

LAS NUEVAS COORDENADAS DE LA RELACIÓN EJECUTIVO-LEGISLATIVO

Demetrio SODI DE LA TIJERA

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Presupuesto de egresos*. III. *Reelección legislativa*. IV. *Extensión de los periodos de sesiones*. V. *Aprobación del Plan Nacional de Desarrollo*. VI. *Fortalecimiento de las comisiones y de los equipos de asesoría*. VII. *Un sistema semiparlamentario*.

I. INTRODUCCIÓN

La creciente presencia del Congreso en la formación de la agenda de gobierno y la toma de decisiones políticas nacionales constituye, sin duda, uno de los hechos más importantes dentro de los cambios políticos que ha experimentado nuestro país en los últimos años. La correlación plural de fuerzas que ha caracterizado en los años recientes a ambas cámaras, ha convertido la búsqueda de acuerdos y consensos en la columna vertebral de la dinámica legislativa, modificando con esto sus relaciones con los demás poderes de la Unión y particularmente con el Ejecutivo.

Pese a ello, aún se encuentra en ciernes la construcción de un sistema político caracterizado por el equilibrio y la división de poderes. Las relaciones entre el Congreso y el Ejecutivo en los ámbitos legislativo, presupuestario, así como de control administrativo y político se han vuelto potencialmente conflictivas. Hoy más que nunca resulta urgente crear canales institucionales que incentiven el diálogo y la cooperación entre ambos poderes a fin de avanzar en los grandes temas nacionales y en la consolidación de un régimen verdaderamente democrático.

No debemos olvidar que durante cerca de setenta años el papel que desempeñó nuestra institución parlamentaria fue el de un órgano legitimador y sumiso a las decisiones del presidente en turno, quien era a su

vez el líder incuestionable de un partido que dominaba todos los ámbitos del poder. En la opinión de Pablo González Casanova, nuestro Congreso no legislaba: su función era mucho menos compleja, servía para poner a prueba a los futuros líderes y para publicitar cambios.¹

Comenzaré mi exposición con un breve análisis de aquellos factores y momentos que dieron forma a la compleja relación que prevalece actualmente entre ambos poderes, para tratar de explicar después sus implicaciones en nuestra vida institucional. Finalmente, haré un resumen de aquellas reformas que me parecen necesarias para que el Congreso establezca una relación con los demás poderes que garantice gobernabilidad, eficacia y representatividad.

El año de 1988 representa un momento importante en el proceso de consolidación de un Legislativo representativo y autónomo. Los resultados de las elecciones federales de ese año, las más conflictivas de nuestra historia política reciente, cimentaron las bases de lo que sería una relación distinta entre este poder y el Ejecutivo. La votación total de la oposición se amplió a cerca del 49%, en tanto que el Partido Revolucionario Institucional perdió la mayoría calificada, es decir dos tercios, de los escaños de la Cámara de Diputados. Desde entonces, el número de iniciativas presentadas por los partidos de oposición ha ido en aumento² y hasta hoy ningún partido cuenta con la mayoría suficiente para promover por sí mismo reformas a nuestra carta magna. Por primera vez en la etapa posrevolucionaria de México, el presidente y su partido se vieron en la necesidad de negociar cambios trascendentales con otras fuerzas políticas.³

Este punto de ruptura con el pasado marcó decisivamente la decadencia del sistema de partido hegemónico y su evolución hacia un pluralismo limitado; este escenario abrió la puerta a reformas institucionales en el terreno político electoral, que crearon órganos autónomos y especializados encargados de organizar y calificar las elecciones.

1 González Casanova, Pablo, *La democracia en México*, México, Era, 1965, 212 pp.

2 Casar, María Amparo, "Executive-Legislative Relations: The Case of Mexico", *Documentos de trabajo*, México, CIDE, núm. 84, 1998, p. 7.

3 Debemos recordar que según el artículo 135 de la Constitución, para que ésta pueda ser adicionada o reformada, se requiere el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes del Congreso de la Unión y la aprobación de la mayoría de las legislaturas de los estados.

