

INTRODUCCIÓN

La alternativa a la crisis de la opinión pública es más transparencia y más publicidad democrática, la solución a la crisis del Parlamento es más representación democrática. El remedio a la crisis de los partidos es más participación social.

Jürgen HABERMAS

Lo primero que aprendí es que resulta mucho más difícil cambiar la mentalidad de la gente que el orden político y aun la economía de un país. El segundo de estos cambios puede efectuarse en unas cuantas horas, el tercero en varias décadas, pero el primero puede necesitar centurias.

Ilya EHRENBURG

Hay un proceso de ampliación democrática innegable que va de no hacer política a hacer política, de hacer política parlamentaria y de denuncia a hacer política por el poder. No parece exagerado decir que son cada vez más los mexicanos entregados al quehacer democrático y a pensar la democracia para hacerla, y para hacerla, con la soberanía del país.

Pablo GONZÁLEZ CASANOVA

México tiene por primera vez en décadas un auténtico Poder Legislativo, pero éste no ha cumplido con sus deberes. Era demasiado ilusorio que a la autenticidad se agregara, por añadidura, su eficacia y su eficiencia en términos de resultados. No ha sido un buen contrapeso del poder. Su aportación al diseño de políticas públicas ha sido nulo o equivocado y en el desempeño de la función legislativa ha sido un verdadero desastre. En el funcionamiento del Parlamento mexicano se detectan los signos del reto de la consolidación democrática en el país.

En su ya histórico ensayo sobre el sistema político mexicano, Daniel Cosío Villegas señalaba que había dos piezas principales en las que descansaba dicho sistema: un presidencialismo “con facultades de una amplitud excepcional y un partido político oficial predominante” (1975, 21). Hoy, México ha arribado ya a un sistema político diferente: ninguna de estas dos instituciones reviste dichas características. Los estudiosos de los sistemas políticos consideran que un cambio se da cuando la legitimidad pasa de un conjunto de instituciones políticas a otro, y esto es lo que ha acontecido en México. Ahora surge, con la característica de la pluralidad y con la presencia que la Constitución le otorga, un nuevo Poder Legislativo, o mejor dicho, un auténtico Poder Legislativo. Hoy se hace evidente que la amplitud de las atribuciones del Poder Ejecutivo emanaba no de la ley, sino de facultades metaconstitucionales que fortalecían un presidencialismo exacerbado. Lo que antes fue un presidente todopoderoso se nos presenta hoy como un presidente institucionalmente limitado y frecuentemente atado de manos. Vivimos, por primera vez, lo más apegado a la Constitución, y los ordenamientos que rigen las relaciones entre ambos poderes —Ejecutivo y Legislativo— son insuficientes en el ánimo de hacerlos eficaces.

La historia del Parlamento mexicano ha pasado por distintas etapas. Se caracterizó por un estira y afloja del Legislativo con el Ejecutivo en la primera mitad del siglo XIX, con algunos destellos de lucidez en el Congreso de 1856 y en la etapa de la República Restaurada, y con un proceso de “domesticación acelerado” en el Porfiriato. En el siglo XX hubo escasos eventos relevantes en la primera década (la actuación de la XXVI Legislatura en la presidencia de Francisco I. Madero y el Congreso de 1916-1917) y en la de los años veinte, con un adormecimiento a partir de los años treinta, cuando surge el partido hegemónico.

Junto con la nueva etapa histórica en la que se encuentra inmerso el país, el Congreso mexicano comienza también una época distinta en su historia como institución política. Hoy en día nos encontramos de cara a un nuevo sistema político. Sin embargo, aún no se consolidan las instituciones que habrán de darle estabilidad, gobernabilidad, legitimidad y eficacia. Queda claro: nuestra carta magna dejó de ser un proyecto de nación para asumir el más humilde —pero más adecuado— papel de norma jurídica. Esto es, ordenamiento bilateral que señala deberes y derechos y que se aproxima a una normalidad cotidiana. México vive una auténtica

división del poder; actualmente se respeta el artículo 49 que expresamente prohíbe que puedan juntarse dos poderes en una sola persona. Esto conduce a un enorme desafío: constituir un auténtico Poder Legislativo en un país cuya historia no se ha caracterizado porque éste haya tenido presencia vigorosa en la conducción del país, haya sido factor de equilibrio o inclusive esté en el centro de la opinión pública. Más bien ha sido un convidado de piedra en la vida política nacional o una fachada para aparentar un Estado de derecho, simulando así la observancia del artículo 16 de la Declaración de Derechos Humanos, que señala que no hay Estado de derecho sin el reconocimiento de los derechos humanos y sin una auténtica división de poderes.

