

## CAPÍTULO PRIMERO

### EL CONGRESO INDOLENTE

Hay gentes que creen turbar al que sube a la tribuna preguntándole: ¿qué hay que hacer? A éstos les daré la respuesta que me parece más equitativa y verdadera: no hacer lo que hacéis actualmente.

DEMÓSTENES

Por integridad intelectual, no es honesto estafar al pueblo, denominando poder popular a lo que es de hecho impotencia popular.

Giovanni SARTORI

Aquellos a los que hemos elegido no tienen poder y a los que tienen poder no los hemos elegido.

Pancarta de un manifestante

Democratización y demagogia van juntos.

Max WEBER

No puede existir una organización social fidedigna sin la noción del deber.

Kafî YAMAGNANE

En el capítulo de la división del poder se dio cuenta de los casos históricos en que, por la ineficacia de las asambleas parlamentarias o por un abuso de sus funciones, se derrumbaron las democracias y se instauraron regímenes autoritarios. Estos últimos, hay que decirlo una vez más, no necesariamente son consecuencia de un proceso de concentración del po-

der. Las dictaduras son la respuesta al vacío generado por las democracias y al desaliento que cunde en la ciudadanía por el fracaso de éstas. El principio de la división del poder tiene como objetivo controlarlo y orientarlo hacia su buen desempeño, no limitarlo ni obstruirlo. Sin embargo, un Congreso sin plena conciencia de sus deberes, de los principios que deben conducirlo y de las funciones que está llamado a realizar, puede ser factor importante —o la causa fundamental— del fracaso de una democracia. A este tipo de Congreso le he llamado indolente. El politólogo y jurisperito Rodrigo Borja (1997, 148) dice que la palabra congreso proviene del latín *congressus*, de *congregari* —que significa caminar juntos, congregarse—, y da la siguiente definición:

En su sentido lato, es una reunión amplia de personas representativas en cualquier rama de actividad humana para deliberar sobre los temas de su incumbencia. En sentido propiamente político, es la asamblea legislativa de un Estado y, dependiendo de la amplitud de sus poderes, puede llamarse Parlamento o simplemente Congreso o cámara legislativa.

De las palabras anteriores se deriva que la tarea de un Congreso es llegar a acuerdos, de ello depende su viabilidad.

Lo más difícil para el ser humano es discutir, atender y comunicar, porque en estas actividades se ponen en juego los valores y la conformación ética de quienes en ellas participan. Un Congreso se mueve en el ámbito de la cultura, y hablar de cultura quiere decir todo. Ya lo he dicho, un Parlamento refleja el alma de una nación; sus confusiones y sus contradicciones son consecuencia de la cultura política de un pueblo.

Analizando el Congreso mexicano, se pueden encontrar inmensas carencias. No se trata de un órgano incompetente, puesto que tiene las atribuciones que la ley le concede y está conformado por personas con capacidad para hacer las tareas inherentes al cargo. Es más bien indolente, lo cual quiere decir, de acuerdo con el *Diccionario* de la Real Academia Española, “que no se afecta o commueve; flojo, perezoso”. No ha entendido —o no quiere entender— el inmenso deber que tiene hoy ante el pueblo de México. Rehuye asumir su responsabilidad y en ello radica su pereza. Demasiado entretenido en la disputa de ofertas electorales o en conservar o alcanzar el poder, no le commueven las grandes urgencias que tiene la nación. Efectivamente, hoy constituye un órgano auténtico

no subordinado ni dependiente, factor de control y contrapeso. Pero en su seno no ha habido disponibilidad para discutir, con medida y equilibrio, las leyes que México requiere para impulsar su desarrollo. El Ejecutivo propuso pero el Legislativo no dispuso —o no ha dispuesto—, y eso está deteriorando gravemente nuestro Estado de derecho.

No hubo una buena lectura del momento que vive México. Los productos legislativos de las legislaturas LVIII y LIX son pobres y de escasa calidad. Destacan, a nivel constitucional, la reforma al artículo 21 para que México se incorpore a la jurisdicción de la Corte Penal Internacional (cambio realizado con enorme lentitud y con pésima técnica legislativa); las reformas para consagrarse los derechos de los pueblos indígenas (más literatura que derecho); la educación preescolar obligatoria consignada en el artículo 3o. (una simple proclama); el derecho de doble nacionalidad (que difícilmente tendrá gran acogida). Otras más son irrelevantes. Ciertamente, se generaron nuevas leyes como la de Transparencia y Acceso a la Información Pública (que está rindiendo algunos frutos); la del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal (que bien pudo haber sido una circular del Ejecutivo), con serios problemas en su instrumentación; la de Desarrollo Social (más bien acorde con la vieja tradición de otorgar funciones mágicas al derecho); y la de Responsabilidad Patrimonial del Estado (consecuencia de una reforma constitucional), que se prevé tendrá problemas en su instrumentación.

