

PRÓLOGO

Los afanes intelectuales de Juan José Rodríguez Prats son las del parlamentario, las del orador en la política que busca permanentemente aclarar sus ideas. Rodríguez Prats es hombre de acción y hombre de ideas para decirlas, para argumentarlas, para hablarlas, y para verlas actuantes en la realidad. Rodríguez Prats es, en el origen de su carrera política, un joven orador. No extraña que una de sus primeras obras fuese la compilación de los cinco tomos de *Oradores de Tabasco* (Villahermosa: Gobierno del Estado de Tabasco, 1987-1990). Este rasgo esencial del político Rodríguez Prats puede observarse en la biografía y en la obra. Pero mi visión del personaje está acaso sesgada por el modo en que lo conocí, precisamente en el escenario parlamentario. A finales de la LV Legislatura (1991-1994) visité la Cámara de Diputados. Apenas entraba yo al recinto, el presidente de la Mesa Directiva daba la palabra al diputado Rodríguez Prats, de la bancada del Partido Revolucionario Institucional, poco tiempo antes de renunciar a su partido y sumarse a las filas del Partido Acción Nacional. El diputado Rodríguez Prats subía a la tribuna a dar respuesta al diputado Ricardo Valero, del Partido de la Revolución Democrática. Me llamó la atención el dominio de la escena del parlamentario Rodríguez Prats: sabe llamar muy pronto la atención de la asamblea con el silencio absoluto en el recinto; después utiliza magistralmente todos los giros retóricos del parlamentario no en el debate técnico de la iniciativa, sino en el de la confrontación de las ideas políticas: la cita de un clásico en el momento preciso, la introducción del latinajo irónico, el cambio en el ritmo de las palabras, el tono ora suave, ora encendido. Me atrajo de golpe esa pericia parlamentaria en un Congreso que no tiene propiamente, digámoslo sin ambigüedades y lamentando que sea cierto, una clase política parlamentaria. Encuadrado en esa imagen fotográfica sigo viendo —y leyendo— a Juan José Rodríguez Prats.

Vista la docena de obras publicadas de Juan José Rodríguez Prats, *Desencuentro y parálisis en el Congreso mexicano* es, qué duda cabe, la

más ambiciosa, junto con *La política del derecho en la crisis del sistema mexicano* (1986), ambas publicadas por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. *La política del derecho* fue un llamado “a precisar el alcance del derecho como instrumento de cambio”. Rodríguez Prats piensa, poco antes de la crisis política de 1988, que hay que “podar el derecho”, “quitar lo marchito”, “cotejar cada norma jurídica con la realidad”, para lograr efectivamente “empujar la realidad hacia la norma”. Ese era su afán casi al final del régimen posrevolucionario mexicano, tan pertinente entonces como ahora. Ciertamente, en *La política del derecho* Rodríguez Prats sigue encuadrando su visión de la política en el concepto del “Estado planeador”. No hay todavía una profundización en el estudio del Estado democrático. Clama, sí, por una “mayor vida democrática”, en un tono cuidadoso. Dice, todavía aceptando la idea del cambio político controlado y la de la actualidad del “proyecto nacional” revolucionario, que diversas “actitudes y fallas” deben “superarse para que el sistema continúe su evolución por medio del cambio dirigido e institucionalizado, y recupere su dinámica hacia el proyecto de nación original”. Pero también propone hacia 1986: “*a)* Igualdad de condiciones de los partidos en la lucha electoral; *b)* Honestidad del aparato estatal en el manejo electoral; *c)* Reforma interna del partido [se refería al Partido Revolucionario Institucional] a través de la integración de asambleas, y que éstas funcionen para postular candidatos a los cargos de elección popular”. Al final del listado aparece en Rodríguez Prats un compromiso democrático más decidido, al afirmar: “*d)* Impulsar vigorosamente la democratización en todos los órdenes”. La transición democrática (1988-2000) comenzaría poco tiempo después. En el “Prefacio a la segunda edición” de *La política del derecho*, aparecida en 1992, cuando Rodríguez Prats inicia su experiencia como parlamentario, clamará —todavía en defensa del “liberalismo social” dominante en el Partido Revolucionario Institucional en aquellos años— por “la vigorización del parlamento”. No dice ahí mucho más sobre la vida parlamentaria mexicana.

