

La Relación del Congreso con el Poder Público

Marco Histórico

El Poder Legislativo, el parlamento, es una de las instituciones políticas más antiguas y difundidas en el mundo. Los parlamentos han existido con anterioridad al desarrollo de los regímenes democráticos y han persistido, inclusive, tras su colapso.

En la actualidad, el desarrollo de los sistemas políticos indica que sería imposible la existencia de una democracia sin la actividad de un parlamento. Esto es así, porque en las asambleas parlamentarias se concentran las funciones clave de la democracia representativa.

En su estudio clásico sobre *la Constitución Inglesa* Walter Bagehot, en 1867, ubicó en seis las funciones de todo parlamento sobre el conjunto del sistema político: 1) electiva; 2) expresiva; 3) educativa; 4) informativa; 5) legislativa y 6) financiera.

Para otros autores, las funciones de los Congresos y los Parlamentos, en la actualidad, podrían reducirse a tres: **la primera, referida a la representación; la segunda, relacionada con control sobre el gobierno; y la tercera, involucrada en elaboración de las políticas.**

Fue a lo largo del siglo XIX y XX cuando el parlamento adquiere un papel relevante y la fisonomía que conserva hasta nuestros días. Es en Europa y los Estados Unidos de América donde los parlamentos y los congresos surgen como las plataformas más importantes de la vida política; y fue la diversificación de estas instituciones, lo que permitió la integración de las fuerzas sociales, la neutralización de los conflictos y la solución pacífica de las controversias entre los distintos actores.

No es entonces casual encontrar que con el desarrollo de los Congresos y los Parlamentos sobrevino también una mayor capacidad de las democracias para la toma de decisiones, para la conservación de la gobernabilidad y para el mantenimiento de un espacio mínimo de ratificación de la legitimidad. Eso explica también porque aún tras el derrocamiento de la democracia, los regímenes autoritarios buscaron la permanencia de los parlamentos como espacios destinados a disminuir las presiones políticas.

Durante la fase emergente de todas las democracias, los Congresos y los Parlamentos proporcionaron un espacio para la deliberación pública y en esa medida ayudaron a sus sociedades en el proceso de adaptación a las transformaciones. Aquella dinámica a la postre se reflejaría no sólo en la etapa instauradora de la democracia sino, señaladamente, en el período de consolidación del nuevo régimen. Desde los parlamentos se diseñarían buena parte de las reglas del juego que servirían, alternativamente, para la conservación de la propia democracia y para llenar de contenidos económicos y sociales el cambio político.

Debido a que los parlamentos no son sólo espacios encaminados a representar la pluralidad social, sino fundamentalmente instituciones destinadas a la toma de decisiones, es que su contribución a la estabilidad política no puede escatimarse. Ello sucede porque en las asambleas no sólo confluyen las más diversas ideologías (izquierda, derecha, bienestaristas, liberales, socialistas o centristas) y posiciones (extremas o moderadas); sino porque ahí se enfrentan y resuelven los intereses más contrapuestos.

Después de las elecciones, el parlamento es el lugar por excelencia de la competencia pluralista. Si en las primeras la disputa se centra en los perfiles, la lucha ideológica y la fortaleza organizativa de las maquinarias partidistas; en las

asambleas se pone a prueba cotidianamente la disciplina y la unidad del partido, así como la capacidad para la contención y limitación del conflicto.

Pero hay más. Los parlamentos redireccionan la batalla política y al institucionalizarla se tienden a disminuir los rasgos más violentos de la confrontación y se sustituyen por otras formas, acaso más civilizadas. La deliberación política hace prevalecer el debate público y los argumentos razonados, se constituyen en mecanismos de orientación para la toma de decisiones. La imposición y la fuerza son sistemáticamente desplazados por la discusión y la persuasión.

Visto con detenimiento, ninguna de las tareas sustantivas del parlamento podría llevarse adelante sino fuera por los propios procedimientos que la lógica democrática establece. Porque, huelga decirlo, la deliberación es un instrumento que contribuye a la toma de decisiones, pero no representa por sí misma una regla para determinar lo que se debe hacer.

El proceso de cambio político en nuestro país, significó no solamente la transformación de nuestro régimen y el rediseño de las instituciones, sino implicó la asimilación del discurso político de la democracia a nuestro lenguaje común. Palabras como elecciones, partidos y Congreso forman parte de nuestra concepción sobre lo público; y algo parecido ha ocurrido con conceptos como contrapesos, transparencia y consensos, que están integrados a la deliberación cotidiana sobre los temas de México.

