

# FORMACIÓN DE MAYORÍAS Y TRANSFORMACIÓN DEL CONGRESO

Jaime CÁRDENAS\*

*Con gran aprecio a la doctora  
Olga Islas de González Mariscal*

SUMARIO: I. *Las vías de la gobernabilidad democrática.* II. *Controles y derechos de las minorías parlamentarias en el contexto del modelo presidencial.* III. *Conclusiones.*

## I. LAS VÍAS DE LA GOVERNABILIDAD DEMOCRÁTICA

El sistema político mexicano está necesitado de mecanismos para construir mayorías. Se trata de fórmulas constitucionales y legales que permitan la gobernabilidad democrática, fórmulas en donde las fuerzas políticas puedan encontrar puntos de coincidencia para forjar acuerdos que faciliten la gobernación democrática. Los mecanismos que tenemos de carácter político —como la llamada persuasión del presidente— han fracasado.<sup>1</sup> Además, en los sistemas presidencialistas, las fuerzas políticas no están interesadas en apoyar al presidente, sino en oponerse a él, criticarlo y fiscalizarlo. Esa es la lógica del sistema en donde la oposición no integra el gobierno y no coadyuva en su formación ni mantenimiento.

Es conocido que el sistema presidencial no combina adecuadamente con un sistema multipartito,<sup>2</sup> que los sistemas presidenciales son exitosos

\* Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

<sup>1</sup> Sobre los problemas de eficacia del gobierno dividido véase Casillas, Carlos Enrique, “Gobierno dividido en México: entre la pluralidad y la eficacia”, *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, núm. 113, julio-septiembre de 2001, pp. 75-99.

<sup>2</sup> Mainwaring, Scott, “Presidentialism, Multiparty Systems, and Democracy: The Difficult Equation”, documento de trabajo 144, Notre Dame, The Helen Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame, septiembre de 1990.

con sistemas bipartidistas, en donde existe indisciplina al interior de los partidos y de los grupos parlamentarios, en donde hay mecanismos flexibles que permiten las coaliciones, y en donde el poder puede repartirse en las esferas federales y locales. En México, nuestro sistema de partidos no presenta los rasgos de indisciplina que le facilitarían al presidente negociar con legisladores opositores. Los controles y las sanciones a la indisciplina se los impedirían; además, como el sistema es tripartito, se dificulta bajo condiciones democráticas que un presidente llegue al poder con mayorías en la Cámara de Diputados. En otras palabras: nuestro sistema presidencial está condenado a problemas de parálisis y de bloqueo entre los poderes Ejecutivo y Legislativo si no se hacen las modificaciones necesarias. Se requiere de un cambio importante para hacer gobernable el sistema.

Estamos en el momento adecuado para hacer las reformas a fin de que el futuro gobierno resultado de la elección de 2006 cuente con los medios que le posibiliten gobernar, y que no le ocurra como al actual, en donde la ausencia de mecanismos constitucionales de cooperación entre el Ejecutivo y el Legislativo y la impericia de los negociadores obstaculizaron una gobernanza adecuada. No se trata de un asunto menor; es una cuestión fundamental para el país, a fin de que nuestro proceso de transición democrática continúe, para que los órganos políticos del país establezcan las condiciones para el desarrollo social y económico y, también para que la política vuelva a recibir la confianza de los ciudadanos y, de paso se prestigie la labor de los legisladores.

Entre los mecanismos que se han propuesto para la construcción de mayorías en nuestro país me refiero a los siguientes:<sup>3</sup>

1. Volver a las fórmulas electorales de mayoría que tienden al bipartidismo y eliminar tanto los diputados como los senadores de representación proporcional.
2. Incrementar la cláusula de gobernabilidad que establece el artículo 54 constitucional. Pensar que con un 36% de los votos se tenga una mayoría de 50% más 1 de escaños.

<sup>3</sup> Estas propuestas se encuentran contenidas en el libro coordinado por Camacho Solís, Manuel y Valadés, Diego, titulado, *Gobernabilidad democrática: ¿qué reforma?*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, 2005.

3. Reformar el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales a fin de flexibilizar las actuales reglas en materia de coaliciones.
4. Establecer nuevamente a nivel federal la figura del candidato común.
5. Regular los poderes de decreto del Ejecutivo, para que éste, en condiciones de necesidad y urgencia, pueda legislar.
6. Incorporar la figura de la guillotina a fin de que una iniciativa del Ejecutivo presentada al Congreso y no aprobada dentro de los plazos se entienda aprobada.
7. Introducir la figura de la prioridad legislativa del Ejecutivo para que sus iniciativas sean atendidas con preferencia por el Congreso, tal como ocurre en los casos de Brasil, Chile, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay.
8. Incorporar la reelección de los legisladores.
9. Establecer la segunda vuelta electoral, no sólo en el Ejecutivo, sino en el Legislativo.
10. Determinar límites a la deliberación dentro de las comisiones y del pleno, con obligaciones para elaborar dictámenes dentro de cierto plazo.
11. Establecer la figura del jefe del Gabinete.
12. Impulsar reglas en el Congreso, comisiones y pleno de las Cámaras, que favorezcan la planeación con eficiencia de los trabajos legislativos.
13. Cambiar el formato del informe presidencial.
14. Establecer la figura del referéndum para cambios constitucionales y para la suscripción y ratificación de tratados.
15. Incrementar las atribuciones de las comisiones legislativas.
16. Aprobar el sistema semipresidencial o semiparlamentario.
17. Obligar a los servidores públicos y a los ciudadanos que comparecen al Congreso a declarar bajo protesta de decir verdad bajo el apercibimiento de responsabilidades penales con sanciones agravadas.
18. Establecer mecanismos de rendición de cuentas de las comisiones del Congreso a la sociedad.
19. Participación del Legislativo en la aprobación del Plan Nacional del Desarrollo y en las designaciones de los miembros del gabinete. Además de reforzar los mecanismos de aprobación y de control del presupuesto.

20. Ampliar los periodos de sesiones de las Cámaras.
21. Compactar los periodos electorales.
22. Modificar las reglas del veto parcial<sup>4</sup> y del veto de bolsillo.
23. Pasar a un sistema parlamentario.
24. Generar una nueva cultura política.

Éstas son algunas de las muy diversas propuestas para generar mayorías en las Cámaras que le permitan al Ejecutivo gobernar. Son de diversa calidad y profundidad, y algunas pueden ser complementarias. Me voy a permitir agruparlas en cuatro tipos: las que entrañan reformas electorales; las que atañen a reformas en el Legislativo y en el Ejecutivo; las que importan realmente un cambio en el modelo presidencialista del país, y la que tiene relación con la cultura política de México.