Acaso en ese entonces su concepción del mejor quehacer político sigue centrado en la necesidad de una presidencia “responsable”, “serena”, “enérgica en la consecución de los principios” y con “pudor político”, después de los equívocos y excesos de algunos presidentes posrevolucionarios, y ello lo lleve a escribir, poco antes, *Adolfo Ruiz Cortines*, una

biografía del presidente mexicano en el periodo 1952-1958, publicada en 1990 por el gobierno del estado de Veracruz. “Fue un profundo conoedor y manejador de hombres”, dice Rodríguez Prats sobre Ruiz Cortines, “y supo escoger una generación de hombres públicos que hoy parecen gigantes a escasos lustros de sus designaciones”. Aquí Rodríguez Prats no carga todavía las tintas en el cambio institucional sino en “la honestidad del líder”, “en el político que pregoná con ejemplos”, en la “capacidad del líder para comunicar a la colectividad una mística de cambio”. Pero muy pronto la vida política de Rodríguez Prats dará un giro. Lo mismo sucederá con sus reflexiones y con su obra.

Prácticamente concluida su primera experiencia como parlamentario entre 1991 y 1994, Rodríguez Prats abandona el Revolucionario Institucional y se suma a las filas de Acción Nacional. Nadie mejor que Carlos Castillo Peraza ha descrito la decisión de Rodríguez Prats:

...Rodríguez Prats me dijo que quería hablar conmigo la noche de ese mismo día... Me hizo saber con amazónica exhuberancia que... renunciaría a su militancia (en el Partido Revolucionario Institucional) que le había permitido trabajar en diversos ámbitos y rangos de la administración pública. Sin ambages reconoció que allí se habían cerrado los caminos y que, sin democracia interna, no habría modo de abrirlos. También, honestamente, precisó que había buscado sin buen éxito una candidatura (a gobernador del estado de Tabasco) que, si las cosas hubiesen sido por méritos personales y votación limpia, le habría correspondido. Añadió que si salía del PRI, era su deseo ingresar en el PAN, partido político con cuyos diputados federales —compañeros suyos— había tratado y en los que había descubierto convicciones, talante y actitudes democráticas, así como puntos de vista que poco a poco había comenzado a compartir.

Rodríguez Prats será el primer candidato a gobernador de Acción Nacional en Tabasco pocos meses después, en noviembre de 1994. Sus ensayos empezarán a expresar la construcción, para sí mismo, de una nueva identidad política. Cuando inicia su segunda experiencia parlamentaria como diputado, ahora de Acción Nacional, en la LVII Legislatura (1997-2000), Rodríguez Prats publica en 1997 *La congruencia histórica del Partido Acción Nacional*. Se trata de una interpretación histórica de Acción Nacional desde 1939, así como una interpretación doctrinaria (“ver-

