

### CAPÍTULO TERCERO

LOS PRINCIPIOS PARLAMENTARIOS . . . . .	95
I. Definición . . . . .	95
II. Principio de representación . . . . .	98
III. Principio de orden . . . . .	108
IV. Principio de confrontación . . . . .	110
V. Principio de mayoría . . . . .	120
VI. Principio de publicidad . . . . .	122
VII. Principio de información e investigación . . . . .	125
VIII. Principio de eficacia . . . . .	129

## CAPÍTULO TERCERO

### LOS PRINCIPIOS PARLAMENTARIOS

La democracia es la institucionalización del diálogo. No puede ser ni amontonamiento de monólogos ni estrépito incomprensible.

Carlos CASTILLO PERAZA

La humanidad del hombre hacia el hombre hace que la democracia sea posible; la inhumanidad del hombre hacia el hombre la hace necesaria.

Reinhold NIEHBURG

Las instituciones son como las naves, deben hallarse bien ideadas y tripuladas.

Karl R. POPPER

#### I. DEFINICIÓN

Dice el filósofo francés André Lalande (1967, 806) que “principio es sinónimo de comienzo, y en esta significación se ha empleado primeramente; pero enseguida, a fuerza de usarla, se ha utilizado maquinalmente, por hábito, sin vincularla a ideas”. Desde el punto de vista de la existencia, Lalande cita a Montesquieu: “Hay esta diferencia entre la naturaleza de un gobierno y su principio: que su naturaleza es lo que le hace que sea lo que es, y su principio, lo que le hace obrar. La una es su estructura particular, el otro las pasiones humanas que lo hacen mover”.

La palabra, por lo antes dicho, evoca dos ideas: por una parte, algo que está al inicio y, por la otra, la orientación que se le da a la acción y a la conducta. Dicho de otra manera, todo ser humano acuña, por su formación cultural, principios que orientan su existencia. Es, pues, el térmi-

no principio, sinónimo de comienzo, pero también de un enunciado valorativo. En esta obra se entiende el principio como aquello que inspira y motiva a un hombre y a una institución; los fines que persigue, que en el caso del Parlamento consisten en controlar el poder, pero también en darle calidad a la política.

Según la definición de Lalande, un principio consiste en el “conjunto de proposiciones, directrices, características, a las cuales debe subordinarse todo el desarrollo ulterior”. Toda institución requiere de principios básicos para su funcionamiento. Con mayor razón si se trata de instituciones políticas sujetas a normatividad interna y al escrutinio periódico de la ciudadanía. Los principios pueden entenderse como cualquiera de las primeras proposiciones y/o verdades conforme a las cuales se estructuran y funcionan las instituciones. Son normas o ideas fundamentales que regulan —o pretenden regular— la conducta de quienes forman parte de esas instituciones para que, a su vez, alcancen sus fines y haya congruencia con los valores que las inspiran. Esto es, son los enunciados de las atribuciones que tiene un órgano y la forma en que éste debe desempeñarlas. Por otra parte, coincido con el sociólogo francés Maurice Duverger (1976, 96) en su concepción de las instituciones:

Las sociedades humanas se ofrecen estructuradas, pareciéndose a un edificio más bien que a un montón de piedras. Las instituciones determinan la arquitectura de este edificio; el diccionario de Robert las define como “conjunto de las formas o estructuras fundamentales de organización social, tales como han sido establecidas por la ley o la costumbre de un grupo humano”.

Como se puede apreciar, principios e instituciones están inextricablemente imbricados, a grado tal que se confunden cuando operan en la realidad. Con buenos principios funcionan bien las instituciones, aunque también dependen de los hombres que estén a cargo de la aplicación y de la observancia de esos principios. Cuando algo sale mal, puede atribuirse a malos principios que no fueron correctamente definidos; puede deberse también a la falla de la institución misma, que no tiene suficiente arraigo social, o a que haya cierta distorsión entre sus principios y sus funciones. Sin embargo, puede ser también responsabilidad de los hombres, sobre todo en el caso del Parlamento, cuya vulnerabilidad ya ha sido tratada. Ante el viejo debate de quién falla, si las instituciones o los hombres, di-

ría que una buena institución, con buenos principios, disminuye las posibilidades de error o de equivocación. Me parece acertada la distinción entre uno y otra que hace un hombre sabio: “Un error no se convierte en equivocación hasta que uno se rehúsa a corregirlo”. Así, es desacertado absolver a los hombres diciendo que las fallas son culpa de las instituciones; o bien, ante una institución mal diseñada o con principios mal definidos, culpar a los hombres. Una reflexión más: cuando cunden en un grupo la mezquindad, la mala fe, la improvisación, el fanatismo, el resentimiento o el prejuicio, cualquier asamblea fracasa. Por lo tanto, para enfrentarlos, la única fórmula conocida es vigorizar la cultura parlamentaria, lo cual se dice fácil pero implica todo.

Es por ello que cabe preguntarse cuáles son los principios parlamentarios y cómo se fueron conformando. La cultura parlamentaria ha sido producto de siglos de persistentes y apasionados debates, y como los buenos vinos, el tiempo le ha dado mayor consistencia y fortaleza. Y no es gratuito que haya habido una gran convergencia para afinar las ideas fundamentales. Hay cierta racionalidad y calidad ética intrínseca en el hombre que lo hace converger hacia cuestiones fundamentales como el viejísimo debate de la subjetividad u objetividad de los valores. Sin ánimo de profundizar sobre este aspecto fundamental de la filosofía, que es la axiología o la teoría de los valores, se recurre a la idea central del gran jurista mexicano Eduardo García Máynez (1959, 53), quien señala que la objetividad de los valores no puede demostrarse por medio de la teoría pero que es evidente porque existe una admisión *a priori* del conocimiento valorativo en la metafísica de todas las religiones y forma la esencia de las más sublimes creaciones del arte.

De esta forma, en la evolución de la asamblea deliberativa se impone una necesaria objetividad en la determinación de principios que permiten su existencia misma y la elaboración de sus tareas y sus quehaceres. Es esencial la coincidencia de toda la teoría parlamentaria en la determinación de los principios que se precisará a continuación. Hay que advertir que es muy difícil sujetar una asamblea a una rigurosa disciplina, pues al final siempre habrá de imponerse el pleno y la votación de la mayoría. Al observar el trabajo parlamentario de todas las naciones, aun de aquellas con una gran tradición, se confirma lo difícil que es la sujeción estricta a las reglas consignadas en el derecho parlamentario.

En síntesis, la democracia requiere de principios por ser el sistema político que más se aproxima a la ética; requiere también de instituciones

que permitan la concreción de estos principios. Los sistemas autoritarios, en contraparte, solamente requieren de principios que sirvan de fachada para cubrir la arbitrariedad. En ellos, los principios son artificios demagógicos y las instituciones aparentan realidades. En otras palabras, el sistema autoritario carece de principios para sustentarse en la voluntad caprichosa del gobernante.

De acuerdo con mi experiencia como legislador y conforme a los estudiosos, los principios de un Parlamento son: representación, orden, confrontación, mayoría, publicidad, información e investigación y obtención de resultados, los cuales se explicarán y analizarán en las secciones posteriores.

## II. PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN

¿Qué lleva a los hombres a integrar un órgano colegiado para discutir asuntos que atañen a toda una comunidad?, ¿en qué sustentan su autoridad para arrogarse el derecho de hablar en nombre de otros?, ¿por qué la comunidad debe acatar y obedecer lo que de esas deliberaciones se concluya? Todas estas interrogantes tienen una respuesta común sustentada en el principio de representación. El término *representación* es de origen latino, aunque se utilizaba solamente para referirse a objetos inanimados. En la Edad Media, la palabra se propagó en la literatura cristiana como una especie de encarnación mística. Su verdadera expansión se inició a fines del siglo XIII e inicios del siglo XIV cuando se decía con frecuencia que el Papa y sus cardenales representaban a Cristo y a sus apóstoles. Es en el siglo XV y en Inglaterra donde surge la palabra *represent*, el adjetivo *representative*<sup>7</sup> y el sustantivo *representation*. Sabemos bien que los lores y los comunes exigían al rey información para después poder fijar contribuciones. Al principio, el punto crucial estaba en que llegaban con autoridad para vincular a sus comunidades con los impuestos que se impondrían. Más tarde, ellos mismos serían portavoces de las quejas y los agravios que tenían sus comunidades. De esta manera, los caballeros y burgueses que iban al Parlamento fueron vistos como sirvientes o agentes de sus respectivas comunidades. En muchos casos se les señalaban ta-

<sup>7</sup> Cabe aclarar que en inglés estadounidense, *representative* es sustantivo y se usa actualmente para definir a los diputados en Estados Unidos.

reas muy específicas y tenían restricciones para tomar decisiones. Por ejemplo, para la fijación del monto de las contribuciones, estaban inclusive obligados a hacer las consultas previas. En la medida que convivían con otros miembros del Parlamento —que así se le empezó a identificar—, formaban ciertas alianzas para presentar conjuntamente sus propuestas. Éstos serían los antecedentes de las fracciones parlamentarias y de los partidos políticos. Hannah Pitkin, quien quizá ha escrito el mejor libro sobre la representación política (1985, 276), señala este antecedente específico:

Puede hallarse un claro sumario del estado en el que se encontraban esas ideas hacia 1583 en la obra *De Republica anglorum* de Sir Thomas Smith, del mismo año. El trabajo de Smith es también una de las primeras aplicaciones conocidas de la palabra inglesa *represent* (representar) al Parlamento. Smith utiliza la palabra sólo una vez, pero en una posición crucial, al escribir del “Parlamento de Inglaterra que representa y tiene el poder de todo el reino, que es a la vez la cabeza y el cuerpo. Pues se entiende que todo inglés está presente allí, ya sea en persona o mediante procuradores y abogados... Y el consentimiento de todos los hombres”.