Son importantes la modificación a la Ley General de Salud para crear el seguro popular (que pudo haber sido instrumentado a través de un decreto presidencial de acuerdo con la facultad reglamentaria del Ejecutivo), así como la realizada en materia penal para una organización más eficiente de los aparatos de seguridad. Una reforma que causó grandes debates —muy limitada en sus efectos— es la efectuada a la Ley del Seguro Social en un intento por aliviar la carga financiera que implica el pago de pensiones a jubilados. Resaltan también las reformas y las nuevas leyes en materia financiera que corresponden al desenvolvimiento mismo del desarrollo nacional.

Se reconoció el derecho de voto de los mexicanos en el extranjero, que rompe la tradición del derecho electoral mexicano de presumir la mala fe, derivada de prácticas fraudulentas en el pasado. Ahora se reconoce ese derecho con el único requisito de contar con credencial de elector. Sin embargo, en su redacción existen nuevamente lagunas graves que se aso-

cian a la crítica del Parlamento y su incapacidad para realizar correctamente su trabajo legislativo. Las presiones políticas han podido más que la finura del entretejido jurídico, lo cual abre la puerta de forma peligrosa a disputas de fraude electoral que parecían haber quedado en el pasado. Se duda de la capacidad de los mecanismos implementados entre el Instituto Federal Electoral y el Servicio Postal Mexicano. Sin subestimar la reforma, habrá que esperar sus resultados en la práctica.

El llamado nuevo régimen fiscal de Pemex constituye una reforma irresponsable; se soslayó la necesidad de una reforma energética y fiscal de fondo y se optó por un paliativo. La reforma aprobada, en el mediano plazo, le quitará al fisco federal importantes ingresos al disminuir los derechos que la empresa tiene que pagar por la explotación de los hidrocarburos. Sin embargo, el Congreso no compensó esa disminución con una reforma fiscal que le permita a la federación restituir ese recurso. En otras palabras, el Congreso escogió el camino fácil de ostentar benevolencia, ante un Pemex cada vez más deteriorado en sus finanzas. No se previó una política para suplir esa falta de ingresos para la federación o para permitir otros ingresos a través de la inversión privada en el sector energético, sin perder la rectoría del Estado. Obviamente, el Ejecutivo tendrá problemas para suplir ese faltante y tendrá que hacer ahorros con un probable deterioro de las políticas públicas. Habrá que agregar que la reforma aprobada por el Senado sustituyó una minuta más elaborada de la Cámara de Diputados e incurre en el grave error de confundir, para fijar los pagos de Pemex a la federación, los criterios de deducible y acredititable, que son elementos fundamentales para determinar la base gravable.

Una manifestación más de la indolencia del Congreso mexicano fue su desacato a la instrucción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (en adelante SCJN) de revisar las objeciones del Ejecutivo al Presupuesto de Egresos para 2005. A pesar de ser uno de los puntos de la agenda del periodo de sesiones extraordinarias, ante la amenaza de no tener las dos terceras partes para superar el veto presidencial, los diputados de la oposición decidieron postergar la discusión para el periodo de sesiones que inicia en septiembre, dejando en la incertidumbre el destino de 60 mil millones de pesos. A este respecto, Miguel Carbonell<sup>19</sup> señala que la sentencia de la SCJN, “lejos de dar solución a un conflicto entre poderes,

<sup>19</sup> Artículo publicado en el suplemento “Enfoque” del periódico *Reforma* del 7 de agosto de 2005.

significó apenas el inicio de una larga historia de disputa en torno al presupuesto”, además de la posible judicialización de los poderes. Desde el punto de vista de este jurista mexicano, se requiere una reforma que incluya la “reconducción presupuestal” y sugiere que, al no haber acuerdos, prolongue su vigencia el presupuesto del año anterior, o bien acudir al derecho constitucional comparado que ofrece buenos ejemplos en este terreno. Cita Carbonell el caso de Colombia, cuya Constitución ordena (artículo 348) que el proyecto del Ejecutivo adquiera fuerza de ley de no ser aprobado éste en los tiempos establecidos. En los casos de Honduras y Paraguay se puede prorrogar la vigencia del anterior si, llegado el inicio del año fiscal, no se cuenta con un presupuesto aprobado (artículos 368 y 228 de sus Constituciones, respectivamente). En Paraguay, la prórroga puede ser definitiva o temporal.

Otra manifestación de la indolencia del Congreso —que podría calificarse como producto de la frivolidad— fue no haber autorizado la solicitud del presidente de la República para viajar al extranjero, negativa que obligó a cancelar compromisos importantes en Estados Unidos y Canadá. Tampoco permitió el Congreso que el Ejecutivo recibiera un premio de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) por la política agropecuaria de su gobierno, negativa que constituyó un agravio a ese organismo. El origen de los permisos para recibir este tipo de distinciones es un trámite derivado de la sospecha de que, mediante esos mecanismos, se pueda corromper a un funcionario. Los dos casos corresponden a figuras jurídicas decimonónicas, obsoletas en el México de hoy.