Pasamos de un Presidencialismo exacerbado a una pluralidad sin precedentes. Los acuerdos y los consensos se han convertido en el lugar común para referir el proceso de toma de decisiones bajo la democracia mexicana. De esta manera, cuando se piensa en los mecanismos procedimentales que involucra el proceso parlamentario,

se apela al consenso como si se tratara de una fórmula capaz de reconciliar las diferencias políticas e ideológicas que, en ocasiones profundas, son propias de la vida en comunidad.

No solamente en la democracia, sino en todos los regímenes políticos, los intereses y las disputas por visiones del mundo distintas están presentes. Se diría que no es el consenso sino el disenso el que significa la vida pública. De ahí que todas las democracias del mundo han previsto mecanismos de ingeniería constitucional para favorecer que las decisiones se tomen, aún cuando los consensos no se logren o éstos sólo se alcancen de manera parcial o transitoria. Esto es así, porque existe conciencia de las dificultades y los peligros existentes cuando se pretende conseguir la unanimidad a toda costa.

La unanimidad es complicada porque requiere de un ejercicio colectivo de aceptación, difícil de conseguir en una sociedad cada día más plural y diversa. Pero también es peligrosa porque entraña una suerte de espejismo socialmente compartido de lo que debe ser el camino correcto. Eso que los filósofos políticos han denominado “el bien común” y que se presenta como si, olímpicamente, fuera la suma de todos pensamientos sobre lo que es “el bien”. En las sociedades contemporáneas, el bien común de unos, no puede ser el bien común de todos, porque lo que para un sector de la sociedad puede ser favorable; para otro, puede significar su ruina. Por eso existen las diferencias políticas.

De ahí que las democracias contemporáneas, la mexicana incluida, tengan por regla para la toma de decisiones, no la suma abstracta de los bienes colectivos, sino la preeminencia de que se gobierne con arreglo a “los más”, a quienes tuvieron más votos o más escaños legislativos. Las elecciones son justamente el mecanismo para agregar las preferencias políticas y señalar, a través de los partidos y de la propia representación política, a quien le corresponde decidir.

La fórmula de la toma de decisiones basada en la mayoría, se practica en todos los sistemas electorales y en todos los parlamentos del mundo. Por eso la legislación mexicana previó, desde sus orígenes, que las votaciones en el Congreso se ganaran con la mitad más uno de los votos o con las dos terceras partes y la mayoría de las legislaturas de los estados, si lo que se pretende son cambios constitucionales.

De acuerdo con algunos especialistas, uno de los fenómenos que afronta la democracia contemporánea -y que rápidamente se incorporó a la dinámica política de México-, es el marketing y la búsqueda de la aceptación ciudadana hacia quienes gobiernan. No se trata de una novedad en el terreno de las ideas políticas, pero sí forma parte de una tendencia señaladamente reciente y que ha generado la ficción de que se debe gobernar por consenso y se debe legislar por consenso.

De esta manera, en el discurso político de la transición mexicana, el consenso ha sido elevado a rango de imperativo categórico, una suerte de racionalidad suprema e infalible. Bajo esa lógica, de unanimidad iluminada, las divergencias son vistas como degeneraciones de la vida democrática y fuentes permanentes de conflicto. En el extremo, una visión así, reduce las diferencias políticas al ubicarlas como desviaciones y se corre el riesgo de que el simple acto de disentir, de oponerse, sea visto como sedición, rebeldía o traición a la Patria.

Es una interpretación falaz de lo que debe ser la toma de decisiones en una democracia. Una tesis falsa que supone a las mayorías parlamentarias como tiránicas cuando el principio democrático garantiza que éstas se sujeten a una reconfiguración periódica, a través del sufragio. Las elecciones pueden inclusive significar el desplazamiento completo de una mayoría, por otra de diferente identidad política.

Para la retórica de los consensos, el concepto de mayoría no goza de una vestimenta políticamente correcta; sino por el contrario, se le atribuyen defectos como el pragmatismo y la inestabilidad, que son desde una perspectiva purista y romántica, inaceptables. Se cree, equivocadamente, que detrás de un acuerdo mayoritario existe un pacto inconfesable y en muchas ocasiones, ese pensamiento es el principal obstáculo para los acuerdos.