En 1990 se crea el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y con él se da vida al Instituto Federal Electoral y al Tribunal Federal Electoral (TRIFE). Posteriormente, en el año de 1993 desaparecen los colegios electorales para la calificación de los legisladores y se fortalece al TRIFE, invistiéndolo como máxima autoridad jurisdiccional en la materia; se abre el Senado a la representación de las minorías; aumentan las atribuciones del Consejo General del IFE y ningún partido obtiene el beneficio de la cláusula de gobernabilidad en la Cámara de Diputados, la cual posibilitaba márgenes de sobrerrepresentación al partido mayoritario y su dominio total sobre dicho cuerpo colegiado. En 1994 se introduce al Código Penal la figura de delitos electorales; se crea la figura de los consejeros ciudadanos en el Consejo General del IFE y se amplía la capacidad de actuación de los observadores nacionales y organismos no gubernamentales. Finalmente, con la reforma electoral de 1996, el secretario de Gobernación deja de presidir el Consejo General del IFE, lo que le da plena autonomía del Poder Ejecutivo; además se crea un sistema de control de constitucionalidad en materia electoral con la incorporación del Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación.

Sin embargo, fue hasta 1997 cuando el Congreso de la Unión se convirtió en el centro de confluencia, debate y negociación de los diversos actores que componen el escenario político mexicano, si bien no en todos los temas, sí en los de mayor trascendencia. Como lo señala Mauricio Rossell, la inédita distribución de escaños que resultó de las elecciones de ese año, reconfiguró el papel del Poder Legislativo al interior de nuestro andamiaje institucional.⁴ En el Senado, aun cuando el PRI obtuvo la mayoría absoluta, no pudo alcanzar la mayoría calificada necesaria para la aprobación *per se* de reformas de carácter constitucional, misma que le había sido arrebatada nueve años antes en la colegisladora. En lo que respecta a la Cámara de Diputados, el hasta entonces partido en el poder perdió el 50% + 1 de los escaños y se vio confrontado por un bloque integrado por los cuatro grupos parlamentarios de oposición que en lo sucesivo se conocería como el G4.⁵ Si bien este bloque fue

⁴ Rossell, Mauricio, *Congreso y gobernabilidad en México. Una perspectiva desde la experiencia internacional*, México, Cámara de Diputados-Miguel Ángel Porrúa, 2000, p. 196.

⁵ Alcocer, Jorge; "Conflicto o cooperación", *Voz y Voto. Política y Elecciones*, México, núm. 91, septiembre de 2000, p. 5.

limitado por la configuración de mayorías cambiantes y alianzas coyunturales, representó el primer modelo del papel que podían desempeñar los partidos de oposición.

Bajo el escenario de un gobierno dividido, las funciones propias del Congreso como una instancia para la creación de normas y como órgano de control del ejercicio del poder, adquirieron renovada vigencia. Este fenómeno comenzó a evidenciar la existencia de facultades encontradas, antaño ejercidas de manera monopólica y metaconstitucional por el presidente y su gabinete, pero que originalmente correspondían solamente al Congreso.

El Poder Legislativo mexicano comenzó a abandonar la etapa en que todo se resolvía por el capricho presidencial, para abrir sus puertas a la multiplicidad de intereses parciales característicos de las sociedades contemporáneas. En este sentido, durante el periodo de la LVII Legislatura hubo un incremento asombroso en la creación de oficinas de enlace legislativo en los órganos de la administración pública federal y se profesionalizó el cabildeo y trabajo de *lobby* de un importante número de asociaciones y organismos de la sociedad civil.

El síntoma más evidente de la nueva realidad del Congreso fue la reestructuración y el fortalecimiento de su diseño orgánico. Al comienzo de la LVII Legislatura, se manifestó un panorama de conflicto que evidenció la inoperancia de la Ley Orgánica entonces vigente.⁶ En abril de 1998, fue presentada con el aval de los grupos parlamentarios del PAN, PRD y PT la primera iniciativa que proponía una nueva Ley Orgánica. Pese a que ésta fue rechazada por el Pleno, la discusión no quedó muerta. Por el contrario, se presentaron dos nuevas iniciativas, una firmada conjuntamente por el PRD y el PAN, y otra formulada por el PRI. Finalmente, fruto de un largo proceso de negociación y acuerdo, el Congreso de la Unión, dio un nuevo marco jurídico, que incorporó varias disposiciones tendientes a agilizar sus prácticas y a actualizar preceptos obsoletos y en desuso. La nueva Ley Orgánica institucionalizó los acuerdos parlamentarios y creó cauces para el ejercicio de la pluralidad en un contexto donde ningún partido controlaba la mayoría absoluta.

