

## ◆ Introducción al pensamiento estratégico parlamentario

Ricardo Mimiaga<sup>1</sup>

**T**odavía no hay referentes definitivos para ofrecernos explicaciones certeras de la realidad parlamentaria en México. Incluso, acerca de lo que sucede específicamente en los congresos locales y en el interior de las fracciones parlamentarias. Eso sí, se sabe que algunos especialistas en el tema siguen explicando esa realidad multiforme y cambiante con teorías ajenas, viejas y anacrónicas.

Lo cierto es que la percepción predominante entre académicos, investigadores, analistas políticos, y en general en la llamada “opinión pública”, es negativa acerca de la función parlamentaria en México. La mayoría de los ciudadanos han perdido la confianza en los poderes legislativos y en los partidos políticos.

En teoría, una de las características más relevantes de una democracia representativa moderna es la vinculación estrecha que se da entre representantes [diputados y senadores] y sus representados. Sin embargo, lo que observamos hoy en el país es una gran distancia o amplia brecha que día a día crece. Es parte de la enorme desigualdad que nos abrumba y nos divide como nación.

El malestar y hartazgo de los ciudadanos así como sus demandas de cambio se manifiestan de muchas maneras y en diversos foros, pero los políticos, legisladores y autoridades de gobierno padecen de insensibilidad, parecen no escuchar. “Repiten sus inercias, su sordera y su incapacidad”.<sup>2</sup>

No hay duda, que la configuración constitucional, basada en un sistema presidencialista, ya no es funcional. Como lo sugiere el jurista Diego Valadés, es de interpretarse que sobran las preguntas y ha llegado el momento para sostener

---

1 Ex Director fundador del Instituto de Investigaciones Parlamentarias Congreso del Estado de Sinaloa.

2 Aziz, 2011, p. a 32.

la hipótesis que este sistema no cumple con las expectativas del Estado y de la sociedad. Es más, no garantiza la democracia y gobernabilidad.<sup>3</sup>

El desempeño de los grupos parlamentarios en el Congreso de la Unión en este asunto es primordial. Lo mismo se puede decir acerca de los grupos parlamentarios en los congresos estatales y en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Llamamos la atención, porque ellos son la parte viva, dinámica o inercial, según como se vea. Ellos son factores determinantes para garantizar, mediante acciones legislativas trascendentales, la reducción del déficit de democracia y aumentar la gobernabilidad en el país. El problema es cada uno de esos grupos o fracciones obedecen a intereses y objetivos muy diferentes entre sí, no necesariamente congruentes con los intereses de sus representados o de la nación. Sin embargo, “de una forma u otra, los grupos parlamentarios hacen posible que los parlamentos funcionen mejor, pues al agruparse, los legisladores, –según sus afinidades ideológicas– pueden formar frentes comunes al momento de los debates, para apoyar u oponerse a una iniciativa; esta unión ha hecho posible que existan acuerdos previos entre los grupos parlamentarios para asumir acciones comunes en favor o en contra algo; en síntesis, favorecen la cohesión partidista”.<sup>4</sup>

Una deformación [forma atrofiada del ejercicio del poder] de esta figura parlamentaria en México, que incurre una parte de la clase política, es asumir en grupo o de manera individual, una visión patrimonialista de los cargos de representación popular y olvidarse de los compromisos fundamentales con la sociedad. Esto se reproduce en todos los congresos al no haber un control efectivo del poder por parte de ciudadanos representados, como por ejemplo, si hubiera la posibilidad de la reelección inmediata y candidaturas independientes.

La feliz cotidianidad de los días y las horas en los congresos y en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal es una, en tanto que la cotidianidad del pueblo mexicano, es otra. Ambas marchan por rumbos distintos y con mentalidad diferente. La del pueblo es una situación más difícil y complicada, está afectada por la incertidumbre, la violencia, la carencia de justicia, la inseguridad pública, el desempleo, los bajos salarios, la insalubridad, y debilidad del Estado de derecho. Es parte de los enormes rezagos sociales, que en vez de reducirse aumentan: la excesiva concentración de la riqueza en pocas manos; la pobreza; el binomio de la corrupción e impunidad; la baja calidad de servicios públicos; las tensiones en la clase política, etc.

El desarrollo cualitativo alcanzado por el Congreso de la Unión y los congresos estatales no corresponde al proceso de globalización intensa y a la supuesta “democratización” que vive el mundo. El fortalecimiento, autonomía y modernización de los congresos y asamblea legislativa del Distrito Federal se

---

3 Valadés, 2011.

4 Berlín, 1993, p. 254.

pone en entredicho y en duda al percibirse demasiada simulación y engaño en su desempeño.<sup>5</sup>

Algunos congresos locales, por no decir la mayoría, son enteramente sumisos a la voluntad de los titulares de los poderes ejecutivos de los estados, más aún cuando las mayorías parlamentarias y los titulares del Poder Ejecutivo son del mismo partido. Además, siguen padeciendo graves carencias y atrasos, no necesariamente materiales, por lo que las aspiraciones de autonomía y soberanía plasmadas en planes, programas, informes legislativos y hojas electrónicas son aún asuntos pendientes.

Es evidente la disparidad y desigualdad que se registra entre los congresos locales y las cámaras de diputados y de senadores del Congreso de la Unión. Asimismo, entre estas dos últimas y las asambleas parlamentarias del continente americano, concretamente las de Canadá y los Estados Unidos de América, aun cuando el presupuesto público asignado al Congreso de la Unión, por ejemplo, supera a varios parlamentos de estados ricos y desarrollados. Siendo que estos últimos registran mayor avance en varios rubros, sobre todo han modernizado y profesionalizado el trabajo parlamentario a niveles envidiables, algo que no ha sucedido en los congresos de México.