Efectivamente, las elecciones intermedias de 1997 —cuando el partido en el poder perdió la mayoría en el Congreso después de conservarla por décadas— y las de 2000 —en las que perdió la Presidencia de la República— marcan una fecha importante en el largo peregrinar de la democracia mexicana. No obstante, sin un buen Poder Legislativo, la consolidación de dicha democracia será cada vez más difícil y nuestra gobernabilidad será vulnerable. El Poder Legislativo es el encargado del cambio en un Estado; es el órgano innovador por autonomas porque se enfrenta al gran reto de reformar, que es más difícil que revolucionar. Revolucionar consiste en resquebrajar, mediante la subversión, un sistema político; se busca excitar la inconformidad de las masas y acentuar las contradicciones que se dan en la sociedad misma. En cierta forma es irresponsable, ya que busca destruir en primera instancia. Por el contrario, reformar consiste en sensibilizar a la población de la necesidad del cambio, convenciendo a todos de los beneficios a obtener, que serán más en relación al conglomerado que a los grupos específicos. Por lo tanto, se necesita también el talento político para diluir la posible resistencia de los grupos que verán afectados sus intereses. Así lo reconoció uno de los primeros teóricos de la política, Nicolás Maquiavelo: los cambios enfrentan resistencias de quienes ven afectados sus intereses, sus privilegios, sus feudos de poder e influencia. La innovación en la política tiene costos asociados que hay que saber solventar. Esta innovación permite al Congreso ser protagonista y escenario de las luchas políticas que acompañan a los cambios en el panorama institucional.

Al trabajar con el derecho, el Poder Legislativo es, de manera natural, contrario al cambio violento, precipitado o súbito. Es un actor central

que tiene a la asamblea como el escenario del cambio civilizado, paulatino y concertado, pero tortuoso, difícil y distorsionado en algunas ocasiones. En el caso mexicano, en lugar de ser el recinto del encuentro de los adversarios para lograr la concertación correspondiente, se ha convertido en el lugar del desencuentro, dada la pobreza de los acuerdos y las crisis desatadas, incluso al interior de los partidos mismos. La falta de una nueva normatividad —que indudablemente es demandada por la nueva realidad— ha provocado una parálisis legislativa. Es evidente el desajuste entre el lenguaje prescriptivo de nuestras normas jurídicas y lo que en la realidad acontece. A pesar de la dureza del término, diría que el actual sistema político mexicano padece una dislexia que daña profundamente el Estado de derecho y nuestra competitividad en el orden internacional.

¿Cuáles han sido las causas que han generado una falta de entendimiento entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo?, ¿cuáles son las posibles soluciones para mejorar la relación entre ambos poderes?, ¿cómo consolidar una buena cultura parlamentaria?, ¿cómo cerrar la brecha entre lo que nuestras normas prescriben y la conducta de gobernantes y gobernados? En las siguientes páginas me aboco a delinejar una serie de posibles respuestas a estas interrogantes por medio de un estudio del Parlamento para comprender la situación actual de esta institución política y proponer nuevos mecanismos que mejoren el desempeño del Congreso de la Unión, así como su relación con el Ejecutivo.

La presente obra se titula *Desencuentro y parálisis en el Congreso mexicano*, porque estas dos palabras definen el escenario que se observa en el recinto legislativo en nuestros días. Nada es más urgente hoy en el escenario nacional que superar las graves fallas del trabajo parlamentario. *Desencuentro*, de acuerdo con el *Diccionario* de la Real Academia Española, significa “encuentro fallido o decepcionante, desacuerdo, discordia”, que es precisamente lo que hasta ahora se ha dado en la nueva vida parlamentaria mexicana. *Parálisis*, de acuerdo con el mismo *Diccionario*, significa “detención de cualquier actividad, funcionamiento o proceso”. El desencuentro, sumado a la apatía, nos lleva a la parálisis, que no es más que el reflejo de lo que hoy se vive en el Congreso y que tanto malestar despierta en la ciudadanía.