En cuanto a sus funciones como órgano de control del poder, en 1999 se reformaron los artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a efecto de crear la entidad de Fis-

⁶ *Ibidem*, p. 202.

calización Superior; organismo con autonomía funcional y de gestión que sustituyó a la Contaduría Mayor de Hacienda. Su creación estableció las nuevas bases que permiten a la Cámara baja tener apoyo para fiscalizar la gestión financiera de los poderes de la Unión y de las entidades federales, con el fin de obtener un mejor control constitucional respecto de la cuenta pública que al efecto se rinde ante la mencionada Cámara, logrando así mayor transparencia acerca de la utilización que de los fondos públicos hacen los entes gubernativos del Estado.⁷

Sin duda, la LVII Legislatura abrió grandes expectativas referente al papel que desempeñaría el Congreso en la consolidación de un régimen democrático, pero los resultados estuvieron por debajo de lo esperado. Quedaron pendientes temas medulares dentro de la Reforma del Estado, así como sus implicaciones para una verdadera división y equilibrio de los poderes.

Los resultados de los comicios del dos de julio de 2000 ampliaron los efectos de lo que Alonso Lujambio denomina el poder compartido.⁸ Por primera vez en la historia contemporánea de nuestro país el titular del Ejecutivo proviene de un partido diferente al Revolucionario Institucional, lo que ha prefigurado una nueva relación con el Congreso.

En la presente Legislatura, por ejemplo, no sólo se ha incrementado la dificultad para lograr cambios en nuestra ley suprema sino que cada acuerdo político debe ser ampliamente discutido y consensado: basta recordar que los partidos de oposición tienen un peso político nunca antes alcanzado. La distribución de los escaños en ambas cámaras habla por sí misma: la Cámara de Diputados está integrada por 211 legisladores priístas, 207 del PAN, 50 del PRD, 16 del PVEM, 8 del PT, 3 por parte de Convergencia por la Democracia, 2 de Alianza Social, y 3 correspondientes al PSN. En el Senado las cosas no son muy distintas ya que de los 128 escaños 60 corresponden al PRI, 46 al PAN, 16 al PRD, 5 al PVEM y el escaño restante a Convergencia por la Democracia.

La mayoría ciudadana votó en favor de un cambio y por el fin del sistema de partido de Estado. Al mismo tiempo, los votantes determi-

⁷ Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado, *Antecedentes del órgano de fiscalización: auditoría superior de la Federación*, México, Senado de la República, 2001, p. 16.

⁸ Lujambio, Alonso, *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*, México, Océano, 2000, 191 pp.

naron que ningún partido, por sí mismo, tendría la mayoría absoluta para imponer su voluntad en el Congreso de la Unión.

Hoy, viejas prácticas políticas se ven confrontadas por la independencia de una institución parlamentaria que hace uso de su facultad para promover el litigio constitucional. El 27 de junio del año 2001 la Suprema Corte conoció la segunda controversia⁹ suscitada entre el Poder Legislativo y el Ejecutivo: los miembros de la Comisión Permanente del Congreso consideraron, por unanimidad, que el Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones del Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía excede los términos de la ley que reglamenta, por lo que el Ejecutivo invade con la expedición del mismo la esfera competencial del Legislativo.

El ejemplo más reciente de la necesidad de acuerdos y del peso que ha adquirido el Congreso fue la aprobación, en diciembre pasado, de una reforma fiscal que recogió en lo esencial las propuestas de la oposición y que posibilitara una recaudación aproximada de 73 mil millones de pesos para hacer frente a los compromisos del gobierno federal.

Una fase del largo proceso de democratización parece haberse cumplido: la pluralidad política constituye la mejor prueba de que los órganos calificadoros de las elecciones son eficientes, y ello ha dejado atrás el fantasma del fraude electoral. Actualmente “los votos cuentan y se cuentan”. Sin embargo, todo esto no ha significado, al menos hasta el momento, avances claros ni en la actividad legislativa ni en la administrativa y las promesas de campaña, sobre todo las de una mejoría económica y social, se han visto postergadas.