Se ha postergado indefinidamente revisar a fondo las atribuciones constitucionales de los poderes Legislativo y Ejecutivo, así como las relaciones entre ellos. También las correspondientes a las del gobierno federal con los gobiernos locales en el marco del federalismo cooperativo; las de los locales con los municipales; así como las llamadas "reformas estructurales", sin olvidar la reforma hacendaria tan urgente para otorgarles más recursos financieros a los estados y municipios, de tal forma que esa pluralidad política de que tanto se habla y se escribe en libros y ensayos a la buena hora no resulta eficaz y productiva.

Hay descontento, desconfianza popular, hartazgo ciudadano, quejas y lamentos por doquier dada la improductividad y baja calidad legislativa. Si antes, cuando imperaba el autoritarismo del partido único y dominante, se abusaba de la llamada "inflación legislativa", hoy se incurre en una virtual sequía o baja productividad. El trabajo en comisiones, el desempeño de los grupos parlamentarios, y en general, el trabajo en los congresos no corresponde con el estado de urgencia que vive la nación. Las asambleas legislativas, tanto las federales como las locales, no son capaces de sacudirse por completo el letargo, modorra y pobre desempeño en que transcurren sus, de por sí, cortos períodos ordinarios de sesiones. En breves palabras, ningún congreso, así como ningún grupo parlamentario, rinden los frutos deseados y esperados por los mexicanos.

Se ha dicho que cada congreso debe encontrar por sí mismo el punto justo para que se dé un equilibrio real y efectivo con los otros poderes. Sin embargo, es altamente ofensivo e indigno hablar de "soberanía del Poder Legislativo" cuando observamos congresos locales sometidos totalmente a la voluntad de

---

5 Mimiaga, 2011.

los gobernadores de los estados. Desde hace varias décadas, los congresos locales están convocados a conformarse en poderes fuertes y autónomos, capaces de controlar, vigilar, verificar y corregir la gestión y el ejercicio corrupto de las funciones públicas de los otros poderes, sin embargo, no pasa nada.

La urgencia de la transformación de los congresos locales es un asunto muy mencionado en programas e informes legislativos, pero ésta es inadvertida y al parecer a nadie importa. Un objetivo de los congresos sería convertirse en poderes actuantes y garantes de la democracia y pluralidad política. Construir lo necesario y básico para hacer realidad el Estado de Derecho democrático y social. Sentar las bases para nuevas relaciones de convivencia social. Pero, para ello, urgen también legisladores jóvenes dotados de una nueva mentalidad y grupos parlamentarios que se distingan por su auténtica labor por promover el respeto al orden jurídico establecido, dentro del cual se incluyen los derechos fundamentales de las personas ubicadas en su ámbito territorial.

Los ciudadanos reclaman parlamentos y congresos modernos, honestos y eficientes, que con real eficacia, y no con más simulación, legislen para intentar reducir el desorden, la incompetencia, la irresponsabilidad y corrupción oficial, así como la desigualdad económica y social, la injusticia, el desempleo, la pobreza y la inseguridad pública. Por otro lado, la transparencia que es un rasgo distintivo de los estados democráticos, obliga a los congresos, a las asambleas legislativas y a sus integrantes a informar sobre su real desempeño, pero en México no es asunto prioritario, sólo es parte de la demagogia y la simulación.

En la medida en que los congresos realicen un mayor trabajo productivo, altamente responsable y eficiente; privilegiando el interés de las mayorías por encima siempre de intereses personales, partidistas o de grupo, habrá mayor posibilidad de construir en México comunidades equitativas, más prósperas, educadas, y por lo tanto menos pobres. Sin embargo, pervive lamentablemente en algunos grupos parlamentarios mayoritarios el interés por mantener a toda costa el *status quo* social injusto, como articulación de un respeto mal entendido a los poderes fácticos, caciquiles y monopólicos dominantes, y la consagración de la inmovilidad del pensamiento creativo y productivo.

Reflexionando acerca de lo anterior, las preguntas pertinentes son: ¿Cuáles deben ser las estrategias, tácticas y prácticas para la construcción de mayorías legislativas maduras y responsables en un congreso, en una legislatura o asamblea legislativa X? y sobre todo intentar responder ¿para qué detentar el poder? ¿para qué los partidos políticos se quieren constituir como mayorías parlamentarias?

Intentaré una aproximación breve a lo que pudiera ser parte mínima de una respuesta aceptable a este problema complejo.

## 1. Tres formas de dirigir un Congreso por una mayoría parlamentaria

Se identifican tres formas primarias o modelos de conducción al interior de los congresos en México, las cuales se originan en las actitudes y conductas de líderes o jefes de las mayorías parlamentarias, y se manifiestan con respecto al tiempo (pasado, presente y futuro).

### 1.1 *Conducción reactiva (etnocentrista y autoritaria)*

Los líderes parlamentarios con esta mentalidad añoran las cosas como eran antes. Sus planes de trabajo, si es que los tienen, tienden a re-establecer el modo antiguo del ejercicio del poder (siglo XIX y primeras décadas del XX). Muchos de ellos caminan hacia el futuro con los ojos anclados en el pasado autoritario.

El enfoque reactivo que se adopta frente a los problemas consiste, primero, en identificar las causas, para luego intentar removerlas o suprimirlas por completo. Si se tiene éxito, se deshace el cambio que generó el problema, regresando así al estado en que se encontraba antes de que se manifestase el problema. Este proceso no es más que una resolución arbitraria de problemas estructurales y coyunturales de la nación.

Se trata de un proceso que depende, en lo básico, de problemas anteriores que presentan similitudes con el que se enfrenta ahora. Las reflexiones y respuestas que provocan los problemas son de carácter empírico y están regidas por un supuesto "sentido común".

Los congresos en los que predomina la conducción reactiva tienden a emplear como modelo la forma de organización más antigua y estable que conocemos: la familia. Aspiran a convertir a la mayoría parlamentaria en una "gran familia feliz".