En julio de 2005, dieciséis meses después de que el Ejecutivo presentara una ambiciosa reforma en materia de seguridad pública —que implicaba reformas constitucionales, así como modificaciones a ordenamientos secundarios—, el Senado respondió —luego de hacer costosos actos de consulta y de montar la parafernalia correspondiente— con cinco modificaciones a la Constitución de poca trascendencia, relegando las de mayor calado. Sólo se enmendaron tres de veinte artículos constitucionales comprendidos en la iniciativa presidencial. Las reformas consistieron en la autorización de convenios para intercambio de reos, la modificación del concepto de la defensa (abogado en lugar de persona de confianza), la obligación del Estado de proporcionar asesoría jurídica a las víctimas, la exención de las víctimas de violación y secuestro a la obligación

de careo con los inculpados y la imposición a los particulares de sanciones de servicio en favor de la comunidad por infracciones. Las reformas a leyes secundarias contemplan fortalecer el combate al narcomenudeo, el incremento de algunas penas de prisión y la creación del delito de alteración del lugar de los hechos. Quedaron pendientes la sustitución de la Procuraduría General de la República por una fiscalía autónoma, la oralidad de los juicios penales, la unificación policiaca bajo la autoridad de una Secretaría del Interior y la inclusión expresa en la ley de la presunción de inocencia.

Un caso que corresponde a la más deplorable demagogia es la aprobación de una ley cañera (Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar) que riñe con los preceptos de las leyes de Desarrollo Rural Sustentable y de Competencia Económica. Redactada con una pésima técnica legislativa, intenta sustituir el decreto cañero abrogado por el presidente de la República hace unos meses y proteger intereses corporativistas. Por otra parte, aleja al sector azucarero de su preparación para enfrentarse a la apertura (prevista para 2008) derivada del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Esta ley manifiesta el interés partidista al privilegiar a dos organizaciones para seguir sujetando a los productores al compromiso político y a la aportación de recursos económicos. En el momento de redactar estas líneas se vivía un forcejeo entre el gobierno federal y las organizaciones patrocinadas por partidos políticos y se amenazaba con promover otros ordenamientos jurídicos similares, totalmente atentatorios contra los intereses nacionales, privilegiando intereses partidistas.

Estos ejemplos constituyen una manifestación clara de la necesidad de un arreglo institucional que le dé al Congreso instrumentos para ser más eficiente y al Ejecutivo atribuciones para superar las circunstancias señaladas. Destaca lo que he venido señalando: las normas imperfectas del derecho parlamentario señalan obligaciones pero no la forma de hacerlas cumplir. Si no es posible desarrollar mecanismos que obliguen a los congresistas a rendir cuentas ante el electorado, resultará imposible mejorar su desempeño, y las voces que denuncien su trabajo serán como un llamado a misa.

No subestimo los cambios enunciados, pero ni de lejos se cumplió a cabalidad con la función de legislar. Los parlamentarios desperdiciamos una oportunidad magnífica para que del Congreso emanaran luces claras orientadoras en el proceso de consolidación democrática. Embebidos en

un discurso autocoplaciente, autoengaños, a veces atrapados por la inercia de una mendacidad contumaz heredada del anterior sistema político, caímos en una carencia de autocrítica y nos tornamos ineficaces. Muchos, inclusive, con una actitud clara de evitar que el gobierno tuviera capacidad de maniobra para realizar sus propuestas. Prevaleció, evidentemente, el interés partidista sobre el interés nacional.

Un Parlamento eficaz es consecuencia de un largo proceso, no producto de generación espontánea. No es cuestión de aterrarse, pero sí de ser conscientes de ello para resolver esta situación. De la historia del Congreso mexicano se desprenden lecciones importantes; una de ellas es que no ha habido un auténtico Poder Legislativo. El Congreso de 1856 es tal vez la página más brillante. Sin embargo, las crónicas señalan que se tenían graves problemas para integrar el quórum, lo cual evidencia irresponsabilidad. La Legislatura XXVI, de la que ya se ha dado cuenta, llevará el signo de la mezquindad por no haberle permitido a Francisco I. Madero un escenario de maniobra más amplio para enfrentar una situación grave de conflicto y el estigma de haber aprobado el trámite mediante el cual Victoriano Huerta asumió el poder. Posteriormente, son escasas las señales de autenticidad en la historia del Congreso mexicano. Su indolencia ha radicado en no privilegiar la búsqueda de la verdad —valor fundamental de un órgano colegiado— y la racionalidad en su conducción para llegar a esa verdad.