Diagnóstico

En toda América Latina, pero particularmente en México, el Congreso, el Parlamento, es un Poder emergente.

Marcadas por un Sistema Presidencial, donde la fuerte figura del Ejecutivo jugaba un rol extraordinario, las democracias latinoamericanas, sólo de unos años a la fecha, han comenzado a revalorar el papel del Congreso.

En México el presidencialismo fue una fórmula para consolidar el Estado, para fortalecer desde el centro a la Nación. Pero, hay que decirlo, la fuerza extraordinaria del Poder Ejecutivo drenó, a lo largo de los años, el ímpetu y aún las facultades de los otros poderes.

Vale pena precisar algunos conceptos y dejar claro que el presidencialismo mexicano, no fue tan *sui generis* como en el extranjero se sospecha.

La división de poderes que para algunos es sinónimo de un gobierno vigoroso y condición necesaria para el funcionamiento de una democracia, en la mayoría de los sistemas presidenciales, incluyendo el mexicano, funcionó siempre de manera incompleta.

Mientras en los Estados Unidos la lógica de dividir era un imperativo legal para evitar que las facciones monopolizaran el poder y un requisito para que las distintas ramas del Gobierno estuvieran en posibilidad de resistir unas a otras. Es decir, la lógica de los pesos y contrapesos.

En resto de los sistemas presidenciales la división del poder siguió siempre la mera lógica de establecer los límites funcionales. Así los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial estuvieron siempre tentados, y en no pocas veces lo lograron, a invadir la esfera del otro poder.

Particularmente los presidentes, pero a veces también los otros poderes, se distinguieron como los factores reales de la política y, aún sin quererlo, como obstáculos claros para la democracia.

El Federalismo, que en muchos países fue el mecanismo para aliviar las tensiones del centro y las provincias, en nuestro país fue palanca para consolidar la unidad nacional que tras independencia, continuamente se ponía en riesgo.

Al cerrarse el primer tercio del siglo pasado los mexicanos nos debatíamos entre dos argumentos, sí bien no excluyentes, sí difíciles de concretar juntos:

Dejar que la dinámica democrática, aún sin contar con las garantías mínimas de convivencia, se abriera paso en un país fracturado y herido por una revolución que duró una década, o buscar una fórmula que reconciliara las fuerzas que el movimiento armado había desatado. Un arreglo desde el centro que, pese a su déficit democrático, aliviara al país del cesarismo revolucionario que tomaba forma día tras día.

El resultado fue un régimen que sobrevivió setenta años y que antes de extinguirse tuvo la fuerza para transformarse hacia la democracia con estabilidad y paz social.

En México el antiguo régimen cambió, alentado por toda la sociedad y desde el propio Gobierno. No hay paradoja en ello. El régimen construido entre 1917 y 1940 cumplió su ciclo y dio el paso a la democracia, que no se instauró por cierto, como luego se sospecha, el dos de julio de 2000.

La democracia mexicana fue largamente construida por todas las fuerzas políticas. Treinta y cuatro años, cinco reformas electorales, 10 elecciones y más de 50 cambios a la Constitución culminaron en un régimen donde sólo los votos determinan el acceso al poder.

Hoy tenemos en México un régimen democrático que permite, aunque algunos parece que no les gusta, que la pluralidad y la diversidad se reflejan en el Parlamento.

El Congreso mexicano, decía antes, es un poder emergente. Lo es porque de unos años a la fecha ha venido reconstituyendo sus capacidades, reconociendo sus facultades y haciendo uso de sus atribuciones.

Paulatinamente el debate sobre la cosa pública se ha centrado en el Congreso. En la actualidad no existe un solo asunto de relevancia para el país que pase de largo por las Cámaras de Diputados y Senadores.

No ha sido sencillo para todos los actores políticos aceptar y asumir ese nuevo dinamismo legislativo. Algunos añoran el viejo presidencialismo que del mismo modo y a la misma velocidad que enviaba leyes al Congreso, las recibía a la vuelta de los días aprobadas y sin novedad.

Ahora el Congreso mexicano, el Senado de la República por supuesto, debate y estudia a conciencia cada propuesta de ley. Es cuidadoso en la revisión de los proyectos de ley porque sabe el peso que implica la representación de los intereses nacionales.

