



Olson, 1997. "Democracy, autocracy and the institutions supportive of economic growth", en Clague (comp.), *Institutions and economic development*, Londres, Johns Hopkins University Press.

- ¹⁰ Feld P. Lars y Stefan Voigt, 2003. "Economic growth and judicial independence: Cross country evidence using a new set of indicators", *European Journal of Political Economy*, 19: 497-527.
- ¹¹ De hecho, el consenso nunca fue tal, porque sólo fue un acuerdo entre la academia estadounidense, los organismos internacionales y *think tanks*.
- ¹² Tsebelis, George, 1995. "Decision-making in political systems: Veto players in presidentialism, parlamenta-



rism, multicameralism, and multipartyism", *British Journal of Political Science*, 25.

- ¹³ Muchos especialistas han notado los peligros que podría tener una combinación como la mexicana, es decir, un régimen presidencial y multipartidista. Mainwaring ha ofrecido los argumentos más contundentes al notar la virtual ausencia de sistemas multipartidistas entre democracias presidenciales estables. Mainwaring, Scott, 1993. "Presidentialism, multipartyism, and democracy: The difficult combination", *Comparative Politics* 26: 198-228.
- ¹⁴ Fernández J. y V. Lapuente, 2004. "When veto players do not agree", ECPR Joint Sessions, Uppsala.

El Congreso y la impaciencia nacional

SEMINARIO MÉXICO

VÍCTOR ALARCÓN OLGUÍN

Político y jefe del Departamento de Sociología, UAM-Iztapalapa.

Quisiera comenzar la presente reflexión en torno a los dilemas actuales que enfrenta el poder Legislativo en México recuperando la clarividente expresión vertida por don Luis Cabrera en el banquete ofrecido el 20 de noviembre de 1912 por el recién electo presidente Madero a los poderes de la Unión, y donde en su carácter de presidente de la mesa directiva de la Cámara de Diputados,¹ ponderó el momento y la responsabilidad que debía asumir el Congreso en un contexto de cambio de régimen, como el que se había operado apenas dos años atrás con la caída del porfiriismo y con un mandatario electo democráticamente. Decía Cabrera: "Frente a la obra seria y meditada de reforma que constituye la tarea de la Cámara de Diputados, se presentan, como elementos de perturbación, dos impaciencias sociales que es muy difícil contener: la impaciencia por las reformas, aunque no haya paz, y la impaciencia por la paz aunque no haya reformas."

A poco más de cuatro años del relevo del PRI en la primera magistratura del país, no sólo vivimos la sensación de la impaciencia, sino también la del har-



tazgo ante la inconsistencia de los actores políticos del primer gobierno de la transición. El infortunado asunto del desafuero de Andrés Manuel López Obrador ha terminado por empañar a un Congreso que, pese a las 1 645 iniciativas de ley introducidas en la legislatura pasada (244 con dictamen positivo), 598 en lo que va de la actual 59 legislatura y las 139 iniciativas presidenciales, de las cuales se han aprobado apenas 68%, nos habla de las condiciones que imperan dentro de una instancia donde "el presidente propone y el Congreso dispone", como rezó la expresión inaugural del mandato foxista.²

Estos datos permiten la percepción existente en las encuestas de opinión de que el Congreso se encuentra de espaldas a la realidad y en conflicto constante con el Ejecutivo, debido a la lentitud de los consensos, así como la baja calidad de la legislación aprobada por ambas Cámaras legislativas, en tanto los avances demandados en temas económico-estructurales no se han visto compensados por las reformas promovidas en el terreno sociopolítico.