tiente liberal”, “vertiente social cristiana”).* Después vendrán, y esto es muy relevante para nuestros propósitos, los primeros dos tomos de la colección *El PAN en el Poder Legislativo*. El primero de ellos fue *Actores y testigos* (Méjico: Fundación Miguel Estrada Iturbide, 1998), que reunió 32 entrevistas a diputados y senadores de Acción Nacional desde los años sesenta del siglo XX. El segundo tomo, *Colegio Electoral*, compila los grandes discursos parlamentarios de panistas entre 1943 y 1991 en uno de los frentes de batalla más difíciles —e importantes— del PAN durante varias décadas. Rodríguez Prats encontraba en la historia parlamentaria una ventana crucial para entender la historia del Partido Acción Nacional. Después vendrá la publicación de *Abel Vicencio Tovar, un hombre de oposición* (Méjico: Epessa, 2000), otro ensayo del género biográfico originalmente cultivado en *Adolfo Ruiz Cortines*. Posteriormente, Rodríguez Prats prologa y selecciona *Documentos y decisiones cruciales en la historia de Acción Nacional* (Méjico: Epessa, 2001), un esfuerzo valiosísimo de rescate documental. Después vendrán dos libros que reúnen sus discursos parlamentarios: *Desde la tribuna y El despertar del Parlamento* (Méjico: Senado de la República, 2003). Ambos reunirán intervenciones en la tribuna de la Cámara de Diputados en la LV Legislatura (1991-1994) y en la LVII Legislatura (1997-2000), respectivamente. En la “Introducción” a *El despertar del Parlamento*, Rodríguez Prats se muestra optimista respecto de la posibilidad de que el Congreso mexicano pueda, en línea con sus preocupaciones originales expuestas en *La política del derecho*, “confrontar la norma jurídica con la realidad que se pretende modificar”. Dijo así Rodríguez Prats:

Sin menospreciar los antecedentes, no es atrevido afirmar que en esa Legislatura (1997-2000, la primera en la historia posrevolucionaria en que ningún partido cuenta con mayoría absoluta de los escaños en la Cámara de Diputados) nació no un nuevo Poder Legislativo, sino un auténtico Poder Legislativo. Construirlo con una adecuada cultura parlamentaria llevará algún tiempo; vencer las viejas inercias del pasado no es un logro que se pueda alcanzar en el breve plazo; superar la partidización en la discusión de los temas nacionales llevará algún tiempo pero, sin lugar a dudas, el inicio y el arranque se dieron en esa histórica Legislatura... Me siento orgulloso, lo digo con toda vanidad, de haber participado en los más rele-

* Del “Prólogo” a este libro he extraído las palabras de Carlos Castillo Peraza.

vantes debates de los más variados temas... que se dieron en esos tres años. Fueron el preludio al gran evento de la transición a la democracia del sistema político mexicano que tuvo lugar el 2 de julio de 2000 con el triunfo en la Presidencia de la República, por primera vez, de un partido diferente al que había gobernado los 71 años anteriores. Por estas razones creo que son importantes estos testimonios. En ellos se refleja la lucha ideológica y la confrontación permanente de la norma jurídica con la realidad que se pretende modificar... Esa apasionante Legislatura... constituye una etapa importante en la historia de México.

Es en este marco biográfico y político en el que leo *Desencuentro y parálisis en el Congreso mexicano*. El libro es indudablemente producto de la experiencia del panista senador de la República en las legislaturas LVIII (2000-2003) y LIX (2003-2006). Otra vez Rodríguez Prats es legislador perteneciente al partido en el poder, pero ahora desde la trinchera del Partido Acción Nacional y en situación minoritaria en ambas cámaras del Congreso, un marco totalmente novedoso para la política mexicana posrevolucionaria. Ya no está presente, en esta nueva obra, el optimismo del legislador protagonista del primer “gobierno dividido” en la historia posrevolucionaria de México desde la trinchera opositora (1997-2000). Ahora aparece más bien una visión pesimista del papel del Congreso, y especialmente del Senado, en una nueva etapa de “consolidación democrática” desde la óptica del partido en el gobierno. “Este libro es, en parte, producto de la frustración como legislador”, dice el autor, quien piensa que al Congreso mexicano “se lo tragó la mezquindad o la mediocridad, o ambas... Lo cierto es que no estuvo a la altura del reto de construir un Parlamento”, cuyos integrantes no logran “resistir el insidioso encanto de la terquedad”. “Embebidos (los legisladores) en un discurso autocomplaciente, autoengañosos, a veces atrapados por la inercia de una mendacidad contumaz heredada del anterior sistema político, caímos en una carencia de autocrítica y nos tornamos ineficaces”. Dice Rodríguez Prats:

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

Rodríguez Prats ve al Parlamento y a sus interlocutores desde la trinchera de su visión partidaria y se expresa “sin pelos en la lengua”. Los interlocutores parlamentarios, dice nuestro autor, incurren con demasiada frecuencia en “el ataque personal y en el insulto”; olvidan sus prioridades apenas comienzan los periodos de sesiones; ocupan demasiado tiempo en presentar “puntos de acuerdo”; sus equipos legislativos no tienen la preparación y capacidad necesarias para realizar los análisis a profundidad de la política desplegada por el Poder Ejecutivo; las comisiones enfrentan problemas permanentes para integrar el quórum; se viola la palabra empeñada; no se atiende cuidadosamente la realidad internacional por la “parroquialidad” de los congresistas; se cede a la disciplina partidista con demasiada facilidad y las convicciones personales expresadas entre las curules no son útiles para nada y para nadie; todos los partidos intentan apropiarse de la paternidad de las iniciativas de las bancadas contrarias; se privilegia la presentación de iniciativas como si no se supiera que “de iniciativas está empedrado el camino de la inutilidad del Congreso”; se modifican sin ton ni son iniciativas sistemáticas y armónicas (“un dromedario es un caballo que pasó por una comisión legislativa”, dice); se “congelan” iniciativas del Ejecutivo sin que el Congreso asuma responsabilidad alguna; se celebra a quien rompe y se descalifica al que acuerda y pacta. “No es malo que haya pasión en el debate”, dice Rodríguez Prats, “lo malo es que no haya productos del debate”. Rodríguez Prats ve problemas institucionales pero sobre todo *culturales* en la conducción del Congreso mexicano. El propósito de esta obra es “sacudir conciencias”, dice nuestro autor en la “Introducción” de *Desencuentro y parálisis en el Congreso mexicano*. Y sí: si bien la obra deja en el lector el sabor amargo del diagnóstico de un “Congreso indolente”, hay en el autor un afán constructivo, el empeño en desilusionar terapéuticamente. Dice Rodríguez Prats en el arranque de sus reflexiones:

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.

A mi juicio, *Desencuentro y parálisis en el Congreso mexicano* es un libro importante porque es un testimonio, *rara avis* entre nuestros políticos, de la vida parlamentaria de México en una etapa que llama urgentemente a la reflexión y al análisis. Es muy llamativa la falta de reflexión y análisis de nuestros políticos en el Congreso sobre lo que ha pasado en nuestra vida legislativa en los últimos años. Diversos politólogos han reflexionado sobre el asunto de modo más o menos sistemático. Pero el debate político mínimamente sistemático ha brillado por su ausencia. Me pregunto: ¿cómo va a perfeccionarse el Congreso mexicano si no hay diagnósticos que analicen sus problemas y alternativas de solución para enfrentarlos, especialmente entre sus protagonistas? “¿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?... ¿cuál es la mejor forma de organizar el poder?, ¿cómo evitar las crisis o la parálisis?, ¿qué régimen es el idóneo?”, son algunas de las preguntas que se hace Rodríguez Prats y que, por desgracia, pocos políticos mexicanos han intentado responder de cara a la opinión pública. “Dime qué clase de Parlamento tienes y te diré la calidad de tu democracia”, decía nuestro autor en *Desde la tribuna*, y ahora agrega: “De la consolidación del Parlamento dependerá la consolidación de la democracia. Eso es lo que hoy está en juego en México y en América Latina”. Tiene razón.