Se supone que el líder de la mayoría es como un padre, el que sabe más, por lo que se le conoce, con justificación en la mayoría de los casos, como el viejo. Cuanto más viejo sea el líder (casi nunca se da el caso de una líder), tanta más experiencia tendrá y, por ende, tanto más "capacitado" estará para resolver los problemas. Se dice que "La experiencia es la mejor maestra" y "formarse en la escuela de la vida" son expresiones características del pensamiento reactivo.

Al igual que muchas familias mexicanas, la mayor parte de organizaciones políticas reactivas funcionan como jerarquías autocráticas, paternalistas y autoritarias. Nada puede suceder sin la aprobación implícita o explícita del viejo patriarca, incluida la planificación, si es que la hay. Su decisión de encargarse de la planificación se origina normalmente aprendiendo que otra administración reactiva, a la cual admira, ha empezado a implantar planes. En caso de que él decida ordenar un plan de trabajo, suele encomendarlo a los "muchachos" más confiables del partido o grupo —es decir, aquellos que lo mantienen al

tanto de todo lo que ocurre dentro y fuera de la organización–, dirigiéndose a ellos en los siguientes términos: “Muchachos, al terminar este año me gustaría tener un plan que cubra los próximos tres años. Esto significa que cuentan con 3 meses para elaborar un plan. ¿Está claro?”.

Más de 50% de los planes oficiales en México, hasta el año 2000, se regían por este viejo método. (Quizá por ello, los gobiernos y congresos del México autoritario no son muy eficientes).

## **1.2 Conducción inactiva (burocrática)**

A diferencia de los líderes reactivos, los líderes inactivos se muestran satisfechos con las cosas tal como son en el presente: quizá no sean perfectas, pero son aceptables. Por tanto, “que las cosas sigan su curso” y “más vale malo conocido que bueno por conocer” son los aforismos típicos del pensamiento inactivo. Su objetivo consiste en prevenir... o rechazar el cambio, que conlleva “riesgos y peligros para la causa”.

El ideólogo de la inactividad fue el filósofo alemán Leibniz, quien señalaba que, “como Dios es perfecto por definición, el mundo que Él creó no podía ser sino perfecto”.

Voltaire expresó su desdén hacia esta creencia en su célebre novela *Cándido*. Hoy, a nadie se le ocurriría afirmar que el mundo es perfecto, pero muchos lo consideran aceptable tal como es y, por ende, se le debe dejar así.

Los *inactivistas* creen que si no se hiciera nada, nada pasaría y que tal sería la situación ideal. Los *inactivistas* sólo reaccionar ante grandes peligros y amenazas que puedan afectar la estabilidad o supervivencia de sus organizaciones, partidos o grupos, es decir, hasta que surge una gran crisis. Entonces se rigen por la ley del menor esfuerzo para eliminar la crisis. A diferencia de los reactivistas, quienes intentan suprimir la causa del problema, el *inactivista* se dedica a eliminar los síntomas. Al practicar un liderazgo o conducción del partido o grupo político por motivo de alguna crisis, se convierte en un anti-planificador.

Los inactivistas hacen hasta lo imposible por mantener a la gente sin hacer nada. Felizmente para ellos, existe una forma de organización legendaria llamada “burocracia parlamentaria” que propicia la inactividad, la cual es muy conocida y arraigada en México. La burocracia se compone de personas organizadas e inteligentes para dedicarse a un trabajo simulado o para encubrir algo, es decir, “trabajar” sin resultados útiles. Por desgracia, este tipo de organizaciones suele generar trabajo improductivo para personas que realizan trabajos productivos, como son trámites y papeleos. Algunos departamentos administrativos de congresos locales y auditorías superiores de algunos estados de la República representan, desde luego, los mejores ejemplos de este tipo de organizaciones. Estas unidades proporcionan servicios como contabilidad; fiscalización y revisión de cuentas públicas; procesamiento de datos; instrucción y capacitación, y control de personal.

### **1.3 Administración pro-activa**

Cualquiera que sea la idea que tengan del pasado o del presente, los *proactivistas* piensan que el futuro siempre será mejor. Les impacienta la llegada de ese futuro y, por consiguiente, dedican sus mejores esfuerzos a abreviar el tiempo de espera.

Quizá la mejor forma de explicar las diferencias entre pro-activismo, inactivismo y reactivismo sea a través de una metáfora. Imaginemos a una persona que nada en medio del mar cuando, de repente, una súbita marejada la arrastra lejos de la playa. Si esa persona fuera reactiva, intentaría volverse y nadar contra la corriente en dirección a la playa. Si fuera inactiva, le encontraría el gusto a su situación e intentaría arrojar un ancla para mantener una posición fija, pese a la fuerza de la marea. Si fuera pro-activa, intentaría nadar hacia los lados, adaptarse a la dirección de la marea, colocándose en la delantera de ésta para, así, llegar a su destino. Para los líderes pro-activos, el cambio es una oportunidad que merece explotarse. Los líderes pro-activos se organizan para responder rápidamente al cambio y para descentralizar, asignando la responsabilidad de la toma de decisiones donde mejor se puedan detectar posibles cambios internos o externos y la necesidad de implantar otros y reaccionar a ellos.

Mientras los líderes de las organizaciones reactivas se conducen como en el pasado, los conductores de grupos parlamentarios pro-activos se desempeñan de manera más autónoma, moderna y eficiente.

### **1.4 Conducción interactiva**

El objetivo de la administración y la planificación debe ser crear el mayor futuro posible. Tal es el objetivo de un nuevo tipo de liderazgo y administración conocida como interactiva. La planificación interactiva no es otra cosa que el diseño de un presente deseado y la invención o selección de los medios para reproducir ese estado con la mayor fidelidad posible. El método para alcanzar el futuro consiste en definir comportamientos que, de manera constante, subsanen la brecha entre la posición actual del grupo y el lugar que éste desea ocupar ahora.

La planificación interactiva es necesariamente continua: no tiene un último paso, y puede empezar con cualquiera de las seis etapas.