Son seis propuestas que tienen relación con lo electoral para generar mayorías. La primera de ellas pretende que contemos en exclusiva con un sistema electoral mayoritario. Es verdad que este sistema privilegia o tiende al bipartidismo, pero lo hace a costa de sobrerrepresentar a las dos fuerzas mayoritarias y subrepresentar enormemente a las demás, como ha ocurrido en países como la Gran Bretaña o Nueva Zelanda. No me parece que sea la solución para un esquema como el actual de tres grandes fuerzas políticas en el país. La segunda propuesta, en la que algunos todavía insisten, consiste en volver a la cláusula de gobernabilidad del sexenio de De la Madrid y de Salinas. Me parece una propuesta que carece de viabilidad, en buena medida porque es una fórmula antidemocrática que artificialmente sobrerrepresenta y con desmesura a la fuerza política mayoritaria, afectando a las segundas y terceras fuerzas políticas. Flexibilizar coaliciones es otra propuesta, que considero adecuada, pero que debe inscribirse en un modelo superior, como el que apuesta al jefe de gabinete, al semiparlamentarismo o al parlamentarismo;<sup>5</sup> en nuestro país, la ley no favorece la cele-

<sup>4</sup> Sobre el veto parcial y la insistencia del Congreso véase Alcántara Sáez, Manuel y Sánchez López, Francisco, "Las relaciones Ejecutivo-Legislativo en América Latina: un análisis de la estructura de veto-insistencia y control político", *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, núm. 112, abril-junio de 2001, pp. 53-76.

<sup>5</sup> Existen otros modelos como el que propone Sartori. El modelo de los dos motores o de presidencialismo alternativo consiste en combinar el modelo parlamentario con el presidencial, para que el sistema presidencial actúe en caso de que el motor parlamentario no funcione adecuadamente. Véase Sartori, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, pp. 168-175.

bración de coaliciones electorales; el Código Electoral incorpora tantos requisitos que casi implican la conformación de una nueva fuerza política. El candidato común es otra figura que puede ayudar a la construcción de mayorías, pero no es una solución integral, en tanto un candidato común no implica necesariamente la cogobernación entre distintas fuerzas políticas. La segunda vuelta tiende a la construcción de mayorías con la participación de la sociedad, pero si se trata sólo de la segunda vuelta del Ejecutivo no se soluciona que en el Congreso haya mayoría a su favor; si es segunda vuelta del Ejecutivo y del Legislativo, de ambos podría implicar una solución, siempre y cuando la fuerza ganadora mantuviera muy abierto el sistema político al registro de nuevas fuerzas políticas, generara condiciones de respeto a las fuerzas políticas derrotadas y ampliara los instrumentos participativos y deliberativos desde la sociedad. Compactar los calendarios electorales constituye una buena medida que favorece la gobernabilidad, ahorro de recursos y tiempo para que las fuerzas políticas lo utilicen en forjar acuerdos y no en disputar la coyuntura, pero no puede ser entendida esa medida como una solución global al problema; es una medida complementaria a otras.

Se discute si es el momento de reformas electorales, dada la prohibición del artículo 105 de la Constitución, que prescribe que noventa días antes del inicio del proceso electoral no puede haber reformas electorales fundamentales. Mi opinión es que todavía es tiempo para hacer reformas electorales, siempre y cuando no se modificara la autonomía del IFE, o las reformas tendieran a reducir o limitar los principios de elecciones limpias, auténticas y periódicas. Si se trata de reformas para perfeccionar los actuales instrumentos, no veo por qué no puedan ser éstas totalmente constitucionales. Si se entendiera de otra manera la norma, se estaría privilegiando el inmovilismo y se negaría uno de los elementos definitorios de la política, que es la negociación.

Casi todas las reformas que proponen cambios en el Legislativo y en el Ejecutivo son necesarias, pero se inscriben siempre dentro de un modelo que las engloba, ya sea presidencial, de gabinete, semiparlamentario o parlamentario; es decir, se trata de figuras complementarias y correctivas a los sistemas mencionados, principalmente al sistema presidencial. Aquí he mencionado quince. Veamos algunas de ellas: 1) Los decretos de necesidad y urgencia son instrumentos que se colocan en manos del Ejecutivo, a fin de que en los supuestos de la Constitución, el presidente pueda legislar sobre materias específicas; en los países en donde existe este mecanismo,

como en Argentina, el Ejecutivo suele abusar del mismo, a tal grado que la Corte Suprema de ese país está estudiando la posibilidad de declarar inconstitucionales a algunos de los decretos y de acotar el uso del mecanismo a casos excepcionales. 2) La guillotina es un instrumento que determina que las iniciativas del presidente se entiendan aprobadas si el Congreso no se pronuncia sobre ellas dentro de los plazos previstos. Su uso puede ser beneficioso si se utiliza con prudencia y no constituye un ejercicio al margen de la soberanía del Congreso. 3) La prioridad legislativa del Ejecutivo obliga al Congreso a atender, dentro de un plazo determinado, ciertas iniciativas del Ejecutivo con preferencia a las demás; desde luego, es una figura que intenta resolver los problemas de parálisis entre los poderes, y puede servir para generar acercamientos y coordinación entre el Poder Legislativo y el Ejecutivo, aunque no siempre asegura que la iniciativa preferencial del Ejecutivo sea aprobada. 4) La reelección fortalecería, ¡qué duda cabe! al Legislativo; mejoraría los trabajos de planeación y organización del Congreso, y reforzaría la rendición de cuentas, pero por sí misma no entraña la construcción de una mayoría estable en el órgano Legislativo; además, la reelección en nuestro país significaría regularla para que no fuese indefinida, aprobarla para dos o tres periodos legislativos y, tal vez, con correctivos, como la revocación de mandato, a fin de favorecer la movilidad y oxigenación de la clase política. 5) Los plazos para elaborar los dictámenes en comisiones tienden a reducir la parálisis en el Legislativo, pero tampoco, por sí mismos, son una figura que resuelva la construcción de mayorías. 6) La planeación en comisiones como en otros órganos del Congreso racionaliza los trabajos y posiblemente coadyuve a desterrar el inmovilismo en la sede legislativa, pero tampoco es una medida que construya por sí misma mayorías. Ciertamente se trata de una reforma que tendería a que las comisiones fuesen el motor del Congreso, la planeación ordenaría la actividad legislativa y permitiría que los trabajos de las distintas sedes legislativas fuesen evaluados, tanto por instancias de autoridad como por los propios ciudadanos. 7) El cambio en el formato del informe presidencial generaría condiciones de debate y hasta de entendimiento entre los poderes, pero no es un instrumento que resuelva la construcción de mayorías estables en el Congreso. 8) El referéndum es un mecanismo que permite que las grandes decisiones nacionales —reformas constitucionales o tratados— pasen por el tamiz de los ciudadanos. Puede auxiliar al Ejecutivo en su relación con el Congreso o generar más enfrentamiento entre los po-

deres, pero no determina mecánicamente mayorías estables. 9) Incrementar las atribuciones de las comisiones legislativas fortalece al Congreso en su relación con el Ejecutivo, pero no garantiza mayorías estables en el Congreso. 10) Obligar a los servidores públicos a rendir la protesta de decir verdad en sus comparecencias en el Congreso para que en caso de no hacerlo sean responsables penalmente con sanciones agravadas, es indispensable para propiciar un clima de confianza entre los poderes, pero no implica la construcción de mayorías. Asimismo, y tal como está en curso, tanto las comisiones como el Congreso deben tener la facultad de citar a los particulares en sus funciones de control y de supervisión. 11) Que las comisiones legislativas rindan cuentas a la sociedad es necesario en términos democráticos, pero no es un mecanismo que construya por sí mismo mayorías. 12) Que el Congreso participe en la aprobación del Plan Nacional de Desarrollo o en la designación de los miembros del gabinete, me parece que tendría impacto en la construcción de mayorías, aunque no mecánicamente ni de manera necesaria. 13) La ampliación de las atribuciones del Congreso en la iniciativa, aprobación y control del presupuesto aumentaría los niveles de relación con el Ejecutivo y produciría otras ventajas, pero no constituye una vía que por sí sola construya mayorías. 14) El incremento en los periodos de sesiones del Congreso fortalece al Legislativo, pero no entraña la construcción de mayorías. 15) El veto parcial puede impedir una parálisis legislativa total, pero tal vez no sea un instrumento para el entendimiento entre los poderes Ejecutivo y Legislativo. Por su parte, el fin del veto de bolsillo fortalece al Congreso en su relación con el Ejecutivo, pero por sí misma, esta modificación no determina la construcción de mayorías.