Este libro inicia con una serie de consideraciones de tipo doctrinario para avanzar paulatinamente en el análisis de la cruda realidad política que se vive hoy en el país. Por lo tanto, pretende desmenuzar al Poder Legislativo, partiendo de su historia, de sus principios y de sus funcio-

nes, para posteriormente analizar críticamente al Congreso mexicano. Esta obra se divide en cuatro partes: teoría parlamentaria; Congreso y Constitución; Parlamento y cultura; y retos y propuestas. Sus respectivos capítulos buscan ubicar al Poder Legislativo a la altura de lo que el sistema político mexicano le demanda, respondiendo además a las expectativas de la ciudadanía y haciéndolo sustento de legitimidad de una democracia incipiente.

Un Parlamento es el reflejo de la cultura política de un pueblo, por lo que habrá de reflejar las mismas virtudes y carencias de la comunidad. No pueden esperarse resultados que no correspondan a la idiosincrasia que prevalece en el Poder Legislativo; es una institución que no puede desprenderse de la realidad que pretende modificar. He ahí su reto. Es, al final de cuentas, la misma disyuntiva del derecho, y entonces la pregunta crucial surge una y otra vez: ¿qué hacer para que las ideas y los principios transformen nuestra realidad? Es un reto al liderazgo y a la vocación política, a la responsabilidad y al llamado ético de cumplir con el deber.

A pesar de que los encasillamientos pueden ser arbitrarios, podría decirse que el Poder Ejecutivo actúa, el Poder Judicial recuerda y decide, mientras que el Poder Legislativo crea, concibe y controla, por lo que, en consecuencia, piensa en una nueva sociedad conforme a una axiología específica. La Asamblea Nacional francesa lo simplificaba así: legislar debe ser querer; juzgar es pensar; y ejecutar, obrar. Lo cierto es que el Legislativo es voluntad y talento. En otras palabras, tiene que ser realista, pues de lo contrario corre el riesgo de perderse en utopías, pero al mismo tiempo debe manifestar una permanente inconformidad con la realidad en la cual se desempeña. Su tarea es más compleja y a su vez más abstracta y más difícil de explicar; su labor consiste en someter una realidad para regularla con principios y con inteligencia.

Se debe partir de una crítica rigurosa que podrá lastimar a algunos, pero que obedece a un hecho contundente: México tiene un mal Poder Legislativo, tiene un Parlamento ocioso e incompetente. El descrédito no es gratuito. La percepción de la ciudadanía así lo califica y el análisis interno lleva a la misma conclusión. Por un tiempo, el Poder Legislativo era simple fachada, pues estaba sometido al Poder Ejecutivo sin que se pudiera ostentar como un órgano independiente; sólo era un instrumento de trámite. No requiero abundar en argumentos, la historia da cuenta de ello, inclusive hay acciones específicas del gobierno que atentaron contra el

Poder Legislativo mismo, como la prohibición de la reelección legislativa inmediata, el desmesurado incremento del número de sus integrantes o el establecimiento del esquema de distribución de posiciones en ambas cámaras a través de los sectores del otro partido oficial.

Hoy, al asumir su independencia, tampoco puede ostentarse como una asamblea deliberativa útil, aunque ejerce con mayor rigor funciones que antes estaban totalmente descartadas: de control, de equilibrio y de crítica a las políticas públicas. Sin embargo, en lo que se refiere a la función de hacer leyes, el trabajo es tremadamente deficiente. Es evidente que México tiene una nueva realidad por las razones ya explicadas. Se requiere de un nuevo marco jurídico, partiendo de modificaciones sustanciales a la Constitución; de un derecho para ciudadanos plenos; de depurar nuestros ordenamientos de cándados, prohibiciones, suspicacias y sospechas inspirados por una doctrina denominada “nacionalismo revolucionario” y que no corresponde ya a los retos actuales. El derecho protecciónista, en la mayoría de los casos, termina revirtiéndose contra el protegido, lo cual explica en mucho la pobreza y la marginación que ha caracterizado a la población mexicana. En la estimativa jurídica de esa doctrina, el ejidatario es un menor de edad; los ciudadanos y los candidatos, “mapaches”¹ electorales en potencia; el empresario, un explotador ignominioso; el banquero, un ladrón y saqueador de las arcas gubernamentales, y la nación se ha convertido en una criatura desvalida a la que hay que proteger, negándole sus potencialidades.

