que obedece el legislador es su personal percepción del interés de la Nación en general y de sus representados en lo particular. Es la idea que Burke expresaba en 1774 en su *Discurso a los electores de Bristol*, donde presentaba el papel de los representantes como una labor de “razón y juicio” al servicio del “bien general” y donde el único mandato del representante es su percepción del bien y la razón generales y de los intereses de la sociedad como totalidad. A esa concepción corresponde la vetusta idea del parlamentarismo como un “gobierno por discusión”, donde del libre debate surgen las mejores ideas y las posturas más convenientes para la Nación.

Dicha forma de representación en tanto que consagra la distinción entre representantes y representados, se opone a la democracia del pueblo.⁹ Y en ese punto coinciden con Burke Carl Schmitt e incluso Max Weber, para quien la democracia parlamentaria constituye el mejor antídoto contra el “diletantismo político” y contra las implacables tendencias a la burocratización; pero también una fórmula para impedir que las masas llegaran al poder: el órgano parlamentario rescata las necesidades del pueblo pero no da a este acceso real al poder.¹⁰

⁹ Burke “Repudió la idea del distrito como unidad numérica o territorial y la de la representación como algo que implicase la posesión del sufragio por una parte considerable de la población representada. Negó que los ciudadanos en cuanto tales estuviesen representados y que las mayorías numéricas tuvieran alguna importancia real en la formación de la opinión madura del país. La representación virtual, esto es, la representación ‘en la que hay una comunión de intereses y una simpatía de sentimientos y deseos’, tenía, a su juicio, la mayor parte de las ventajas de la representación mediante una elección real y estaba libre de muchos de sus inconvenientes. En resumen, Burke concebía el gobierno parlamentario como dirigido por una minoría compacta, pero que buscaba el bien público, a la que en general el país estaba dispuesta a seguir, y en el cual el parlamento era ante todo un lugar donde se podía criticar a los líderes de esa minoría y donde su partido podía exigirles responsabilidad, pero en interés de todo el país. (...) Una vez elegido, el parlamentario es responsable del interés total de la nación y del imperio y debe a sus electores su mejor juicio libremente aplicado, tanto si está de acuerdo con el de ellos como en el caso contrario. Como dijo Burke, un diputado no aprende de sus electores los principios del derecho y el gobierno.” George H. Sabine, *Historia de la teoría política*, México, Fondo de Cultura Económica, 1975, p. 448. Cfr. también F. Fernández Segado, “Partidos políticos...”, *op. cit.*, pp. 289, y Maurizio Cotta, “Representación política”, en Norberto Bobbio y Nicola Matteucci (coords.), *Diccionario de política*, vol. 2, México, Siglo Veintiuno Editores, 1985.

¹⁰ Cfr. Bertha Lerner, *Democracia política o dictadura de las burocracias. Una lectura de Max Weber con miras al porvenir*, México, UNAM-Fondo de Cultura Económica, 1993, p. 45.

La justificación del mandato representativo es, sin embargo, primordialmente práctica. Radica en la necesidad de superar la atomización de los múltiples intereses particulares, y en la imposibilidad de contar con la opinión consensada de los representados en torno a todos los problemas a discutir.

Esta idea de la representación no deja de ser problemática. Ya hemos visto la opinión de Kelsen para quien el mandato representativo disuelve el vínculo mismo de representación. El propio Schmitt, al subrayar su carácter de principio ideal, reconoce que la representación fiduciaria que otorga al Parlamento como unidad y a cada diputado en lo particular un *status* de autonomía frente a sus electores se contrapone con la representación del interés de los propietarios y con determinadas necesidades particulares del ciudadano. Hay una contradicción entre la moderna teoría constitucional y el sentido común del ciudadano que entiende, con razón o sin ella, que el sufragio compromete al elegido con la defensa del interés particular de sus electores.

Por eso Weber, con una visión más moderna, reclamaba del sistema parlamentario dos cosas: primero, que en él fuesen atendidas las *necesidades materiales* de las masas, tales como vivienda, trabajo, salarios, etcétera, no con criterios clasistas sino populares; y segundo, que el parlamentarismo sirviera para educar al pueblo en la participación política. La democracia parlamentaria no es el gobierno del pueblo; ni siquiera es la democracia verdadera, pero en la moderna sociedad de masas debe, al menos en estos dos sentidos, servir al pueblo. Si el parlamento se convierte en la representación de un grupo pequeño, una camarilla que da la espalda a las necesidades populares, estamos frente a un acto de verdadera traición¹¹ que, en la práctica parlamentaria real, se efectiviza con más frecuencia de lo que el propio Weber temía.

¹¹ Cfr. Bertha Lerner, *op. cit.*, pp. 34-35.

IV. De la crisis del parlamentarismo al sistema de partidos

La mayoría de los autores en el siglo XX coincide en diagnosticar una crisis de la representación liberal. De hecho, la estructura y la dinámica del sistema parlamentario actual en modo alguno permiten definirlo como un “gobierno por discusión” en el que el parlamentario participe con argumentos racionales y mente abierta para convencer o dejarse convencer en el debate.