En los meses recientes hemos sido testigos de una parálisis política y de gobierno caracterizada por un Ejecutivo inmovilizado ante su falta de experiencia y la de los miembros de su gabinete, y por un Legislativo que ha sido secuestrado por los conflictos internos en los partidos, los cuales enfrentan en este momento procesos de renovación de sus dirigencias.

Durante el primer año de ejercicio de la LVIII Legislatura el número de dictámenes emitidos por las comisiones ordinarias fue bastante bajo. En el caso del Senado de la República, de las aproximadamente 90 ini-

⁹ La primera controversia constitucional que presentó el Congreso en contra del Ejecutivo estuvo motivada por los fideicomisos fraudulentos de Banca Unión.

ciativas y minutas presentadas ante el Pleno únicamente fueron dictaminadas 33.

Además de todo ello, el Ejecutivo ha prestado poca atención a los puntos de acuerdo del Legislativo tendientes a exhortarlo o llamar su atención sobre un tópico en particular. Éstos son aprobados en el Congreso, por una o ambas cámaras, y por tanto representan una voluntad soberana que se ve mermada.¹⁰ En este sentido, a mediados del año pasado se aprobó un punto de acuerdo en la Cámara de Senadores que solicitaba al Ejecutivo fijar aranceles para compensar las cuotas de importación del maíz. A dos meses de emitido el acuerdo el Ejecutivo comunicó su decisión de fijar la irrisoria cifra de 1% para las cuotas de importación.

Las relaciones entre poderes son frágiles y tendientes a la parálisis, lo que obliga a todo actor en esta relación a buscar equilibrar las facultades gubernamentales.

Hasta aquí, he tratado de definir las coordenadas en las que se desenvuelve la relación actual entre el Congreso y el Ejecutivo. En las siguientes páginas abordaré punto por punto aquellas reformas que me parecen necesarias para fortalecer el papel del Legislativo y crear incentivos para la cooperación y el acuerdo entre los dos poderes.

II. PRESUPUESTO DE EGRESOS

Precisamente, uno de los temas donde puede observarse mayor rezago institucional es en la elaboración, presentación, análisis y aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF).¹¹ El creciente dinamismo y equilibrio de fuerzas que ha definido en los años recientes al Congreso no se ha traducido en una adecuación y depuración de las normas presupuestarias. De hecho, desde que fue redactada por el Constituyente de 1917, la fracción IV del artículo 74, que regula el proceso de aprobación del presupuesto, sólo ha tenido unas cuantas reformas.

¹⁰ Sánchez, René y Rivas, César, “Las nuevas coordenadas del poder en México”, *Documento de Trabajo*, México, GPPRD-Senado de la República, diciembre de 2001, p. 27.

¹¹ El Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) comprende las erogaciones por concepto de gasto corriente, inversión física, inversión financiera, así como pagos de pasivo o deuda pública, y por concepto de responsabilidad patrimonial que realizan las diferentes unidades del gobierno durante un ejercicio fiscal (1o. de enero al 31 de diciembre). Artículos 2o. y 15, *Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal*.

En consecuencia, nuestro diseño constitucional y legal en la materia carece de disposiciones fundamentales para promover el acuerdo parlamentario y evitar situaciones de parálisis institucional. Además de lo escaso del tiempo con que cuenta el Legislativo para el análisis del proyecto, del carácter unicameral de aprobación del mismo, y de la falta de vinculación del sistema de comisiones en su examen y aprobación, no existen en nuestra carta magna preceptos específicos para la introducción de reformas al Presupuesto de Egresos ni claridad respecto a la capacidad del Ejecutivo para vetar el decreto.

Debemos evitar que se presente de nueva cuenta un escenario como el de diciembre del año pasado, en el que la aprobación del presupuesto de egresos para el año 2002 se dio en el último minuto.

Por ser el Presupuesto de Egresos uno de los elementos centrales de la política del Estado, tanto por su enorme potencial distributivo como por ser la base legal para que el Poder Ejecutivo actúe y rinda cuentas al Poder Legislativo, resulta urgente la revisión y modificación de su marco normativo. La existencia de restricciones y ambigüedades en el proceso presupuestario afecta directamente la capacidad decisoria de los órganos de representación, y distorsiona la correspondencia entre intereses sociales y programas gubernamentales de gasto.