Otro ejemplo de indolencia es la fracción I del artículo 72 constitucional —fundamental para el proceso legislativo— que señala un término de treinta días para que una cámara dictamine. Por otra parte, la Ley Orgánica y el Reglamento de ambas cámaras señalan términos diferentes. Lo triste del caso —como otras obligaciones del derecho parlamentario carentes de sanción y que solamente dependen en su observancia del sentido de responsabilidad de los representantes populares— es que estos términos son permanentemente violados. Es lamentable que, siendo el Partido Revolucionario Institucional el partido mayoritario en el Senado de la República, ni siquiera sus propias iniciativas ha dictaminado. Senadores priístas presentaron iniciativas trascendentales en el sector energético que contemplaban inversión privada y que fueron congeladas. Un ejemplo conspícuo fue el del Partido Verde Ecologista de México, que en comisiones votó en contra de su propia iniciativa. La situación es tan añeja que en el remoto año de 1834 un liberal moderado hacía la siguiente reflexión sobre las elecciones:

Hemos estado mal, porque no hay entre nosotros espíritu público y por nuestra habitual apatía dejamos que se haga, abandonamos el campo a la canalla sedienta de empleos. Contentándonos con quejarnos aisladamente cada uno en el rincón de su casa. Si todos concurriésemos a lo que a todos nos interesa, si los congresos y demás autoridades se hubieran formado de las clases laboriosas, no hubieran sido éstos invadidos; pero a ningún pueblo se puede aplicar con más exactitud la observación de Casimiro Perier, que las facciones no triunfan sino por la indolencia de las mayorías (Galeana, 1998, 70).

En muchos de los integrantes del Congreso hay resentimiento. Lo padecen algunos militantes de un partido diferente al oficial por considerar que ellos iniciaron la ruptura del viejo sistema y merecían, por ello, ser los primeros en ocupar un gobierno de alternancia. Por otra parte, hay quienes se sienten despojados de algo que supuestamente les pertenecía. El resentimiento es la peor de las emociones que puede tener el ser humano, porque le ocasiona una obstrucción total para emprender cualquier obra. Bien lo expresa Fernando Escalante Gonzalbo (2004, 27):

El resentido vive en la convicción de haber sido víctima de un despojo irreparable. No es por su culpa que carece de esto o lo otro, ni hay mérito alguno en quienes lo poseen: todo es producto de una injusticia fundamental que trastorna el orden natural de las cosas. Quienes tienen riqueza, poder, prestigio —lo que sea— no valen más en ningún sentido; al contrario, porque no son sino impostores, usurpadores afortunados.

Un Congreso refleja la calidad humana de sus integrantes. En consecuencia, evidencia los resentimientos de quienes han llegado con el claro y firme propósito de frenar toda iniciativa del Ejecutivo, aunque con ello se lesione al país. Plenamente convencido de ello, afirmó: el Congreso mexicano es indolente porque buena parte de sus integrantes está resentida. Ironías de la historia, un partido que alguna vez se definió como revolucionario, se ha convertido en un nadador contra la corriente, y como un partido viejo, se resiste al cambio. En el otro caso, un partido que se define de izquierda se opone también a los nuevos tiempos. No cabe duda de que las autodefiniciones siempre son desconfiables, no cabe duda que, ideológicamente, no se es revolucionario ni conservador de una vez y para siempre.

En el pasado, el Congreso mexicano, sujeto a la orden presidencial, efectuó reformas —en muchos casos con premura— que fueron equivocadas; esto se ha podido constatar con el paso del tiempo. Sin embargo ahora, en un claro prurito de no concederle al gobierno la posibilidad de instrumentar cambios, hay resistencias para enderezar el rumbo. ¿Quién puede estar de acuerdo con cámaras de 500 diputados o de 128 senadores cuando ese tamaño —además de su alto costo— atrofia su desempeño?, ¿quién puede resistirse a modificar la disposición constitucional que señala al correo y al telégrafo como áreas exclusivas del Estado cuando la Real Academia Española ya incorporó en su léxico el término correo electrónico, que por su naturaleza no puede estar circunscrito al ámbito del Estado?, ¿quién puede oponerse a la reelección inmediata de legisladores cuando es evidente su falta de calidad profesional, susceptible de mejorar con la repetición continuada en el cargo?, ¿quién puede oponerse a legislar para especificar que el fúero es consustancial al cargo y, por lo tanto, solamente debe proteger al legislador cuando se le pretenda atropellar en el ejercicio de sus funciones?, ¿quién puede oponerse a actualizar la prohibición constitucional para que los extranjeros puedan tener dominio directo sobre propiedades en una franja de 100 kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas, cuando la industria turística y las maquiladoras están asentadas justo en esas áreas geográficas? ¡Oh paradoja! El Congreso, sumiso al Ejecutivo, cometió errores garrafales y ahora con plena libertad e independencia, por indolencia, se resiste a corregirlos.

En 1986 los legisladores priístas incorporaron en la legislación una cláusula que garantizaba al partido mayoritario una sobrerrepresentación con el argumento de la gobernabilidad. Entonces, si el Partido Revolucionario Institucional en su momento interpretó que el Ejecutivo requería de una mayoría para garantizar el avance de sus iniciativas, ¿por qué ahora, en una total incongruencia, ha sido tan consistente para impedirle a un gobierno no priísta hacer sus reformas? El Ejecutivo ha asumido la responsabilidad de las reformas propuestas y de sus consecuencias. ¿Cuáles son entonces las razones del Congreso para no aprobarlas o para hacer, en su caso, contrapropuestas? No hay más respuesta que calificarlo de indolente.