La situación del parlamentarismo —afirma Carl Schmitt, no sin cierta desazón— es hoy tan crítica porque la evolución de la moderna democracia de masas ha convertido la discusión pública que argumenta en una formalidad vacía. (...las) definiciones, en las que aparece el parlamentarismo esencialmente como *government by discussion*, deberían ser consideradas también como “enmohecidas”.¹²

La crítica de Carl Schmitt, pese a estar referida a una fase de crisis del parlamentarismo en Alemania y conducir a una descalificación global de las formas parlamentarias de gobierno, no deja de ser interesante. Schmitt fue uno de los primeros en percibir el cambio operado en la dinámica parlamentaria con la constitución formal o virtual de un Estado de partidos. Según el tratadista alemán, el desarrollo de la democracia de masas conduce a la crisis del parlamentarismo y la democracia liberal, pues pone de manifiesto en el orden político las desigualdades sociales y rompe con la homogeneidad que es necesaria para la democracia verdadera. Ésta, razona, puede estar basada en la exclusión de lo que es desigual, pero no incorporar en su lógica interna las enormes inequidades contenidas en la sociedad. La democracia liberal habría funcionado bien mientras pudo segregar a las masas populares, pero resulta inadecuada a las necesidades políticas de éstas. Si la justificación política del sistema par-

¹² Carl Schmitt, *Sobre el parlamentarismo*, Madrid, Ed. Tecnos, 1990, pp. 9, 11.

lamentario ha sido el representar la *confianza* del pueblo, concluye Schmitt, esta confianza se puede expresar no sólo en un órgano colectivo de deliberación, sino también en un individuo elegido por aclamación —para Schmitt, la única forma verdadera de expresión de la voluntad popular, muy distinta de la sumatoria de voluntades particulares que es el sufragio. El cesarismo es también democrático. Esta última conclusión, extraída cuando Schmitt ya tenía a la vista el gobierno fascista de Mussolini, lo lleva a coincidir en gran medida con la forma política que Max Weber había visto como alternativa a la democracia parlamentaria: una *democracia plebiscitaria* donde un líder con rasgos excepcionales se entroniza en el poder en virtud del apoyo activo de las masas.¹³

Más allá de sus conclusiones radicalmente antiparlamentarias, el diagnóstico de Schmitt mantiene su validez en por lo menos un aspecto: el protagonismo de los partidos en el Legislativo produce una transformación sustancial que virtualmente anula la idea de parlamento del siglo XIX. La crisis del parlamentarismo deliberativo se corresponde con la conformación del moderno *Estado de partidos*, el fortalecimiento por doquier del Ejecutivo en detrimento de los equilibrios de poderes y la modificación de las formas tradicionales de representación.

El surgimiento de los partidos socialistas como partidos de masas en el último cuarto del siglo pasado vino a modificar la práctica de un parlamentarismo de *notables* dotados de un mandato libre y que rendían cuentas sólo a su propia conciencia. La vida partidaria se hace ahora estable y permanente, con un cuerpo de funcionarios profesionales, un programa ideológico y político bien definido y una relación organizativa directa con las masas más allá de los procesos electorales. La extensión del sufragio y el nuevo tipo de partido obrero modificaron también a los partidos de la burguesía, forzándolos a abrirse y a reorganizarse a semejanza de los partidos socialistas.¹⁴ Se da lugar al actual *Estado de partidos*.

La robustecida presencia de los partidos (hoy ya fuertemente cuestio-

¹³ Cfr. Bertha Lerner, *op. cit.*, pp 47 y ss.

¹⁴ Véase, por ejemplo, la síntesis de Anna Oppo, "Partidos políticos", en N. Bobbio y N. Matteucci (coords.), *Diccionario de política*, vol. 2, *op. cit.*, pp. 1183-1192.

nada desde diversos sectores de la sociedad civil en los más diversos países) permite organizar las voluntades colectivas en torno a ideologías, programas y principios, incorporar a las masas a la política, dinamizar la vida social y atenuar la separación entre Estado y sociedad civil. Pero también modifica drásticamente las formas democrático-liberales de representación. Con razón, Andrés Ollero plantea como un dilema la necesidad del sistema representativo de optar “entre el protagonismo de los parlamentarios o el de los partidos”.

Optando por el de los primeros —estrechamente vinculados a sus representados, con los que se mantendrían en continuo diálogo— se dificulta la cohesión de las mayorías necesarias para brindar al gobierno apoyo parlamentario, especialmente imprescindible en sistemas no presidencialistas. La opción por el protagonismo de los partidos amenaza con convertir al parlamentario en una mera ficha colocada sobre el tapete, disponible para la estrategia de quienes realmente protagonizan el juego.¹⁵

Esa paradoja se desdobra en una más: la del sujeto en el que recae jurídicamente la elección. En los sistemas donde la elección se hace por medio de “listas” partidarias (o por el sistema mixto vigente en México),¹⁶ el

¹⁵ Andrés Ollero, “La función actual del...”, *op. cit.*, pp. 38-39. Maurizio Cotta establece dos “secuencias tipo” en la representación parlamentaria contemporánea: 1. Electores-partidos-representantes individuales. 2. Electores-representantes individuales-partidos. “En la primera secuencia, hoy la más importante, la relación primaria se establece entre los partidos y el electorado: es directamente la ‘imagen partidista’ que es presentada al juicio electoral y es sobre ella que se ejerce el control. Los representantes individuales tienen un papel casi ejecutivo. En la segunda secuencia, menos importante pero no insignificante, son en cambio éstos quienes constituyen un canal representativo entre el electorado (...) y los partidos (...). En ambos casos, de cualquier manera, el papel de los representantes debe estar relacionado al de los partidos. El núcleo fundamental de la representación está en la ‘responsabilidad’ periódica a que están sujetos los actores políticos en competencia (los partidos)”. “Representación política”, *op. cit.*, p. 1431.