Un primer paso será incluir al Senado de la República en el proceso de análisis y aprobación del presupuesto. Para ello, propongo reformar la fracción VI del artículo 73 constitucional a fin de señalar como facultad del Congreso el examen, discusión y aprobación del PEF.

III. REELECCIÓN LEGISLATIVA

Otro de los cambios necesarios para el fortalecimiento institucional del Poder Legislativo se refiere a la posibilidad de la reelección de diputados y senadores. México es uno de los pocos casos en el mundo donde se prohíbe la reelección de los legisladores y éste, sin duda, es un factor que limita la fuerza y capacidad del Congreso para regular, fiscalizar y evaluar al gobierno. Sobre la reelección existe consenso de su conveniencia en la clase política y en los sectores académicos, en cambio hay un enorme rechazo en las bases de los partidos. Hasta hace unos años, este rechazo era producto de la falta de legalidad en los procesos electorales, así como del temor de que se aprovechara la reforma de la ree-

lección de legisladores para aceptar también la del presidente de la República. En estos momentos, ambos temores están superados dada la autonomía del Congreso, así como por los avances que hemos tenido en los procesos electorales, inclusive al interior de los partidos; no obstante, el rechazo de las bases sigue presente y sería una reforma que, aun siendo conveniente y necesaria sería poco popular en los partidos.

Como bien lo señala el doctor Miguel Carbonell, no debería existir impedimento para reelegir al legislador; la posibilidad de reelección inmediata fortalecería al Congreso permitiendo a los diputados y senadores profesionalizarse en su actividad, obligándolos al mismo tiempo a acercarse a su electorado.¹² Una reforma de este tipo debe incluir candados que no permitan afianzar grupos de poder dentro de los partidos.

IV. EXTENSIÓN DE LOS PERIODOS DE SESIONES

Una de las más importantes y urgentes propuestas que deben mencionarse es la extensión del periodo de sesiones: nuestro país tiene uno de los periodos más cortos de sesiones legislativas en el mundo, lo que obliga a las cámaras a discutir las leyes en forma acelerada y presionada, y lo debilita frente a un Ejecutivo cuya actividad permanente lo hace parecer mucho más dinámico en comparación con el Parlamento. Evidentemente el argumento que se utilizó en los debates al momento de establecer un periodo tan corto (es decir, que durante abril hay muchas lluvias y los caminos son intransitables), dejó de ser válido hace mucho tiempo, puede entenderse que a principios del siglo pasado la actividad legislativa no exigía el dinamismo que hoy requiere pero debe comprenderse también que los cinco meses en que actualmente se legisla, no son suficientes para desahogar la enorme agenda legislativa que un sistema moderno tiene. Paradójicamente, la mayoría de los reclamos de la sociedad acaban siendo discutidos en sesiones, e incluso sus soluciones toman forma de iniciativas, puntos de acuerdo o cualesquiera otras actividades puramente legislativas que por la brevedad del periodo no pueden desahogarse.

¹² Carbonell, Miguel, "Reforma del Estado y cambio constitucional en México", *Documento de Trabajo*, 2a. versión, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, mayo de 2000, p. 3.

Si bien es cierto que lo actuado en periodos de sesiones no representa la totalidad del trabajo legislativo, pues se cuenta con comisiones cuya labor es independiente a los periodos de sesiones, con una Comisión Permanente que representa al Congreso en sus recesos y con grupos parlamentarios que promueven e incentivan el trabajo de sus legisladores, quienes deben aprovechar éstos periodos para acercarse a su electorado; no es menos cierto que la profundidad del debate que se presente en cada Cámara depende en gran medida de la duración del periodo ordinario. La extensión de éste combatiría vicios como el que una iniciativa acabe en los archivos de comisiones, durmiendo el llamado “sueño de los justos”. En el plano comparado, las legislaturas tienen en promedio un periodo de sesiones de nueve meses, e incluso, hay parlamentos como el canadiense que tienen recesos de apenas un mes. Estos datos debemos considerarlos para comprender la imagen de poca popularidad que proyecta el Congreso y la urgencia de hacer algo al respecto.