Muchas de las crisis que ha tenido México pueden explicarse por la ausencia de un auténtico contrapeso y la excesiva concentración del poder en la figura presidencial. Baste recordar a Luis Echeverría, cuando en 1973 expresó textualmente que las finanzas se manejaban desde Los Pinos. Esa frase fue el preludio de las posteriores devaluaciones y del resquebrajamiento de una política monetaria que por muchos años fue sustento de desarrollo económico. José López Portillo hizo lo propio, comprometiendo el futuro del país con una enorme deuda externa porque su intuición le indicaba que los precios del petróleo se iban a incrementar sustancialmente en los siguientes años. En ambos casos fue notable la ausencia de la división del poder. Podrían agregarse a estos ejemplos muchas más decisiones que provocaron enormes daños al pueblo de México, como los procesos de estatización o de privatización de diversas

¹ Denominación usual para calificar a quienes practicaron fraudes en elecciones.

empresas, o bien el manejo de las crisis bancarias, las que, al no haber pesos y contrapesos en el ejercicio del poder, provocaron inclusive la certidumbre de que no existía un auténtico Estado de derecho.

Asimismo, en esta obra se hace énfasis en que lo más importante es la conformación de una cultura parlamentaria de la cual carecemos actualmente. Cultura parlamentaria que debe impulsar a un debate de mayor calidad; a un discurso diferente que sea más veraz y verificable, despojado de mitos y prejuicios, con apego al significado real de las palabras, que sea accesible a una opinión pública ávida de orientación; un discurso propositivo, con planteamientos que, partiendo de principios éticos, sea pragmático y factible de concretarse en hechos y conductas. Es necesaria una cultura parlamentaria que privilegie la discusión respetuosa —que es un elemento sustancial de la democracia—, y la tolerancia. Y algo más: que privilegie las convergencias sobre disidencias, que despoje al consenso de la maledicencia y de la sospecha; que le dé al Parlamento la jerarquía como institución ante la sociedad mexicana y que, a su vez, sea centro de atención en nuestro devenir histórico.

Una cuestión que también es digna de considerar es que en México, por primera vez, funcionen instituciones que, a su vez, fortalezcan el Estado de derecho y la confianza, valor hoy en día fundamental para consolidar la democracia y alcanzar niveles de bienestar. Las grandes decisiones han sido consecuencia del acuerdo entre cúpulas. Esto, desde luego, no se evita con un fortalecimiento del Poder Legislativo, pues en todas las democracias existen los acuerdos entre dirigentes partidistas y líderes gubernamentales. Sin embargo, al haber un Poder Legislativo más vigoroso, esos acuerdos se airean, se ventilan; en otras palabras, se legitiman. Ese es el papel a desempeñar por el Poder Legislativo, que es, por antonomasia, el más legitimador de los tres poderes en una democracia. Es, pues, el Congreso de la Unión, el escenario último para lograr acuerdos, aprobar leyes y darle racionalidad a las políticas públicas.

Estoy convencido de que el problema de nuestro Parlamento radica más en actitudes de resistencia al cambio que en ideas; más en la falta del ejercicio de la concertación abierta y honesta que en la confrontación de plataformas legislativas. Es decir, sin un sólido andamiaje de valores vinculados a la democracia, no se consolida un auténtico Parlamento. He ahí la necesidad de reflexionar sobre la nueva cultura parlamentaria y sus principios. A ello estará dedicada la parte final de este trabajo, en la que

se harán las propuestas. Hoy se da una paradójica contradicción: los académicos, así como algunos legisladores en lo individual, coinciden en los cambios a realizar. Sin embargo, prevalece el criterio faccioso y no se concretan las reformas. Más que la discrepancia en relación con las propuestas, es insuperable la actitud de resistencia al cambio.

Con todo y que el Poder Legislativo emerge de la misma sociedad, México merece otra calidad de representación política, merece otro prototipo de legislador; merece que los representantes correspondan a la condición cultural y política de los representados pero que, a su vez, impulsen su mejoramiento, dejando atrás lo que representantes y representados son para acercarlos a lo que deben ser. Por eso, el discurso del Poder Legislativo corresponde a un lenguaje del deber ser y su ámbito de actuación está en función de la crítica y de la propuesta. Hay que asumir el compromiso del liderazgo, es decir, la capacidad de conducir, la capacidad de transformar, la capacidad de superación. Todo eso pretende esta obra, aunque me daré por satisfecho con alertar a los partidos políticos y a los propios legisladores de nuestra inmensa tarea y de nuestra grave responsabilidad. Es, al final de cuentas, el elemento que falta en el escenario de la democracia y es mucho lo que se espera del legislador mexicano. Si esa idea se logra arraigar, se habrá cumplido con un mínimo deber: confiar en que las próximas legislaturas lo harán mejor que la actual.