Agrega Pitkin (*ibidem*, 280) otro antecedente:

La primera aplicación que he encontrado del sustantivo “*representative*” a un *miembro* del Parlamento se remonta a 1651, cuando Isaac Pennington, el joven, escribe: “El derecho fundamental, la seguridad y la libertad del pueblo; lo que está radicalmente en él mismo y de una forma derivada en el Parlamento, sus sustitutos o *representatives*”.

Aunque no es precisamente reconocido por esto, Thomas Hobbes utiliza el concepto de representación al decir que una República se instituye cuando una multitud de hombres se ponen de acuerdo y pactan para que, reunidos éstos en una asamblea, se autoricen a ésta todas las acciones y juicios como si fueran los suyos propios. Obviamente, Hobbes no señala ninguna responsabilidad del representante, dada su clara proclividad al pensamiento absolutista. De aquí surgen ya los términos de autor (el que autoriza) y de actor (el que actúa). El soberano debe procurar la seguridad del pueblo, pero del cumplimiento o incumplimiento de este deber sólo debe rendir cuentas a Dios. El político español Manuel Fraga Iribarne describe la evolución del principio de representación (1973, 172):

Tomas Hobbes inicia la teoría moderna de la representación política justamente desde el dramático supuesto de la nueva realidad, de que es menester organizar un Estado secular sin apoyo en una sanción religiosa. Hobbes va en esto mucho más allá que Bodino, que postula un Estado neutral en materia religiosa, pero basado en el derecho natural; Hobbes es ya plenamente materialista y ateo. El Estado y su soberanía se basan en la necesidad de salir de la miserable guerra de todos contra todos; el pacto social, que crea la sociedad civil, hace nacer automáticamente la representación política. El pacto fundamental hace de la multitud *una persona*; y lo logra al hacerla *representar* por uno solo: en efecto, es “la unidad del representante, no la del representado”, la que hace de muchos individuos un Estado. La sociedad no puede tener más unidad que ésta, a través de un representante soberano; se trata de un representante sin limitaciones de poderes, para todo lo que toca a la “común paz y seguridad”, cuyos límites sólo él mismo puede determinar. Puede ser una persona física, o una asamblea; pero ha de ser una *unidad*.

Hobbes se extiende, con su habitual originalidad, sobre esta cuestión en el capítulo 16 del *Leviathán*. Distingue allí entre personas *naturales* y *artificiales*, y equipara al representante a una “persona artificial”, distinción que no coincide con la usual entre personas naturales y jurídicas. Hobbes designa como *actor* al que actúa (con efectos jurídicos), y como *autor* al que tiene derecho a actuar, y en cuyo nombre se hace; el autor resulta así “propietario” de la acción del actor. La *autoridad* es, pues, la base de la representación; pero Hobbes le da hábilmente la vuelta al calcetín, para poner el verdadero derecho en manos del representante, y dejar la *responsabilidad* a cargo del representado. En lo verdaderamente importante, el representante soberano es a la vez actor y autor.

De lo anterior se desprende que la representación en su origen no implicaba vínculo alguno ni que el representante tuviera que sustentar legítimamente el derecho de actuar a nombre de otros. Sin duda, el rey representa a su pueblo, pero no hay una representación que podría denominarse formalista, lo cual indica que existió una forma en la cual los representados otorgaron este derecho al representante.

La doctrina moderna de la representación tiene su origen en la Revolución francesa. Aparece en algunos pensadores del siglo XIX y estuvo de moda en las primeras décadas del siglo XX. Se empiezan a distinguir los órganos que actúan “de cara al exterior” en sus relaciones con extranjeros y con otros Estados de la asamblea legislativa, representativa como

portavoz oficial del Estado que se expresa de cara al interior y se van arraigando las prácticas electorales. El primer evento electoral se ubica en Estados Unidos en 1828, en donde ya las elecciones son actos “de investidura de autoridad”. Es el talento de Max Weber quien ya define en términos modernos el concepto representación (Pitkin, 1985, 42): “La acción de algunos miembros del grupo es imputada al resto, o donde se supone, y de hecho es así, que el resto considera la acción como legítima y vinculante para ellos”. La auténtica representación democrática implica libertad e igualdad. Esto es, que haya libertad para elegir a los representantes y, a su vez, éstos tomen decisiones. Igualdad, porque todos los representantes valen lo mismo considerados en lo individual. Algunos autores estudian por separado la libertad y la igualdad en el Parlamento, pero yo considero que están implícitos en el amplio principio de representación. De acuerdo con este criterio, no se explica la representación sin estos dos elementos sustanciales.

El debate central del concepto de representación es lo que se conoce como la controversia mandato-independencia. La cuestión podría ser resumida como sigue: ¿un representante haría (debería hacer) lo que sus electores quieren, y verse vinculado por las instrucciones o el mandato que ellos le dan o sería (debería ser) libre para actuar como mejor le pareciese en la consecuencia de un bienestar para ellos? Esto ha sido respondido en diferentes formas. El autor más citado por su posición radical en defensa de la independencia del representante ha sido Edmundo Burke. Su tesis central puede ser resumida con un párrafo de un discurso a sus electores:

El Parlamento no es un congreso de embajadores con intereses hostiles y diferentes que cada uno debe sustentar como un agente y un abogado frente a otros agentes y abogados; sino que el Parlamento es la asamblea deliberadora de una nación, con un interés, el de la totalidad —allí donde los prejuicios locales no deberían servir de guía, sino el bien general resultante de la razón general de la totalidad—. En efecto, vosotros elegís, no es un miembro de Bristol, sino un miembro del Parlamento (*ibidem*, 188).

A esta posición, los parlamentarios de todos los tiempos han dado respuestas que vale la pena transcribir. John Adams —segundo presidente de Estados Unidos y coautor del acta de independencia de su país— arguye que en el periodo revolucionario estadounidense, un Legislativo re-

presentativo “debería ser un retrato exacto, en miniatura, del pueblo en toda su amplitud, y que debería pensar, sentir, razonar y actuar como este último”. El excelso orador de la Revolución francesa, Mirabeau, expresa: “Un cuerpo representativo es para la nación lo que un mapa trazado a escala es para la configuración física del terreno; en parte o en su totalidad, la copia siempre debe guardar la misma proporción con respecto al original” (*ibidem*, 67). John Stuart Mill, otro de los grandes teóricos del Parlamento, sostiene que un cuerpo representativo es “una arena en la cual cada opinión de la nación debe brillar plenamente”. Talleyrand —el misterioso y siniestro personaje de la Revolución francesa— expresaba que el hombre al que se le encarga querer a nombre de otros, tiene que querer como la misma comunidad quisiera. Abraham Lincoln, como candidato para el Legislativo de Illinois de 1836, expresaba:

Si soy elegido, consideraré como mis electores a todo el pueblo de Sangamon, tanto a los que a mí se oponen como a los que a mí me apoyan. En tanto que actúe como un representante, estaré gobernado por su voluntad en todos los temas sobre los cuales tenga los medios para conocer cuál es su voluntad; y en los restantes, haré lo que a mi propio juicio me dicte qué es mejor para sus intereses.

George Canning, el estadista británico del siglo XIX, expresaba esta idea cuando decía a sus electores:

Puede ocurrir que vuestro propio juicio entre en conflicto ocasionalmente con el mío... En tales casos, no os prometo someter por entero mi juicio al vuestro... sino que os prometo que cualquier diferencia de opinión entre nosotros me llevará siempre a desconfiar de mis propias opiniones, a examinarlas cuidadosamente, y, si son erróneas, a corregirlas con franqueza (*ibidem*, 180).

En el mismo sentido se expresa el analista político Fareed Zakaria (2003,184):

Esta opinión da por sentado que el pueblo de Massachusetts me envió a Washington para servir como un mero sismógrafo de los cambios de opinión pública... Los votantes nos eligieron porque confiaban en nuestro juicio y nuestra habilidad para ejercer este juicio desde una posición en la que podíamos determinar cuáles eran sus intereses, entendidos como una

parte de los intereses del país. Esto significa que, dependiendo de la ocasión, debemos dirigir, informar, corregir y, a veces, hasta ignorar la opinión pública por la que fuimos elegidos.

En el caso mexicano mencionaría a uno de los más brillantes parlamentarios, a quien podría calificarse también de precursor de la vida republicana de México, Fray Servando Teresa de Mier, en su célebre discurso sobre el artículo quinto del Acta Constitutiva en el que fija su posición con singular claridad: “Al pueblo se le ha de conducir, no obedecer. Sus diputados no son los mandaderos, que hemos venido a tanta costa y de tan largas distancias, para presentar el billete de nuestros amos. Para tan bajo encargo sobran lacayos en las provincias o procuradores o corredores en México” (Reyes Heróles, 1985, 58).

Como se puede percibir, el tema es tremendamente complejo. ¿El representante debe ser un ciudadano promedio dentro de una comunidad o debe ser el más capaz y con mayores atributos para defender los intereses de sus representados?, ¿el representante debe tomar decisiones por sí solo o debe asumir decisiones personales?, ¿el representante debe consultar previamente a sus representados para tomar una decisión?, ¿el mandato que ellos manifiesten debe ser imperativo de tal forma que no pueda ser desobedecido? Si, en fin de cuentas, se van a representar intereses, ¿deben prevalecer los intereses de los representados frente a los intereses de la nación?, ¿cuál es el mejor sistema para integrar una asamblea que sea realmente representativa: la votación mayoritaria por distrito, la representación proporcional o un sistema mixto?, ¿qué es, en fin, lo mejor para la democracia?