Méjico atraviesa por un periodo complejo. Posiblemente sea consecuencia de una “transición votada” —como la denomina Mauricio Meri-

no— que no produjo pactos para afianzar la gobernabilidad democrática ni se ocupó de adecuar las instituciones a los nuevos signos de la pluralidad partidaria. Este investigador, especialista en políticas públicas, señala tres características de la transición mexicana que la diferencian de otras: no hubo una ruptura con el régimen anterior; el cambio se basó en una apertura gradual y continua, y en lugar de diseñar nuevas instituciones, se han recuperado las ya existentes. Según Merino, los acuerdos políticos no se propusieron una transformación del entramado institucional en su conjunto, sino que se encaminaron únicamente hacia “la apertura de los procesos electorales y en el esfuerzo de las instituciones responsables de llevarlos a buen puerto” (2003, 8).

Tiene razón el autor citado al explicar algunas de las razones por las que el Congreso mexicano es improductivo en su tarea legislativa. Sin embargo, insisto en que el Parlamento mexicano es indolente. Las reformas electorales sexenales obedecieron al propósito de beneficiar a los partidos y no de mejorar —porque no se consideraba prioritario— el trabajo de las cámaras. Por el contrario, su trabajo no merecía ningún respeto de la “presidencia imperial”. Considero once criterios conforme a los cuales se puede analizar al Congreso mexicano y su indolencia:

- 1) *Nivel del debate.* No hay necesidad de explayarse para reseñar la pobreza de las discusiones. Ayunos de reflexiones profundas y de propuestas, los legisladores incurrimos en el ataque personal y en el insulto. Si hoy un grupo de universitarios solicitara la grabación de una buena sesión, los presidentes de las cámaras estarían en serias dificultades. Hay indolencia para preparar los debates y para que las fracciones parlamentarias fijen adecuadamente sus posiciones. Para darle sustento a estas afirmaciones, acudo a la opinión de Enrique Krauze:<sup>20</sup>

El Poder Legislativo y los partidos representados en él han incurrido en una falta de responsabilidad. El Congreso no ha querido asumir el papel transformador que el momento histórico reclamaba. Ha estado en todo su derecho de objetar las reformas económicas que, de manera acaso tardía y apresurada, propuso hace unos meses el presidente, o de proponer otras; lo que no tenía es el derecho de inmovilizar al país, de rechazar por sistema,

<sup>20</sup> Revista *Letras Libres*, núm. 65, mayo de 2004.

de no proponer nada o casi nada, y de degradar el ambiente político con un espectáculo de desorden, improvisación y superficialidad. Los ciudadanos esperaban una deliberación de altura en torno a esas reformas o a otras, acaso más importantes, como las relativas a la estructura política.

- 2) *Prioridades de la agenda.* Al inicio de cada periodo de sesiones, las fracciones parlamentarias definen sus prioridades en la agenda nacional, mismas que son olvidadas apenas comienzan las sesiones. Tal parece que no hay criterios de las juntas de coordinación política para someterse con rigor al desahogo de lo necesario y, como consecuencia, impostergable.
- 3) *Aportaciones a las políticas públicas.* Un Parlamento debe ser factor de mejoramiento de las políticas públicas; por lo tanto, sus aportaciones deben ser trascendentales. El Congreso, más que analizar aquéllas, se ocupa de presentar puntos de acuerdo —no contemplados en el marco jurídico vigente— que generalmente se refieren a requerimientos y solicitudes a distintas dependencias federales como consecuencia de peticiones del electorado. Las comparecencias de los secretarios de Estado —escenario lógico de una discusión seria y reflexiva— se han convertido en una pasarela para que los legisladores increpen a los funcionarios con el afán de exhibirlos y de exhibirse ellos mismos como líderes de las mejores causas populares. El problema principal de estas acciones legislativas es que reflejan la falta de conocimiento de los legisladores en las materias que analizan. Los equipos legislativos no tienen en lo general la preparación suficiente para realizar los análisis a profundidad que un ejercicio de control sobre el Ejecutivo requeriría. Por ende, los legisladores no tienen la preparación adecuada para cuestionar con base y detalle el trabajo del Ejecutivo, por lo cual las comparecencias de los secretarios de Estado terminan en espectáculos tristes del escenario político nacional.
- 4) *Relación con el Ejecutivo.* Actualmente se vive una relación contaminada. Los tiempos del presidencialismo exacerbado se caracterizaron por la sumisión de ambas cámaras al Ejecutivo federal, lo cual se podía confirmar por los rituales con las manifestaciones del boato presidencial. En cambio hoy, en un movimiento pendular frecuente en la historia de México, miembros del Poder Legislativo quieren ostentar su independencia a grado tal que las cere-

monias del informe presidencial han degenerado en el peor espectáculo del asambleísmo. La ratificación de funcionarios a propuesta del Ejecutivo o la designación por parte de las cámaras se han hecho con enorme lentitud, y en muchos casos se ha evidenciado un claro favoritismo partidista.

