

Aumentar la Calidad y Representatividad del Congreso

Ricardo Espinoza Toledo*

En la historia reciente del Poder Legislativo en México, pasamos de un Congreso bajo control presidencial a un legislativo plural (desde 1997) y, en consecuencia, autónomo del Presidente de la República. Sin embargo, ya en la LVII Legislatura y, de manera más acentuada, en la LVIII, el trabajo legislativo se ha visto afectado por la falta de acuerdos y el predominio de asuntos de muy corto alcance, en los que se privilegia el protagonismo de los Grupos Parlamentarios antes que la productividad,¹ la calidad de sus decisiones y el interés general.²

La relación de las oposiciones (partidistas y parlamentarias) con el presidente es particularista, inmediata, de costo-beneficio, y no precisamente en torno a materias de carácter general o de largo alcance; con un comportamiento obstructivo (como se vio en ocasión de la propuesta de reforma hacendaria y a los aumentos de impuestos (electricidad, creadores, medicamentos y alimentos) o a la suspensión temporal de algunos Impuestos Especiales sobre Productos Suntuarios (IEPS), las oposiciones no ofrecen soluciones alternativas.

Lo mismo vale para el Ejecutivo, quien no construye acuerdos con las oposiciones. La relación de ambos es puramente reactiva: se reacciona ante lo que el otro hace: a una miscelánea fiscal deficiente del Congreso (diciembre de 2001) correspondió una «corrección» presidencial (marzo, 2002)

* Profesor-investigador de la UAM-I

¹ La productividad es la calidad en la producción de leyes y en el presupuesto de egresos; la calidad está definida con base en los efectos positivos que esas decisiones producen en la vida política, económica y social; la eficacia y la productividad estarían en función de la calidad así entendida.

² La representatividad será entendida como el conjunto de acciones y decisiones de legisladores y presidente de la República, a nombre de los representados, en las que imperen los intereses colectivos, generales, por encima de los particulares, inmediatos o de partido.

que profundizó el enfrentamiento: el PRI amenazó con movilizaciones de protesta y el PRD interpuso un recurso ante la Suprema Corte de Justicia para invalidar la decisión presidencial de modificar los IEPS. Dirigentes del PRI y del PRD declararon que se trataba de una guerra del Ejecutivo contra el Legislativo.

La imagen del Congreso ante la ciudadanía se ha deteriorado, pero es un fenómeno «empujado por el Ejecutivo y por grupos de interés que ven en el Congreso a un enemigo al que hay que derrotar, sin fijarse que con ello destruyen a una institución» (Declaración del perredista Emilio Ulloa, *El Universal*, 18/feb/02). Empero, el problema de la ineficacia y falta de productividad de los legisladores no está fuera del Congreso. Este es un viejo argumento ya utilizado durante la LVII Legislatura por legisladores panistas y perredistas, solo que entonces en contra del presidente de extirpe priista, Ernesto Zedillo. Lo cierto es que el pluralismo democrático impone el método de la negociación como única ruta a transitar para construir acuerdos entre Grupos Parlamentarios distintos y entre ellos y el presidente de la República, aspecto central que no parece convencer a unos ni a otros.

En la era del pluralismo, gobiernos sin mayoría en el Congreso y la alternancia en la presidencia de la República conducen a centrar la atención en cómo mejorar la calidad legislativa del Congreso, revalorizar el trabajo de las comisiones de dictamen legislativo y hacer fluida o evitar bloqueos en la relación de las oposiciones parlamentarias con el Presidente de la República. De distintos modos, estos y otros temas han sido objeto de atención tanto de académicos como de legisladores: para algunos, la solución a las deficiencias detectadas o a los riesgos implícitos depende casi exclusivamente de un cambio de actitud de los actores directamente involucrados, para otros, se precisa, por igual, de adecuaciones funcionales y de ajustes institucionales. El aspecto central es fortalecer el Congreso al tiempo de atribuirle mayores responsabilidades en las funciones de gobierno, sin que eso vaya en detrimento de la capacidad de acción de la institución presidencial.