Hago un paréntesis para insistir en el concepto de intereses, del cual se derivan muchísimas consideraciones en torno al Parlamento. La palabra puede ser mal interpretada en su significación, pero no hay duda de que un parlamentario debe ser un miembro interesado para poner toda su pasión en su trabajo. Sin embargo, ese interés no le permite tomar decisiones o perder objetividad en función de un interés personal. Por ello se habla de intereses creados o de conflicto de intereses. Tampoco se puede hablar de un conflicto insalvable entre intereses personales e interés público. Desde luego, este último debe tener prioridad o predominancia por ser un interés mayoritario que se confunde y asimila con el querer valorativo asignado a la comunidad, pero esto no significa atropellar intereses individuales. Parece más adecuado que el legislador siempre bus-

que ubicar el interés general para ejercer adecuadamente su papel de representante. Dicho interés general pudiera ser definido con el jurista Héctor Jorge Escola (1989, 249, 250):

El interés público es el resultado de un conjunto de intereses individuales compartidos y coincidentes de un grupo mayoritario de individuos que se asigna a toda la comunidad como consecuencia de esa mayoría, y que encuentra su origen en el querer axiológico de esos individuos, apareciendo con un contenido concreto y determinable, actual, eventual o potencial, personal y directo respecto de ellos, que pueden reconocer en él su propio querer y su propia valoración, prevaleciendo sobre los intereses individuales que se le opongan o lo afecten, a los que desplaza o sustituye, sin aniquilarlos.

Esta idea señera debe orientar al legislador, pues como concluye Pitkin (1985, 168):

Así, en la medida en que la controversia existente entre mandato e independencia contiene una disputa conceptual basada en el significado de la representación, ambas posiciones son correctas. Este significado de representación aparentemente paradójico se perpetúa en nuestros requisitos de la actividad de representar: los representados deben estar presentes y no presentes. El representante debe actuar realmente, debe ser independiente; y, sin embargo, el representado tiene que estar actuando a través de él en algún sentido. De aquí que no deba existir ningún conflicto serio y persistente entre ambas posiciones.

El concepto de representación se configura así como una continua tensión entre el ideal y el logro. Esta tensión no debería arrastrarnos ni a abandonar el ideal, retrocediendo a una definición operativa que acepta todo lo que hacen aquellos que comúnmente son designados como representantes, ni a abandonar su institucionalización y escapar de la realidad política. Antes al contrario, esa tensión debería hacer presente un desafío continuo aunque no desesperanzado: construir instituciones y entrenar a individuos de tal forma que se comprometan en la consecución del interés público; y, al mismo tiempo, seguir siendo críticos con tales instituciones y con tales aprendizajes con el fin de que siempre se muestren abiertos a posteriores interpretaciones y reformas.

Siguiendo a la doctrina, puede afirmarse que el Poder Legislativo, así como debe ser un mapa del cual se puede obtener información detallada,

es también como un pintor, o sea, “un creador de representaciones para alguien más”. El cumplir con estas dos cualidades le debe permitir, con toda confianza y de manera justificada, sustituir a todo un pueblo para actuar en nombre de la nación. Como bien se ha señalado, un cuerpo representativo debe tener más de filtro que de fonógrafo. Queda claro y es contundente que la representación es el sustento mismo del Parlamento. La palabra está vinculada a la legitimidad y a la responsabilidad. A la primera, porque el representante debe tener algo en su origen que le dé sustento a su actuación en nombre de los representados. Obviamente, en la democracia, es el voto de los electores, por eso también se puede hablar de una representación fraudulenta cuando no queda claro que el electorado haya decidido libre y mayoritariamente quiénes son sus representantes. En cuanto a la responsabilidad, porque tiene que informar de lo realizado. Se vincula también con soberanía popular en virtud de que hay un cambio radical del poder que tiene el soberano para hacer imponer su voluntad a lo que es la soberanía popular, lo cual, y gracias a Rousseau, le da un giro total a este término, que se convierte en una de las ideas centrales del pensamiento político de los últimos dos siglos. Fraga Iribarne precisa los deberes del representante (1973, 176-177, 186):

Hacer o formular una representación es elevar información, y a la vez pedirla; es hacer peticiones, como algo que afecta a nuestra vida; es presentar agravios, sintiéndose uno real y verdaderamente agraviado. El representante no debe siquiera esperar a oírlo de sus representados; debe ser un especialista en descubrir, analizar, discutir y defender la opinión popular y sus problemas. Debe estar llevando hacia arriba necesidades, deseos, ilusiones; a la vez que debe explicar a los suyos lo que es posible y realista, y lograr su aceptación.

Conviene recordar que el origen de la representación fue ese; cuando las Cortes eran a la vez tribunales y legisladores; y así como nadie puede ser juzgado sin estar presente, en el Parlamento había que estar, por sí, o por procuración, de sus pares.

Veamos ahora el otro aspecto: no basta estar existencial o simbólicamente conectado con la base; el representante además de ser *representativo*, ha de *representar* efectivamente.

La representación es la organización de la mutua lealtad y la confianza, sobre bases civilizadas. Obliga, en definitiva, a gobernar del modo mejor posible y, al mismo tiempo, respondiendo de aquello que se hace.

Para el estudioso del Parlamento mexicano Bernardo Bátiz, el artículo cuarto de la Constitución francesa “resume en una fórmula verdaderamente genial los conceptos de la soberanía popular y de la representación”. Éste es el texto de dicho artículo: “La ley es la expresión de la voluntad general, pudiendo concurrir a su formación todos los ciudadanos personalmente o por medio de sus representantes, debiendo ser la misma para todos, tanto si castiga como si protege” (Bátiz, 1999, 109).

Vale la pena una consideración final en torno a este principio y sus limitaciones en palabras del legislador italiano Andrea Manzella (1987, 11):

De esta fórmula se obtienen cuatro conclusiones: *a)* ni el Parlamento ni los partidos pueden considerarse titulares del poder supremo estatal: el único titular es el pueblo; *b)* al pueblo no le corresponde la soberanía, pero le pertenece su permanente y efectivo servicio; *c)* los poderes del Parlamento y de los partidos no son poderes originales sino poderes instrumentales de las decisiones populares; *d)* finalmente, el concepto unitario de soberanía popular implica que las varias formas en que se ejercita estén ligadas, por diversas que sean, por vínculos funcionales y por limitaciones recíprocas.

La Constitución de México consagra el principio de representación en los artículos 39, que a la letra dice: “La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno”, y 41, que señala:

El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal.

Estos artículos recogen la tradición liberal que desde su origen han conformado los textos constitucionales y que le dan sustento al concepto de representación. No es gratuito que en el mismo artículo 41 se hable de los partidos políticos, lo cual obedece a una de las reformas más recientes y que encaja en el propósito democrático que sustenta este principio,

mediante la participación ciudadana en elecciones libres, auténticas y periódicas.

Este apartado estaría incompleto si no se abordan algunos problemas específicos de la representación. Uno de ellos es que para el representante, a menudo es más fácil dañar los intereses de todos que afectar los de algunos pocos. Los segundos, al estar más identificados, tienen capacidad de presión sobre la representación nacional. Por ejemplo, pedir el cierre de la frontera a la importación de carne, pues con ello se beneficia a los ganaderos del país. En este caso, el representante popular —más preocupado por sumar apoyos específicos que por una difusa defensa del interés general— es muy probable que asuma la defensa de los ganaderos, aunque esto vaya en detrimento del poder adquisitivo de los mexicanos en su conjunto. El dilema de afectar intereses de grupos o de la nación —como ya se ha mencionado— está en el centro de la responsabilidad que deriva del principio de representación.

En México, muchos politólogos, organizaciones no gubernamentales y partidos políticos han insistido en crear figuras de democracia directa como la iniciativa popular y el referéndum. No es que sea contrario a estas prácticas, pero es ilógico aventurarse en otros esquemas democráticos cuando aún no se ha consolidado la democracia representativa. Como legislador, me parece que se debe contar con un mejor Congreso de la Unión antes de pasar a las figuras de la democracia directa. En la legislación del Distrito Federal se incorporaron las figuras señaladas pero no han operado en la práctica. Por otra parte, la democracia directa —por la influencia de los medios de comunicación y por la alta posibilidad de manipulación a través de la mercadotecnia— constituye una de las más graves amenazas para la democracia, como lo han señalado connotados estudiosos de la política. El principio de representación está estrechamente vinculado con el tema de la despolitización de la sociedad. Dicho de otra manera, una mala representación —o una representación deficiente— refleja una baja participación ciudadana al no exigir al representante popular el cumplimiento de sus deberes.

El politólogo francés Nicolas Tenzer (1992, 81) señala que cuando fallan los órganos representativos puede provocarse una crisis de Estado:

*La verdadera crisis del poder político es la crisis de la función deliberativa. El resto es sólo la consecuencia de esta crisis primera, que es crisis de la voluntad política inicial. Mantenidos sus deberes en la imprecisión, el*

Poder Ejecutivo se protege tras decisiones tomadas por otro —la coacción internacional, la presunta aspiración de la gente— y alega pérdida de unidad en el mando: habría demasiados poderes en competencia y ninguna política que los unifique.

Lo anterior describe la tesis central que he venido sosteniendo: la necesidad de que los órganos representativos agrupados en el llamado Poder Legislativo —desde los plenos de ambas cámaras hasta las comisiones— cumplan plenamente con el principio de representación. Es el camino que han recorrido las democracias del mundo para lograr que la autoridad se sustente en legitimidad y logre los fines de una gobernabilidad eficiente.

### III. PRINCIPIO DE ORDEN

Toda institución requiere de un orden, esto es, de una secuencia para ir abordando sus tareas y concluir las exitosamente. Para la definición de orden, nuevamente cito el diccionario de André Lalande (1967, 721):

El sentido más general de esta palabra es quizás el de una sucesión regular de términos (según el sentido latino de *ordo*, que significa propiamente una *fila*); sucesión por lo menos en el espíritu que pasa de uno de esos términos a otro, hasta cuando en la realidad son simultáneos. Podría decirse también que el orden es una *coherencia* cualquiera (para el espíritu) fundada sobre una relación cuantitativa, cualitativa, mecánica o teleológica. Me parece que un orden está siempre fundado en una *idea* (platónica) y forma siempre una especie de todo de las cosas ordenadas.