¹⁶ La reforma constitucional de 1977 estableció el procedimiento mixto, compuesto por trescientos diputados de elección uninominal o distrital, más cien de representación proporcional a distribuirse entre los partidos minoritarios que, obteniendo el 1.5 % o más de la votación nacional, pero sin haber ganado más de sesenta distritos por la vía de mayoría relativa. Inicialmente, se aplicó un mecanismo de voto de dos boletas, que fue eliminado en 1986, al mismo tiempo que se ampliaba a doscientos el número de curules de representación proporcional y se daba participación en éstas al partido

ciudadano vota no por candidatos sino por partidos. Éstos definen las listas, procesan la voluntad colectiva de los ciudadanos y aparecen como los protagonistas reales del proceso de elección.¹⁷ Sin embargo, la titularidad de las diputaciones pertenece a los candidatos elegidos, y no a los partidos políticos.¹⁸ Es ésta una paradoja que no ha dejado de producir conflictos entre partidos y representantes, sobre todo en los casos de indisciplina del legislador o, en el extremo, su renuncia y adhesión a otro partido o grupo parlamentario. En la gran mayoría de los casos, el parlamentario mantiene la *irrevocabilidad* de su cargo.

En México, es con la reforma de 1977 al artículo 41 de la Constitución que por primera vez se reconoce a los partidos como “entidades de interés público” que:

tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

En virtud de ese reconocimiento, los partidos políticos nacionales disfrutan de las prerrogativas fijadas por la ley: participación en elecciones federales, estatales y municipales, financiamiento público y uso permanente (aunque siempre restringido) de los medios de comunicación. Empero, en el caso del legislador individual subsiste la figura de “representante

mayoritario. En la actualidad, la votación por medio de una sola boleta determina el resultado tanto del triunfador por mayoría relativa (uninominal), como la distribución de las posiciones plurinominales entre los partidos. Es decir, se vota simultáneamente y en un mismo acto por candidatos y por listas partidarias.

¹⁷ Un análisis conciso de los efectos del sistema de listas y la representación proporcional puede encontrarse en Giovanni Sartori, *Ingeniería constitucional comparada*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.

¹⁸ Javier García Roca, “Parlamento y partidos políticos: de cómo limitar al soberano (una reflexión desde el ordenamiento español)”, en VV.AA., *El poder legislativo en la actualidad*, op. cit., pp. 272-273.

de la Nación”. Sólo por excepción tal legislación ha sido fuente de conflictos entre los legisladores y sus partidos; pero esa dualidad sí explica, al menos en parte, el dislocamiento entre la teoría parlamentaria y la práctica efectiva de nuestro cameralismo. Lejos de ejercer su autonomía y asumirse como legítimos intérpretes de los sentimientos de la Nación, los legisladores actúan conforme a los lineamientos de sus partidos y, en el caso de los miembros del partido oficial, según las directrices del Ejecutivo.

En resumen, los regímenes parlamentarios contemporáneos y en general en los Estados de partidos es ya insostenible la concepción del parlamento como representante de una voluntad general nacional supuestamente preexistente. En las modernas democracias de masas

El partido funciona, debería funcionar, como catalizador de aspiraciones no sectoriales —explica Norberto Bobbio— y, mediando entre elector y diputado, debería despersonalizar la relación. (...) la disciplina de partido (...) es el sustituto del mandato imperativo. Se puede decir (...) que en un sistema de partidos organizados, donde se considera mandante no al elector individual, sino al partido, el mandato imperativo existe ya de hecho (...).¹⁹

Pero si los partidos desempeñan un papel tan determinante, puede hablarse con atingencia de una crisis del mandato representativo típico del parlamentarismo liberal. En general, los legisladores se encuentran sujetos a los partidos.²⁰ La Cámara deja de ser lugar de discusión y debate y

¹⁹ Norberto Bobbio, “¿Qué alternativas a la democracia representativa?”, en Bobbio *et. al.*, *¿Existe una teoría marxista del Estado?*, Puebla, Universidad Autónoma de Puebla, 1978, pp. 49-50.

²⁰ Según Fernández Segado, los mecanismos de sujeción del parlamentario son múltiples: a) La actuación en conciencia del parlamentario está mediatizada, en primer lugar, por el programa político de su partido, que no puede ser modificado por el elector y, muchas veces, ni por el legislador en lo individual; b) Los propios sistemas electorales de representación proporcional y listas partidarias refuerzan extraordinariamente el poder del partido sobre el diputado, en cuanto otorgan a aquél toda la capacidad de control sobre los cargos de elección. Ello tiende a desalentar la disidencia individual, no tanto por un mandato imperativo formalmente dado, sino en virtud de la posible sanción de excluir al indisciplinado de futuras listas de candidatos; c) Los partidos cuentan con mecanismos internos de control directo sobre sus representantes, como el recibir el sueldo del diputado y la jurídicamente dudosa técnica de pedir de antemano al representante la firma de su renuncia al cargo con la fecha en blanco. Si bien se trata de una práctica ya poco aceptada y aun moralmente condenada, en determinadas

se convierte tan sólo en el ámbito de formalización de acuerdos ya previamente tomados por el grupo parlamentario o el partido. En ese supuesto,

será precisamente en los casos más controvertidos, en aquellos en que más debiera respetarse la libertad de conciencia del diputado, en los que más crudamente se manifestará la disciplina del voto dentro del grupo, disciplina que (...) hace del diputado un simple comisionado del partido, con eliminación de su personalidad.²¹

Sin embargo, es preciso matizar con Giovanni Sartori esa percepción. No cualquier forma de disciplina sería un mandato imperativo de origen partidario, puesto que también puede haber —y los hay— alineamientos espontáneos, como los basados en una fuerte coherencia ideológica y en una legítima identificación con el organismo político. Sartori ensaya una clasificación de cuatro tipos de disciplina:

- a) La disciplina obligatoria dictada desde la dirección del partido;
- b) La disciplina espontánea o cohesión;
- c) La disciplina racional que es consecuencia del interés propio, como cuando se requiere dar un voto de confianza a un gobierno que depende de su propio partido; y
- d) La disciplina por difusión que resulta de la necesidad de “cerrar filas” frente a otros partidos igualmente disciplinados.²²

circunstancias ha tenido un peso importante en el control parlamentario; d) Los partidos llevan al parlamento, en primer término, a sus propios dirigentes y a candidatos sin notoriedad ni brillo propios; e) La vinculación entre los representantes parlamentarios y los diversos grupos de interés y de presión, coarta también su capacidad para actuar con autonomía, y f) La práctica generalizada de la disciplina del voto, que es considerada como una necesidad virtual del funcionamiento del parlamento moderno. Aun cuando formalmente el voto del diputado sea libre, la decisión ha sido ya previamente negociada, incluso de manera externa al parlamento por las fracciones y aun por las dirigencias partidarias. Francisco Fernández Segado, “Partidos políticos, representación...”, *op. cit.*, pp. 299-303.

²¹ *Ibid.*

²² Giovanni Sartori, *Ingeniería constitucional comparada. Op. cit.*, p. 207.

El llamamiento de este autor nos hace recordar que, aun dentro del pragmatismo prevaleciente en el medio parlamentario, pueden subsistir principios y lealtades indeclinables. Su clasificación resulta interesante, con la reserva evidente de la dificultad para distinguir prácticamente a qué categoría de disciplina corresponde en cada momento determinado la orientación del voto de los representantes.

En suma, la representación concreta, no idealizada, combina un tanto arbitrariamente (es decir, en función de la conveniencia del representante) rasgos del mandato imperativo con la autonomía relativa proclamada por los partidarios del mandato representativo o fiduciario. Hasta hoy, el factor que da una mayor aproximación a la certidumbre de la representación es la existencia de elecciones libres y competitivas y de un mecanismo satisfactorio de representación proporcional. Pero aun así, el riesgo de que el votante se sienta defraudado o traicionado por la práctica parlamentaria de sus representantes es más o menos permanente.

V. De la disciplina partidaria a la oposición leal. Dos lógicas del cameralismo mexicano

Los episodios parlamentarios de marzo de 1995 mostraron los límites de la representación realmente existente en México. La prevalencia de la *disciplina partidaria* (en los sentidos, hasta donde se alcanza a ver, *a*, *c* y *d* de la taxonomía de Sartori) anuló, de manera muy evidente para los ciudadanos, la representación no sólo en su sentido de delegación directa, sino también bajo la forma de relación fiduciaria, es decir, negando para la inmensa mayoría de los legisladores del partido oficial la autonomía y las posibilidades de emitir un voto razonado, de conciencia.

La pugna por el IVA pasó a expresar, dentro y fuera del medio parlamentario, el distanciamiento entre el gobierno mexicano y la población, y a evidenciar plásticamente la sincronización de la crisis económica y la crisis política del país.

Para el gobierno zedillista en virtual bancarrota, la lucha por el paquete de ajuste económico era la madre de todas las batallas, librada en dos

tiempos en el ámbito parlamentario: primero, la aprobación del paquete de créditos internacionales por casi 51 mil millones de dólares para el rescate financiero; segundo, la modificación de la Ley del Impuesto al Valor Agregado como parte del conjunto de medidas de ajuste anunciado el 9 de marzo.

Tras el empeño gubernamental en sacar adelante sin concesiones su paquetazo se encuentra, desde luego, la magnitud de la crisis financiera detonada con la devaluación de diciembre de 1994. El riesgo de que México se declarara en incapacidad de pagar sus obligaciones de corto plazo (*Tesobonos*) se incrementaba, amenazando al conjunto del sistema financiero internacional. El Congreso estadounidense daba signos de resistirse a aprobar el plan de rescate solicitado por el presidente William Clinton por 40 mil millones de dólares para apoyar las finanzas del gobierno mexicano. Finalmente, el 31 de enero, el presidente Clinton asumió la decisión de promover un plan de rescate por 50,759 millones de dólares, utilizando para ello 20 mil millones del Fondo de Estabilización Cambiaria del Departamento del Tesoro y aportaciones del Fondo Monetario Internacional, el Banco de Pagos Internacionales y la banca comercial internacional. El secretario de Estado, Warren Christopher, adelantó que México tendría que ofrecer como garantía sus ingresos por la venta de petróleo y el aceptar determinadas políticas económicas antes de tener acceso a los fondos. Robert Rubin, secretario del Tesoro, detalló que esas condiciones incluían el control del crédito interno y del circulante, de la tasa de inflación, el déficit fiscal, la banca de desarrollo y la deuda externa del sector público, además de insistir en un manejo transparente y en medidas que ampliaran la autonomía del Banco Central.²³ El presidente mexicano, Ernesto Zedillo, en un breve mensaje a la Nación recalcó que se trataba de una operación estrictamente financiera que de ninguna manera pondría en riesgo la soberanía del país.