Al igual que aquí. También en el Congreso mexicano se ventilan los temas difíciles de la política nacional. A veces resulta inevitable que un debate contamine otros temas, y que temas que hubieran podido procesarse con rapidez se demoren, son los acentos de la democracia.

La primera pregunta que debe formularse en el caso de México es si la existencia permanente de Gobiernos Divididos, es decir la ausencia de una mayoría legislativa, han debilitado o fortalecido a la democracia. En principio, parece claro que no hemos vivido una etapa de confrontación entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo, lo que hubiera sido perjudicial para el desarrollo político del país; esto es válido para las Legislatura tres última legislaturas (LVII, LVIII y LIX).

Hay que precisar entonces los efectos que la pluralidad está teniendo sobre nuestra democracia y si esos cambios han significado un fortalecimiento o un debilitamiento del régimen democrático.

Desde el inicio del sexenio del Presidente Vicente Fox, se han formado dos visiones. La primera de ellas, opina que los gobiernos divididos vienen con democracia y por tanto, nuestras experiencias deben ser vistas como parte del proceso de transformación de nuestro régimen político. La segunda corriente señala que, por el contrario, se requiere como antes, de un Congreso dominado por un partido, porque de otro modo el Poder Legislativo se convierte en un obstáculo para el avance del país.

Hay que destacar entonces que la experiencia de la muestra que no han existido niveles importantes de conflicto. Durante estos años la “hostilidad” entre los Poderes nunca ha llegado más allá del discurso político.

Éxito Legislativo del Presidente

<i>Legislatura LVII (1997-2000)</i>	<i>Legislatura LVIII (2000-2003)</i>	<i>Legislatura LIX (2003-2006)</i>
Iniciativas Total: 43	Iniciativas Total: 53	Iniciativas Total: 33
Aprobadas: 35	Aprobadas: 42	Aprobadas: 19
Pendientes: 6	Pendientes: 10	Pendientes: 12
Rechazadas: 2	Rechazadas: 1	Rechazadas: 2
Tasa de éxito legislativo: 81% Índice de rechazo: 4.6%	Tasa de éxito legislativo: 80% Índice de rechazo: 1.8%	Tasa de éxito legislativo: 58% Índice de rechazo: 6%%

Un tema tan polémico como el presupuesto ha evidenciado que los desacuerdos entre ambos poderes han podido ser superados y sin que se sacrificara la estabilidad de las finanzas. En el último tramo del gobierno de Ernesto Zedillo y en los 5 primeros años del Presidente Fox, El Congreso modificó algunas partidas presupuestales, tanto del lado de los ingresos como de los egresos, pero ninguno de ellos significaron un debilitamiento de las finanzas públicas¹.

En el tema de la parálisis legislativa, que ha sido una de las preocupaciones constantes de los estudiosos y los críticos de lo gobierno divididos, también apunta en una dirección distinta al conflicto. A lo largo de tres legislaturas el Congreso ha encontrado los caminos para alcanzar los acuerdos y continuar generando leyes, algunas de singular importancia. En estricto sentido, las tasas de aprobación

¹ Es importante aclarar que, desde los años setenta, es costumbre que la Cámara de Diputados, en ejercicio de sus atribuciones, realice modificaciones a la propuesta original de Presupuesto enviada por el Ejecutivo Federal, sin que ello signifique confrontación. Weldon, Jeffrey. 1998. **Legislative Delegation and the Budget Process in Mexico**. ITAM, Documento de Trabajo, Departamento de Ciencias Sociales, México: 31

legislativa de la LVII, LVIII y LIX Legislaturas, son prácticamente iguales, alrededor del 25%. En otras palabras no ha existido disminución de los productos legislativos bajo la ausencia de mayoría parlamentaria.

Un hecho particularmente importante ha sido que la producción de leyes y en consecuencia el trabajo legislativo, han tenido un nivel muy semejante de productividad en la Cámara de Diputados y en el Senado de la República. Así mientras en la Cámara Baja se han aprobado 23% de las iniciativas, en el Senado hemos alcanzado 26%. Esto habla de un desempeño muy homogéneo en todo el Congreso y de la continuidad del trabajo legislativo bajo condiciones sin mayoría.