### **1.5 Formulación de la problemática o sistema de problemas**

Análisis de la situación. En esta etapa del proceso de planificación se presenta una descripción y exposición relevante del estado actual de una organización política o grupo y su ambiente. El propósito es revelar las capacidades y limitaciones de la organización, así como destacar los cambios que se requieren

para aumentar sus capacidades. Además, se revelan las semillas de autodestrucción inherentes a las organizaciones, sugiriendo formas de luchar contra tal destino. De esta forma, se destacan las decisiones más importantes que se pueden tomar dentro de una organización o grupo político.

## **1.6 Planificación de fines**

Esta etapa comprende la definición de los ideales, objetivos y metas que ha de perseguir la organización: lo que desea, no lo que no desea. Tales fines se definen por medio de un rediseño idealizado de la organización, es decir, el sistema que los diseñadores obtendrían si pudieran materializar el sistema que desean. El diseño está condicionado a unas pocas restricciones. Es necesario formular y enfrentar las diferencias entre la condición deseada de la organización y el futuro que persigue ésta. En el capítulo dedicado a la formulación de la problemática, se definirán las brechas por subsanar en lo que resta del proceso de planificación.

## **1.7 Planificación de medios**

Aquí se seleccionan las formas de cerrar las brechas, lo que requiere ya sea inventiva o espíritu de exploración. La creatividad desempeña un papel importantísimo en la invención o el descubrimiento de los medios por emplear. Estos comprenden desde políticas generales, programas, proyectos y prácticas hasta procedimientos específicos.

## **1.8 Planificación de recursos**

En esta etapa de la planificación interactiva, el líder del grupo se ocupa de determinar, para cada tipo de recurso: 1. Cuánto, dónde y cuándo se requerirá; 2. De cuánto se dispondrá en el tiempo y lugar señalados, y 3. Lo que habrá de hacerse respecto a excedentes y escasez. Se deberán tomar en consideración los siguientes tipos de recursos: 1. Personas (asesores parlamentarios); 2. Equipo material; 3. Materiales, suministros y energía (consumibles); 4. Dinero, y 5. Información.

## **1.9 Implantación y control**

Al diseñar la implantación, se designa a la persona, la función, el lugar y la fecha en que habrá de terminarse. Al diseñar las medidas de control, se definen procedimientos para identificar y monitorear los supuestos en que se basa el plan, los efectos que se espera surtirá éste y, por último, el método mediante el cual se detectarán y corregirán los errores en las expectativas y supuestos. Es la retroalimentación proporcionada por estas tres medidas de control lo que hará posible el aprendizaje y la adaptación en la organización.

## 2. La estrategia parlamentaria en el contexto del pluralismo político

Es función primordial de los grupos parlamentarios darle racionalidad a la toma de decisiones y luego compartirlas con otros grupos y también con ciudadanos organizados con el fin de generar consensos. Pero, para lograr este propósito se requiere primeramente emprender un autoconocimiento de sus Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (FODA, por sus siglas en español) y enseguida hay que proceder a diseñar una estrategia.

Habrá que partir de lo siguiente: un parlamento o congreso puede definirse como una asamblea en cuya base hay “un principio representativo”, variadamente especificado, que determina los criterios de su composición. Son estructuras colegiadas organizadas no sobre la base de un principio jerárquico sino, por lo menos en líneas generales, sobre las bases de un principio igualitario en virtud del pluralismo político en su interior. Por lo tanto, estamos hablando de “una organización de tipo tendencialmente poliédrico. . . . Esta estructura organizacional tiene 2 dimensiones: la morfológica-estructural, y la funcional”.<sup>6</sup>

La dimensión funcional de los congresos guarda relación estrecha con la estrategia parlamentaria, y ésta aún más con la acción práctica del pluralismo político. Este último tiene asignada la función de limitar, controlar, incluso de intentar reducir el centro del poder dominante históricamente identificado. Para el caso de los congresos mexicanos, ese centro de poder dominante, sin duda, es el PRI. Según el pensamiento del teórico Roberto Dahl, el poder de un grupo dominante debe ser controlado (o balanceado) por el poder de otro u otros grupos parlamentarios.<sup>7</sup>

La estrategia diseñada cuidadosamente por grupos en las instituciones parlamentarias es algo común en países desarrollados. Pero, en estos tiempos de crisis permanente, lo más difícil para un poder legislativo en un país subdesarrollado, pobre, dependiente y, atrasado en varios rubros, como México, es evolucionar –primero– dentro de un sistema político democrático. El problema es que esto ahora se muestra lejano por haberse frenado la llamada “transición a la democracia” y la reforma política, “la definitiva”, no se ve para cuando.

“Evolucionar” significa superar los obstáculos que nos atan al pasado. Es avanzar en el reforzamiento real del Estado Democrático de Derecho. “Evolucionar” o “desarrollar” los congresos del país es abandonar la mentalidad tradicional y autoritaria que impera en ellos desde el siglo XIX. Es dejar de lado la simulación, la corrupción y el engaño. Es ponerlos a la par de los parlamentos de Europa y a la vanguardia de los países de América Latina como instituciones eficientes en hacer leyes y fiscalizar el quehacer de los otros poderes. Es dotarlos de una mentalidad adecuada y congruente a los cambios del siglo XXI. Es utilizar el pensamiento estratégico para afrontar los retos del presente y de los que vienen.

6 Bobbio, Matteucci, y Pasquino, 2008, vol. L-Z, p. 1124.

7 *Idem*, pp. 1184-1190.

Sin embargo, la realidad del país indica otro rumbo distinto, muy diferente al anterior. En lugar de avanzar hacia adelante vamos en retroceso en algunos aspectos y rubros. Hoy, en las dirigencias de los partidos políticos, concretamente en líderes e integrantes de grupos parlamentarios del Congreso de la Unión y congresos estatales, no se advierten indicios de cambio hacia el desarrollo de una mentalidad estratégica. Muy pocos teóricos nacionales señalan el rumbo a seguir en esta materia. Me atrevo a decir que en el país no hay críticos ni teóricos que sugieran la necesidad apremiante de establecer nuevos conocimientos intuitivos acerca de lo que son los elementos básicos de la estrategia aplicada a temas y asuntos legislativos.