Algunas de las anteriores medidas tienden a incrementar los poderes del Congreso, y son útiles en términos democráticos, pues fortalecen el control al Ejecutivo, y hacen la diferencia, como dice O'Donnell, entre una democracia representativa y una puramente delegativa o presidencialista;<sup>6</sup> pero por sí mismas, como lo he repetido, son correctivos al sistema presidencialista, y no determinan mayorías estables en el Congreso. Para ello debe modificarse el sistema.

De lo dicho, me queda claro que para la construcción de mayorías estables en el Congreso se requiere un cambio en el modelo presidencial. Den-

<sup>6</sup> O'Donnell, Guillermo, "Delegative Democracy", *Journal of Democracy* 5, núm. 1, 1994.

tro de los sistemas propuestos están el gobierno de gabinete, el sistema semiparlamentario y el parlamentario. El gobierno de gabinete es una reformulación del sistema presidencial, en donde mediante un jefe de gabinete, nombrado por alguna de las cámaras del Congreso a propuesta del jefe del Estado, se podría lograr una mayoría estable en el Legislativo. Sin embargo, si en ese modelo el jefe de Estado conserva muchos poderes, entre ellos el de remover al jefe de gabinete sin intervención del Congreso, se pueden provocar conflictos entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo casi irresolubles cuando el Congreso insiste en apoyar al jefe de gabinete y no acepta la remoción que a éste le hizo el jefe de Estado.<sup>7</sup>

Diego Valadés propone para el jefe de gabinete dos grandes ramos de facultades:

...coordinar al gabinete y conducir las relaciones con el Congreso. En cuanto al primero, la coordinación implica establecer las fechas de sesiones regulares del gabinete, convocarlo en casos extraordinarios, presidirlo en ausencia del presidente, formular la agenda de cada sesión y dar seguimiento a los acuerdos adoptados. Para que el jefe de gabinete se encuentre en posibilidades adecuadas de cumplir con su responsabilidad, debe ser él quien proponga al presidente la designación y remoción de los demás integrantes del gabinete. Respecto a las relaciones con el Congreso, deben considerarse esencialmente los siguientes aspectos: participar libremente en los debates del Congreso, asistir periódicamente a cada una de las cámaras, de manera alternativa, y responder preguntas e interpelaciones y ser el interlocutor permanente del Congreso.<sup>8</sup>

La opción por un sistema semipresidencial o semiparlamentario tiene mucho que ver con el éxito de la V República francesa. En la literatura se describe a este sistema como de Ejecutivo bipolar, de Ejecutivo dividido. Tal vez su característica más importante es que se trata de un sistema en donde se alternan las fases presidenciales y parlamentarias.<sup>9</sup> Los sistemas de Ejecutivo dual tienen un presidente elegido por el pueblo, bien directa o indirectamente, y no uno nombrado por el parlamento, y un primer minis-

<sup>7</sup> Valadés, Diego, *El gobierno de gabinete*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003, pp. 88 y ss.

<sup>8</sup> *Ibidem*, p. 95.

<sup>9</sup> Duverger, Maurice, "A New Political System Model: Semi-Presidential Government", en Lijphart, Arend, *Parliamentary versus Presidential Government*, Oxford University Press, 1992, pp. 142-149.



tro que necesita la confianza del parlamento. Otras características son: el presidente nombra al primer ministro, aunque necesita del apoyo del parlamento, y el presidente puede disolver el parlamento. Esto supone una ruptura con el principio de división de poderes. El presidente no es por tanto una figura simbólica, sino que goza de importantes poderes. El sistema surgió en la República de Weimar.

El dilema del sistema semipresidencial o semiparlamentario consiste en cómo deslindar las facultades del presidente y del primer ministro cuando ambos pertenecen a partidos diferentes. La solución de este dilema sólo puede resolverse a través de la negociación entre los partidos al modo del parlamentarismo o con la disolución del parlamento; sin embargo, esa solución no funcionaría si el electorado decide devolver el poder al partido o a la coalición que apoya al primer ministro.

Juan Linz señala como condiciones del éxito de un sistema semiparlamentario las siguientes: 1) cuando se convierte de facto en un sistema parlamentario, como ha sucedido en Irlanda, Islandia y Austria en la Segunda República; 2) cuando el partido o partidos que apoyan al presidente y los que tienen la mayoría en la Cámara son los mismos, y 3) cuando un político hábil comprende que debe permitir que un primer ministro con apoyo mayoritario en el parlamento ejerza el poder. El éxito del sistema semiparlamentario exige que los partidos en el parlamento apoyen a un primer ministro y, que además, el primer ministro se entienda y pueda trabajar bien con el presidente.<sup>10</sup> Sin la presencia de estos elementos difícilmente funcionan los sistemas semiparlamentarios.

El sistema parlamentario se caracteriza porque la única institución con legitimidad democrática, producto de la elección directa de los ciudadanos, es el parlamento, y el gobierno deriva su autoridad de la confianza y aprobación del parlamento. Existe entre el parlamento y el gobierno una división de funciones, pero no de poderes; son mutuamente dependientes: el parlamento puede destituir al gobierno en cualquier momento, y el gobierno en contrapartida, puede disolver al parlamento y convocar a nuevas elecciones. En un sistema parlamentario la jefatura del Estado es ejercida por un funcionario, monarca o presidente, que no es elegido popularmente, sino que es hereditario o designado por algún procedimiento indirecto, ge-

<sup>10</sup> Linz, Juan, "Democracia presidencial o parlamentaria: ¿qué diferencia implica?", en Linz, Juan J. y Valenzuela, Arturo (comps.), *La crisis del presidencialismo. Perspectivas comparativas*, Madrid, Alianza Universidad, 1997, tomo I, pp. 112 y 113.

neralmente con participación del parlamento. Los presidentes en un sistema parlamentario puro tienen poderes limitados y simbólicos. Los primeros ministros cada vez se están pareciendo más a los presidentes, por el incremento de su personalidad, debido al uso de los medios de comunicación electrónica. Sin embargo, los primeros ministros nunca podrán apelar al pueblo para dirimir conflictos entre el parlamento y el gobierno, a menos que esa apelación sea con motivo de la disolución del Legislativo y de la convocatoria a nuevas elecciones. Se dice que la forma pura del parlamentarismo se va desvaneciendo cuando se combina con la elección directa del presidente o cuando se dificulta la censura del parlamento al gobierno, como en Alemania y España por la existencia del voto de censura constructiva, que exige que la oposición se haya puesto previamente de acuerdo en la designación de un nuevo gobierno.<sup>11</sup>