Según Eduardo García Máynez, todo orden presupone: “a) un conjunto de objetos; b) una pauta ordenadora; c) la sujeción de aquéllos a ésta; d) las relaciones que de tal sujeción derivan para los objetos ordenados; e) la finalidad perseguida por el ordinante”. Citando al filósofo letón Nicolai Hartmann, García Máynez expresa que “el fin es a la voluntad como el valor al deber ser” (1983, 23, 34). Por lo tanto, toda institución debe tener claros sus fines, que deberán estar sometidos a un orden. Desde el ángulo de quien se propone lograr determinados fines a través de un orden, se pueden discernir tres etapas:

- 1) *Planteamiento* de la finalidad o finalidades perseguidas.
- 2) *Concepción* de un orden capaz de servir para el logro de esas finalidades.
- 3) *Realización efectiva* del orden previamente formulado y, por tanto, de las finalidades del ordinante.

Todo el derecho parlamentario es en sí mismo el orden del Poder Legislativo, conformado a través de centurias, en el que operaron órganos colegiados de debate y decisión. Según el jurista argentino Arturo Pellet Lastra (1995, 22 y 23) hubo seis conquistas políticas del Parlamento que constituyen los hitos que fueron definiendo el poder parlamentario y, por lo tanto, el orden con que opera:

El primero de ellos lo constituyó el poder de peticionar. En efecto, a partir de 1340 los comunes comenzaron la práctica de condicionar la concesión de recursos financieros a la reparación de sus agravios o quejas. En ese año los representantes que se sentaban ya en Westminster Hall, agregaron la lista de reformas pedidas por ellos al documento en el cual se otorgaban los recursos, y ocho años después dieron un paso más en la misma dirección, estipulando que las peticiones sobre quejas y agravios debían de preceder al otorgamiento de los recursos. O sea que en buen romance, si no se atendían las quejas y agravios de los diputados, no se abría la bolsa para el rey y sus ejércitos.

En un lento pero ininterrumpido proceso, se jalonó otro hito en esta complicada historia de la construcción del poder parlamentario, cuando estas peticiones se fueron convirtiendo en *bills* que requerían el asentimiento o promulgación del rey. Pero este asentimiento no significaba la vigencia automática de lo pedido, ya que el documento debía convertirse previamente en la fórmula legal apropiada, ya sea estatuto, ordenanza o carta patente. Para asegurarse que el rey cumpliría lo mandado por el *bill*, los comunes lograron luego que fueran leídos en su presencia antes de ser incorporados a la legislación y sellados. Un paso más, cerrando este lento pero ininterrumpido proceso de Constitución consuetudinaria, fue establecer que se registrara el nuevo Estatuto y se hiciera conocer.

Otro avance consistió en imponer en 1414 que los *bills* votados por los comunes no sufrieran adiciones o supresiones sin su consentimiento, que desde hace casi seiscientos años en Inglaterra están prohibidos mecanismos de apropiación de la potestad legislativa...

Un hito singular y no menos importante fue la decisión de elegir un "*speaker*" para llevar al rey la respuesta o acuerdo a que se hubiera llega-

do, portavoz al que a la vez se le asignó la función de presidir las sesiones y dirigir los debates.

En fin, nada definió mejor la vocación de poder de los *commons* que las inmunidades o privilegios que fueron logrando los parlamentarios por el hecho de pertenecer a la Cámara y formar parte del gobierno. En efecto, en 1543 se impuso la inmunidad de arresto (*freedom of arrest*), que preservaba la libertad física y ambulatoria de los diputados durante el periodo de sesiones; en tanto que la libertad de palabra se consagró definitivamente con el *bill of right* de 1689, la cual aseguraba que “la libertad para hablar y debatir los procedimientos en el Parlamento no podrá ser incriminada o cuestionada en ninguna corte o lugar fuera del Parlamento”.

Las reglas de periodicidad se establecieron en la última etapa de la lucha por el poder parlamentario. En 1664, la *Triennial Act* decidió que lores y comunes debían reunirse cada tres años, y en 1694 otra ley acortó los intervalos, fijando la regla de reunirse una vez por año.

Como podrá apreciarse, la conformación de un orden parlamentario llevó largo tiempo, comunicándose de país a país diversas experiencias, por ejemplo el orden para conducir el debate. Por ello, en los reglamentos de los diversos poderes legislativos existen diversas afinidades al corresponder a una lógica elemental de encontrar la verdad. Una asamblea debe tener orden en su desempeño para irse desarrollando con una secuencia lógica que la lleve a tomar decisiones. Esto es precisamente uno de los aspectos fundamentales del derecho parlamentario, que el especialista de la materia Berlín Valenzuela (1998, 333) define como:

El conjunto de normas que crean, establecen, impulsan, garantizan y rigen las acciones de los Parlamentos, las interrelaciones sociopolíticas que mantienen con los otros poderes del Estado, los partidos políticos, las instancias de la sociedad civil y los individuos, así como con los valores y principios que animan su existencia institucional y lo motivan a procurar su realización, por haber sido instituidos por el pueblo como expresión de su querer ser político.

#### IV. PRINCIPIO DE CONFRONTACIÓN

Este principio —al cual no encuentro otra forma de denominarlo— no corresponde a un lenguaje prescriptivo para ubicar al Parlamento en el terreno del deber ser ni es una aportación de los teóricos del Parlamento

en su afán de organizar la institución para su mejor funcionamiento. Surge en forma natural en una asamblea deliberante cuando se dividen sus integrantes en grupos que sustentan propuestas encontradas. Podría decirse que en forma natural se ha dado a través de la historia y que obedece a la estructura misma del ser humano para que no se den unanimidades en asuntos que tienen que estar sustentados en criterios y en puntos de vista.

Desde el origen de las asambleas representativas se dan las ideas y el debate y surge la confrontación. La pregunta es, ¿constituye un principio? Más bien es la razón de ser del Parlamento, puesto que sin debate y sin confrontación de ideas no puede haber propuestas. Diría que es un principio natural no concebido por el hombre; obedece a esa objetividad de la que ya se ha hablado y que corresponde a los valores inmanentes al ser humano. En este caso, la de tener albedrío y libertad para analizar, discutir y entonces poder decidir. Toda reunión de seres humanos con el propósito de deliberar sobre cierto asunto se divide en cuando menos dos fracciones que presentan posiciones encontradas. Me gustaría insistir que concierne a la naturaleza del ser humano, a su rechazo a la unanimidad y a su conformación como seres pensantes con albedrío. Muchas veces son sujetas a cuestionamiento posiciones verdaderamente evidentes; es la condición humana. Esto es la confrontación de ideas. Los conflictos de intereses, y por ende la conformación de fuerzas rivales que se contraponen, son inevitables en una democracia. David Held (1992, 82) lo dice con las siguientes palabras: “El desacuerdo, el debate, la confrontación entre opiniones, los conflictos de interés y la formación constante de facciones rivales y contrapuestas son inevitables. Y lo son porque sus causas «tienen su semilla en la naturaleza del hombre»”.

Norberto Bobbio (1995, 50) lo expresa con los siguientes términos:

No existe disciplina que no esté dominada por alguna diada omnicomprensiva: en sociología, sociedad-comunidad; en economía, de mercado-planificada; en derecho, privado-público; en estética, clásico-romántico; en filosofía, transcendencia-inmanencia. En la esfera política, derecha-izquierda no es la única, aunque sí es cierto que podemos encontrarla en todas partes.

¿Cómo surgieron en las asambleas las fracciones que después habrían de conformar los partidos políticos? Por medio de las diferencias que

existían entre aquellos que proponían cambios y los que se resistían a efectuarlos, prefiriendo preservar el estado de cosas. En el siglo XII se encuentran los antecedentes más remotos en la confrontación que tuvieron güelfos y gibelinos. John Pocock ilustra (134, 508):

Los *gibelinos* eran en la Italia de la descomposición del Imperio Cristiano medieval los partidarios del emperador que se contraponían a los *güelfos*, partidarios de Roma. Las luchas entre ambos poderes universales y el juego oportunista de lealtades mantenido por los *comuni* más ricos y prósperos fue la causa histórica que permitió el nacimiento de las ciudades-Estado italianas donde los humanistas plantearon las cuestiones que interesan a la democracia republicana.

Así surgieron también en Inglaterra los *whigs* y los *tories*.

La ideología *whig* forjada en la crisis de la exclusión se diferenciaba y contraponía a la *tory*, en que los primeros defendían el contrato, los derechos y la tolerancia religiosa para los protestantes no anglicanos, mientras los segundos sostenían la prerrogativa regia, estaban cercanos a la soberanía real casi sagrada y eran intolerantes para los disidentes católicos y puritanos. Los *whigs* provenían del puritanismo sin incurrir en sus excesos guiliárticos y republicanos, los *tories* procedían del realismo absolutista sin llegar al extremismo procatólico de los estuardos (Dahl, 1999, 102).

La distinción de los dos partidos reside en que la corriente *tory* apoyaba a los defensores de la Corona contra el Parlamento y después se identificó con el partido conservador, mientras que *whig* alude al grupo contrario a los privilegios reales y a favor de la soberanía del Parlamento, que dio origen al partido liberal.

Es en el Parlamento inglés donde surgen las fracciones conservadoras y liberales, pero es en la Asamblea francesa donde se conciben los famosos términos de izquierda y derecha, conforme a los cuales se habrían de ubicar las corrientes parlamentarias del futuro. El historiador francés Jean Pierre Bois (1997, 55) señala inclusive el día en que ambos términos fueron concebidos:

...el 11 de septiembre de 1789, con ocasión del voto sobre el veto absoluto, se habían colocado a la derecha del presidente —los favorables de és-

te— y a la izquierda —los partidarios de una monarquía limitada por la voluntad nacional—. Cada corriente tiene sus oradores, sus salones o sus clubes, su prensa, muy leída en provincias, prensa de ideas más que de información, en la que se enfrentan los hombres y las doctrinas.