Según sea el tiempo y lugar, los congresos y parlamentos del mundo desarrollan por lo general algunas formas culturales y prácticas propias (por cierto algunas se presumen son parte de la corrupción que se da hasta en los parlamentos de los Estados Unidos y europeos). Estas prácticas no necesariamente son de estirpe o de índole democrática y transformadora, y muy a menudo el éxito personal de legisladores o de los líderes de bancada está ligado a la habilidad y experticia para amoldarse o acomodarse a ellas.

El lucimiento personal de los parlamentarios mexicanos [recuérdese el principio: “La forma es fondo”] se basa en el discurso pronunciado en la tribuna o en declaraciones de banqueta a los medios masivos de comunicación social, no en sus acciones legislativas o en una estrategia bien diseñada y señalada. Muy pocos hacen propuestas legislativas inteligentes y con visión de futuro. Las llamadas “reformas estructurales” no prosperan. No tienen para cuándo convertirse en dictamen y discutirse en el seno del Pleno. Sólo se aprueban reformas muy modestas y limitadas, como la “energética” que resultó apenas “petrolera”.

En la actualidad, en México la forma de conducirse de la mayor parte de los partidos políticos con presencia en los congresos exalta la lógica pragmática y una supuesta racionalidad, pero no una mentalidad estratégica. Quienes sobresalen hoy en día en los medios masivos de comunicación social son, en su mayoría, políticos “chapados a la antigua” y barnizados con una capa superficial de modernidad e inteligencia, pero sus ideas fundamentales provienen del siglo XIX. Algunos parlamentarios apenas muestran pequeñas señas de una relativa capacidad intelectual para utilizar la crítica y el análisis de coyunturas políticas pasajeras. Pero, por ningún lado se dan a conocer los estadistas, los innovadores o reformadores del presente y del futuro inmediato, que tanto hacen falta en México.

### **3. Aproximación a un concepto de estrategia parlamentaria**

Las estrategias parlamentarias son las acciones estudiadas y realizadas para alcanzar algunos fines político-legislativos, de control de otros poderes y fiscalización del gasto público, teniendo en cuenta, además, la posición competitiva

del grupo parlamentario, si es mayoritario o minoritario, o si está en consonancia política (o dependencia) con el titular del Poder Ejecutivo.

“En términos militares, según el general francés Barre, estrategia es *lo que se hace antes y lejos del lugar del combate*”.<sup>8</sup> En el caso de los congresos la estrategia se hace antes y fuera del salón de sesiones y lejos de la tribuna parlamentaria o de las cámaras de televisión y grabadoras de sonido de reporteros. Lo que se hace posteriormente en el salón de sesiones del Congreso, en el momento del “combate ideológico” en la tribuna, discusión de dictámenes, temas y propuestas parlamentarias son sólo tácticas, pero no son concretamente estrategias.

El pensamiento estratégico aplicado a los partidos con presencia en los poderes legislativos de México consiste en comprender las relaciones complejas entre los contextos interno (situación dentro de la legislatura) y externo (la sociedad) con sus acciones y desempeño como grupo parlamentario.

Por otro lado, sería útil elaborar algunos mapas mentales que describan de manera clara y gráfica estas relaciones y sirvan como guía para elaborar una estrategia viable o más bien un plan estratégico para la toma de decisiones del grupo parlamentario.

#### **4. 10 principios polémicos**

Los principios y valores forman parte de la base de todo sistema parlamentario, incluso de las fracciones que lo componen. Algunas críticas frecuentes a los parlamentos y congresos del mundo obedecen a que los grupos de legisladores no planifican sus actividades esenciales ni de gestión o de control, ni aplican principios, valores, objetivos, métodos y técnicas depuradas que orienten el trabajo que desarrollan.

Primer principio. Como afirmaba Goethe, “La acción (es decir, en este caso la práctica parlamentaria) sin inteligencia (es decir, sin estrategia parlamentaria) es pura barbarie”.

Segundo principio. “La forma es fondo”. Creado por el jurista mexicano Jesús Reyes Heróles, ideólogo del PRI. Es un aporte de México al mundo en lo que se refiere a práctica política. Se fomenta y cultiva la forma, es decir, la imagen y el discurso público de los políticos parlamentarios porque además el fondo puede ser en algunos casos irrelevante... o no conviene a los intereses del grupo y del partido.

Tercer principio. De acuerdo al segundo principio de Peter. Lo que no funciona bien en los grupos parlamentarios es infinitamente mejor que lo que no funciona.

---

8 Fernández, 2004, p. 7.

Cuarto principio. Según la teoría de la Navaja de Occam (*entia non sunt multiplicanda praeter necessitatem*). En igualdad de condiciones, y entre varias propuestas legislativas planteadas, la más sencilla es probablemente la correcta.

Quinto principio. La democracia representativa; el pluralismo político; la honestidad, la tolerancia y respeto a las ideas de los otros; la solidaridad, la transparencia, y la rendición de cuentas son fundamento del trabajo parlamentario (un ideal muchas veces ignorado en la práctica parlamentaria).

Sexto principio. La estructura de la Cámara o del Congreso sigue a la estrategia del grupo parlamentario que tiene la mayoría, de la misma manera que el pie izquierdo sigue al derecho. En otras palabras, la estrategia y la estructura están relacionadas entre sí.