Los sistemas parlamentarios presentan ventajas sobre los anteriores modelos. Para empezar, favorecen la construcción de mayorías estables; contienen soluciones constitucionales para la confrontación entre el Legislativo y el Ejecutivo, estimulan la responsabilidad de la oposición en el gobierno, porque participan en su formación e integración, generan condiciones de cooperación, se permite hacer cambios de liderazgo sin una crisis de régimen, y, en caso de obstáculos mutuos entre el primer ministro y el parlamento, se disuelve el Legislativo y se convoca a nuevas elecciones. Es decir, se trata de un sistema diseñado para la cooperación que funciona adecuadamente cuando existen correctivos como la moción de censura constructiva y cuando no existe polarización extrema en el sistema de partidos. Es el sistema que mejor permite el acuerdo entre las élites políticas y que combinado con instrumentos participativos y deliberativos que den poder a la sociedad puede democratizar la democracia.

Las anteriores ventajas las podemos precisar diciendo que el sistema parlamentario tiene sobre el presidencial estas características:<sup>12</sup> flexibilidad, soluciones constitucionales para la confrontación Legislativo y Ejecutivo; no se produce la parálisis del Legislativo o los *impasses* entre los poderes; for-

<sup>11</sup> Sobre el parlamentarismo véase Lijphart, Arend (ed.), *Parliamentary versus Presidential Government*, Oxford, Oxford University Press, 1992; Riggs, Fred, W., "The Survival of Presidentialism in America: Para-Constitutional Practices", *International Political Science Review*, vol. 9, núm. 4, 1988; y Linz, Juan J. y Valenzuela, Arturo (comps.), *La crisis del presidencialismo*, Madrid, Alianza Universidad, 1997, 2 ts.

<sup>12</sup> Estas ventajas las desarrollo en Cárdenas Gracia, Jaime, *Transición política y reforma constitucional en México*, México, UNAM, 1994, pp. 170-188.

talece el sistema de partidos; favorece los juegos de suma positiva. Se trata de un modelo diseñado para la cooperación política; no es deficiente en términos de legitimidad moral y genera estabilidad política. La flexibilidad implica que el periodo político no es rígido, ya que el primer ministro puede ser reemplazado en cualquier momento por su propio partido, por la formación de una nueva coalición, o por el retiro de apoyo de partidos que sustentan al gobierno de minoría, sin que haya una crisis constitucional; en los sistemas presidenciales, la manera de destituir a un presidente es el *impeachment*, que es sumamente difícil de aplicar. La existencia de soluciones constitucionales para la confrontación Legislativo-Ejecutivo es obvia, pues al no existir una división de poderes, sino de funciones, estos conflictos no quedan irresolubles, el parlamento puede destituir siempre al primer ministro, o el primer ministro disolver al parlamento de forma constitucional. Al existir soluciones constitucionales entre el Ejecutivo y el Legislativo no se genera la parálisis en el funcionamiento del gobierno ni en el funcionamiento del Legislativo. La fuerza del parlamentarismo reside en los partidos políticos. Los partidos son los vehículos de expresión en el parlamento, por lo que deben actuar de manera disciplinada; cuando no lo hacen, suelen ser severamente castigados por el electorado. El sistema parlamentario es de suma positiva, porque siempre los partidos, aunque no ganen electoralmente la presidencia, reciben una parte en el poder público proporcional a su fuerza electoral. El sistema parlamentario es cooperativo, pues refleja un consenso público; está diseñado para el diálogo y el acuerdo, y no para la confrontación, como en el presidencial. No es deficiente en términos de legitimidad moral, porque favorece la discusión pública y las decisiones democráticas.<sup>13</sup> Finalmente, genera más estabilidad política que los sistemas presidenciales, tal como lo demuestran numerosos estudios.<sup>14</sup>

El parlamentarismo ha sido criticado, porque carece, según algunos, del componente democrático que posee el Ejecutivo en el sistema presidencial, porque el Ejecutivo en el presidencial tiene más responsabilidad frente al

<sup>13</sup> Nino, Carlos Santiago, "El presidencialismo y la justificación, estabilidad y eficiencia de la democracia", en *Presidencialismo y estabilidad democrática en la Argentina*, Buenos Aires, Centro de Estudios Institucionales, 1991, pp. 20 y 21.

<sup>14</sup> Stepan, Alfred y Skach, Cindy, "Meta-Institutional Frameworks and Democratic Consolidation", documento preparado para el Tercer encuentro sobre la transformación en los sistemas del sur y del Este, llevado a cabo en Toledo, España, 4 al 7 de enero de 1992.

electorado, porque en el presidencial hay una relación directa con los electores, y porque en los sistemas presidenciales hay funciones de arbitraje del Ejecutivo entre poderes que no se tienen en los sistemas parlamentarios.<sup>15</sup> Se dice sobre el componente democrático del régimen presidencial, que en éste el presidente es elegido directamente por el pueblo; sin embargo, debe decirse que ese componente trae consigo otros problemas, como el de la incapacidad para una sola persona para representar en sí misma todo el arco ideológico de la sociedad, y, la paradoja más evidente del sistema presidencial, que consiste en equilibrar la legitimidad democrática de la elección con la necesidad de controlar un poder tan desmesurado para evitar caudillismos y liderazgos personalistas y populistas. La pretendida virtud que propicia que todos los ciudadanos se decidan sobre personalidades individuales para el cargo de presidente genera la imposibilidad de una democracia de carácter dialógico y cooperativo. En cuanto a la responsabilidad, debe recordarse la obra clásica de Hanna Pitkin,<sup>16</sup> que explicó cómo la representación se desdobra en dos elementos: la representación como reproducción, que alude a un cuerpo que refleja en pequeño todos los matices ideológicos y de intereses de la sociedad, y, por otra parte, la representación como mandato responsable que se refiere a esa relación directa entre electores y mandatarios con la finalidad de responder a los primeros. En el sistema presidencial es imposible la existencia de la representación como reproducción, pues, como antes dijimos, una persona no puede representar todos los matices ideológicos de la sociedad. En cuanto al segundo elemento, el presidente tampoco puede responsabilizarse frente a todos los intereses e ideas sociales. En el parlamentarismo, en cambio, sí tiende a producirse la representación como reproducción de intereses y matices ideológicos y la representación como responsabilidad, aunque dependa del grado en el perfeccionamiento democrático del parlamento, además de que siempre es posible introducir mecanismos de democracia directa, como el *recall* o revocación de gobernantes para establecer el principio de responsabilidad. En el sistema presidencial hay una identificación clara entre el Ejecutivo y los electores; sin embargo, esa ventaja no compensa las otras desventajas del sistema, principalmente su incapacidad para generar condiciones de gobernabilidad y la de superar

<sup>15</sup> Shugart, Matthew Soberg y Carey, John M., *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge Cambridge, University Press, 1992.