La filósofa húngara Agnes Heller y el filósofo Ferenc Feher (1985, 43) profundizan en la definición de los orígenes de los términos izquierda y derecha:

La Gironda fue la defensora de una política dogmática de *laissez-faire* que confundía libertad con mercado libre, independientemente del costo de tal identificación en términos de miseria humana. En el otro polo, la Montaña, la “izquierda”, aceptaba una política económica (y general) que le imponía su propia base, cuyo principio fundamental era el bienestar material, o por lo menos el derecho del pobre a sobrevivir. Pero para que las cosas resultaran inmediatamente confusas, la Gironda representaba al mismo tiempo el federalismo —en vez del gobierno hipercentralizado—, las libertades civiles y los derechos humanos; la Montaña, por su parte, se convertía en la elite en el poder en una versión primitiva o prototípica de la dictadura sobre las necesidades. Y esta tensión conceptual y práctica no desaparecerá de la dicotomía izquierda-derecha.

Es evidente que en las décadas recientes empiezan a diluirse esas definiciones ideológicas. Ahora el debate continuará entre el partido que está en el poder y los que están en la oposición. Como bien lo vislumbró Walter Bagehot desde el siglo XIX,

El gobierno de partido es el principio vital del gobierno representativo. Su estilo democrático se basa en una paradoja, ya que se supone que tenemos un gobierno en el poder que presumiblemente trata de desempeñarse lo mejor que puede. Está introduciendo medidas que cree buenas para el país. Está administrando toda la maquinaria del Estado lo más eficientemente que puede. Sin embargo, pagamos a una gran cantidad de miembros del Parlamento para que obstruyan lo más que puedan a ese gobierno, para que saquen las máximas ventajas de los errores del mismo, para que insistan en que está arruinando al país, para que consigan información que sirva para probar la validez de estas críticas, que demuestren que el gobierno está haciendo las peores cosas posibles y del peor modo posible... (Pellet, 1995, 260).

La práctica parecerá un tanto absurda pero, hasta ahora, no hay una mejor forma —a excepción del procedimiento que con tanta sutileza refiere este teórico inglés— para discutir las propuestas, las iniciativas o la definición de las políticas públicas. El principio de fracciones parlamentarias corresponde a la necesidad misma de que haya opciones partidistas como elemento de la democracia y corresponde también a las características fundamentales del diálogo, en el cual, como se desprende de su significado semántico, se requiere de dos para discutir y acordar lo que a la asamblea le parezca más razonable. Es fundamental que en un Parlamento haya forzosamente grupos encontrados que, a final de cuentas, siempre serán los que quieren un cambio o los que se resisten a éste, o bien los que están en el poder —en cuyo caso son defensores del gobierno— y los que están en la oposición —que obviamente los convierte en críticos naturales de las políticas públicas y de las iniciativas de ley que provengan del Ejecutivo—.

Sí es prudente señalar que una de las tendencias claras del siglo XXI es que las opciones ideológicas se han diluido. Lo expresa con singular maestría el filósofo francés contemporáneo Pascal Bruckner (2003, 78):

Insensible a los viejos torneos, el ciudadano de este principio de siglo se abastece de ideologías antagónicas, toma lo que le interesa, reclama a la vez más libertad y más intervención estatal, protesta contra burocracia y multiplica las solicitudes de prestaciones sociales. ¿Qué es el hombre contemporáneo? La suma de las luchas que lo han moldeado, la combinación disonante de un progresista y un reaccionario, un nacionalista y un cosmopolita, un agnóstico y un creyente, tirando cada uno en sentido opuesto, un pequeño caos de ideas adversas, lo desea todo y su contrario, un periplo de entusiasmos pasajeros y convicciones aleatorias. Malabarista de credos, versado en vulgatas, menos versátil que prudente, concede una confianza limitada a las antiguas doctrinas. Este ser mutante no sabe poner fin a la guerra civil declarada en su interior, a la acalorada discusión entre los adversarios que lo habitan. Un espíritu dividido en un mundo desgarrado es la única condición para escapar del fanatismo simplificador.

De este repaso histórico, y aun con el señalamiento de los retos del siglo XXI, siempre se darán los grupos parlamentarios en torno a los cuales se desarrollará la vida en las asambleas parlamentarias. Su importancia es vital y entenderlos en su estructura interna y por su desempeño es

necesario para poder proponer medidas para mejorar sus trabajos. Su importancia la destacan todos los estudiosos del Parlamento.

Finalmente, se concluye que siempre habrá grupos parlamentarios que corresponden a la esencia misma del debate y del principio de confrontación, como lo he denominado. Sin embargo, el hecho de que una asamblea esté permanentemente confrontada no significa que viva en permanente desacuerdo; tiene que haber una coincidencia conforme a ciertos principios para que la asamblea cumpla sus funciones. De lo contrario, es un Parlamento disfuncional. Tal vez en todos los Parlamentos del mundo debería señalarse en letras ostentosamente visibles los principios de San Agustín: “En lo necesario unidad; en la duda libertad; en todo claridad”. Tiene que haber un pacto en lo fundamental para que, entonces sí, la división del poder no tan sólo sea auténtica sino fructífera. Algo que en el siglo XIX fue la idea central del pensamiento del gran legislador mexicano Mariano Otero. Esa tensión permanente en el Parlamento es parte de la democracia, como bien lo señala el estudioso de las políticas públicas Seymour Martin Lipset (1977, 69):

Una democracia estable requiere una tensión relativamente moderada entre las fuerzas políticas en pugna. Y la moderación política se halla facilitada por la capacidad del sistema para resolver los problemas clave de desarmonía antes de que surjan otros nuevos. Si se permite que los problemas de religión, ciudadanía y “convenios colectivos” se acumulen, ellos se refuerzan unos a otros; y cuanto más se refuerzan y correlacionan las fuentes de las divergencias, menor posibilidad hay de tolerancia política.

Hermann Heller, a su vez, señala que la política es “una organización de la oposición de voluntades sobre la base del bien común”. Agrega que (1985, 24):

El parlamentarismo descansa de un modo muy especial en un contenido común de voluntad que integra todas las oposiciones. La unidad política debe realizarse, como su esencia requiere, en condiciones de la mayor libertad e igualdad de posibilidades de actuación política para todos los grupos. El sistema político de unificación de voluntades debe establecerse de abajo arriba, por el Parlamento, la negociación, la inteligencia, la discusión entre todos los grupos, no por dictadura violenta de arriba abajo. En este sistema, el Parlamento es, por su idea, el prototipo, la cúspide, y, a la vez, el modelo de las innumerables inteligencias que, en libre discusión,

se realizan en el seno de los distintos partidos, sociedades y reuniones públicas, así como también en la prensa. “El régimen parlamentario vive de la discusión —había dicho ya Marx en 1852—: cualquier interés, cualquier institución social, se trata aquí sometándolo a ideas generales” (*El 18 Brumario*). Se ha dicho en nuestros días que el parlamentarismo había muerto espiritual e históricamente porque, a los ojos de algunos ideólogos racionalistas de tiempos pasados, su principio originario era la creencia de que en la libre discusión de las opiniones nacía “la verdad” (C. Schmitt). Es evidente que el fin del parlamentarismo, como el fin de toda institución política, es formar la unidad del Estado, y que la discusión racional es sólo su instrumento específico. Por eso se encuentra en crisis, por faltar el supuesto de una comunidad de valores y de aspiraciones, base de discusión indispensable a los partidos para la libre discusión parlamentaria. Y, en efecto, habrá que renunciar a organizar democráticamente las oposiciones sociales en el momento en que se niega al adversario político esa base común de discusión.

Es un gran reto de la democracia y específicamente del Parlamento que, sustentándose en el principio de la confrontación, se logren acuerdos fundamentales. Para ello, las oposiciones tienen que ser fuerzas políticas sistémicas, esto es, que acepten participar dentro del sistema conforme a sus principios y dentro de sus instituciones, descartando la violencia o la acción contraria al Estado de derecho. Aún más, para que una oposición pueda desempeñar su papel debe ser lo que Jeremy Bentham califica como “una resistencia que apoye”. En este sentido, el politólogo español Juan Linz (1990, 35) acertadamente recuerda cuáles deben ser las características ideales de una oposición leal:

- 1) Un inequívoco compromiso público de llegar al poder sólo por medios electorales y una voluntad de entregarlo incondicionalmente a otros participantes con el mismo compromiso.
- 2) Un rechazo claro e incondicional del uso de medios violentos para alcanzar o conservar el poder, excepto por medios constitucionalmente legítimos, cuando haya que enfrentarse con un intento ilegal de toma del poder.
- 3) Rechazo de toda apelación no constitucional a las fuerzas armadas para que tomen el poder o lo mantengan contra una oposición democrática leal.