Séptimo principio. “En la Cámara todo es negociable... incluso hasta las muestras médicas”. Expresión jocosa. Ello, en alusión clara a que en los recintos parlamentarios o fuera de ellos es posible armar y concluir cualquier tipo de negociación, como por ejemplo, la que se realizó entre las fracciones parlamentarias de la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, para permitir el ingreso subrepticio a las instalaciones de la Cámara y luego tomarle la protesta como diputado a un presunto delincuente del crimen organizado y evadido de la justicia, “hermano incómodo” de Leonel Godoy Rangel, gobernador perredista de Michoacán.

Octavo principio. Disciplina partidista por encima de todo. “Se nos permite hacer críticas y acciones contra el titular del Poder Ejecutivo, o contra cualquier gobernador o funcionario público, siempre y cuando no sea miembro de nuestro partido”.

Noveno principio. Autonomía parlamentaria. Es decir, la no interferencia de otros órganos políticos en los *interna corporis*. Este es uno de los principales ejes importantes sobre los que se desenvuelve actualmente el trabajo de Congreso de la Unión, no así algunos congresos estatales dominados por el autoritarismo de gobernadores, cuando la mayoría parlamentaria cede soberanía por sumisión al “jefe” que procede del mismo partido.

Décimo principio. “Hay mayores posibilidades de acertar cuando se corrige lo que se conoce que cuando se adopta lo que se ignora... lo que no funciona no funcionará; en algún momento habrá que cambiarlo”.<sup>9</sup>

## 5. La mente del estratega parlamentario

En el espacio parlamentario, es determinante el estado mental de líder principal del grupo parlamentario mayoritario: es prioritario adquirir el sentido de misión suprema si se quiere obtener el éxito en un plan determinado. El estratega debe ser creativo e intuitivo, más que racional. Sin embargo, los verdaderos estrategias no rehúyen el análisis objetivo. De hecho no pueden trabajar eficien-

---

9 Valadés, 2011, p.10.

temente sin él. “Pero sólo lo utilizan para estimular el proceso creativo, probar las ideas que surgen [aparentemente de la nada], afinar sus implicaciones estratégicas o asegurar la correcta ejecución de ideas ‘locas’ de alto potencial, que de otra manera nunca se implementarían de forma adecuada”.<sup>10</sup>

El principal obstáculo al que se enfrenta la mente del estratega parlamentario es la gran dificultad de desarrollar y aplicar estrategias audaces e innovadoras dentro de los contextos interno (congreso) y externo (sociedad) de la política mexicana dominada –en su mayor parte– por formas tradicionales autoritarias y antidemocráticas. Es decir, se manifiesta de manera influyente una cultura parlamentaria inhibidora, muy reacia a los cambios, como la cultura que caracteriza a los partidos políticos de México. Además, el horizonte temporal es muy corto. El plazo largo es de 6 años en el Senado de la República, en tanto que en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, congresos locales y Asamblea Legislativa del D.F., carecen de éste [ya que un plazo largo es alrededor de cuatro años, mínimo]. El plazo corto está asociado a los planes tácticos, y hay unanimidad que éste gira alrededor de un año, o incluso puede ser para un período ordinario de sesiones.

Por otro lado, en los congresos, las formas tradicionales tienen bastante peso y los jóvenes políticos brillantes con estudios de posgrado en el extranjero no tienen futuro si no cuentan con el aval de los viejos líderes “hechos a la antigua”. Los jóvenes parlamentarios con inventiva y creatividad comúnmente son desplazados al enfrentarse a los fuertes intereses de grupo y corporativos que financian y mantienen al partido. Al margen de lo anterior, en los grupos parlamentarios se aprecian tres roles perfectamente definidos, aunque en la práctica cotidiana aparezcan mezclados:

*El rol del líder del partido o del grupo parlamentario.* Es aquel que fija los fines de común acuerdo o de manera autoritaria, así como las metas (la parte sustancial de la agenda legislativa del grupo). Es decir, los objetivos que se quieren lograr a lo largo de la legislatura.

*El rol del técnico experto.* El especialista y responsable de hacer la evaluación externa e interna, y formular hipótesis y escenarios posibles sobre acontecimientos futuros.

*El rol del estratega.* El que tiene que formular las acciones a emprender para conseguir lo que desea el líder o el grupo en su conjunto, teniendo en cuenta lo que plantea el especialista.

## 6. El “tipo ideal” de un plan estratégico parlamentario

De entrada, hay que aclarar que una estrategia no es otra cosa que un plan de acción y que este plan debería comprender básicamente la agenda legislativa propuesta por el grupo parlamentario en el contexto de la pluralidad política

10 Ohmae, 2004, p.3.

que se vive en el interior de los congresos. El plan pretende maximizar los puntos fuertes propios contra las fortalezas [considerando también las debilidades y oportunidades] de otros grupos dentro del ámbito parlamentario.

Debiera ser un objetivo del plan de cualquier grupo parlamentario, demostrar que la pluralidad política en los congresos genera resultados tangibles en la producción de leyes, decretos y acuerdos eficaces, así como lograr aumentar la credibilidad social mediante una adecuada, firme y honesta fiscalización del gasto público. A continuación presento algunas propuestas, de mi invención, de lo que pudiera ser parte de un plan.

Proyecto de *Visión*. Ser auténticos representantes populares, agentes del cambio social que requiere el país y canal de expresión de los intereses de las mayorías. Generar credibilidad y confianza social al ejercer el trabajo al interior de las comisiones legislativas y en el Pleno. Defender por todos los medios legítimos el ejercicio autónomo, soberano e independiente de las funciones parlamentarias constitucionales y legales.

Proyecto de *Misión*. Ejercer un liderazgo eficaz, fructífero, con legitimidad democrática, con tolerancia a las ideas y proyectos de otros y sin detrimento de la pluralidad política que caracteriza al Congreso. Representar al partido político dignamente, pero poniendo por encima siempre los intereses de las mayorías. Legislar para lograr el desarrollo sustentable, reducir la pobreza, la corrupción, la impunidad y la injusticia, y fiscalizar con honestidad a los órganos internos y a los otros poderes del Estado.