<sup>16</sup> Pitkin, Hanna, *El concepto de representación*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985.

los juegos de suma cero que produce. Sobre los controles entre poderes, se dice que en el sistema presidencial son superiores; no obstante, en el sistema parlamentario, un Poder Judicial independiente, los órganos constitucionales autónomos, la oposición parlamentaria, la suspicacia mutua entre los partidos y el control ciudadano generan esas condiciones de control. Finalmente, sobre la ventaja del sistema presidencial consistente en sus “poderes de arbitraje”, debe destacarse que en un sistema democrático y en un Estado de derecho no es conveniente que esos poderes arbitrales estén en manos del Ejecutivo. Desde la polémica entre Kelsen y Schmitt, lo ideal es que el arbitraje lo desarrollen los propios mecanismos de cooperación entre poderes y el Tribunal Constitucional, entregárselos al Ejecutivo podría implicar excesos autoritarios.

Desde antaño, se dice que el parlamento no es realmente un sitio para la discusión y la publicidad. Se indica que la independencia de los diputados y de los debates es relativa. Se sostiene que es un decorado superfluo e inútil y los que realmente tienen un peso específico son los partidos que no enfrentan entre sí ideas u opiniones, sino que reflejan el cálculo de intereses, y la discusión auténtica desaparece. De lo que se trata no es de convencer al adversario de lo correcto y verdadero, sino de conseguir la mayoría para gobernar con ella. El Parlamento ya no es más el lugar donde se encuentran las ideas, de cuyo contacto saltaban las chispas de la razón y de la evidencia.<sup>17</sup> Estas ideas aún permanecen, pero más que crítica al parlamentarismo se trata de una crítica al sistema representativo en su conjunto. El sistema presidencial no corrige estos defectos, sino que los acrecienta por su carácter de juego de suma cero y su naturaleza que tiende al mínimo debate. En todo caso, lo que requieren los sistemas parlamentarios occidentales es su perfeccionamiento a través de cambios institucionales que tienen que ver con la transparencia del poder, la democracia interna en los partidos, la democratización de las instituciones, la incorporación de la sociedad civil a las decisiones, la independencia del Poder Judicial, el papel de los tribunales constitucionales, etcétera.

En cuanto a la propuesta que demanda un cambio en la cultura política para generar condiciones de cooperación entre el Ejecutivo y el Congreso, desde mi perceptiva se puede desarrollar a la par de las modificaciones, transformaciones o sustitución del sistema presidencial. Difícilmente se

<sup>17</sup> Schmitt, Carl, *Sobre el parlamentarismo*, estudio preliminar de Manuel Aragón, Madrid, Tecnos, 1990.

puede dar un cambio en la cultura política —hacia formas cooperativas— si no se establecen los canales o estímulos institucionales adecuados, y esos sólo los brinda el sistema parlamentario.

## II. CONTROLES Y DERECHOS DE LAS MINORÍAS PARLAMENTARIAS EN EL CONTEXTO DEL MODELO PRESIDENCIAL

Nuestro país requiere un cambio en el modelo presidencial. Mientras eso no ocurra, de manera gradualista, pero no por ello menos importante, creo que se puede apostar a dos temas fundamentales —además de la incorporación de la reelección legislativa y de algunas de las quince materias de la relación Ejecutivo-Legislativo arriba apuntadas— para la transformación del Congreso mexicano y de los congresos locales. Estos temas son: el incremento y eficacia de las atribuciones de control de los congresos y la garantía plena a los derechos de las minorías en el Congreso.

Rescatar el papel de control de los congresos es tarea pendiente en el derecho parlamentario mexicano. A nivel popular, cuando se piensa en el Poder Legislativo se cree que éste sólo legisla. Los ciudadanos desconocen las otras dos actividades fundamentales de todo Congreso: controlar a los poderes y órganos del Estado, principalmente al Ejecutivo, y orientar la acción política del gobierno. Sobre estas dos funciones no se pone el énfasis debido, ni por los ciudadanos ni aún por el propio Congreso. Los Congresos tienen una veta de actuación infrautilizada en México, que es la de control. Para hacer más vigorosa la democracia y para hacerla funcionar con más corrección —con rendición de cuentas— se necesita que el Legislativo asuma plenamente su tarea de control al Ejecutivo. Se dice que “es la función de control lo que singulariza al legislativo”.<sup>18</sup> Alguien dijo muy bien que

El pluralismo al interior de los congresos no basta para convertir a estas instituciones en agencias efectivas de rendición de cuentas. Los procesos de rendición de cuentas, en lo que toca a los legislativos, requieren del fortalecimiento de las instituciones parlamentarias, lo que significa legislaturas con mayores capacidades institucionales y legales y, sobre todo, de la existencia de incentivos institucionales que influyan en el comporta-

<sup>18</sup> Aragón Reyes, Manuel, “¿Un parlamentarismo presidencialista?”, *Claves de Razón Práctica*, Madrid, núm. 123, junio de 2002, p. 47.

miento de los legisladores para el ejercicio pleno de sus funciones y obligaciones.<sup>19</sup>

El problema de México es que no sabemos qué hacer con el pluralismo en el Congreso Federal y en los Congresos locales. En el Congreso Federal, las prácticas y las normas favorecen la posición de los líderes parlamentarios a costa de los legisladores en lo individual. La estructura del Congreso de la Unión es vertical y piramidal, y ello no favorece el control hacia el Ejecutivo y hacia otros entes del Estado. En los Congresos locales, en muchas ocasiones tenemos una reproducción del presidencialismo trasnochado bajo la figura de los virreyes gobernadores. Congresos locales que no saben ganar su independencia respecto del Ejecutivo local, que aún poseen la vieja organización del Congreso con la Gran Comisión incluida, que carecen de atribuciones para ejercer un control efectivo al Ejecutivo y cuyas prácticas y normas favorecen la concentración del poder parlamentario en unas cuantas manos, es decir, los problemas del Congreso de la Unión, pero agravados con más antidemocracia y verticalismo. Es bien conocido cómo a nombre del federalismo se puede y de hecho se defiende el autoritarismo.