Para acometer su tarea, Rodríguez Prats ha viajado, en este detallado estudio, a los orígenes del debate sobre la idea de la representación parlamentaria: ha abordado la historia de la teoría de la división de poderes, el debate sobre la historia del Parlamento y sobre los principios y funciones que han de guiar su conducta; ha revisado cuidadosamente la historia de las relaciones Ejecutivo-Legislativo en México para estudiar los obstáculos culturales que hoy enfrentamos (“cuando un poder no ha controlado al otro, han estado enfrentados”); ha revisado las normas del derecho parlamentario; ha explorado los principios que debieran integrar una “ética parlamentaria”; ha explorado el nuevo papel, en el entorno de la globalización de la política y la economía, de los Parlamentos democráticos. Debo advertir al lector que Rodríguez Prats ha hecho todo esto siguiendo una metodología por la que no me inclino, aunque reconozco que Rodríguez Prats la ha utilizado exitosamente. Me refiero a la colección

ción enciclopédica de citas, una tras otra, que nos ofrece el voraz lector que es Rodríguez Prats. Acaso ello agote en algunos parajes del libro la paciencia del lector. Otros comentaristas de la obra de Rodríguez Prats han hablado de su método “entre las exégesis y el género de las lecturas comentadas” (Barquín), y de cómo sus libros están “plagados de citas que abruman por profusas y disímulas” en extraordinaria “proliferación de referencias” (Basave). Aunque parezca imposible, Rodríguez Prats logra, al final de sus capítulos, amarrar lo que parece que se va dispersando a lo largo de páginas y páginas de referencias a infinidad de autores. Solo eso, y la exquisitez de muchas de las ideas citadas, salvan de una crítica inmisericorde al método rodriguezpratiano, cercano al barroquismo.

El diagnóstico y las soluciones aquí contenidas sobre el problema del Congreso tienen la virtud de provenir de un protagonista de la vida parlamentaria mexicana. Podemos no compartir los contenidos de aquél o las propuestas incluidas en éstas. En lo personal no comparto la percepción sobre la inutilidad del Senado, ni comulgo con la idea de su desaparición. Creo que, con todo y sus múltiples problemas de organización y deliberación legislativas, el Senado sí ha proveído de la parsimonia —al menos en dosis mínimas— de que no goza comúnmente la Cámara de Diputados. Tampoco creo que con la disminución en el tamaño de las cámaras ganemos algo especialmente sustutivo. Por el contrario, comparto íntegramente, y con especial entusiasmo, la necesidad de que los legisladores se sometan cabalmente al juicio ciudadano en las urnas, con la posibilidad del rechazo electoral o el premio de la reelección. Que hoy no puedan reelegirse los parlamentarios mexicanos es lo de menos: lo importante es que no pueden ser evaluados individualmente en las urnas (especialmente los uninominales, que son la mayoría), de modo que no queda nada: ni pueden ser rechazados ni pueden ser reelectos. El problema, entonces, es que no pueden ser juzgados. Aquí tiene toda la razón Rodríguez Prats cuando dice, con su especial elocuencia: “Si no es posible desarrollar mecanismos que obliguen a los congresistas a rendir cuentas ante el electorado, resultará imposible mejorar su desempeño y las voces que denuncien su trabajo serán como un llamado a misa”. En fin... sería imposible analizar en este breve espacio el resto de las propuestas apuntadas en este libro (fortalecimiento del sistema de comisiones, fortalecimiento del servicio profesional de carrera en la burocracia parlamentaria, y un largo etcétera). El debate que, espero, provoque este

libro servirá de marco para el juicio crítico o el apoyo razonado de esta o aquella idea. Sólo resta decir que tengo la esperanza, definitivamente optimista y acaso ingenua, de que dentro de algunos años veamos este libro como un accidente de la historia, porque conseguimos finalmente sacar a nuestro Congreso del letargo irresponsable en que se encuentra sumido. Sería el mejor legado de la obra, y la auténtica vocación democrática que la inspira, de ese singular político y parlamentario mexicano que es Juan José Rodríguez Prats.

Alonso LUJAMBIO

Ciudad de México, noviembre de 2005