V. APROBACIÓN DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO

Aun cuando uno de los documentos más importantes para la nación sexenio tras sexenio es el Plan Nacional de Desarrollo, el Congreso increíblemente solo puede hacer observaciones a la seudopropuesta presentada por el Presidente respecto de la planeación del desarrollo estratégico de la nación. Es lamentable que la atención a estas observaciones sea optativa para el Ejecutivo. La importancia de este documento es contrastante con la minúscula participación de la institución parlamentaria, la propuesta aquí expresada, gira en torno a que se posibilite al Congreso para discutir y posteriormente aprobar la línea de trabajo del Ejecutivo, vigilando la congruencia de sus propuestas con su plan de acción. La participación de los legisladores, significaría una protección para la población; tanto para aquella que quiere ver expresadas en acciones las promesas que llevaron a su candidato a la presidencia como para la que difirió de su ideología y considera que el desarrollo depende de la atención brindada a rubros no contemplados como prioritarios durante la campaña del presidente. La pluralidad del Ejecutivo puede lograr un punto de equilibrio entre todos estos grupos y por tanto el Plan Nacional de Desarrollo puede convertirse en la vía a un verdadero progreso social.

Además de lo expuesto, la discusión hecha por diputados y senadores se convertiría en un contrapeso efectivo al margen de discrecionalidad imperante en la administración pública federal, pues éste documento tendrá que ser por fuerza mucho más preciso. Debemos recordar que, tal como señala el doctor Jorge Carpizo el hiperpresidencialismo que durante décadas ha sufrido México es en gran parte alentado por la sensación de poder que le da a un presidente, que estrenando su cargo, tiene ganada la primer batalla frente a un Congreso que mucho puede debatir aunque a fin de cuentas las facultades de decisión le son ajenas.¹³

VI. FORTALECIMIENTO DE LAS COMISIONES Y DE LOS EQUIPOS DE ASESORÍA

Finalmente, debemos mencionar la necesidad de fortalecimiento tanto de las comisiones como del *staff*. Indudablemente el trabajo más importante de una legislatura se lleva a cabo en comisiones, son éstas quienes dictaminan y deciden que iniciativa es discutida en Pleno y cual es archivada; muchos de los estudios en que se basan los debates, surgen de ahí; las iniciativas de los ciudadanos son recibidas por éstas, en fin, nuestro Parlamento se basa en su actividad, y aun con todo esto, en la Ley Orgánica del Congreso y su reglamento, encontramos disposiciones oscuras e imprecisas incluso enfrentadas, por esto es necesario fortalecerlas y dar estructura a la forma en que ejercen sus funciones, dotarlas de un cuerpo de asesores profesional, poner más atención a sus reglamentos internos y eliminar toda laguna legal para poder agilizar su operación. Las comisiones trabajan independientemente del periodo de sesiones, por lo que deben lograr un nivel de profesionalismo más alto. Lo importante es replantear su marco legal e incentivarlas para lograr la eficiencia requerida, obligándolas en el mismo sentido a cumplir en tiempo y forma con los asuntos que les sean designados.

En este sentido es necesario contar con asesores expertos tanto para las comisiones como para los legisladores. El Congreso de Estados Unidos cuenta al menos con 20 mil asesores cuyo costo aproximado es de dos mil millones de dólares. Las comisiones tienen un promedio de 8 asesores

¹³ Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, 14a. ed., México, Siglo XXI editores, 1998, pp. 110 *infra* y 111.

cada una, mientras que cada senador cuenta con no menos de cuatro asesores y cada diputado con tres o más dependiendo de su actividad en comisiones.

Durante la LVII Legislatura, la Cámara de Diputados intentó introducir el Servicio de Carrera a su interior, pero la superficialidad con que fue elaborado el Estatuto que lo regulaba, sentenció desde su nacimiento la inoperancia de esta ordenanza. Tarde o temprano deberá discutirse de nuevo este tema, cuando llegue el momento de buscar la observancia de esta disposición, deberá modificarse para evitar la creación de organismos paralelos y proteger la independencia con que éstos funcionarios deben actuar.