Propósito también de esta obra es sacudir conciencias. La transición a la democracia está concluida; México está hoy en proceso de consolidación democrática. Esto implica un cambio de actitudes; es menester intentar sacudir conciencias para darle otra dimensión al Poder Legislativo. Hay páginas brillantes que son sólo destellos del Poder Legislativo en su pasado, momentos excepcionales en que estuvo a la altura de los requerimientos nacionales, pero que no corresponden a una continuidad de la institución. Ésta es una característica que prevalece en muchas naciones, donde se comprueba lo difícil que es conformar un auténtico Poder Legislativo. Probablemente la hazaña legislativa más importante de una asamblea deliberativa sea la de 1787, en la cual cincuenta y cinco legisladores, representantes de las trece colonias estadounidenses, elaboraron en tres meses y medio un documento de 8,400 palabras, vigente hoy en día, y que se considera como la Constitución orientadora de la corriente jurídica occidental en la conformación de instituciones democráticas. Así lo reconoce el político estadounidense John Jay, quien expresó en 1777:

Los estadounidenses son el primer pueblo a quien el cielo ha favorecido con una oportunidad de deliberar y escoger las formas de gobierno bajo las cuales deben vivir. Todas las demás Constituciones han derivado su existencia de circunstancias violentas o accidentales, de modo que se encuentran más distantes de su perfección (Oakeshott, 2000, 46).

Un ejemplo reciente en el que se observa la importancia de la labor legislativa fue el esfuerzo de 105 personas, representantes de veinticinco naciones, que hablan once idiomas distintos, confrontadas históricamente en conflictos bélicos y en divisiones arraigadas, para conformar una Constitución para la Unión Europea. En dieciocho meses de trabajo hubo 23 mil 500 contribuciones escritas y dos mil discursos oficiales, cuyo resultado fue un ordenamiento de 230 artículos que desafortunadamente se ha visto obstaculizado por el sorpresivo “no” de Francia y Holanda, impulsado por fuerzas extremas de derecha y de izquierda que hicieron causa común. No es aún una obra concluida, pero constituye un buen ejemplo de esfuerzo continuado para alcanzar consensos.

En el caso mexicano, con todo y páginas brillantes aisladas en nuestra historia, no podemos presumir de un Poder Legislativo consistente y que asumiera plenamente sus tareas. Ello remite a considerar el sistema político del pasado como profundamente autoritario. Los estudiosos de la política coinciden: la distinción que permite clasificar a los distintos sistemas concierne más a la calidad de los gobiernos que a su forma. Por eso la necesidad de mejorar al Estado. No es audaz afirmar que en el aparato estatal no están las soluciones, sino más bien los problemas. La diferencia entre orden y anarquía es tan relevante como la distinción entre democracia y dictadura. Darle, pues, capacidad de respuesta a los órganos estatales, demostrar su eficacia y alcanzar consensos es lo que se llama gobernabilidad con legitimidad, ingredientes fundamentales en la consolidación de la democracia. El autoritarismo se justificó por el nacionalismo y por la ideología. La democracia, a su vez, tiene que sustentarse en participación ciudadana, en buena representación y en eficacia gubernamental.

Cada capítulo incluye muchas referencias bibliográficas y una sobrecarga de citas; pero el trabajo lo requiere, pues se trata de enriquecer al Poder Legislativo y, con toda vanidad, tengo la pretensión de orientar a los legisladores, para lo cual es necesario tener material con qué nutrir el

debate y la agenda nacional. Mal haría, a estas alturas, si pretendiera ser original en un asunto tan trascendente y tan estudiado. Intento hacer un repaso para rescatar mucho de lo que ya se ha dicho y de las propuestas que se han hecho. Creo haber consultado la bibliografía básica sobre la materia para ofrecer un escenario lo más completo posible de la situación prevaleciente en un tema crucial en la consolidación de la democracia: la relación Ejecutivo-Legislativo. A la interrogante de por qué citar, respondo con una cita del filósofo español Fernando Savater (1996, 66):