### Algunos *Valores*

Tolerancia y respeto a los compañeros legisladores.

Pluralidad política.

Libertad de expresión.

Hablar con verdad en la tribuna.

Solidaridad entre los compañeros de bancada.

Construcción de acuerdos por consensos.

Alianzas y coaliciones parlamentarias.

### Ejemplo de un *objetivo general*

“Corregir el rumbo del país”, cabeza de una declaración de prensa al diario *Milenio* hecha por Manlio Fabio Beltrones, líder priista en el Senado de la República.

### Ejemplo de *objetivos específicos*

“Buscar consensos en torno a una agenda de reformas necesarias para corregir el rumbo de la nación y promover un gobierno que sirva a la ciudadanía”.

“Construir los consensos necesarios para impulsar las reformas que den cohesión y fortaleza a la acción del gobierno y la sociedad”.

### Ejemplos de *metas*

Aprobar decretos de reformas en las materias fiscal y laboral, dos de las reformas estructurales de las que tanto se ha hablado.

Aprobar decretos en torno a “la reforma política definitiva”, que contemple la figura de candidaturas independientes, la reelección inmediata de legisladores, la reestructuración de los tres poderes del Estado, entre otras propuestas.

Aprobar una reforma profunda al sistema educativo nacional, y eliminar la injerencia negativa de poderes fácticos en su control (por ejemplo la que ejerce el SNTE y su lideresa).

Aprobar una reforma para que los bienes inmuebles y muebles decomisados a la delincuencia organizada sean donados, sin mayor trámite, al sistema educativo y a programas de desarrollo social.

Aprobar decretos de reformas constitucionales y legales para dotar de autonomía plena a la institución del Ministerio Público federal, por ejemplo.

Faltaría completar el plan estratégico con un diagnóstico del ámbito interno y externo, definir las políticas del grupo, las restricciones, las limitaciones, las líneas estratégicas, otros grandes objetivos o metas a alcanzar y un programa calendarizado. En este caso particular, el Grupo Parlamentario del PRI en el Senado debe entender que si bien no podemos adivinar el futuro, “un plan no se hace para que se cumpla [al cien por ciento], sino para actuar cuando no se cumple”, como lo expresara Peter Drucker. Además, si el plan no se cumple, se reformula.<sup>11</sup>

## **7. Cinco argumentos en contra del plan estratégico de grupos parlamentarios**

Ocurre con demasiada frecuencia que los legisladores se olvidan de la ideología que alguna vez ostentaron sus partidos políticos y en los años recientes se han vuelto sumamente pragmáticos, por esto muchos de ellos no están de acuerdo con el razonamiento de trazar un plan estratégico, que contenga un proyecto de agenda legislativa, y oriente el trabajo parlamentario del grupo.<sup>12</sup>

Los argumentos más socorridos son los siguientes:

1. No tiene sentido planear para el futuro porque el entorno político nacional o local es muy cambiante e inestable. “Los legisladores estamos de paso en la Cámara”, además “estamos pensando en la siguiente campaña electoral, en la sucesión presidencial de 2012”.
2. Hay una imposibilidad de planificar a largo plazo en el Congreso de la Unión, ya que únicamente los senadores gozan de un ejercicio de 6 años,

---

11 Fernández, 2004, p. 14.

12 *Idem.*, p. 13.

en tanto que los diputados si quisieran planear una estrategia parlamentaria sería a corto plazo (a tres años que es la duración de una legislatura en la Cámara de Diputados).

3. Un plan formal es “un freno a una gestión ágil operativa”.
4. “Atender los problemas de largo plazo son una tontería... distraen nuestra atención de los problemas político-electorales que tiene el partido”.
5. “Es suficiente que el líder posea una mentalidad estratégica. Basta que el líder del grupo parlamentario, o en su caso el líder del partido o el gobernador del Estado sepa qué hacer y que los demás lo entiendan, lo acepten y lo apliquen”. La disciplina partidista funciona en la mayoría de las veces de manera vertical y no horizontal.

## **8. La ventaja competitiva de los grupos parlamentarios con mayoría**

La ventaja competitiva de un grupo parlamentario se logra cuando este tiene una estrategia basada en las fortalezas de su contexto interno, sin descuidar el análisis externo de la correlación de fuerzas políticas en la sociedad. Es el caso del PRI en la actual LXI legislatura del Congreso de la Unión, y en los congresos estatales donde detentan mayoría de curules. Las mayores amenazas de los grupos parlamentarios mayoritarios están en el exterior (sociedad), y no en el seno de los congresos. Las mayores oportunidades están en el interior, obviamente.

## **9. Conclusiones**

Están cambiando rápidamente los planteamientos acerca de la política, la gestión gubernamental, el diseño y funciones de parlamentos, congresos y asambleas legislativas. En un mundo de acelerados cambios, intensivo en nuevos conocimientos y en técnicas, se antoja cambiar el concepto estático y anquilosado de la estructura formal de los congresos, las funciones de sus órganos y de grupos parlamentarios que los componen. No hay duda que urge darle dinamismo y agilidad al proceso legislativo mediante la construcción de acuerdos parlamentarios y nuevas normas internas.

En este nuevo milenio, los congresos y asambleas legislativas de México se enfrentarán a enormes desafíos y adversidades. Entre los desafíos quizás los más importantes sean revalorar y readecuar sus funciones en el campo de las relaciones con los otros poderes estatales, pero también con los crecientes poderes fácticos influyentes en decisiones gubernamentales. Asimismo, asumir con responsabilidad, conocimientos y agilidad la adopción de medidas de mitigación y adaptación al irreversible cambio climático, si no estará en grave peligro la gobernabilidad y la misma sustentabilidad o sobrevivencia de la nación.