Por eso insistimos en el control y en los derechos de las minorías parlamentarias como mecanismos de independencia y de rendición de cuentas de los Congresos. El control en un sistema parlamentario se entiende de dos maneras. En la primera de ellas está ligado a la relación de responsabilidad política del gobierno; esto es, a la verificación de la confianza que debe existir entre el parlamento y el Ejecutivo, en donde sus instrumentos son la moción de censura y la votación de confianza al Ejecutivo. Esta primera vía permite la construcción de mayorías y la gobernabilidad democrática. La segunda forma de entender el control, y esta vía ocurre tanto en el sistema parlamentario como en uno presidencial, entiende que el control tiene que ver con las actividades de las Cámaras y de sus comisiones destinadas a fiscalizar la acción normativa y no normativa del Ejecutivo y de otros órganos del Estado, teniendo o no aparejada la posibilidad de sanción o de exigencia de responsabilidades. El control Legislativo no debe circunscribirse a deter-

<sup>19</sup> Pérez Vega, Moisés, “El fortalecimiento de las legislaturas locales como agencias de rendición de cuentas”, en *El Poder legislativo federal y local, en el marco de un nuevo federalismo*, Manzanillo, Colima, Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias de la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 18 de febrero de 2005.

minados procedimientos o a determinadas actividades del Congreso, sino que puede operar a través de todas las funciones que desempeña un órgano Legislativo. Esto es, el control no sólo tiene que ver con solicitud de información, preguntas a funcionarios públicos, interpelaciones, comisiones de investigación, fiscalización a través de la Auditoría Superior de la Federación o de las contadurías mayores de Hacienda, sino con el procedimiento legislativo, criticando el proyecto presentado por el Ejecutivo, presentando enmiendas al mismo, formulando proyectos alternativos, etcétera. También el control opera en los actos de aprobación, autorización, nombramiento o elección de servidores públicos en órganos autónomos, otros poderes o del Ejecutivo. El control funciona cuando las comisiones ordinarias despliegan su labor, informándose de los actos del Ejecutivo, proponiendo cambios en las políticas públicas o exigiendo responsabilidades a los funcionarios del Ejecutivo o de otros poderes y órganos. El control igualmente se despliegue en el control del presupuesto, al aprobarlo, modificarlo o al momento de fiscalizar su ejercicio. El control podría funcionar si el Legislativo tuviese una posición más importante en actos tales como la aprobación de los planes de desarrollo, etcétera. En un trabajo de hace algunos años proponía para nuestro país medidas de control como las siguientes:<sup>20</sup>

I. Mecanismos de control con efectos materiales previstos en la Constitución:<sup>21</sup> 1) una mayor antelación en la presentación ante la Cámara de Diputados de la Ley de Ingresos y en los presupuestos de egresos; 2) dar participación al Congreso de manera indubitable en la garantía federal; 3) incrementar la mayoría exigida en el Congreso para la suspensión de garantías; 4) introducir competencias de la Cámara de Diputados en la política exterior; 5) prever la moción de censura particular contra funcionarios de la administración pública centralizada, descentralizada y de órganos constitucionales autónomos; 6) determinar el nombramiento de secretarios de Estado previa ratificación de la Cámara de Diputados; 7) exigir mayorías calificadas en el Senado para la designación de los funcionarios a que se refieren las fracciones III y IV del

<sup>20</sup> Cárdenas Gracia, Jaime, *Una Constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*, México UNAM, 1996, pp. 109-157.

<sup>21</sup> Los mecanismos de control con efectos materiales implican algún grado de responsabilidad y de sanción a diferencia de los instrumentos con efectos político-valorativos de la acción del Ejecutivo. Véase García Fernández, Javier, "Funciones de control del parlamento sobre el gobierno", en *El Poder Legislativo en la actualidad*, México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, UNAM, 1994, p. 72.



artículo 89 de la Constitución; 8) designación de ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de titulares de órganos constitucionales autónomos con participación de la sociedad civil; esto es, acompañar la intervención de las Cámaras con la presencia de la sociedad; 9) establecer los mecanismos para la reconducción presupuestal y para la solución de diferencias entre el Ejecutivo y el Legislativo en materia de presupuesto; 10) modificar conceptualmente el concepto de presupuesto para que se incorporen a él los ingresos, los egresos, el endeudamiento y el patrimonio; 11) establecer mecanismos a priori y concomitantes de control al ejercicio presupuestal; 12) determinar que el presidente de la Comisión de Vigilancia o su equivalente a nivel local sea siempre un legislador de la oposición; 13) limitar las atribuciones del presidente en materia de endeudamiento; 14) precisar constitucionalmente las características y el tipo de control del Congreso sobre las políticas ordinarias de la administración pública, entre otras.

II. Mecanismos de control con efectos materiales actualmente no previstos en la Constitución: 1) incorporar de manera precisa el control del Congreso sobre la planeación, coordinación y orientación de las materias económicas que corresponden al poder público; 2) introducir el control del Legislativo al Ejecutivo sobre la educación: planes y programas de estudio, políticas educativas, educación privada; 3) establecer el control del Legislativo sobre los medios de comunicación electrónicos para que no sea una función exclusiva del Ejecutivo; 4) involucrar al Senado en el control de la coordinación de las atribuciones concurrentes, coincidentes y coexistentes entre federación, estados y municipios; 5) introducir los controles en los servicios civiles de carrera; 6) las expropiaciones importantes deben darse con el concurso del Legislativo, y 7) establecer la iniciativa del Legislativo en los mecanismos de democracia directa (referéndum).

III. Instrumentos con efectos político-valorativos de la acción del Ejecutivo: 1) modificar el formato del informe presidencial para propiciar condiciones de deliberación y debate durante el mismo; 2) permitir que las comisiones de investigación procedan sobre hechos de cualquier órgano, ente o poder del Estado o sobre cualquier asunto que a juicio de las Cámaras requiera de análisis; asimismo, reducir el número de legisladores necesarios para la conformación de una comisión de esta naturaleza; 3) incorporar el mecanismo de preguntas sin que medie comparecencia de funcionarios, pudiendo ser realizadas por legisladores en lo individual; 4) establecer la

interpelación, esto es, preguntas generales al gobierno para provocar la deliberación y el debate entre el Ejecutivo y el Legislativo; 5) ampliar el derecho de información a fin de que cualquier legislador pueda tener acceso a documentos e informes del gobierno y establecer sanciones en caso de negativa de las autoridades; 6) establecer la protesta de conducirse con verdad a los servidores que comparecen ante las diversas instancias del Congreso con el apercibimiento de que en caso de no hacerlo actualizarán responsabilidades penales agravadas; entre otras.

El control se lleva a cabo no solamente mediante actos que expresan la voluntad de la Cámara o de las comisiones, sino también a través de las actividades de los parlamentarios o de los grupos parlamentarios desarrolladas en la Cámara o en comisiones, aunque no culminen en un acto de control adoptado por ésta. El control no tiene sólo por objeto, como ya se ha dicho aquí, sancionar, sino influir en la opinión pública para que la sociedad sea la que realmente controle y limite al poder. Más importante en este sentido que el control de las mayorías en las Cámaras y en las comisiones, es el control que pueden ejercer las minorías legislativas en las Cámaras y comisiones y de cara a la sociedad. Para ello, las minorías legislativas deben contar con al menos cuatro derechos, que en nuestro sistema jurídico son muy débiles: derecho a la información, derecho al debate, derecho a la investigación y derecho a la inclusión de puntos en el orden del día de las sesiones.