De inmediato, los grupos parlamentarios exigieron mayor información

²³ Jim Cason y David Brooks, "Impondrá Washington medidas fuertes para garantizar el préstamo, advierte Christopher", *La Jornada*, 1º de febrero de 1995, p. 5.

acerca de las condiciones impuestas por el gobierno estadounidense para conceder el cuantioso préstamo. El PAN reconoció que el nuevo préstamo daba un respiro a la situación del país, pero seguía siendo necesario aplicar medidas de corrección no impuestas centralizadamente sino consensadas entre los actores económicos. Anunció el partido blanquiazul que estaría “muy pendiente de conocer si existe por parte del gobierno de Estados Unidos alguna condición específica que atente contra los mexicanos para, en su caso, actuar como Congreso sancionándolo”. El PRD y el PT se pronunciaron por la convocatoria de inmediato a un periodo extraordinario de sesiones a fin de que el Congreso pudiera conocer las condiciones del *paquete*. El coordinador del PRI en la Cámara de Diputados, Humberto Roque Villanueva, adelantó que “el anuncio hecho en Estados Unidos no encaja en el supuesto de requerirse un aval del extranjero; (...) así, no sería necesario el período extraordinario”. Y más eufórico, el diputado Oscar Levín Coppel presumió de que

gracias al vigor de nuestro partido, de nuestras direcciones priístas en la Cámara de Diputados y en el Senado de la República, se logró que el paquete financiero apoyado por el gobierno estadounidense no establezca ninguna condicionalidad de tipo político para nuestro país.²⁴

En la Comisión Permanente del Congreso, la fracción priísta se resistió, por conducto del senador Trinidad Lanz Cárdenas, a la convocatoria demandada por el PRD y el PT y a que el secretario de Hacienda fuera llamado a comparecer, alegando que aún se ignoraba en qué consistía la operación financiera: “no sabemos si es préstamo o no es préstamo”.²⁵ Finalmente, dos días después, el coordinador de los diputados del PAN, Ri-

²⁴ Víctor Chávez, Víctor González, Salvador Rico, J. Rodríguez, M. Moreno, “Exigen legisladores conocer requisitos impuestos por EU”, *El Financiero*, 1 de febrero de 1995. Néstor Martínez y Oscar Camacho, “Explicación sobre el paquete financiero, piden todas las fracciones del Congreso de la Unión”, *La Jornada*, 1º de febrero de 1995.

²⁵ Víctor Chávez, Víctor González, Salvador Rico, “Apasionado debate jurídico en torno a la pertinencia de convocar a un período extra”, *El Financiero*, 2 de febrero de 1995, p. 47.

cardo García Cervantes, se sumó a la exigencia de un período extraordinario.²⁶

El 21 de febrero se firmaron en Washington los cuatro contratos financieros que condicionan el acceso del gobierno mexicano al crédito de 20 mil millones de dólares otorgado por el gobierno estadounidense. El último de ellos consiste en el “Acuerdo sobre el Esquema de Ingresos Petroleros”, que compromete a PEMEX a transferir a una “Cuenta de Fondos Especiales” del Banco de México en el Banco de la Reserva Federal de Nueva York (FRBNY) “el importe que haya recibido por sus Exportaciones de petróleo crudo y Derivados y aquellos montos pagaderos a terceras personas bajo los Acuerdos Específicos”, y a instruir “irrevocablemente” a sus clientes para que envíen sus pagos a la sucursal en Nueva York del Swiss Bank Corporation para que éste a su vez los transfiera al FRBNY “sin que PEMEX tenga derecho alguno sobre los fondos que se encuentren en la Cuenta de Fondos Especiales”.²⁷ Según lo estipulado,

el Gobierno (mexicano) autoriza en este documento e instruye irrevocablemente al FRBNY a debitar inmediatamente cualquier cuenta del Gobierno, con el FRBNY incluyendo cualquier cuenta que tenga el Banco de México como agente fiscal del Gobierno (...) y si fuera necesario, para que liquide las inversiones (...) que el FRBNY mantenga para el gobierno o el Banco de México, y a transferir todos los importes de la debitación de cuentas o liquidación de inversiones a la Cuenta del Tesoro (...).

²⁶ Mireya Cuéllar, “El Congreso debe aprobar cualquier crédito o aval: AN”, *La Jornada*, 4 de febrero de 1995, p. 5. El coordinador panista aludía al párrafo incorporado el 26 de enero al artículo 2 de la Ley de Ingresos que señala que “en caso de que la contratación de créditos o emisión de valores en el exterior a que se refiere el párrafo precedente, se hiciera con la garantía de un gobierno extranjero, oportunamente el Congreso de la Unión, en los términos del artículo 73, fracción octava, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conocerá acerca de los condicionamientos correspondientes a efecto de que aquéllos le sean sometidos a su aprobación”.

²⁷ “Acuerdo Marco entre los Estados Unidos de América y México para la Estabilización de la Economía Mexicana (Traducción preliminar)”. “Acuerdo. Traducción preliminar del 24 de febrero de 1995”. “Acuerdo de Estabilización Cambiaria de Mediano Plazo. Versión preliminar 24 febrero 1995”. “Acuerdo sobre el Esquema de Ingresos Petroleros. Proyecto preliminar. Febrero 24, 1995” Fotocopiados.

En otras palabras, como lo reconoció Adrián Lajous, director general de PEMEX, quedaba por primera vez comprometida la totalidad de la facturación petrolera nacional²⁸ como garantía del préstamo durante todo el tiempo que éste no sea liquidado.

La firma de los acuerdos suscitó reacciones inmediatas. El PT caracterizó: “La firma del paquete financiero es la ruina de la economía nacional”. El PRD llamó: “¡Ante el fracaso de los gobiernos neoliberales, rescatemos al país!”.²⁹ Y más notoriamente aún, entre los diputados priistas existió un abortado intento por introducir en la ratificación de los convenios una serie de condiciones, entre ellas la de que cualquier injerencia estadounidense en nuestra política económica ocasionaría la “disolución del acuerdo”. El primer borrador del dictamen elaborado por la Comisión de Hacienda de la Cámara fue modificado para eliminar toda aseveración crítica y el compromiso del Congreso de estar “especialmente atento a evitar que se afecten aspectos de soberanía”. Tampoco pasó a la versión definitiva el aserto de que:

Si bien el Convenio coadyuva a resolver la crisis de liquidez y permite estabilizar los mercados... los recursos que están siendo utilizados, sirven en forma importante para pagar a inversionistas o a instituciones financieras que son en su mayoría parte de los Estados Unidos.