- 4) Un rechazo decidido de la retórica de la violencia para movilizar apoyo para conseguir el poder, conservarlo más allá del mandato constitucional o para deshacer a la oposición, incluyendo la oposición ademocrática o antidemocrática. La defensa de la democracia tiene que hacerse dentro de un marco legal, definido más o menos ampliamente, sin excitar las pasiones populares y el activismo de ciudadanos que se sienten llamados a actuar como defensores del orden.
- 5) Un compromiso a participar en el proceso político, elecciones y actividad parlamentaria sin poner condiciones más allá de la garantía de las libertades civiles necesarias para el desarrollo de un proceso político razonablemente justo. El exigir un acuerdo en política sustantiva más bien que en política de procedimientos es más bien incompatible con el supuesto de que la minoría debe respetar *pro tempore* la decisión de la mayoría, y que la mayoría a su vez debe respetar el derecho de la minoría a cambiar su política, excepto en lo que se refiere a los requisitos para una política democrática competitiva, en caso de llegar a una mayoría.
- 6) Una disposición en principio a asumir la responsabilidad de gobernar o a ser parte de la mayoría cuando no es posible un gobierno alternativo constituido por partidos dentro del sistema. Una condición aún más estricta pero razonable sería el estar dispuesto a participar en el gobierno en ocasiones en que éste, al enfrentarse con una crisis, fuera en otro caso a debilitarse.
- 7) La voluntad de unirse a grupos ideológicamente distantes pero comprometidos a salvar el orden político democrático (este requisito es todavía más estricto y quizá no tan razonable). Puede incluso tener que aplicarse contra partidos afines ideológicamente pero que están dispuestos a contribuir a minar el proceso político democrático mediante el uso o una retórica de violencia y un esfuerzo para limitar las libertades civiles de una oposición legítima.
- 8) Rechazo de contactos secretos con la oposición desleal y rechazo de su apoyo cuando es ofrecido a cambio de tolerancia para sus actividades antidemocráticas. En principio, el esfuerzo para hacerlo más claro posible, tanto pública como privadamente, el límite entre partido del sistema, definido ampliamente, y partidos anti-sistema, es una de las principales características de partidos o fuerzas políticas de sistemas leales.

- 9) La disposición a denunciar ante un gobierno democrático legítimo las actividades de las fuerzas de oposición o de las fuerzas armadas dirigidas a derribar el gobierno. Este criterio es ciertamente estricto y es más difícil de aplicar, ya que va más allá del rechazo a participar en estas actividades conspiratorias, a exigir el apoyo para los adversarios políticos que se enfrentan con un peligro.
- 10) Un compromiso en principio a definir el papel político de los poderes neutrales, tales como presidentes y reyes, la judicatura y las fuerzas armadas, dentro de unos límites reducidos para asegurar la autenticidad del proceso político democrático.

Como puede verse, son condiciones mínimas para que puedan funcionar las fuerzas políticas en una democracia. Sin embargo no es suficiente, dado que a esas condiciones mínimas hay que agregar la posibilidad de conformar una doctrina básica en la que haya coincidencias, que podría llamarse preeminencia del interés nacional, interés general por sobre intereses particulares o bien común. Éste es tal vez el reto mayor de un Parlamento; de no asumirlo, puede estar condenado a su fracaso. Debo insistir en que, al entenderse bien lo que es una oposición leal y responsable, se distingue de la facción, tema en el que es necesario profundizar. El jurista mexicano Jaime Cárdenas Gracia (1996, 15) señala que *facción* es un término peyorativo, que viene del latín *facere* (hacer, actuar), y con esta palabra se denominaba a un grupo político que se dedicaba a “un *facere* perturbador y nocivo, a actos siniestros”. En torno al término partido, éste viene del latín *partire*, que significa dividir, y tiene una connotación más suave. Sin embargo, el filósofo David Hume usa facción y partido en sentido indistinto.

Ahora bien, ¿cuál es el proceso mediante el cual se logra una “buena oposición”? Soledad Loaeza (1996, 25-29) señala que “si la inevitabilidad del conflicto es el fundamento de la oposición, la necesidad del consenso es su justificación”. Describe algunos patrones comunes en la evolución de los diferentes países hacia la institucionalización de la oposición y apunta cuatro fases. La primera es la aparición de la opinión pública, que tiene un grado de libertad con canales de expresión que son efectivos; segunda, la introducción de un sistema de representación que reconoce al ciudadano como sujeto político sin considerar identidades colectivas; tercera, la agrupación de ciudadanos conforme a sus intereses particulares

para la integración de fuerzas políticas que, a su vez, derivan en partidos, y cuarta, la realización de elecciones que permitan a los partidos formar mayorías en el gobierno y garantizar la representación correspondiente en los órganos legislativos. Distingue en la oposición dos facetas (1996, 59):

La oposición, como el dios Jano y al igual que toda institución política, es ambivalente, tiene dos caras. Una amable y positiva, que es la que contribuye a integrar la comunidad política democrática; otra, terrible y devastadora, la que ofrece el rostro de la oposición, que en lugar de aliviar los conflictos los exacerba y que puede ser una fuerza desintegradora que destruye las bases mismas de esa comunidad. Como se dijo antes, la oposición democrática por excelencia es la *oposición leal*; sin embargo, en los sistemas democráticos también llegan a formarse partidos antisistema que actúan como *oposición desleal* o partidos que, sin ser antisistema, juegan el papel de *oposición semileal* porque, aunque a diferencia de los partidos francamente antisistema, su objetivo no es la destrucción de la democracia, pero sus ambivalencias y ambigüedades en relación con sus mecanismos apoyan la acción corrosiva de aquéllos.

El que haya una buena oposición, leal, responsable, le imprime calidad a la democracia. Lograrlo no es fácil. Aquí, como en todas las tareas sociales, no hay atajos; se trata de procesos lentos de larga maduración. Frenar los intereses facciosos no ha sido tarea fácil, y en la historia han constituido una de sus más constantes y serias amenazas, dado que sus objetivos son simplemente lograr privilegios. La ideologización constituye una barrera muchas veces infranqueable para asumir acuerdos. En el siglo pasado destacaron muchos pensadores que se abocaron a señalar los males que ésta genera. Tal vez los más relevantes sean Raymond Aron con su famosa obra *El opio de los intelectuales* y José Ortega y Gasset, profundo crítico del encasillamiento dogmático de las distintas posiciones ideológicas.

En el Congreso mexicano, por muchas décadas, no hubo confrontación porque se imponía un partido hegemónico, sólo era visto como un instrumento para obtener prebendas y el acceso a las cámaras era la recompensa política para aquellos que favorecían al partido en el poder. En los años de mayor monopolio político, dicho partido no estaba dispuesto al diálogo ni a la discusión de razones. Su verdad era única e inatacable; su razón de ser se fundamentaba supuestamente en una herencia legítima

de la Revolución mexicana. Por ende, no se dialogaba con el contrincante político, sino se le aplastaba, se le incorporaba mediante subvenciones económicas o se le eliminaba. La representación de la pluralidad nacional era inexistente y monocolor, situación denunciada, con una gran visión, por el filósofo y humanista Efraín González Luna en el frustrado intento de defender su triunfo en el Colegio Electoral de 1946. Esta institución fue un método que evitó la entrada de los legisladores de oposición, quienes de diversa manera evidenciaron inútilmente el fraude electoral en México. Dijo entonces González Luna:

Lo que en México ha retardado las posibilidades inmensas que en todos los órdenes nuestro país tiene en sí, para elevaciones incommensurables, es precisamente el exclusivismo político. Precisamente también en esta hora, en esta coyuntura, se abren frente a nosotros posibilidades claras de seguir uno de estos dos caminos, de los dos caminos que el licenciado Santoyo mencionó al referirse a dos conceptos esenciales de toda doctrina política: el del bien común y del de la facción, el del monopolio faccioso (insisto en emplear este término evocado por él mismo); se ha llegado precisamente al instante de decidir cuál de las dos opciones va a ser escogida por esta asamblea.

Hacen un flaco servicio a la Revolución quienes consideran que es disminuir o negarla el cerrar las puertas de las funciones públicas, de la representación popular, a quienes no militan en sus filas; se le hace un flaco servicio, porque esto implica un cierto presupuesto, una cierta premisa que podría formularse en términos de ley marcial política (Rodríguez Prats *et al.*, 1999, 30).

## V. PRINCIPIO DE MAYORÍA

Nadie ha señalado con mayor precisión que Abraham Lincoln la necesidad de este principio: “La unanimidad es imposible; la preeminencia de una minoría... es totalmente inadmisibile; así es que al rechazar el principio de la mayoría, de alguna forma lo que queda es anarquía o despotismo” (Carbonell, 2003, 221).

Los grandes teóricos del Parlamento se refieren al principio de mayoría como método racional para culminar la deliberación, destacando los derechos de la minoría, que de alguna manera encuentran también una forma racional que les explique su derrota:

Bentham dice que el legislador “debe ilustrar al pueblo, debe dirigirse a la razón pública; debe dedicar tiempo para que el error sea desenmascarado. Razones dignas de confianza, expuestas con claridad, son de una necesidad mayor que las falsas”. Y John Stuart Mill defiende, siguiendo el mismo tono, la función deliberadora del Parlamento sobre la base de que “aquellos cuya opinión es anulada se sienten satisfechos con que ésta sea oída, y no es desatendida no por un mero acto de voluntad, sino por lo que se piensa que son razones superiores, y se encomienda como tales a los representantes de la mayoría de la nación” (Pitkin, 1985, 228).

El principio, que es de una clara estirpe democrática, le da sustento a la conformación de la voluntad general de la que hablaba Rousseau. El filósofo italiano Michelangelo Bovero (2002, 45) lo expresa en los siguientes términos:

La democraticidad de una decisión política —de una ley, de una norma asumida como decisión colectiva válida, como “voluntad general”— depende de su forma, o de su contenido: la democracia consiste no en ciertas “reglas por decidir”, que deban asumirse como decisión colectiva con exclusión de otras, sino en ciertas “reglas para decidir”.

Esas reglas para decidir son precisamente las que regulan el principio de mayoría. La jurista española Paloma Requejo dedica una obra al análisis de este principio. Ubica su origen histórico en el Concilio de Trento, pero señala que desde años atrás se venía manejando la presunción, ya conocida en el mundo clásico, de que los más eran los mejores (“*per plures melius veritas inquiritur*”), dejando abierta la posibilidad de que la minoría pudiera probar lo contrario. Esta autora menciona después su evolución al referirse a varios autores como Jean Bodin, quien señalaba que la principal característica del estado popular es el imperio y la soberanía; es decir, la mayor parte del pueblo. Según esta autora, aunque Hobbes es reacio a admitir el juego de la regla mayoritaria, también reconoce este principio, ya que cuando se ingresa “voluntariamente en la congregación de los reunidos, ya se declara con eso suficientemente la voluntad... de plegarse a lo que pudiera ordenar la mayoría”. Esta afirmación es válida porque, de lo contrario, los gobiernos no podrían perdurar (Requejo, 2000, 18 y 19).