Distintas normas de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos limitan los derechos de las minorías. Como dato habría que decir que ninguna de ellas, de manera expresa, reconoce los derechos de las minorías en el Congreso, y ninguna establece un catálogo de derechos a favor del legislador en lo individual. Las que existen suelen poner límites o condiciones a esos derechos, como los siguientes ejemplos que a continuación comentamos: 1) el artículo 7, párrafo tercero, de esa ley determina que durante el informe presidencial no proceden intervenciones o interrupciones por parte de los legisladores, ejemplo de la ausencia de derecho a la información por parte del Ejecutivo, de violación al derecho al debate, y del derecho a la inclusión de puntos en el orden del día. 2) El artículo 11, párrafo segundo, de la citada ley, dispone que los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y que jamás podrán ser reconvenidos o enjuiciados por ellas; pero esa norma no garantiza igualmente la inviolabilidad del voto de legis-

lador, es decir, constituye una vía abierta para la imposición del mandato imperativo por parte de los grupos parlamentarios, las instancias de dirección de los partidos u otras fuentes. De esta manera, la libertad del legislador queda mermada al igual que su independencia, y de lo que se trata, no es que sólo la Cámara sea independiente, sino el legislador mismo. 3) El artículo 28 de la ley mencionada indica que para el ejercicio de las funciones constitucionales de sus miembros —los legisladores—, los grupos parlamentarios proporcionan información, otorgan asesoría y preparan los elementos necesarios para articular el trabajo parlamentario de aquéllos. Esta norma, evidentemente, restringe la independencia del Legislador en lo individual, media sus derechos a la información a través de los grupos parlamentario, muestra que la ley orgánica está diseñada no en función de los derechos y deberes de los legisladores, sino de instancias de autoridad en las Cámaras, como la mesa directiva, la junta de coordinación política o los grupos parlamentarios. 4) El artículo 30 de la misma ley señala que los diputados que no se inscriban o dejen de pertenecer a un grupo parlamentario se buscará apoyarlos “conforme a las posibilidades de la Cámara” para que puedan desempeñar sus atribuciones de representación popular; la norma pone en claro la orfandad en la que queda un legislador sin grupo parlamentario. 5) El artículo 38 de la ley indica que la conferencia para la dirección y programación de los trabajos legislativos es la que define el programa legislativo, el calendario, el orden del día para cada sesión, la forma de los debates y deliberaciones, lo que implica que el trabajo legislativo de cada legislador está mediatizado por las decisiones de la citada conferencia. 6) El artículo 44, párrafo 2, determina que el coordinador del grupo parlamentario al que pertenezcan los diputados miembros de las comisiones podrá solicitar su sustitución temporal o definitiva, lo que da un inmenso poder al coordinador parlamentario de cada grupo sobre los legisladores, y, sin duda, ese poder reduce la independencia y la libertad del legislador en lo individual. 7) El artículo 45 de la ley determina que por medio de los presidentes de las comisiones se solicita información o documentación de las dependencias y entidades del Ejecutivo federal, lo que constriñe la posibilidad de que legisladores en lo individual soliciten información o documentos del Ejecutivo. 8) El artículo 74 de la ley indica que el coordinador del grupo parlamentario será su representante para todos sus efectos, es decir, el coordinador del grupo parlamentario sin consultar a sus integrantes puede decidir por éstos.

Las anteriores normas y otras que se contienen en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, además de las prácticas parlamentarias, son muestra del inmenso poder de ciertas instancias al interior de las Cámaras, tales como las juntas de coordinación política y los líderes de los grupos parlamentarios. Es obvio que el poder que ciertos líderes tienen en la conducción y determinación de la agenda legislativa y en la designación y remoción de los legisladores en las comisiones impide la libertad del legislador, su autonomía, y socava los derechos de las minorías en las Cámaras del Congreso. Las comisiones legislativas no tienen un poder real, sino que están totalmente supeditadas a los acuerdos e intereses de los líderes de los grupos parlamentarios. Lo anterior pone de manifiesto que las comisiones y los legisladores no cuentan con los mecanismos necesarios para realizar eficazmente sus tareas de control. Un acuerdo entre líderes parlamentarios desplaza iniciativas, las envía a la congeladora, y puede darse el caso de que esos acuerdos impliquen negociaciones inaceptables para evitar que asuntos de corrupción al interior del Congreso o en el Ejecutivo salgan a la luz pública.

Se hace preciso, por tanto, democratizar la vida interna del Congreso mexicano, en las Cámaras, en sus instancias de poder y en las comisiones. Para eso, sería necesario obligar a los coordinadores políticos a que rindieran cuentas frente a sus grupos parlamentarios y frente a la sociedad, además, la integración de las comisiones, que son, o deberían serlo, el motor del Congreso, no debería estar supeditada al poder que sobre ellas ejercen los líderes de los grupos parlamentarios, nombrando y removiendo a sus integrantes. Es decir, se requiere un cambio que diseñe la Ley Orgánica del Congreso a partir de los derechos de los legisladores y de la función de control que podrían desempeñar las comisiones, y no a partir de estructuras verticales, que desde arriba imponen su visión legislativa, de control y de acuerdo político. Desgraciadamente, la legislación interna del Congreso privilegia las estructuras autoritarias y verticales, y no las que implicarían la formación de la voluntad congresual desde abajo. Ese hecho no sólo presenta al Congreso mexicano como antidemocrático, sino que disminuye su eficacia en el control de los actos del Ejecutivo y de otros órganos y entes públicos.

### III. CONCLUSIONES

Necesitamos en nuestro país un cambio en el modelo presidencial. Éste ya no genera condiciones de gobernabilidad en el nuevo esquema pluralis-

ta del país. Tenemos distintas alternativas a escoger: gobierno de gabinete, sistema semiparlamentario y sistema parlamentario. Por sus bondades en los sistemas políticos comparados apostamos por el sistema parlamentario. Es el mecanismo que mejor favorece la gobernabilidad democrática en situaciones de pluralismo político y en donde existen rasgos fuertes de disciplina partidista.

Por otra parte, se modifique o no el modelo presidencial, el Congreso mexicano está necesitado de reformas estratégicas para fortalecer su posición frente al Ejecutivo y otros entes, pero también para democratizarse internamente.<sup>22</sup> A mi juicio, entre las reformas estratégicas deben considerarse las siguientes:

1. Modificaciones en materia electoral para hacer más proporcional la integración de ambas Cámaras. Ello implicaría la reforma a los artículos 54 y 56 de la Constitución. Esta reforma implicaría eliminar la sobrerrepresentación de los partidos mayoritarios en las sedes legislativas. Su importancia radica —de realizarse— en convertir a los órganos legislativos en espacios que representen fidedignamente a las fuerzas políticas, y eviten que algunas de ellas, artificialmente, ocupen escaños que no les corresponden en función de los votos obtenidos. Se trata de que la representación en las Cámaras sea la consecuencia más o menos aproximada de la voluntad popular, lo que es evidentemente democrático. El esquema en el que se podría pensar consiste en la introducción de un sistema electoral mixto en la Cámara de Diputados: 250 diputados uninominales y 250 de representación proporcional, utilizando la fórmula Niemayer, semejante al sistema alemán, y para el Senado fórmulas de representación proporcional por Estado.

2. Cambios electorales para lograr la concurrencia entre las elecciones federales y locales. Respecto a la concurrencia federal, propongo la reducción del mandato presidencial, la ampliación del término para los diputados y la reducción del término para los senadores. La concurrencia electoral obliga a reducir y ampliar términos en las elecciones de diputados, senadores y presidente; otorga concurrencia y uniformidad a los resultados electorales, y facilita que el presidente pueda tener un Congreso más próximo a él.<sup>23</sup> Es una

<sup>22</sup> Véase Thompson, Dennis, F., *Ethics in Congress. From Individual to Institutional Corruption*, Washington, The Brookings Institution, 1995.