- 5) *Función legislativa.* No hay necesidad de insistir mucho en el bajo desempeño de esta función. Ya está dicho en otras páginas de esta obra.
- 6) *Acatamiento de ordenamientos internos.* He insistido en la imperfección de las normas del derecho parlamentario por carecer de sanciones. El Congreso mexicano ni siquiera sigue los pasos del proceso legislativo señalados en el artículo 72 de la Constitución para las iniciativas presentadas. La “congeladora” constituye la vergüenza mayor de ambas cámaras. Es necesario asumir la tarea de dictaminar las iniciativas para concluir con la vergonzosa e indignante actitud de obstruir los procesos legislativos. Es deshonesto rechazar sin proponer para permanecer en la incertidumbre; es la negación del Estado de derecho. El rezago del Poder Legislativo es una ominosa afrenta al pueblo de México y una falta de respeto a la Constitución misma.
- 7) *Trabajo en comisiones.* Todos los Parlamentos modernos han impulsado el trabajo en comisiones. Es ahí donde se procura, con el mayor profesionalismo, cumplir con los principios del Parlamento y desempeñar adecuadamente sus funciones. En el caso mexicano el trabajo es desordenado, hay problemas para integrar el quórum y en muchos casos los presidentes de dichos órganos no convocan a sus miembros para no asumir compromisos. Esto genera que las comisiones prácticamente no sesionen. Un defecto común es, en el afán de buscar reflectores, organizar consultas y foros nacionales como parte del trabajo en comisiones. Estos eventos son importantes, pero sólo como parte del proceso de legitimación. Esto ya había sido señalado por Rousseau, quien escribe que la consulta popular: “...dificilmente llega a ser necesaria cuando el gobierno tiene buenas intenciones; ya que los dirigentes saben bien que la voluntad general siempre estará del lado favorable al interés público, que es lo más equitativo; por lo que basta actuar con justicia para estar seguro de seguir la voluntad general” (Mooney y Stuber, 1984, 60).

8) *Relación entre grupos parlamentarios.* La constante falta de acuerdos, así como la falta de respeto a los acuerdos alcanzados, es práctica frecuente del Congreso mexicano. Un ejemplo: en 2002, con la asesoría de algunos consejeros del Instituto Federal Electoral, el Senado logró concebir una reforma electoral y plasmarla en una iniciativa suscrita por todos los partidos políticos. Sin embargo, una vez elaborado el dictamen, el Partido Revolucionario Institucional no lo firmó por decisión de su recién electo dirigente, ya que con la reforma su partido dejaría de percibir 600 millones de pesos. De nada sirvieron los reclamos por esta falta de cumplimiento de un compromiso previamente acordado. Actitudes como éstas, que también se dieron en otras materias, deterioran el trabajo parlamentario. Por consiguiente, se genera una partidocracia, donde los partidos políticos anteponen sus intereses individuales en vez de buscar el bien comunitario.

El extremo de la irresponsabilidad se constata con la negativa de los legisladores a complementar los acuerdos de la Convención Nacional Hacendaria, consistentes en una serie de propuestas para una reforma fiscal. El mundo académico, el sector gubernamental y los partidos políticos llegaron a acuerdos y a conclusiones que, por la actitud de los grupos parlamentarios, no pudieron traducirse en iniciativas, mucho menos en dictámenes y en leyes vigentes. El sentimiento de frustración que se transmitió a la opinión pública no tiene parangón. Al cumplirse un año de dicha Convención, apenas se han concretado doce de sus acuerdos; es decir, sólo 3% de los 326 puntos considerados, según información de la titular de enlace de la Presidencia para la Reforma Hacendaria, Suhaila Núñez.

Como única aportación a la reforma fiscal, la Cámara de Diputados estimaba el precio del barril del petróleo en forma optimista. Aunque los hechos evidenciaron que los ingresos petroleros fueron muy superiores a lo estimado, es una irresponsabilidad seguir apostando a los precios del petróleo sin asimilar las lecciones del pasado.

9) *Calidad de los legisladores en lo individual.* De ninguna manera se pueden señalar requisitos para aspirar a una representación popular; se da por hecho que los ciudadanos tienen la capacidad para elegir a sus legisladores. Sin embargo, por vicios del anterior sis-

tema y por procesos internos de algunos partidos políticos con escaso sentido democrático —como el pago de cuotas a sus sectores—, arriban al Poder Legislativo representantes de muy bajo nivel profesional, agravado por el impedimento de la reelección inmediata.

- 10) *Percepción de la opinión pública.* Todo lo anterior es percibido por la opinión pública, que invariablemente manifiesta una crítica sumamente agresiva, lo cual acentúa el desprestigio de ambas cámaras. Para corroborarlo, acudo a Gilberto Rincón Gallardo,<sup>21</sup> un legislador con experiencia que ofrece su testimonio:

En realidad, se trata del resultado de un ya largo proceso a través del cual el debate político se ha ido convirtiendo en un torneo de ataques y juicios agresivos que, aunque eficaz para dar noticias a los medios y encandilar a la población, desata los lazos que deben mantener en contacto a los políticos de las distintas posiciones.

Lo que ha sucedido en México es que la confrontación se convirtió en un valor positivo. Sólo bajo la vigencia de este antívalor de la política democrática, se celebran las rupturas y se descalifica al que acuerda y pacta.