El principio de mayoría está unido a la idea de igualdad de quienes intervienen en la toma de decisiones en un libre proceso de deliberación.

En este proceso deliberativo, la palabra final está en boca de la mayoría pero incluyendo el derecho de las minorías a discutirla. Para ello, las minorías tienen diques constitucionales para garantizarles una serie de derechos inviolables que impiden que sean sojuzgados por la mayoría. De esta forma, es indispensable insistir en este principio para la toma de decisiones en una democracia, sin el menoscabo del derecho de las minorías de desafiar la visión mayoritaria. Además, es indispensable recordar que el reloj electoral que rige los tiempos de la democracia marca que las mayorías no son eternas, por lo que en una democracia quien hoy es integrante de la mayoría gobernante puede ser mañana miembro de la minoría.

Una última consideración en torno a este principio, siguiendo al constitucionalista Peter Häberle (2003, 199):

Tan cierto como es que el arte del proceso político cotidiano radica en encontrar y configurar mayorías en la publicidad del Parlamento, igualmente evidente resulta también recordar una y otra vez los límites constitucionales del principio de mayoría. Estos límites se encuentran, por ejemplo, bajo la forma de “cláusula de eternidad”, en las garantías de identidad del Estado constitucional. Por lo demás, debe existir la *posibilidad* de relaciones de mayoría diversas y cambiantes, de modo que los perdedores en una decisión tengan la *oportunidad igual y real* de ganar la mayoría en una oportunidad futura. La interacción entre mayoría y minoría presupone un *consenso fundamental* que permite a la parte perdedora *ad hoc* reconocer el voto de la mayoría. La posibilidad del voto particular en algunos tribunales constitucionales (Estados Unidos, Alemania, España) es la forma más sutil de la protección de la minoría, detrás de la cual se hace visible un pedazo de “publicidad de la Constitución”, pues el voto particular de hoy puede ser el voto mayoritario de mañana.

## VI. PRINCIPIO DE PUBLICIDAD

Este principio se explica por sí solo, pues no es concebible un Congreso en la secrecía ni desvinculado de la opinión pública. Cuentan que Benjamín Franklin escribió a Thomas Jefferson —cuando estaba éste en París desempeñando tareas diplomáticas— acerca del desarrollo de las deliberaciones sobre la clase de República que se estaba definiendo en la

asamblea de Filadelfia de 1787. Al enterarse Jefferson que las sesiones eran a puerta cerrada, le respondió que no concebía cómo una República (cuya etimología es precisamente cosa pública) estuviera deliberando a puerta cerrada. El Parlamento debe desempeñar con la mayor transparencia su trabajo para vincularlo con la opinión pública. Una asamblea debe deliberar públicamente y difundir con el mayor vigor posible los debates a la opinión pública para que ésta, a su vez, externe sus criterios y preferencias a través de sus representantes. A mayor comunicación entre ciudadanía y representantes populares, más calidad tendrá el Parlamento. A su vez cumple, de esta manera, su tarea pedagógica de ser factor cultural para ir arraigando los valores democráticos en la conciencia de la ciudadanía. Los grandes filósofos de todos los tiempos coinciden en que la vida pública debe ser lo más pública posible en el propósito de hacerla más sana. Woodrow Wilson decía con énfasis que la tuberculosis y la política tienen el mismo remedio: vivir a la luz del sol y al aire del día. También relataba que en una ocasión, al ver a un irlandés escarbar cerca de su casa, le preguntó qué estaba haciendo. Aquel le contestó que estaba dejando que saliera la oscuridad del sótano.

Podrían efectuarse múltiples referencias a esta idea central de ligar la política con la publicidad, tarea y principio que sustenta el Parlamento. Dentro de los más destacados pensadores habría que referirse a Immanuel Kant, quien en todos sus textos, pero fundamentalmente en el más famoso *A la paz perpetua*, considera la “publicidad” como condición necesaria de la justicia de una acción, poniendo como fórmula trascendental del derecho público el siguiente principio: “Todas las acciones relativas al derecho de otros hombres, cuya máxima no es susceptible de publicidad, son injustas. Que una máxima no sea susceptible de hacerse pública quiere decir que, si alguna vez fuera hecha pública, suscitará tal reacción que sería difícil, si no incluso imposible, llevarla al efecto”.

Toda acción que arroje más “promoción” a las decisiones del poder es positiva, convencido como estoy que tal publicidad configura —por sí sola— una forma de control. El clásico Jeremy Bentham (1991, 74) define con elocuencia los efectos del principio de publicidad:

La oposición con todos sus esfuerzos, tan lejos de causar perjuicio a la autoridad, le hace un particular servicio; en cuyo sentido puede decirse ciertamente que *lo que resiste apoya*; porque el gobierno está mucho más seguro del acierto general de una providencia, y de la aprobación pública,

después que ambos partidos han luchado en un combate que ha tenido a la nación entera por testigo.

En un pueblo que haya tenido asambleas públicas por mucho tiempo, habrá llegado el espíritu público a una altura más elevada; serán más comunes las sanas ideas; e impugnadas públicamente las preocupaciones nocivas, no por teóricos sino por estadistas, tendrán menos predominio. Hasta el vulgo estará más sobre sí contra el embaucamiento de los demagogos y las ilusiones de los impostores. Serán más estimados los grandes ingenios, y se valuarán mejor en su justo valor las frivolidades de los talentos floridos. Habrá penetrado en todas las clases de la sociedad un hábito de razones y de moderada discusión.

De acuerdo con Bentham (1991, 71-77), la publicidad genera cuatro beneficios, a saber:

- Contener a los miembros de la asamblea dentro de su obligación.
- Asegurar la confianza del pueblo, y su consentimiento en las resoluciones legislativas.
- Proporcionar a los electores la facultad de obrar con conocimiento de causa.
- Proporcionar a la asamblea la facultad de aprovecharse de las luces del público.

Por otra parte, hay autores que hablan también del principio de centralidad, esto es, que el Parlamento logre atraer la atención de la opinión pública para que sea el centro del cual emanen las ideas que conformen las corrientes de opinión. Un Parlamento sin publicidad no tiene sentido; puede desvincularse a tal grado de la ciudadanía que no lo reconozca como un órgano representativo. La representación tiene lugar en la publicidad porque la actividad del Parlamento es pública, sus reuniones secretas pueden ser de gran envergadura pero no tienen un carácter representativo (Bobbio, 1984, 68).

El principio de publicidad ya ha sido explicado como sustento mismo del trabajo parlamentario. En el caso de México, las sesiones son públicas, incluso son transmitidas por televisión a través del Canal del Congreso, excepto aquellas que justifican lo contrario. Una cuestión a dilucidar sería si en algún asunto se puede justificar la secrecía con la que el Poder Legislativo puede desempeñar sus tareas. Por ejemplo, en el caso del Senado en algún tema delicado de política exterior o las acciones que

se han derivado de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información. La legislación vigente contempla esos casos excepcionales, señalando ciertos términos para que en su oportunidad la opinión pública tenga acceso a esos temas.

## VII. PRINCIPIO DE INFORMACIÓN E INVESTIGACIÓN

Obviamente, las cámaras y las comisiones del Congreso requieren, para su trabajo, de información que fundamentalmente debe proporcionar el Poder Ejecutivo. Es la materia prima con la que debe realizar su trabajo en cualquiera de las funciones que desempeñe. La relevancia de las decisiones de los miembros del Congreso demanda información. De lo contrario, el espacio para la irresponsabilidad es mayúsculo. La pensadora estadounidense Bárbara Tuchman (1989, 36) identifica la insensatez con las decisiones tomadas sin la información suficiente:

La responsabilidad general del poder consiste en gobernar lo más razonablemente posible en el interés del Estado y de sus ciudadanos. Un deber de tal proceso es mantenerse bien informado, atender a la información, mantener abiertos el juicio y el criterio, y resistir al insidioso encanto de la terquedad. Si la mente está lo bastante abierta para percibir que una política determinada está dañando al propio interés en lugar de servirlo, y si se tiene confianza suficiente para reconocerlo, y sabiduría suficiente para invertirla, tal es la cúspide del arte de gobernar.

Bátiz (1999, 100) apunta que “es necesario determinar cómo se debe obtener la información y quiénes están obligados o son sujetos pasivos de este derecho”, indispensable para que los legisladores puedan formarse un criterio y tomar las decisiones pertinentes. Por otra parte, los legisladores están obligados a rendir cuentas, a explicar y a justificar sus acciones ante los ciudadanos. La rendición de cuentas implica que los representantes populares respondan ante los representados sobre el uso de sus facultades y responsabilidades. El premio o el castigo electoral se sustentan en gran medida en la información que los representantes populares proporcionan a sus electores. El investigador Luis Carlos Ugalde (2002, 9) señala que la rendición de cuentas significa “la obligación de todos los servidores públicos de dar cuentas, explicar y justificar sus actos al público, que es el último depositario de la soberanía en una democracia”.

Un antecedente importante en el derecho parlamentario mexicano, que marca un hito en la construcción de un auténtico órgano de deliberación, es la batalla legal que ganara la LVII Legislatura. Se transcribe el relato sobre la controversia que fue presentada por la Cámara de Diputados ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

La constante negativa de entregar la documentación requerida por los auditores, motivó que por primera vez en la historia parlamentaria mexicana, una comisión de la Cámara de Diputados acudiera en queja al presidente de la República. No es objeto de este apartado analizar las posibles consecuencias políticas que provocó la queja. Sin embargo, es preciso hacer notar que la queja es otro ejemplo más de la forma en la que los distintos órganos del Estado mexicano interactuaron durante la LVII Legislatura. Interacción en ocasiones tensa, basada en consideraciones y argumentos jurídicos, y que en muchos de los casos encontró salida institucional en el terreno de los tribunales.