La insuficiencia de reformas en campos tan



importantes como el energético, el laboral, el fiscal o la seguridad social, impiden por contraste valorar acuerdos importantes de la envergadura de la reforma constitucional en materia indígena, las reformas a la ley de amparo, la creación del IFAI, la ley de desarrollo social, la implementación del voto de los mexicanos en el exterior o la ley para prevenir la discriminación. Al citar ejemplos de ambos lados de la balanza, uno se queda con la sensación de que tenemos un Congreso dubitativo, sin una clara sistematización de sus objetivos y agenda de largo plazo. Pero al mismo tiempo, uno también debería percibir que en toda democracia en ciernes, la incertidumbre, la competencia y la negociación son precisamente parte de sus rasgos cotidianos.

El Congreso está urgido a emprender tareas que le permitan superar las limitaciones que su propio diseño institucional le ha marcado desde 1997, en tanto se terminó por darle forma al esquema de

“cohabitación forzosa” que ha estado vigente entre el PRI y el PAN desde 1988, y el cual se ha manifestado con la alternancia en el control de las mesas directivas de ambas Cámaras y de la Comisión Permanente, sobre todo a partir de las reformas realizadas a la Ley Orgánica del Congreso en 1999. Enclaustrado en un sistema de mayorías poco creativo (el cual otorga a los dos principales partidos el poder de veto mutuo para aprobar reformas constitucionales), el modelo ha terminado por generar la no colaboración entre los grupos parlamentarios, particularmente en los años previos a la realización de elecciones federales. Lo anterior explica por qué el PRI y el PRD, pese a sus aparentes coincidencias ideológicas y la dimensión conjunta de sus bancadas, no hayan podido desplegar una oposición más coordinada para generar políticas y legislación distintas a las propuestas por el poder Ejecutivo. Se aduce que parte de las respuestas a dicho esquema estarían asociadas con una reducción de las Cámaras; con promover la

COMENTARIOS

Juan Luis Hernández, Universidad Iberoamericana. El Congreso mexicano como poder e institución de la República pasó prácticamente desapercibido en el antiguo régimen. La sumisión al poder Ejecutivo lo caracterizó y lo definió en su quehacer parlamentario. Con la llegada del multipartidismo y la alta competencia electoral se transformó en pieza clave no sólo como real contrapeso a la presidencia de la República sino como orientador decidido en políticas de desarrollo. Aún más, su nuevo protagonismo lo ha llevado a plantear la tesis de que desde el Congreso también se gobierna. No obstante, los ciudadanos aún no reconocen como óptimo y adecuado el trabajo legislativo. Todo lo contrario. La imagen de los legisladores compite en el sótano con quienes tienen la menor credibilidad. Con objetividad debiera decirse que desde la alternancia, el Congreso ha dado trámite a buena parte de las iniciativas de ley emanadas del poder Ejecutivo, que cuando termina un periodo ordinario de sesiones aparecen al menos una decena de leyes que fueron

reformadas o de nueva creación. En suma, la legislación secundaria ha tenido buen ritmo. El problema es que las Cámaras procesan también procesos políticos, y es ahí donde hasta el momento el Legislativo no ha salido bien librado. Específicamente la Cámara de Diputados, como poder, ha conflictuado al presidente de la República con motivo del presupuesto y se disputa con éste la competencia de asignar y reordenar partidas. Pero también se conflictuó con la tercera fuerza política del país y puso en su justa dimensión que no sólo es una Cámara legislativa sino intermediaria y protagonista clave en los juegos del poder. En este sentido, tan urgente es que la Suprema Corte identifique las capacidades legales del Congreso como que las fracciones parlamentarias no sigan desgastando la novel institucionalidad del poder Legislativo.

Jorge Cadena Roa, CEIICH-UNAM. Cuando hablamos de Congreso no podemos olvidar que hablamos de partidos políticos. Ciertamente, el Congreso implica una institucionalidad diferente, que los dota de atribuciones legales y les exige el cumplimiento de expectativas ciudadanas.