Es verdad que cuando el país pasó de un gobierno unificado a uno dividido, la disminución en la tasa de producción legislativa se puso de manifiesto, pero hay un factor clave para explicar esta diferencia entre lo que se propone y lo que se aprueba. Las legislaturas LVII, LVIII y LIX han tenido la cifra más alta de iniciativas de ley presentadas en la historia del país. **En otras palabras, se legisla menos porque se propone más.**

Es necesario también destacar que es incorrecto señalar que la falta de acuerdos impide el consenso entre los legisladores. En realidad el consenso es una forma particular de acuerdo donde todos los grupos parlamentarios logran estar conformes. En los hechos cotidianamente, al interior de los recintos legislativos, se toman acuerdos y en pocas ocasiones llega a existir consenso.

Ello no devalúa nuestra democracia, ni le da menor calidad que alguna otra, porque en las democracias presidenciales, como hemos señalado antes, los partidos políticos suscriben acuerdos mayoritarios todo el tiempo y es comprensible que si hay varios partidos el acuerdo no alcanzará consenso sino mayoría. Uno de los rasgos

significativos de nuestro Congreso es que los partidos continúan buscando construir consenso y ello hace más complicadas las negociaciones y sus consecuencias.

Perspectivas

En México, como en muchos países de América Latina, debemos avanzar en el diseño de un modelo óptimo de relaciones entre Congreso y el Poder Público.

Hablo de Poder Público porque no es solamente el Ejecutivo, en el cumplimiento de las responsabilidades y facultades de las que hablábamos arriba, el Congreso debe interactuar con Poder Judicial, con la Auditoría Superior de la Federación, con los órganos constitucionales autónomos y desde luego con la Presidencia.

El reto más grande para una buena relación tiene que ver con el diseño institucional, pero ese rediseño tiene límites factores intrínsecos a la lógica del presidencialismo que impiden, como en el caso de las mayorías, generar híbridos institucionales como los gobiernos de coalición.

Con todo, la tarea fundamental del Congreso en los próximos años es fortalecer su papel de cara a la opinión pública. La reforma institucional puede ser primero interna y después externa.

Empezar por la casa. Prestigiar al Legislativo, su trabajo y su indisoluble vínculo con la democracia es tarea de todos los parlamentarios. En esa ruta me permito dibujar aquí algunos retos en los que creo conveniente avanzar:

- 1) Elaborar un conjunto de instrumentos para hacer efectivo el impedimento al tráfico de influencias.

- 2) Revisar los alcances y límites a la inmunidad parlamentaria, a fin de hacer explícitos límites y excepciones.
- 3) Generar un conjunto de reformas legales que clarifiquen procesos como el de Juicio Político y la inhabilitación para lo cargos, a fin de liberarlos de las presiones políticas y coyunturales.
- 4) Establecer de un régimen de incompatibilidad de la función pública, para los casos de conflicto de intereses entre la actividad legislativa y las actividades privadas profesionales.
- 5) Regular y transparentar las actividades de gestoría y cabildeo, pues es indispensable evitar que el dinero se vuelva un mecanismo de intercambio en el Poder Legislativo.
- 6) Establecer instrumentos jurídicos de protección al voto en conciencia, que oxigenen a la disciplina parlamentaria y eviten rupturas.
- 7) Promover mecanismos de transparencia y control sobre los recursos del Congreso, a fin de evitar sospechas sobre manejos indebidos.
- 8) La creación o institucionalización de comisiones de Disciplina Parlamentaria, a fin de establecer sanciones en el caso de que algún legislador, vea comprometa la rectitud de su investidura.
- 9) Favorecer el acceso a toda la información legislativa y sobre la organización interna del Congreso (a través del Internet) para el conocimiento y control de los ciudadanos, organizaciones e instituciones académicas.

10) La profesionalización de los cuerpos de apoyo al trabajo legislativo (staffs), para un mejor desempeño de la tarea parlamentaria.

- El compromiso debe ser luchar por Legislativos más responsables y más transparentes.
- Al mismo tiempo poner un alto a todas las actitudes que pudieran lesionar la vida pública de un país.
- La democracia no es un conjunto de reglas frías o mecanismos sin alma. No podría serlo. Si así lo fuera, hubieran desaparecido muchas Naciones hace tiempo.
- La democracia es también la interiorización de que el juego limpio y las cuentas claras, son prerequisite para la legitimidad, la confianza y la fortaleza de las instituciones.
- Sí puede dignificarse a la política.
- Sí es posible mostrar ante la ciudadanía que hay mucho más en la actividad pública, que escándalos o corrupción.
- El interés máximo de la política es el servicio a los ciudadanos y a ello debe orientarse nuestra conducta.