El Congreso y el Presidente

Reducir la brecha entre representantes y representados conduce a plantear la conveniencia de una gobernabilidad a la vez democrática y eficaz. La revalorización del Congreso es un punto de coincidencia entre los distintos grupos parlamentarios, aunque cada uno lo enfoca de distinta manera. En cualquier caso, no debe significar otorgarle supremacía al Poder

Legislativo en el diseño institucional, ni que el presidente de la República quede obstruido o asfixiado. Lo que se debe resolver es la posibilidad de un conflicto irresoluble entre ambos poderes. Sin pretender dar paso a un sistema parlamentario, una forma de proteger la vida institucional sería instalar un «fusible-enlace» entre el Presidente y el Congreso, una personalidad que cuente con la confianza de ambos, con la función de mantener la comunicación entre Congreso y Presidente, un mediador institucional que se mantendría en el cargo si las cosas funcionan bien o a cambiar si su función se interrumpe.³ Asunto de largo alcance y propio de la reforma del Estado, una figura con estas características evitaría que, en caso de confrontación, se afectara el funcionamiento regular del Congreso y de la presidencia de la República. Esta reforma se complementa con la ratificación de nombramientos de secretarios de Estado por parte del Congreso y la aprobación, por éste, del Plan Nacional de Desarrollo, aspectos en los que, aparte las coincidencias entre las fuerzas políticas, se concreta el principio de corresponsabilidad política. Por su parte, el Presidente debe poder «vetar» el presupuesto de egresos. Estos (y, desde luego, otros) mecanismos inducen a la cooperación de las fuerzas políticas y a evitar que los Grupos Parlamentarios y partidos opositores responsabilicen sistemáticamente de todo al presidente y que éste culpe al Congreso de sus propias deficiencias.

La propuesta de Giovanni Sartori

Sartori considera que existe un gran riesgo de caer en la ingobernabilidad si no se adecua el sistema político a las condiciones recientes de pluralidad. Propone básicamente tres reformas: 1. lograr acuerdos necesarios para modificar la ley electoral, a fin de evitar que se multipliquen los partidos políticos y se fraccione la representación política. En ese sentido, se debe limitar la representación en las Cámaras a cuatro partidos a través de una segunda vuelta electoral en la que solo participen los cuatro partidos más votados en la primera vuelta; 2. fortalecer el Poder Legislativo a través de la reelección de diputados y senadores; 3. fortalecer el Poder Ejecutivo, que después de tener poderes metaconstitucionales pasó a ser un Ejecutivo débil si se ajusta al marco constitucional. Es preciso extender su derecho de voto, incluido el presupuesto, y de esta manera frenar los excesos del

³ Véase la entrevista de Rogelio Hernández al autor, «La baja calidad del Poder Legislativo», en *Milenio Semanal*, del 18 de marzo de 2002

legislativo; legislar para que el Ejecutivo pueda obligar al Congreso (mayoritariamente opositor) a que decida en plazos definidos sobre sus iniciativas. De acuerdo con Sartori, no se trata de favorecer al Poder Ejecutivo, sino de lograr un verdadero equilibrio de poderes, garantizar la gobernabilidad y evitar los conflictos entre los poderes (Conferencia, México, octubre de 2001).

La propuesta del Presidente Fox

En su discurso con motivo del LXXXV aniversario de la promulgación de la Constitución, el presidente de la República afirmó que la correlación de fuerzas políticas ha favorecido algunas reformas, pero no ha sido propicia para una transformación de fondo del Estado mexicano. La actualización de nuestra Carta Magna será un paso fundamental para poner al país al día en los ámbitos político, económico y social. El propósito es reestructurar nuestro sistema de leyes con el fin de armonizar este esfuerzo y revisar la legislación para asegurar las garantías individuales.

En cuanto a su agenda legislativa, destacan la reforma energética y la laboral. Pemex y la CFE seguirán siendo patrimonio de la Nación, y no se privatizarán. El presidente aboga por una inyección de capital privado al sector petrolero para investigar, explorar, modernizar su tecnología y aprovechar sus riquezas; por otro lado, propuso discutir una reforma laboral a fin de incrementar la productividad y la eficiencia.

En el marco de la reforma del Estado y de la Constitución,⁴ Fox reconoció que es necesario discutir la reelección en el Poder Legislativo y de las autoridades municipales (Milenio Diario, y El Universal, 6 de febrero del 2002). El 5 de febrero de 2001 el titular del Ejecutivo planteó establecer el juicio político para el presidente en caso de faltas graves a la Constitución; ratificación de secretarios de Estado por parte del Congreso; revisar la forma de integración y los mecanismos de representación del Congreso; ampliar la capacidad del legislativo para fiscalizar al Ejecutivo y al Judicial; ampliar reformas que aseguren equidad plena en las elecciones, terminen con el fraude, eviten dispendios y faciliten acuerdos y coaliciones.

El 5 de febrero de 2002, propuso revisar la Constitución y ponerla al día; avanzar en la reforma del Estado; crear mecanismos para superar el

⁴ La Constitución lleva 420 modificaciones de 1917 a 2000.

drama anual de la aprobación de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos; discutir la reelección de diputados y senadores; resolver la reelección de los alcaldes; acordar una reforma para garantizar el suministro de energía en los próximos años; actualizar la legislación laboral; seguir modernizando la estructura del sistema tributario; discutir una ley que garantice el acceso público a todo tipo de información.