Tales expresiones salieron a fin de no irritar a los funcionarios de la Secretaría de Hacienda, y el dictamen, que quedó en meras recomendaciones en vez de condiciones, fue aprobado por la Comisión respectiva con el solo voto a favor de los diputados priistas, la ausencia de los panistas y la oposición del PRD y PT.³⁰

Al pasar a la votación en las cámaras se produjo la sorpresa. En la Cámara de Diputados el solitario bloque priista aprobaba, con 289 votos

²⁸ Eva Lozano Estrella, “Comprometida a EU, la total facturación petrolera: Pemex”, *El Financiero*, 8 de febrero de 1995.

²⁹ Desplegados en *La Jornada*, 22 de febrero de 1995.

³⁰ Mireya Cuéllar, “La Comisión de Hacienda aprobó el paquete financiero”, *La Jornada*, 4 de marzo de 1995.

a favor, 159 en contra (de panistas, perredistas y petistas) y con la abstención de Alejandro Rojas Díaz Durán, el dictamen que consagraba lo negociado en Washington. Pero mientras que sus correligionarios diputados votaban en contra del Dictamen presentado por la Comisión de Hacienda, los senadores del PAN, como uno solo, respaldaban con su voto las negociaciones.

El coordinador de los senadores del PAN, Gabriel Jiménez Remus, ensayó una explicación del contradictorio voto de su fracción parlamentaria: aunque los diputados y senadores panistas emitieron un "voto inédito", tanto unos como otros pensaron en México.

De esta manera, mientras en la tribuna el coordinador de los diputados blanquiazules sostenía que "es inadmisibles que un apoyo financiero que se ha otorgado de un gobierno a otro incluya condicionantes tan específicas y exigentes (...)", y que "este acuerdo (...) es, a nuestro juicio, inaceptable entre estados soberanos", para Jiménez Remus el voto de sus senadores expresaba la urgencia de que se aprobaran estos cuatro acuerdos "que nos permitan obtener la firmeza temporal a fin de poder, muy en breve, iniciar un programa de recuperación. "Por el bien del país", subrayó Jiménez Remus, "la preferimos con todas sus consecuencias".³¹

La explicación real de la paradójica actitud de los panistas estaba, sin embargo, en otra parte. En la noche del lunes 6 de marzo la dirigencia del PAN, los coordinadores parlamentarios y algunos legisladores blanquiazules fueron convocados a la casa oficial de Los Pinos. Allí discutieron largamente con el presidente Zedillo a quien le externaron las razones de su oposición al *paquete*, y todos, diputados y senadores, se mostraron convencidos. No obstante, después de salir de la plática,

los legisladores hablaron del riesgo de un rompimiento con el gobierno de Ernesto Zedillo (...y) Veinticuatro horas después, los senadores del PAN vo-

³¹ Salvador Rico, "Singular estrategia del PAN en el Senado: votó a favor", *El Financiero*, 8 de marzo de 1995. *Diario de los debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, martes 7 de marzo de 1995, p. 40. Ricardo Alemán Alemán y Néstor Martínez, "Fast track en el Congreso al paquete financiero", *La Jornada*, 8 de marzo de 1995.

tarían a favor. Habían salvado su alianza con el gobierno de Ernesto Zedillo; prendieron veladoras a Dios y al diablo.³²

En la propia Cámara de Diputados, el PAN estuvo por completo fuera del debate, con la única intervención de su coordinador parlamentario; el libérrimo panista Jorge Padilla Olvera desdeñó el debate y justificó: “¿Para qué discutir con éstos? Nosotros hablamos con el único priísta que tiene libre su voluntad... porque ninguno de los 300 (priístas) de aquí tiene libre su voluntad”.³³

Evidenciada la maniobra, el coordinador de los senadores del blanquiazul *explicó*, nuevamente, que “El PAN llegó al Senado a cumplir con sus responsabilidades, con independencia de su coexistencia con el grupo parlamentario en la Cámara baja. Y más que un voto contradictorio es una visión y otra perspectiva”. El Comité Ejecutivo Nacional, por su parte, externaba en un boletín de prensa que

la diferencia en la ponderación de argumentos es lo que justifica la existencia de sistemas bicamarales (*sic*); esto es, que si México evoluciona hacia un Poder Legislativo verdaderamente independiente, responsable y autónomo, los votos diferenciados serán una práctica lógica y común.

Con sabiduría no igualada por Salomón, respaldó tanto a los diputados como a los senadores sosteniendo que apoyaba “su libre y democrática determinación, seguro de que en ambos casos han deliberado y decidido considerando el bien de la nación”.³⁴

³² Ricardo Alemán Alemán, “El debate y compromiso de la bancada panista ocurrió en Los Pinos la noche del lunes”, *La Jornada*, 8 de marzo de 1995, pp. 1, 20.

³³ *Cfr. Diario de los debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, 7 de marzo de 1995; Ricardo Alemán, “El debate y compromiso...”, *op. cit.*

³⁴ Víctor González, Manuel Moreno, “Cisma en el PAN por el voto dividido en torno al paquete financiero”, *El Financiero*, 9 de marzo de 1995.