Los efectos de este modelo de hacer política ya los conocemos sobradamente: mientras mayor es el conflicto y más aguzado el encono, mayor es la incertidumbre de los ciudadanos, menos probables son las reformas de fondo y más débiles son las leyes y las instituciones.

Sin embargo, sin ningún recato, ambas cámaras despliegan una gran campaña para mejorar su imagen sin considerar que no corresponde a las instituciones públicas ese tipo de publicidad, sin que se refleje una mejoría sustancial en la percepción de su imagen. El engaño es perverso; el autoengaño es suicida.

- 11) La parroquialidad de los congresistas mexicanos se refleja en la falta de atención a la realidad internacional o, peor aún, el discurso de la globalización es utilizado de manera fútil. La inserción del país en el contexto mundial es tocada de manera superficial sin un análisis serio de sus implicaciones y de sus consecuencias. Se habla de la necesidad de crear un país competitivo pero no se aprueban leyes que faciliten la modernización del país; se conde-

<sup>21</sup> Periódico *Reforma*, 14 de mayo de 2005.

na el estado de la educación pero no se modifican las estructuras corporativas que impiden la modernización del sistema educativo para permitir la competitividad de los jóvenes en el mundo globalizado.

En las últimas décadas ha surgido una corriente para lograr gobiernos de clase mundial, de calidad total, en las áreas ejecutiva y administrativa. Se han impuesto nuevos paradigmas y existen esquemas para calificar la flexibilidad, la productividad, la competitividad, la calidad y los clientes. En contraste, no se ha avanzado con la misma celeridad para mejorar los Parlamentos. Ciertamente, en el ámbito internacional y dentro de la diplomacia parlamentaria se han hecho esfuerzos para consolidar a los Parlamentos, librándolos de amenazas de diverso tipo que sobre ellos se ciernen: el deterioro de las instituciones Estado-nación; el debilitamiento del concepto de soberanía; la poca necesidad que algunos sienten de discutir políticas que se imponen como indispensables y necesarias en la era de la globalización; la necesidad de instrumentar decisiones que demandan concentración de poder; el surgimiento de diversas instituciones y organismos que pretenden suplir al Parlamento en la toma de decisiones; etcétera.

Frente a estas amenazas, el Parlamento tiene muchos desafíos por delante y tal vez uno en cuyo papel es insustituible: la formación de líderes con visión de estadistas que entiendan la necesidad de los cambios y que los instrumenten a través del derecho. Un clamor recorre a todos los Estados en los inicios del siglo XXI: la exigencia de calidad de los políticos. En esa tarea, el Parlamento es escuela, es práctica y es cernidor para probar a los mejores hombres que deben asumir deberes y tomar decisiones. Solamente así el político profesional tendrá las virtudes que tanto le preocupaban a Schumpeter y a Weber, quien consideraba que: "...el político debe asumir una plena responsabilidad personal por la causa que abraza, poseer buen juicio, ser tan sensato como estoico, estar dotado de grandes dosis de energía y de resistencia y saber que su trabajo requiere «ira y estudio»" (Nun, 2000, 33).

Sin duda, el Parlamento es el escenario para cuajar esa clase de hombres y nadie en su sano juicio propondría retornar a tiempos pasados. El reto es perfeccionar al Congreso; no hay otra solución. Ninguna nación que aspire hoy a la democracia propone, ni remotamente, suprimir el Parlamento; por el contrario, en él se depositan las más grandes respon-

sabilidades. En nuestro caso, ésta podría ser calificada como la tarea fundamental. Walter Bagehot (2005, 78) hace una interesante reflexión: “Conocido es de todos la respuesta del emperador Alejandro a madame Staël, un día que ésta acababa de ponderarle pomposamente los beneficios del despotismo: «sí, señora, pero eso no es más que un feliz accidente»”.

En otras palabras, el que un monarca, un presidente autoritario o un déspota resulten buenos gobernantes constituye la excepción, pues lo más frecuente es el abuso del poder. Cuando éste se divide se busca fijar garantías que disminuyan este abuso. Constituir un Parlamento que cumpla esa finalidad es institucionalizar el buen gobierno o, sin ser pretenciosos, disminuir las posibilidades de su distorsión. No existe otra opción ni hay forma de inventarla. El reto consiste en darle utilidad al Congreso mexicano. En este sentido, Luis María Cazorla Prieto, letrado de las Cortes españolas (1985, 156), escribe:

La parlamentaria es una institución delicada... se funda con frecuencia en mecanismos sutiles, que sólo con delicadeza pueden funcionar debidamente. Por eso es importante una política de actitudes en tal sentido por parte de los líderes parlamentarios, que se condensa en el principio que hemos llamado de lealtad a la institución. No basta con que las normas escritas consagren el papel y las funciones de las cámaras; es imprescindible que al lado de ellas, vivificándolas, exista una actitud generalizada entre los actores parlamentarios de que así sea.