Hay dos razones: la modestia y el orgullo. Se cita por modestia, reconociendo que el acierto que se comparte tiene origen ajeno y que uno llegó después. Se cita por orgullo, ya que es más digno y más cortés, según dijo Borges (¿me perdonarán la cita?), enorgullecerse de las páginas que uno ha leído que de las que ha escrito. Lo mismo que el viajero habla de lo que vio en sus travesías, lo mismo que el cazador exhibe las cabezas disecadas de sus mejores piezas, lo mismo que el paseante junta las flores que ha encontrado en un ramillete y lo ofrece a la persona querida, citar es otra forma de decir “no he vivido en vano” (en este caso, “no he leído en vano”) y también “estaba pensando en ti”.

Un comentario final. Puede sonar fuerte calificar de indolente a una institución integrada por representantes que a su vez conforman fracciones parlamentarias. Prefiero ser criticado por caer en la autoflagelación, en lugar de ejercer el recurso fácil del discurso autocomplaciente. En última instancia, lo importante es hacer más eficiente a uno de los órganos del Estado mexicano, cuyo des prestigio es evidente y cuyo desempeño genera, por decir lo menos, acres comentarios. El Congreso mexicano es indolente, más que por falta de habilidades, por una resistencia a asumir deberes y por mezquindad, al privilegiar intereses partidistas sobre los intereses nacionales. Agregaría que persiste una enorme capacidad para simular que se trabaja, presentando puntos de acuerdo inútiles e iniciativas intrascendentes para así ostentarse ante el electorado como cumplidos y hacendosos legisladores populares.

Este trabajo tiene, pues, muchos propósitos, desde los teóricos para brindar instrumental y herramientas de análisis, tanto a representantes como a representados, como también una actitud de denuncia de hechos, siempre en el afán de corregir y estar a la altura de lo que la ciudadanía mexicana hoy demanda y espera del Congreso de la Unión.

Para los fines de este estudio, se utiliza el término “Parlamento” para referirnos al Poder Legislativo, y esto es válido en un régimen presidencial como el de México. El Parlamento tiene que funcionar, llámese régimen presidencial, parlamentario, semipresidencial o semiparlamentario. Es parte del Estado de derecho y su funcionamiento está estrechamente imbricado con la democracia. Como bien lo expresa el jurista austriaco Hans Kelsen (1985, 86):

Ciertamente, democracia y parlamentarismo no son idénticos. Puede pensarse en una democracia sin Parlamento: la llamada democracia directa. Pero para el Estado moderno, la democracia directa, esto es, la formación de la voluntad estatal en la asamblea popular, es prácticamente imposible. No se puede dudar seriamente de que el Parlamento es la única forma *real* posible bajo la que puede realizarse la idea de democracia en la realidad social de nuestros días. Por ello, la decisión que se adopte sobre el parlamentarismo equivale a una decisión sobre la democracia.

La democracia es, pues, gobierno de la discusión, de la pluralidad, de la participación, del control y de la representación, para darle al Estado legitimidad. Esas características son las que corresponden a un Parlamento.

La denominación de Parlamento se ha usado porque parece ser la más adecuada. Se trata de parlamentar, que significa “hablar o conversar unos con otros; entablar conversaciones con la parte contraria para intentar ajustar la paz, una rendición, un contrato o para zanjar cualquier diferencia”. Es decir, concertar, llegar a acuerdos, y que se distingue del simple hablar, que significa “revelar y decir lo que se debe callar o lo que no hay necesidad de que se sepa; hablar con desembarazo o expedición; hablar mucho y sin sustancia; dicho de algunas aves: hacer sonidos que se asemejan a la locución humana”. El que parlamenta es un parlamentario; el que parla es un parlanchín. Pude haber utilizado otros términos como Asamblea, que corresponde al derecho francés; o Cortes, en el derecho español; o Congreso, que es el establecido por la carta magna mexicana. Sin embargo, este último es una imitación de la Constitución estadounidense y que Woodrow Wilson utilizó para hablar de un gobierno congressional. Por consiguiente, parece más universal y más adecuado el término Parlamento, sin que ello signifique que se proponga un régimen parlamentario.