Para Fox, existen principios que son sustento de la actual Constitución y que no deben ser afectados: la no reelección del Ejecutivo; el carácter laico del Estado; la educación laica y gratuita; la división de poderes; el régimen federal; el sistema representativo; la libertad municipal; el compromiso con la justicia social; la soberanía; la defensa de los derechos individuales y sociales; el respeto a la diversidad cultural. «Debemos alumbrar, sin intereses mezquinos ni evaluaciones apresuradas -dijo-, el camino que nos conduzca a una democracia consolidada». Según el presidente, la reforma del Estado ya tiene un piso firme en el Acuerdo Político para el Desarrollo Nacional. (Discurso del 5 de febrero de 2002).

La agenda legislativa del GP-PRI

Para los priistas, por boca de su anterior dirigente, Dulce María Sauri, la Constitución no debe modificarse, sino aplicarse. Pero al mismo tiempo comparten la preocupación por el fortalecimiento del Poder Legislativo, la modificación del Formato del Informe Presidencial, promueven la Ley General de Acceso a la Información y Transparencia Gubernamental Reformas y Adiciones al COFIPE en materia de Equidad y Género, ello en lo relativo al sector gobierno, política interior y reforma del Estado, aunque sin mayor precisión. Los priistas proponen, también, «acotar» las acciones del Ejecutivo en materia fiscal y obligarlo a rendir cuentas al Legislativo (El Universal, 11 de marzo de 2002).

La agenda del GP-PRD

Para el perredista Batres, contrario a su oferta electoral de fortalecer el Congreso, el presidente lo ha golpeado: no presentó ninguna iniciativa de reforma constitucional para que el Congreso aprobara el Plan Nacional de Desarrollo ni ninguna otra. (El Universal, 6 de febrero de 2002).

Batres planteó el establecimiento de un período anual de sesiones del Congreso, con uno o dos meses de receso; la entrega a la Cámara de Diputados del paquete fiscal que contiene Presupuesto de Egresos y Ley de Ingresos a la mitad del año; la ratificación parcial del gabinete por el Congreso; cambio de formato en el informe de gobierno que permita el intercambio institucional entre los legisladores y el presidente; que comparezcan los servidores públicos en comisiones bajo protesta de decir verdad; las iniciativas que no se dictaminen en comisiones deben pasar al Pleno para ser votadas; la posibilidad de que el Congreso convoque a referéndum sobre temas de carácter legislativo (El Universal, 18 de febrero del 2002).

El PAN

Felipe Calderón declaró que es necesario buscar coaliciones y consensos en el Congreso. Puesto que existe un nuevo equilibrio entre el Ejecutivo y el Legislativo, es visible y comprensible que el PAN y Fox se necesitan entre sí: el éxito de Fox es del PAN; el éxito del PAN es de Fox. Dijo que difícilmente puede haber acuerdo con el PRD en materia de energía, por lo que la cooperación del PRI es necesaria. (El Universal, Washington, 8 de febrero del 2002). Además, planteó ampliar el período ordinario de sesiones, porque el que va del 15 de marzo al 30 de abril es insuficiente para agotar los temas (mar/02) (En el PRI, Sauri, había dicho que a raíz de la persecución política a través de Pemex, se opondrían en todo a Fox o dejarían de hacer alianzas con él).

Las comisiones

Las comisiones ordinarias son el espacio privilegiado para el dictamen de las iniciativas presentadas. En la época del sistema de partido hegemónico, las comisiones no desempeñaban esa función, pues todo se resolvía en el Pleno de las Cámaras. Aunque el pluralismo del Congreso fuerza a un mejor aprovechamiento de esos espacios discretos y esenciales del trabajo legislativo, lo cierto es que hasta ahora las reuniones de comisiones para el dictamen de iniciativas son intermitentes y a menudo carecen de quórum. Fortalecer el trabajo en Comisiones y disminuir la presencia del Pleno es una asignatura pendiente, cuya solución se traduciría en el fortalecimiento del Congreso.