El buen desempeño de las instituciones es directamente proporcional a la calidad de la democracia. La consolidación de aquéllas es urgente en la embrionaria democracia mexicana. Instituciones útiles, consolidación democrática y estabilidad política están estrechamente imbricadas.

La LX Legislatura del Congreso podría arribar a un punto de bifurcación: superar su indolencia y desempeñar el papel que le corresponde en las definiciones que México requiere, o ser rebasado por la realidad misma y verse marginado como sujeto protagónico de la vida política. Si acontece lo segundo, muy probablemente los ciudadanos, a través de otras instituciones y organismos, instrumentarán las decisiones políticas fundamentales con el consecuente deterioro del Estado de derecho. Como lo señala el constitucionalista español Antonio J. Porras Nadales:

Capacidad de respuesta y eficacia en la consecución de objetivos, así como capacidad de adaptación de las esferas institucionales a las circunstan-

cias cambiantes de la sociedad, implicando procesos de toma de decisiones a través de acuerdos y consecución de objetivos, a través de intervenciones directas o indirectas: éstas serían algunas de las nociones básicas del concepto de rendimiento institucional desde perspectivas más o menos coincidentes en diversos autores (Putnam, Huntington, Pappalardo, etcétera) (Pau i Vall, 2002, 89).

Más adelante haré una serie de propuestas. Simplemente anoto la inquietud, compartida por muchos países latinoamericanos, de revisar la relación Ejecutivo-Legislativo. Rolando Franco, funcionario de la CEPAL, da cuenta de algunos intentos por introducir modificaciones parlamentarias o semipresidenciales en América Latina:

Ello sucedió en la Constituyente brasileña o en Argentina, donde el presidente Alfonsín estableció un Consejo para la Consolidación de la Democracia que hizo proposiciones en este sentido. El tema también está vigente en Chile y, en menor medida, aflora —en círculos académicos sobre todo— en Uruguay. Los resultados alcanzados distan de ser espectaculares y parece que “la resistencia de la institución presidencial y lo arraigado que se encuentra en la cultura política” terminarán triunfando, siendo razonable tal vez “trabajar sobre la realidad presidencial en cada contexto político e institucional y buscar fórmulas de adecuación funcional del sistema sin alterar su naturaleza presidencial” (Alcántara y Crespo, 1999, 58).

Hasta ahora he pretendido reseñar los síntomas del Parlamento. En el próximo capítulo, muy ligado con estos temas, hablaré de sus patologías. Al entrar al estudio de sus causas, hablaré de los remedios y de las medidas a instrumentarse. Una cosa queda clara: difícilmente puede mejorarse una institución cuando sus integrantes tienen tal alejamiento de la realidad y no asumen a cabalidad sus deberes. Para que un representante pueda cumplir con sus funciones lo primero es querer hacerlo, y el Congreso mexicano no ha querido. Sin voluntad no puede haber cumplimiento del deber. El filósofo español Carlos Díaz (2002, 31), un gran pensador de nuestro tiempo, dice que no hay “buena opción sociopolítica con mala conciencia individual”.

La asamblea diluye la responsabilidad de sus integrantes, pero la opinión pública debe medir con gran rigor el desempeño individual de cada uno de los legisladores. Solamente cuando haya conciencia en éstos del

gran daño que causan con su actitud indolente, empezarán a mejorar su desempeño. Sí hay una responsabilidad individual, no tan sólo en el Congreso, sino en todos los escenarios de la política donde se toman decisiones. De no haberla, habría que concluir que el hombre en política no es un sujeto protagónico, sino un simple instrumento al servicio de causas ajenas a su voluntad, lo cual es contrario a la más elemental ética del servicio público. Una asamblea debe ser apasionada. Debe concitar la atención de la opinión pública. No es malo que haya pasión en el debate; lo malo es que no haya productos del debate. Giovanni Sartori en alguna ocasión advirtió que ciertas ideas erróneas acerca de la democracia conducen a su fracaso.

Para el político español José María Maravall, el control de los gobiernos depende de “la capacidad de los votantes para sancionar o recompensar a los políticos”. Por ello, concepto clave para mejorar el Congreso mexicano es una mayor participación ciudadana. Cuando Felipe González enfrentó el reto de ganar un referéndum para que España permaneciera en la Organización del Tratado del Atlántico Norte, dijo algo fundamental a ser considerado en México en el impulso que se intente dar a las reformas de su marco jurídico: “A través de la sociedad es como podemos convencer al partido”. El desfase entre lo que el Congreso piensa y las preferencias de la sociedad plantea un problema grave de legitimidad política que obliga al representante popular a asumir una decisión. En este sentido, Sartori apunta que el pueblo ejerce el poder político en la medida en que es capaz de controlar y sustituir a los que ostentan poder. En reciprocidad, el miedo a perder el apoyo popular disciplina enormemente las acciones de los partidos.

La política siempre se mueve en el tiempo. Ser oportuno es esencial para obtener resultados. El Congreso mexicano perdió magníficas ocasiones en sus legislaturas LVIII y LIX de hacer las reformas que México requiere. Ojalá que las próximas legislaturas asuman este reto.