Este libro es, en parte, producto de la frustración como legislador. No se avanza en lo esencial para hacer las reformas estructurales (las reformas del Estado, fiscal, laboral, energética) al derecho vigente en las últimas legislaturas. No se han producido las leyes que México requiere ni la crítica racional que le diera calidad a las políticas públicas. Al Parlamento mexicano se lo tragó la mezquindad o la mediocridad —o ambas, que por desgracia no son incompatibles—, o bien no supo desempeñar, por limitaciones naturales, el papel de liderazgo que la ciudadanía quiso otorgarle. Lo cierto es que no se estuvo a la altura del reto de constituir un Parlamento que, a la par de ser auténtico como asamblea deliberativa, fuera productivo y eficaz conforme a las atribuciones que las normas jurídicas le otorgan. Dejo, ante la imposibilidad de hacerlo en leyes promulgadas, un testimonio de lo que puede hacerse en el Parlamento cuando éste se concibe como el gran proyecto social de corrección política y de adecuada conducción gubernamental.

También agregaría que era demasiado ingenuo esperar que una cultura parlamentaria, de la que se ha carecido, pudiera acuñarse en tan breve plazo cuando en todos los países ha demandado largos y prolongados procesos de maduración. Eso es lo que pretende esta obra: contribuir a que ese proceso tenga, cuando menos, algunos indicios, algunos indicadores, algunas mojoneras, que abran sendero en una tupida maleza generada por muchos años de abandono y de entrega a las inercias del pasado. Sin embargo, también me anima un propósito ambicioso, terminar con muchos mitos:

- 1) No existen muchos poderes. Un solo poder, el del Estado, cuenta con órganos que deben desempeñar, en forma coordinada, una serie de funciones para que aquél cumpla sus fines.
- 2) El Poder Legislativo no legisla. Desde siempre, las asambleas parlamentarias no han servido para hacer leyes. Ciertamente, legitiman, difunden y, en la mayoría de los casos, distorsionan² las iniciativas que provienen de equipos de alto nivel profesional, con experiencia, y que forman parte de los gabinetes o del Poder Ejecutivo.

² Es famosa la frase en el sentido de que un dromedario es un caballo que pasó por una comisión legislativa.

- 3) No existe división de poderes en un régimen parlamentario, puesto que el partido que está en el poder tiene la titularidad de primer ministro y es a su vez mayoría en el Parlamento. Ocasionado por una mala lectura del régimen inglés que hizo Montesquieu, a principios del siglo XVIII se empezó a hablar de división de poderes. Lo anterior fue inclusive matizado por textos del mismo escritor que insiste en su colaboración y en la no confrontación.
- 4) La oposición no está para oponerse ni para buscar que sus propuestas tengan el apoyo del gobierno. La oposición está para exigirle al partido en el poder que cumpla sus propuestas de campaña y que se sujeten a la plataforma electoral con la que obtuvo el apoyo de los electores. De acuerdo con esto, con responsabilidad, debe permitirle al partido en el poder gobernar, dándole capacidad de maniobra para concretar las políticas públicas.
- 5) México no ha tenido, salvo en algunos muy breves períodos de su historia, una auténtica asamblea parlamentaria con independencia y que pueda ser identificada como factor de contrapeso en el ejercicio del poder. Sólo hasta tiempos recientes puede presumir de contar con un auténtico órgano parlamentario.
- 6) El Congreso no está en el centro de la opinión pública. Las tribunas de ambas cámaras, ni en el mejor propósito de halago, pueden interpretarse como las más altas del país.
- 7) Aun en ausencia de reformas, el país avanza. Los legisladores no son dioses que puedan provocar tormentas; son una especie de meteorólogos que pueden prever los tiempos y anticiparse a ellos para amortiguar efectos negativos y estimular los positivos. Al no haber leyes, la realidad busca su propio camino, desafortunadamente ajeno a los cauces jurídicos y con un deterioro del Estado de derecho por la incertidumbre propiciada.
- 8) Es un absurdo creer que de la iniciativa popular o de las consultas a los sectores de la sociedad van a surgir propuestas viables de legislación. Ciertamente, en el ánimo de legitimarlas, es necesario acudir a los sectores involucrados, pero es ingenuo creer que de ahí surgirán propuestas viables.
- 9) En ambas cámaras del Congreso, los trabajos no se someten a un análisis riguroso antes de tomar decisiones. Existe, desafortunadamente, un altísimo nivel de improvisación.