Mientras que por un principio básico de economía se busca reducir el andamiaje burocrático de las estructuras gubernamentales, como contrapartida los congresos y asambleas legislativas tienden a crecer en cuanto a su tamaño, pero también debieran crecer en cuanto a su autonomía real, atribuciones y calidad en su desempeño. La dinámica de la vida nacional exige transformar a fondo algunas instituciones fundamentales que rigen la convivencia entre los mexicanos. De inicio, se deben modernizar y ser más eficientes en su desempeño los poderes legislativos. Se debe adoptar como mejor divisa el pensamiento estratégico para transformarlos. Es urgente rediseñar a la institución hacedora de leyes que data del siglo XIX. Es apremiante modificar y actualizar usos, prácticas, costumbres y conductas políticas parlamentarias, haciéndolas menos burocráticas, más expeditas, ágiles y eficaces para encarar los grandes desafíos que la nación enfrenta. En México, los ciudadanos aspiran a vivir en una democracia plena que tenga sustancia y calidad humana, para beneficiar realmente a la gente y no sólo a las minorías privilegiadas. Aún sigue siendo un sueño colectivo ser representados eficazmente en los congresos. Por ello, los diputados y senadores que ahora son cuestionados como nunca había sucedido, deben actuar en consecuencia y ser congruentes con el estado de necesidad y urgencia que vive el país. No deben esperar que se agudicen aún más la incredulidad hacia ellos y los problemas políticos, económicos y sociales. Sin duda, en México se requieren normas nuevas en la vida social, pero también en la vida parlamentaria. Algunos analistas políticos sugieren un nuevo pacto social para que hombres y mujeres puedan sobrevivir, convivir y coexistir en una sociedad más armónica y menos conflictiva. Sobre todo, se requiere voluntad política e inteligencia para enfrentar el mega-poder fáctico de la delincuencia organizada, capaz de dominar grandes territorios, regiones y estados completos. Un tema a debatir y que se inscribe en la alternancia y pluralidad política, será que el Congreso General continúe fortaleciéndose como poder autónomo e independiente (con más razón si el PRI recupera la presidencia de la República en el año 2012). Pero, también deben hacerlo los congresos estatales, que no ejercen su independencia y soberanía teórica en sus relaciones con los poderes ejecutivos locales. Habrá que regresar a los orígenes del parlamentarismo, pero con una mentalidad estratégica acorde a los tiempos. Urge rescatar esa vieja propuesta de que una mayoría parlamentaria exija resultados y cuentas claras a las autoridades. Exigir mayor eficiencia y responsabilidad en el cumplimiento de sus funciones a los otros poderes. Y en su caso, aplicar estrictamente la Ley, sin importar si dichas autoridades son del mismo partido político. Es urgente terminar con las complicidades aberrantes que alimentan la corrupción e impunidad en todos los espacios y niveles de gobierno y también hacia el interior de los parlamentos. Los diputados y senadores no tienen otra obligación más importante que exigir la aplicación estricta de la Ley y que se imparta justicia sin mirar a quien. Asimismo, otros temas se relacionan con las demandas reiteradas y multicitadas de acotar las atribuciones meta-cons-

titucionales del Poder Ejecutivo federal y de los gobernadores de los estados. Se requiere aplicar una real dirección estratégica en las mayorías, la cual es la prolongación de la planificación, incorporada la agenda legislativa del grupo parlamentario mayoritario.

En fin, tales ideas y propuestas sólo tienen cabida y eficacia en planes estratégicos de mayorías parlamentarias. No sólo servirían dichos planes para “controlar” un congreso sino para cambiar el rumbo del país. Falta un plan maestro, ideado por una mente estrategia lúcida y nacionalista. Un plan de una mayoría de representantes populares, cuya composición sea realmente de estadistas, con visión de futuro. Una mayoría parlamentaria en ambas cámaras del Congreso General, dotada de grandes fortalezas y oportunidades para ser capaz de cambiar la historia y el rumbo de la nación.

## Bibliografía

- AZIZ, A. (2011, 12 y 18 de abril). Abismo entre políticos y ciudadanos. *El Debate de Culiacán*, pp. A 32 y A 41.
- BERLÍN, F. (1993). *Derecho parlamentario*. México: Fondo de Cultura Económica.
- BOBBIO, N., Matteucci, N. y Pasquino, G. (2008). *Diccionario de política* (16ª ed.). (2 vols.) México: Siglo XXI editores.
- FERNÁNDEZ, A. (2004). *Dirección y planificación estratégicas en las empresas y organizaciones. Un manual práctico para elaborar un plan estratégico*. Madrid: Ediciones Díaz de Santos.
- GARRIDO, S. (2006). *Dirección estratégica* (2da. Ed.). Madrid: McGraw Hill/Interamericana de España.
- MERCADO, A. (2011, 11 de abril). Se debe corregir el rumbo del país. *Milenio*, p. 8.
- MIMIAGA, R. y Valenzuela, E. (2009). *El Poder Legislativo del Estado de Sinaloa*. En Chávez Hernández, E. (Coord.), Introducción al Derecho Parlamentario Estatal, estudios sobre los congresos de los estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (pp. 725-750). México: Universidad Nacional Autónoma de México/ Senado de la República.
- MIMIAGA, R. (2011). La política simulada y la negación de la naturaleza. *Politeia*, 53, 25-31.
- MIMIAGA, R. (2005). *El desarrollo del pluralismo político en el Congreso del Estado de Sinaloa*. En Castillo, M., Inzunza, E., Luque, J., Mimiaga, R., Vázquez, J., Villarreal A., et. al. El desarrollo del pluralismo político en Sinaloa. Primer certamen de ensayo político (pp. 39-54). Culiacán: Consejo Estatal Electoral de Sinaloa/Universidad Autónoma de Sinaloa.
- OHMAE, K. (2004). *La mente del estratega* (segunda edición). (T. Roberto Hass García). Madrid: McGraw Hill/Interamericana de España.
- VALADÉS, D. (2011). La reforma del sistema presidencial mexicano. *Este País, tendencias y opiniones*. 293 (3), 4-10.