VI. Del mandato popular a la subordinación imperativa

Aprobado con los votos del PRI y el medio respaldo del PAN el *paquete financiero*, podía prepararse la segunda etapa. Dos días después el embajador estadounidense James Jones dio un adelanto de lo que poco después el presidente Zedillo anunciaría como las nuevas medidas de ajuste. El gobierno mexicano, dijo el diplomático en entrevista con un programa noticioso de su país, propondría a la población un “programa muy duro, difícil de tragar para los mexicanos porque pedirá tremendos sacrificios y casi seguramente implicará nada de crecimiento económico y una caída en el poder económico de los mexicanos.”³⁵ El 9 de marzo, Guillermo Ortiz, secretario de Hacienda, dio a conocer el paquete de medidas fiscales que incluía el incremento de 35 por ciento al precio de las gasolinas, 20 por ciento al del gas y a las tarifas de electricidad, fuertes restricciones al crédito interno y el aumento programado del IVA del 10 al 15 por ciento.

Como es ya usual y obligado, el secretario de Hacienda dio a la comunidad financiera de Nueva York, no a los mexicanos, la explicación del “duro” programa: los créditos otorgados por alrededor de 51 mil millones de dólares no serían suficientes para cubrir las obligaciones de corto plazo del sector público mexicano (*Tesobonos*), que ascendían en realidad a 70 mil millones de dólares.³⁶

La imposición del nuevo programa de ajuste tenía que ser inflexible; en el terreno parlamentario la modificación a la Ley del IVA marcaba la línea de fuego. La lógica del 15 por ciento era la misma que la del préstamo promovido por el gobierno estadounidense: frenar lo más pronto posible, aun a costa de los mayores sacrificios para el pueblo mexicano, y sin tocar al capital financiero, la crisis monetaria que amenazaba con arrastrar a otros mercados.

La inmolación del pueblo de México, en otras palabras, para apunta-

³⁵ “Tremendos sacrificios, anuncia James Jones”, *El Financiero*, 9 de marzo de 1995.

³⁶ *El Financiero*, 17 de marzo de 1995, p. 5

lar el proceso de acumulación y el proyecto político del capital financiero. Por eso la posición dictada a los legisladores priístas fue sacar adelante, a como diera lugar, la tasa de 15 por ciento; y por eso se desplegaron como pocas veces todos los recursos —prebendas, amenazas y el cabildeo personal del propio Zedillo— para disciplinar a los legisladores oficialistas a votar el impopular aumento.

El IVA incrementado simbolizaba con nitidez el tributo impuesto al pueblo para pagar la catástrofe de un proyecto de acumulación basado en la especulación y al servicio de las oligarquías financieras. Para la gran mayoría de los mexicanos, la oposición —así fuera inorgánica, débil— al nuevo impuesto se convirtió en la defensa de un último reducto frente al agresivo programa de ajuste lanzado por el equipo gobernante para imponerle a la población el pago de la crisis financiero-especulativa.³⁷

³⁷ Desde el 1º de marzo, los dirigentes del Consejo Coordinador Empresarial (CCE), la Confederación de Cámaras Industriales (CONCAMIN), la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio (CONCANACO) y la Asociación de Banqueros de México (ABM) presentaron un conjunto de propuestas alternativas al incremento de los impuestos, como la reducción del gasto público en 1.5 por ciento y la estabilización del tipo de cambio en 6 pesos por dólar. La Asociación de Industriales de Vallejo y la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX), rechazaron cualquier aumento a los impuestos (Andrea Becerril, *La Jornada*, 2 de marzo de 1995). En Monterrey, unos 300 medianos y pequeños empresarios salieron a la calle a manifestarse contra la política económica. El presidente de la CANACO del D.F., Salvador López Negrete, reclamaba que se trataba de un acto de autoridad del Poder Ejecutivo: “Los comerciantes dependemos absolutamente de la salud económica del consumidor, y en este momento ha disminuido su capacidad adquisitiva”. El Sindicato Único de la Industria Nuclear (SUTIN) expresó en un desplegado que “No estamos de acuerdo en que se nos considere maduros para la vida política y se nos niegue la participación en la vida económica. A la fecha, ningún trabajador, ninguna familia mexicana y, en general, ningún habitante de este país hemos sido consultados para resolver la difícil crisis económica por la que atravesamos”. El líder telefonista Francisco Hernández Juárez se sentía entre la espada y la pared: “los trabajadores no me lo aceptarán y a lo mejor yo puedo solidarizarme, pero ellos buscarán otro dirigente”.

La COPARMEX, por conducto de su presidente saliente, Antonio Sánchez, fue categórico al expresar que “No podíamos avalar un programa que incluyera aumentos a los impuestos. Nuestra posición no puede ser diferente”, y, en efecto, no suscribió el documento del sector empresarial que avalaba el Programa (*El Financiero*, 9 de marzo de 1995). La Conferencia del Episcopado Mexicano calificó al programa de ajuste como “un nuevo golpe a la esperanza y la economía familiar”, y el cardenal Juan Sandoval afirmó que incrementaría el hambre, la pobreza y los problemas de inestabilidad social (*La Jornada* y *El Financiero*, 10 y 11 de marzo de 1995). El Congreso de Yucatán emitió un punto de acuerdo demandando al Congreso de la Unión “interponer su capacidad decisoria y su influencia política» a fin de impedir el anunciado incremento al IVA” (Renato Flores Cartas, *El Financiero*, 13 de marzo de 1995).

Esta vez al PAN no le quedó más que ser claro en sus posiciones. Su secretario general, Felipe Calderón, propuso en conferencia de prensa un plan alternativo de regulación del tipo de cambio, reducción de las tasas de interés y recortes del cinco al 30 por ciento en la administración central.