- 10) El ciudadano no está enterado de las acciones del Congreso. Falta mucho para establecer un vínculo eficaz entre éste y la opinión pública.
- 11) En el mismo sentido, representante y representado en México no tienen una comunicación estrecha. Ésta es una de las grandes asignaturas pendientes del trabajo político.
- 12) La función más importante de un órgano parlamentario no es la de hacer leyes. Sus funciones más importantes son de integración y de control. Los medios informativos, más que medir la eficiencia del Congreso mexicano por el número de iniciativas presentadas o por las leyes aprobadas, debe hacerlo por los abusos que evite y por el perfeccionamiento de las políticas públicas.
- 13) El Senado no ha sido, por desgracia, el ámbito de la reflexión y la sensatez, como en algún momento fue concebido. Dada su conformación, a imitación de la asamblea estadounidense, no refleja proporcionalmente las fuerzas partidistas y, hoy por hoy, ha sido el muro más consistente para detener las reformas que México requiere.
- 14) La patología más arraigada en el Congreso mexicano está en que no se le ha dado preeminencia al interés nacional. Prevalece el interés partidista, a pesar del daño que se le causa al país.
- 15) La Constitución mexicana es mala; ha sido modificada con lentitud y generalmente cuando la realidad ha acreditado ya la necesidad de los cambios. Así aconteció con el artículo 27, que se modificó cuando ya no había tierra qué repartir y una proporción mayoritaria de las parcelas habían sido abandonadas o alquiladas, o con el artículo 3o., que se reformó cuando ya se impartía educación religiosa en escuelas particulares, o bien el artículo 130 que regula las relaciones Iglesia-Estado, que vino a terminar con una simulación.
- 16) El Congreso Constituyente de Querétaro no fue un ámbito de discusión de alto nivel ni estuvieron representadas las corrientes ideológicas más importantes del país. Fue una asamblea desordenada, precipitada, que no corresponde a la idea que se ha querido dar de un marco adecuado del que emergiera una buena ley.
- 17) No se tiene por qué optar entre un régimen parlamentario y uno presidencial. La tarea debe consistir en darle un marco adecuado a cada uno de los órganos para que cumplan con sus funciones.

- 18) El Congreso no está en crisis; está apenas asumiendo su verdadero papel y, por lo tanto, con la tarea urgente de ir consolidándose como la institución más importante de una democracia embrionaria. Ahora sí está cumpliendo su función de control, aunque tiene que esmerarse para desempeñar eficientemente la función legislativa.
- 19) Ninguna democracia puede funcionar sin Parlamento. La tarea consiste en mejorar el Congreso. Con todo y que Parlamentos y partidos son las instituciones más vituperadas, la única forma de darle racionalidad a la política y organizar la participación ciudadana es a través de esas instituciones.
- 20) No es cierto que se sepa discutir. La cultura parlamentaria tiene que ser conformada en la práctica de un Congreso que todos los días vaya cultivando los valores que permitan arribar al Parlamento que México necesita y anhela.

Todas estas ideas se irán desarrollando en el cuerpo de esta obra. Una reflexión más: el libro se escribe desde una trinchera partidista que no puede negarse. Es el punto de vista subjetivo de alguien comprometido en mejorar la vida parlamentaria y que milita en un partido político, lo cual influye en los criterios que orientan el enfoque. No es un trabajo neutral ni pretende ubicarse por encima del debate nacional. Es parte y, por lo tanto, compromiso con una posición doctrinaria que se refleja a través de todo el libro.

Por último, y no por ello menos importante, debo manifestar mi agradecimiento a quienes participaron en forma significativa coadyuvando a la elaboración de este texto. Casi, casi, tendría que darse el mérito de coautora a Rosa María Giorgana Pedrero, quien influyó en todo el texto puliéndolo, parafraseando citas, haciendo sugerencias de fondo y forma, por lo cual nunca estará lo suficientemente reconocida. Marco Antonio Fernández Martínez, María Dolores Caballero Jaime y Julio César Díaz Gómez leyeron el texto haciendo diversas y valiosas sugerencias. Rocío Muñoz Soto pasó una y otra vez citas de los muchos textos consultados.

Finalmente, dejo constancia de mi gratitud para Diego Valadés y para el Instituto de Investigaciones Jurídicas, que con generosidad acogieron esta obra; para Ricardo García Cervantes, director de la Fundación Humanismo Político, por su apoyo en todos los órdenes, y para Alonso Lujambio, quien amablemente elaboró el prólogo.