VII. UN SISTEMA SEMIPARLAMENTARIO

Mucho se ha discutido sobre los pros y los contras que conllevaría cambiar nuestro tipo de gobierno al régimen parlamentario, ya que la lección que nos ha dado el derecho comparado es que los sistemas parlamentarios han tenido un progreso mucho más uniforme y estable, mientras que los presidencialismos latinoamericanos han sufrido una serie de crisis y golpes de Estado que han obstruido la consolidación de sus democracias. Lo anterior ha llevado a varios autores a afirmar que el parlamentarismo es la única opción viable para lograr las aspiraciones democráticas de un sistema; otros tratadistas menos radicales optan por la adopción de sistemas híbridos como el semipresidencialismo francés, cuya principal virtud reside en que su autoridad dual (fenómeno conocido como cohabitación), permite enfrentar los problemas de un gobierno dividido;¹⁴ sin embargo hasta ahora no se ha presentado una alternativa viable para México, que sea compatible tanto con el sistema jurídico y político como con nuestra tradición, por tanto, el simple traslado de cualquier sistema extranjero, podría traer consigo resultados catastróficos e incluso la pulverización de nuestro sistema. Mientras no exista una propuesta que armonice estos factores, no es posible lograr un cambio efectivo en nuestro tipo de gobierno.

¹⁴ Sartori, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada, un estudio de estructuras, incentivos y resultados*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999, p. 10.

No obstante, es posible acoger algunos de los factores a los cuales debe su éxito el parlamentarismo y cuya ausencia han tornado al sistema presidencial en presidencialismo.¹⁵ Una de las características referidas es la aprobación y voto de censura del Congreso al gabinete, actualmente solo algunos de los miembros del gabinete son ratificados por el Senado, lo interesante sería ir más allá, es decir, no solo elegirlos, sino convertir a las comisiones en una especie de “gabinete a la sombra” que puedan proponer al Pleno, en cualquier momento, cuestionar la confianza otorgada a los secretarios de despacho, siendo posible removerlos en caso de que ésta no sea ratificada. Cuando se tomó en serio la facultad de ratificar algunos cargos del gabinete, se logró un mayor control en cuanto al perfil de la persona que se nombra, pese a esto, la facultad de citar a comparecencias no es un contrapeso efectivo para llamar la atención del Ejecutivo en cuanto a la ineptitud de los miembros de su gabinete. Indiscutiblemente, la posibilidad de remoción, como facultad exclusiva del Senado sería un instrumento de control muy eficiente.

En este sentido, el grupo parlamentario del PRD, a través del senador Jesús Ortega presentó el pasado 31 de octubre, una iniciativa tendiente a impulsar la participación de la Cámara de Senadores en la designación de los secretarios de despacho, ratificándolos con el voto del 50% +1 de los miembros presentes en sesión, previo análisis de su idoneidad para ocupar el cargo. Esta iniciativa prevé la forma de resolver en caso que una o varias propuestas del Ejecutivo no sean ratificadas.

En conclusión, la relación que el Ejecutivo guarda con el Legislativo en un gobierno dividido, tenderá siempre a ser frágil, pero nuestro Parlamento debe demostrar que es un órgano digno de representar al pueblo y en su tribuna deben presenciarse debates cada vez más trascendentes, por lo que es necesario que éste, se fortalezca desde dentro, utilizando sus principales facultades: legislar y controlar. En la última década, el Congreso adquirió gran importancia en la toma de decisiones y conducción de la actividad estatal, esta relevancia no es usual en un sistema político como el nuestro donde la relación entre Legislativo y Ejecutivo, otrora armónica, en la actualidad se ha tornado ríspida y ha caído en errores como la confrontación y la parálisis.

¹⁵ Linz, Juan y Stephan, Alfred (comps.), *The breakdowns of democratic regimes*, Estados Unidos de América, John Hopkins University Press, 1978, p. 132.

El 2002 será decisivo para el desarrollo del trabajo legislativo del sexenio ya que en el primer año de ejercicio de la LVIII Legislatura del Congreso la agenda se centró en la reforma fiscal, aplazando la discusión de otros temas fundamentales. Debe aprovecharse el tiempo que queda antes que la cercanía de las elecciones intermedias del año 2003, en las que se renovará la Cámara de Diputados en su totalidad, sea un factor que impacte negativamente el desahogo de la agenda.

Nuestro país atraviesa por un contexto internacional favorable para el desarrollo, sin embargo para aprovecharlo resulta urgente que el gobierno los partidos y los políticos nos sentemos a discutir los problemas y las oportunidades nacionales.