<sup>23</sup> Shugart, Matthew Soberg, "The electoral cycle and institutional sources of divided presidential government", *American Political Science Review*, vol. 889, núm. 2, junio de 1995, pp. 327-343.

media que tiende a fortalecer al presidente y puede contrarrestar los defectos de los mecanismos de la representación proporcional. No asegura llevar al presidente al cargo con más del 50% de los votos; sin embargo, racionaliza las contiendas y permite el ahorro de recursos públicos tanto en el financiamiento como en la organización de las elecciones.

3. Prohibir expresamente el mandato imperativo y perfeccionar el estatuto de los parlamentarios, para garantizar sus derechos y facultades como legisladores individuales, proteger ampliamente los derechos de las minorías en las Cámaras y en las comisiones. Igualmente, establecer un régimen de incompatibilidades entre la función del legislador y otras actividades profesionales y económicas. Esta propuesta tiene relación con la democratización de las Cámaras y con la lucha en contra de la corrupción al interior de ellas. México necesita por un lado proteger y estimular al legislador individual, mediante atribuciones específicas previstas en ley, y al mismo tiempo, evitar que la corrupción, vía los vínculos de interés entre legisladores y corporaciones económicas, se impongan en el trabajo legislativo. El legislador no puede estar al servicio de los grandes intereses económicos, sino al lado de los intereses colectivos. El legislador debe ser libre no sólo para opinar, sino para votar; por eso el mandato imperativo de los partidos debe estar prohibido. El mandato imperativo limita la libertad del legislador e imposibilita la democracia interna en las sedes legislativas. El legislador se transforma en una correa de transmisión de la voluntad adoptada en el partido o en otras instancias de poder, carece de independencia y de estímulos para desarrollar un trabajo legislativo consistente.

4. Modificar la organización interna de las Cámaras con el propósito de democratizar su vida interna. Es decir, visualizar su organización y procedimientos desde el papel de los legisladores y de las comisiones y no desde la función de los líderes parlamentarios, la junta de coordinación política o, desde las conferencias de dirección legislativa que disciplinan la organización y los procedimientos internos. Esta propuesta tiene relación con la anterior. La actual organización de ambas Cámaras del Congreso no privilegia la construcción de la voluntad parlamentaria de abajo hacia arriba, sino que implica la imposición de la voluntad de arriba hacia abajo. El lugar determinante del poder en el Congreso mexicano se encuentra en manos de los líderes de los grupos parlamentarios. Ese poder de coordinación debe ser equilibrado con el poder de los mismos legisladores y de las comisiones. Mientras el actual esquema de poder se conserve en el Congreso, difícilmente los legisladores podrán desarrollar sus tareas con libertad y con

estímulo transformador. Si cualquier propuesta e iniciativa queda matizada o impedida por el líder del grupo parlamentario, se carece de estímulos para generar una tarea legislativa adecuada por parte de los legisladores. Al mismo tiempo que las atribuciones de los legisladores —en lo individual— deben estar garantizadas, se requiere que las comisiones, como se expone en el punto siguiente, sean la base del funcionamiento del Congreso.

5. Hacer de las comisiones el auténtico motor del Congreso y el mecanismo más acabado de control ordinario y extraordinario de las políticas y acciones del Ejecutivo. Para ello es necesario dotarlas de más atribuciones de control, planeación, evaluación y rendición de cuentas. A pasar de las reformas recientes a la Ley Orgánica del Congreso, las comisiones carecen de las atribuciones suficientes para desarrollar su trabajo, están limitadas por los poderes de los líderes parlamentarios y de la Junta de Coordinación Política. Un líder parlamentario puede a su antojo nombrar y remover a los legisladores que integran una comisión, y la junta de coordinación política puede determinar los trabajos de las comisiones. Es preciso que éstas, para su funcionamiento de control al Ejecutivo y a otros entes del Estado, para sus planes de trabajo, mecanismos de evaluación y de rendición de cuentas a la sociedad, no dependan como hasta ahora de las voluntades de los líderes parlamentarios que en los hechos coartan iniciativas y funciones.

6. Ampliar los periodos de sesiones de las Cámaras y derogar las atribuciones arbitrales del presidente, previstas en el segundo párrafo del artículo 66 y en el artículo 68 de la Constitución y, al igual que las Cámaras, democratizar la integración y funcionamiento de la Comisión Permanente. Las medidas tendrían el propósito de intensificar la labor legislativa, de control y de legitimación del Legislativo, independizar más a este poder del Ejecutivo y llevar las modificaciones de las Cámaras en cuanto a su integración y funcionamiento también a la Comisión Permanente.

7. Establecer en todos los Congresos del país el servicio profesional de la carrera legislativa para los funcionarios del Poder Legislativo mexicano. Es una tarea pendiente que de concretarse redundaría en la institucionalización y profesionalización de los Congresos. Buena parte de la debilidad del Congreso mexicano se explica por la carencia de apoyos técnicos de carácter profesional que coadyuven con el trabajo político de los legisladores. Mientras el Ejecutivo concentra la asesoría y el trabajo técnico para el desarrollo de sus funciones, el Legislativo no cuenta con esos apoyos. Es obvio que el Legislativo está en condiciones de desigualdad respecto al Ejecutivo, y que esa desigualdad técnica y profesional se expresa en sus ta-

reas y cometidos. El Congreso federal y los congresos locales están urgidos de sistemas de servicio profesional de carrera que establezcan las bases de ingreso, permanencia, evaluación y sanción de los servidores públicos que se desempeñan en sedes legislativas. Sin ese cambio los Congresos seguirán siendo aparatos muy débiles frente al Ejecutivo.

8. Incorporar la reelección legislativa para que el legislador rinda cuentas a los ciudadanos y para sustraerlo a la dominación que sobre él ejercen los líderes parlamentarios y los dirigentes de los partidos políticos. La reelección favorecería la mejor estructuración y organización de las Cámaras, reforzaría la especialización parlamentaria y coadyuvaría a incrementar el poder de las comisiones en sus funciones de control a la gestión cotidiana del Ejecutivo. Es evidente que este sistema propiciaría la profesionalización de los miembros del Poder Legislativo y una mayor independencia respecto de posibles condicionamientos del presidente de la República o de los propios partidos, en tanto que los legisladores deberán su cargo a los electores y no a las dirigencias partidistas. La reelección debe pensarse para periodos determinados y para evitar cualquier esquema de anquilosamiento en el Congreso acompañarse con mecanismos como la revocación del mandato del legislador cuando incumpla sus compromisos ante la ciudadanía o por causas graves. Es conveniente que la reelección proceda para legisladores electos por el sistema de mayoría a fin de que tenga sentido como mecanismo de rendición de cuentas frente a la ciudadanía.

Cualquier reforma propuesta al Legislativo mexicano debe verse en el contexto de una visión integral. Nuestro país necesita de profundas reformas a sus instituciones para transformar el ejercicio del poder público. No hacerlo implica posponer soluciones a costa de que la sociedad siga reclamando la falta de legitimidad del Congreso, sobre todo por ser ésta, una de las instituciones menos confiable para los mexicanos.