En efecto, el trabajo del Congreso está en las comisiones. A pesar de su reconocimiento en la Ley Orgánica del Congreso, todavía subsiste una excesiva fragmentación de las comisiones, con lo que pierden fuerza en su relación con el gobierno. Para ejercer un control político eficiente -ha escrito Diego Valadés-, el número de comisiones debería ser más reducido, y tendrían que contar con un amplio apoyo profesional de asesoramiento que permanezca más allá de la duración de cada legislatura.⁵

Reelección inmediata de legisladores

Un Congreso fuerte supone la existencia de liderazgos legislativos, de profesionales que posean un conocimiento amplio de las materias de su especialidad y le den continuidad al trabajo legislativo. La reelección inmediata de legisladores, prohibida por la Constitución, no sería la solución a todos los problemas de representatividad y calidad del Congreso, ciertamente, pero aparte los vicios que podría generar, conlleva beneficios probados en otras latitudes, entre otros, la rendición de cuentas a los ciudadanos, la flexibilización de la disciplina de partido y, desde luego, la profesionalización y el fortalecimiento del trabajo legislativo. Ello supone, sin embargo, retomar la propuesta de reforma profunda del Estado y construir consensos que desemboquen en ajustes a la Constitución.⁶

Ausencia de diálogo, acuerdo y negociación entre Fox y los dirigentes parlamentarios.

El presidente aumentó las tarifas eléctricas, lo que generó fuerte descontento entre legisladores, empresarios y ciudadanos. De acuerdo con Fox, el Congreso decidió una reforma fiscal muy distinta a la suya, que no dejó satisfecho a nadie. Por lo que el Ejecutivo realizó una serie de «ajustes y correcciones» a la reforma fiscal, con base en las atribuciones

⁵ “Opciones para el Congreso”, *El Universal*, 20 de marzo del 2002. En cuanto a comisiones de comunicación, el artículo 77 constitucional faculta a cada una de las cámaras a establecer comisiones de comunicación con la colegisladora y con el gobierno. Se trata de un instrumento que puede ir más allá de las conferencias entre las cámaras y de relaciones protocolarias con el gobierno. Por ejemplo, la cámara de Diputados podría consultar, sin efectos vinculatorios, a la de senadores en cuanto a los efectos federales del presupuesto, y otro tanto podría hacer el Senado con los diputados con relación a los tratados internacionales. Mientras se supera la actual separación de competencias entre ambas cámaras, es posible adoptar mecanismos de interacción que permitan avances institucionales significativos y preparen el terreno para cambios más profundos.

⁶ Véase mi artículo “La reelección continua de legisladores en México”, en *Diálogo y Debate*, año 3, núm. 14, octubre-diciembre de 2000.

que le confiere el Código Fiscal de la Federación. En esencia, suspendió temporalmente el impuesto a la fructosa y disminuyó el impuesto especial al tequila, entre otras. La reacción de los líderes parlamentarios fue frontal, contra la decisión de Fox: es la guerra, declararon los dirigentes parlamentarios (21/feb/02). Felipe Calderón, del PAN, alertó acerca del peligro que representa un choque frontal entre el presidente y el Congreso.

El problema se originó en Grupos parlamentarios y sus dirigentes que aprobaron una reforma fiscal ambigua, confusa, parchada, deficiente, insatisfactoria. Lo que se agrava por el hecho de que el gobierno no ha encontrado interlocutores en dirigencias partidarios entrampadas en sus procesos de renovación de dirigentes, pero tampoco ha logrado construir relaciones constructivas con el partido que lo llevó a la presidencia de la República, el PAN. El super, reforzado, gabinete, a su vez, y salvo alguna excepción, carece de oficio político y de capacidad de operar con las fuerzas políticas. Fox no ha tenido una fuerza de apoyo ni ha construido una mayoría congresional afín. Con todo, no se debe perder de vista que los partidos y el Congreso son igualmente fundamentales y necesarios para la democracia mexicana.

El de la gobernabilidad es también un problema de actitud

Según Demetrio Sodi (senador del PRD), existe una parálisis política y de gobierno, pero que no es el resultado de un desfase del andamiaje institucional «sino de un Ejecutivo paralizado y asustado por el paquete y de un legislativo que ha estado secuestrado por los conflictos internos en los partidos». La reforma del Estado puede ayudar a definir más claramente las responsabilidades de cada poder y nivel de gobierno, pero no sustituir la falta de experiencia política del Ejecutivo o evitar la lucha por el poder en el interior de los partidos. Mas que cambiar la ley, afirma, lo que urge es cambiar la actitud de los funcionarios y de los partidos para llegar a acuerdos. La reforma del Estado es prioritaria, pero solo la voluntad política va a permitir los acuerdos que fortalezcan la gobernabilidad. (El Universal, 30 de noviembre del 2001).

Aumentar la calidad y la representatividad del Congreso supone reformas constitucionales y legales, pero también una concepción y actitud diferentes de parte de los actores políticos.