Pero la oposición más significativa fue la de los propios diputados del PRI. Una parte de ellos envió una carta a Ernesto Zedillo pidiéndole que no se incrementara el IVA ni el Impuesto sobre la Renta (ISR) y demandando una consulta nacional con los sectores productivos y una reducción del gasto público que no impactara a las clases populares. Según la versión periodística, el documento fue suscrito por todos los coordinadores estatales y los representantes de las comisiones de Hacienda y Programación y Presupuesto. Fidel Velázquez amenazó con que los legisladores obreros votarían en contra del anunciado incremento, y el coordinador cetemista en la Cámara, José Ramírez Gamero, consideró inaceptable la propuesta de incrementar los impuestos.³⁸

Pero, de inmediato también, se pusieron en función, de manera bastante ortodoxa los métodos disciplinarios de la categoría *a*) de la taxonomía de Sartori. El presidente de la Gran Comisión, Humberto Roque Villanueva, luego de comunicarse con Zedillo, pidió a los disidentes que depusieran su actitud. “En caso de no hacerlo —comentaron algunos— se les sustituiría por sus suplentes”.³⁹ El 10 de marzo, el propio Zedillo entró en el trabajo de *cabildeo*. Convocó a los dirigentes priístas en el Congreso y les pidió su apoyo para el incremento impositivo. Tanto Roque Villanueva como Fernando Ortiz Arana expresaron su apoyo irrestricto a las medidas propuestas por el Ejecutivo, pues “estos son momentos de emergencia en los que es necesario estar con nuestro presidente”⁴⁰ y al pare-

³⁸ Víctor González, Víctor Chávez, “Rebelión de diputados; rechazo parcial al alza de impuestos”, *El Financiero*, 10 de marzo de 1995, p. 29. *El Financiero*, 15 de marzo de 1995, p. 8.

³⁹ Víctor González, Víctor Chávez, “Rebelión de diputados; rechazo parcial al alza de impuestos”, *El Financiero*, 10 de marzo de 1995, p. 29. Mireya Cuéllar y Néstor Martínez, “Votará la oposición contra el plan económico; PRI, indeciso”, *La Jornada*, 11 de marzo de 1995, p. 12.

⁴⁰ Víctor González, “Llama Zedillo a legisladores priístas a apoyar las recientes medidas económicas”, *El Financiero*, 11 de marzo de 1995, p. 17.

cer, todos los asistentes salieron de la reunión con el compromiso de hacer aprobar la reforma en los términos ya decididos.

No obstante, subsistieron las inconformidades en la bancada priísta. Fue necesario que el presidente Zedillo se reuniera en dos ocasiones más, el 14 y 15 de marzo con grupos de legisladores priístas para convencerlos de los beneficios del paquete de ajuste y el alza al IVA y, como se expresó periodísticamente, evitar una rebelión. En esas reuniones, se desechó la tibia propuesta mediadora de aceptar la elevación del IVA, pero sólo hasta el 12.5 por ciento, y se fueron disipando las expresiones de inconformidad. La estrategia le permitió a la fracción oficial llegar al debate y la votación del 17 de marzo con sus filas enteras, aun cuando las tensiones parecieron mantenerse hasta el último momento.

Fue el secretario de la Gran Comisión, José Natividad González Parás, quien reconoció la existencia de tres lógicas o formas de mandatos parlamentario que se entretrejían en el debate: los legisladores del PRI enfrentarían el predicamento de “votar con el compromiso con el pueblo, con el de su conciencia o con el sentido de responsabilidad de que son parte del gobierno”; y se comprometió a que “actuarán por conciencia, no por línea, y con un sentido de responsabilidad en estos tiempos de crisis”.⁴¹

No obstante, ese día, al final de la jornada, los diputados priístas celebraron, ajenos a los sentimientos de la Nación, el haber cumplido con la sombría misión que les encomendó el presidente. Nuevamente, por segunda ocasión en un mes, se había impuesto la lógica de subordinación y se habían ahogado aun los tibios intentos de los legisladores renuentes de matizar las drásticas decisiones económicas pactadas por el Ejecutivo con el gobierno estadounidense. La disciplina y la supeditación se convirtieron en el único mandato imperativo de los legisladores priístas.

La modificación de la tasa impositiva ha tenido ya, y lo tendrá aún más, un elevado costo político para el sistema político mexicano. La disputa por el IVA abrió una profunda herida social que no ha podido el gobierno zedillista restañar, porque dividió profundamente a los represen-

⁴¹ Víctor González, “La conciencia y no la línea definirá el voto priísta en torno al IVA”, *El Financiero*, 17 de marzo de 1995, p. 43.

tantes de sus representados y a los gobernantes de los gobernados. En esa medida, reforzó el acelerado proceso de descomposición del régimen presidencialista y del partido de Estado. Entran en juego, como lo aceptó Zedillo, la popularidad del gobierno y las posibilidades de triunfo del partido oficial en los comicios locales y en los federales de 1997.

La disputa por el IVA y el proyecto económico concluyó con la derrota del pueblo en el terreno del gobierno y el Poder Legislativo, que no son los suyos. Pero antes de sucumbir, la resistencia dejó múltiples testimonios inéditos en la práctica política y social: diversos grupos empresariales buscaron expresar su inconformidad e influir en los legisladores; sectores populares y ciudadanos de distintas clases coincidieron en oponerse desde la plaza pública a la medida; muchos enviaron cartas y telegramas a sus diputados para pedirles que votaran en contra. La derrota probablemente no hará sino trasladar a un espacio distinto el cuestionamiento social al régimen que, como se ha mostrado, obedece en realidad a cualquier lógica, menos la representativa.