El 7 de septiembre de 1999, el Pleno de la Cámara de Diputados, a propuesta de la CRICP (Comisión de Regulación Interna y de Coordinación Política), acordó presentar ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por conducto del presidente de la Mesa Directiva y de la Dirección General de Asuntos Jurídicos, de conformidad con el artículo 23, párrafo primero, inciso I, de la Ley Orgánica del Congreso General, una demanda de controversia constitucional en contra del Poder Ejecutivo Federal en razón de las distintas negativas para entregar la información a que se ha aludido (Paoli, 2000, 96).

Con la resolución de la Suprema Corte a favor de la Cámara de Diputados se acreditó una vez más la obligación de las autoridades de otorgar información al Congreso. En tiempos de transición o en la constitución de un nuevo sistema político se abre siempre —y ha sido experiencia de naciones que pasan de ser autoritarias a democráticas— la interrogante de qué tanta verdad es bueno saber. En el derecho parlamentario existen atribuciones de los presidentes de las comisiones e integrantes de la Mesa Directiva para requerir información, a saber:

Los principales mecanismos y procedimientos existentes de rendición de cuentas incluyen la presentación anual del informe de gobierno sobre el estado de la administración pública y la comparecencia de miembros del Poder Ejecutivo estatal ante el Congreso local; la presentación y aprobación anual de la ley de ingresos y el presupuesto de egresos, la revisión de

la cuenta pública, el juicio político y la declaración de procedencia, la relación mando-obediencia en el sector público, y, finalmente, la declaración patrimonial (Ugalde, 2002, 12).

Como complemento de lo anterior, el Parlamento requiere también investigar. Esto tiene tal lógica que parece innecesario insistir en ello. El derecho parlamentario de todos los países está plagado de atribuciones para que el Parlamento pueda investigar, con la posibilidad de formar comisiones especiales con tareas específicas para esclarecer responsabilidades. Tal vez el Congreso que más haya avanzado en esta tarea sea el de Estados Unidos con la institucionalización de las famosas *hearings* que lo facultan para obtener todo tipo de información, tanto de instancias públicas como de ciudadanos. Investigar, con la objetividad y el rigor requerido, es condición *sine qua non* de un buen trabajo parlamentario. Esto implica depurar, con fino criterio, todo el material al alcance del Parlamento. Como bien lo expresa Bobbio (1998, 188):

El obstáculo para la búsqueda de la verdad puede producirse de varios modos, que aparecen todos ellos practicados, incluidos los más perversos... la falta de transmisión de informaciones, la información no tempestiva, arteralmente retrasada, la desinformación, la noticia manipulada, y hasta la información intencionalmente falsa o falsificada, o, como se dice en argot, el “despistaje”.

Todos los estudiosos de la democracia insisten en un elemento sustancial: el “poder en público”. Bobbio (2003, 418) señala que usa esa expresión para “indicar todos aquellos mecanismos institucionales que obligan a los gobernantes a tomar sus decisiones a la luz del día, y permiten a los gobernados «ver» cómo y dónde se toman dichas decisiones”.

El enemigo más asiduo de la democracia ha sido precisamente el secreto, el misterio, el ocultamiento. Desnudar al poder es fundamental para garantizar su ejercicio más benéfico o, mejor dicho, para disminuir la posibilidad de la distorsión de sus fines. Los dictadores de todos los tiempos manejaron durante siglos el miedo a Dios para justificar el miedo al soberano; los *arcana imperii*<sup>8</sup> habían sido considerados como una copia

<sup>8</sup> Según Bobbio, esta expresión implica los secretos del poder y se remonta a la época del latino Tácito, que narró al inicio de sus *Historias* un acontecimiento “abundan-

de los *arcana Dei*. Ocultarse pertenece a la esencia misma del poder. Podría decirse que el poder visible e invisible es uno de los criterios que permite una neta distinción entre gobierno democrático y autocrático. Autores que sustentaron el pensamiento absolutista privilegiaban el que la actuación del gobernante pudiera ocultarse. Así, Hobbes escribió: “Las deliberaciones de las grandes asambleas tienen el inconveniente de que las decisiones del gobierno, que casi siempre importa muchísimo guardar secretas, son conocidas por los enemigos antes de haber podido ejecutarse” (Bobbio, 2003, 433).

Por el contrario, los teóricos de la democracia tercamente insisten en que las cosas se conozcan. Jefferson expresaba que el dirigente puede utilizar la discreción pero no se le puede permitir que guarde sus intenciones. Bentham (Bobbio, 2003, 446) insiste: “Sorpresa y secreto son recursos de la deshonestidad y del miedo, de la ambición injustificable asociada con la debilidad”.

En síntesis, conforme a estos principios, se podría definir la tarea general del Parlamento moderno como de legitimación a través de la comunicación entre órganos del poder y entre éstos y la opinión pública. En la LVII Legislatura se dio una interesante controversia en relación con las facultades del Congreso de la Unión para investigar. En una publicación coordinada por Francisco José Paoli Bolio, en la que se destacan las tareas realizadas por esa Legislatura, se glosa lo fundamental de esa resolución:

Ahora bien, si como se puede apreciar, una misma conducta de un servidor público puede ser constitutiva de varios tipos de responsabilidad, entonces es válido concluir que: *a)* el Ministerio Público es competente para investigar cualquier conducta de un servidor público, salvo que sea evidente que no puede ser constitutiva de delito; *b)* las autoridades administrativas son competentes para investigar cualquier conducta de un servidor público, salvo que sea evidente que no puede ser constitutiva de responsabilidad administrativa; *c)* la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión es competente para investigar cualquier conducta de un servidor público, salvo que sea evidente que no puede ser constitutiva de responsabilidad política, y *d)* como consecuencia de lo señalado en los tres incisos

te en ejemplos de desventura, atroz por los conflictos, dramático por las sediciones, cruel también en la paz”.

anteriores, la investigación de una conducta de un servidor público no compete en forma exclusiva al Ministerio Público, a las autoridades administrativas o a la Cámara de Diputados (Paoli, 2000, 80).

Éste es un precedente importantísimo en la constitución de un auténtico órgano parlamentario y legislativo.

### VIII. PRINCIPIO DE EFICACIA

Como corolario de todo lo anterior, el Parlamento debe dar resultados. Debe convencer a la ciudadanía de su utilidad para que entonces también capte la atención de la opinión pública en el ánimo de adquirir la centralidad necesaria para ser el foco de la atención, condición necesaria para cumplir sus funciones. También debe mantener un estrecho contacto con el electorado, que en virtud de las técnicas modernas se facilita sustancialmente. Con la aplicación de todos los principios se logra que el Parlamento sea, como dice el maestro Tena Ramírez, “cortesía, tolerancia, discusión política, tradición; es pues sistema exótico en régimen de caudillaje”. Cumpliendo los principios, el Parlamento puede llegar a significar, sobre todo en un periodo como el que México vive actualmente, lo que José Francisco Ruiz Massieu (1995, 103) expresa con las siguientes palabras:

En una transición genuina se observa el principio de la centralidad de la institución parlamentaria: ese es el Parlamento donde se construyen los consensos, se celebran los pactos, se perfilan las agendas y se definen las labores de la ingeniería democrática, así como se expresa ésta, finalmente, en declaraciones, debates políticos y leyes.

No se registra transición democrática duradera y auténtica que no haya reclamado la revaluación de la institución parlamentaria y de los partidos que la conforman y le dan vida. Un Parlamento vigorizado y con operación eficiente facilita el desmontaje del autoritarismo de los Ejecutivos o de los partidos únicos o hegemónicos, y evita la restauración; y permite, asimismo, en la medida que aglutine a las fuerzas políticas más caracterizadas, que se acote a otros poderes sociales como las fuerzas armadas, las iglesias, el empresariado, las organizaciones sindicales o los intereses del exterior.

Así como en los regímenes autoritarios, o con enorme déficit democrático, la política es reemplazada, en buena medida, por las habilidades bu-

rocráticas o la sumariidad del poder inconsulto, en las fases de aceleración democrática, para que el elenco de la transición absorba la nueva cultura política, y adquiera los hábitos y destrezas políticas que hagan viable el tránsito. Todo esto se obtiene en la arena parlamentaria, por su integración plural y su vocación deliberante.

Todo Parlamento puede ser calificado en la medida en que respete los principios aquí definidos. Como bien lo expresa el politólogo estadounidense Guy Peters (2003, 182), “una buena institución es la que es eficaz al hacer lo que se supone que hace”. Ésta parece una verdad de Perogrullo, pero como se verá en los próximos capítulos, un Parlamento debe ser sometido a una permanente crítica como corresponde a su propia naturaleza. Para ello habrá que referirse también a las funciones que debe desempeñar. El Parlamento acredita su utilidad y justifica su existencia respetando principios y siendo funcional.

Una idea que debe transmitir cualquier asamblea deliberante es que vale la pena discutir para aclarar los escenarios en los que un país tiene que tomar decisiones; que intercambiando puntos de vista se puede llegar a acuerdos; que siempre subsista la posibilidad de que prevalezca la razón y el sentido común; que discutir no es estéril ni pérdida de tiempo ni espectáculo que distraiga a la opinión pública. Debe repetirse e insistir que el sustento axiológico del Parlamento es el respeto a la verdad, y con ese propósito cualquier grupo de hombres, por muy confrontados que sean sus puntos de vista, pueden llegar a coincidencias que ilustren los criterios para orientar a una nación.

En fin, el Parlamento, como instrumento de la sociedad abierta, recuerda la permanente necesidad de discutir, de dialogar, porque nada es definitivo en los asuntos públicos y porque a eso nos obliga la democracia y la pluralidad.