Sin embargo, es inocultable que algunos de los problemas que vemos en el poder Legislativo vienen de las carencias y defectos de los partidos políticos. A ello se agregan problemas de diseño institucional del Estado. Es cierto que el Congreso no cuenta con mecanismos que fomenten la colaboración entre los partidos y que éstos mantienen de manera irreductible sus diferencias en una situación en la que ninguno de ellos cuenta con los votos suficientes para aprobar leyes. Este escenario se agrava en la actual legislatura donde el partido en el gobierno tiene 75 curules menos que el principal partido opositor. Se ha repetido frecuentemente sin que la insistencia provoque efectos: el país necesita una reforma del Estado que revise y actualice el diseño institucional de una joven democracia que requiere de poderes estatales ágiles que eviten que México se retrase en la competencia que priva en un mundo globalizado que cambia continuamente. Sin embargo estamos en el pantano. La instancia que tendría que aprobar ese nuevo diseño institucional es el Congreso mismo y no hay incentivos para que avancen en esa dirección. Sin embargo,



reelección legislativa continua, o con la transformación del sistema interno de comisiones para hacerlo más expedito y consistente en sus tiempos de admisión y deliberación de las iniciativas de ley. Si bien todo lo anterior es importante resolver, ello ha dejado de lado la responsabilidad que los parlamentarios deberían tener en materia de una rendición de cuentas más amplia, como lo ha mostrado el ominoso cierre del asunto "Pemexgate".

En este mismo sentido, igualmente resulta inquietante pensar la imagen de un Congreso donde se considera excesivo el gasto que le genera al erario público. O como una instancia que realiza poco para impedir situaciones tan desafortunadas para nuestra política exterior como la empecinada candidatura del canciller Derbez en pos de la secretaría general de la OEA. ¿A quién responderá una persona y un gobierno que han logrado el inusitado hecho de que 31 naciones del continente americano terminaran en contra nuestra?

En esencia, al Congreso le falta asumir con mayor fuerza el modelo de "pesos y contrapesos" que existe en la propia Constitución, por cuanto se sigue permitiendo que los responsables del poder Ejecutivo sólo informen sin tener mayor responsabilidad o consecuencia inmediata en lo concerniente al ejercicio en sus cargos, lo cual impide la construcción de

mociones de censura o destitución que en mucho ayudaría a la moderación de los actos de gobierno, y sin tener que llegar necesariamente a las prolongadas acciones de juicio político que, como se ha visto, vuelven estéril cualquier posibilidad de un manejo equilibrado en la relación legal y política entre los poderes de la Unión. De ahí que sean significativas las propuestas orientadas a la creación de figuras como el jefe de gabinete, o incluso aquellas que rememoran a la propuesta de la adopción de un sistema parlamentario de gobierno como la presentada ante el propio Congreso el 30 de diciembre de 1917.³

Sin embargo, el accionar del Legislativo se ha visto influido por las acciones de inconstitucionalidad y los juicios de controversia constitucional, mismos que han colocado en la palestra de la opinión pública a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuya actuación como un árbitro necesario en nuestro sistema político se ha visto atosigada por la exigencia de proceder bajo esquemas de estricta interpretación técnica, aunque cada vez se haya tenido que colocar dentro de la arena de lo político, con la consiguiente falibilidad que conlleva.

Otro foco de presión para el Congreso es la disolución de la participación ciudadana en la formación de las decisiones legislativas. En nuestro país, ya



En esta calle duermen tranquilos desde que los roba coches duermen en la cárcel.

Contigo es posible

MEXICO SEGURO

El gobierno del Presidente Fox realiza operativos por todo el país para combatir al crimen organizado. Vehículos recuperados: 13 mil. Mercancía ilegal asegurada: 3 millones de piezas. Presuntos delincuentes detenidos: 40 mil.

SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA SSP



www.ssp.gob.mx



tenemos a poco más de una docena de entidades federativas que han incorporado en sus cartas magnas locales (no sin serias limitaciones en lo relativo a sus mecanismos de implementación) la figura de la iniciativa popular legislativa en los niveles municipal y estatal, y que junto con las acciones de referéndum constitucional, deberían ser espacios abiertos para que los ciudadanos puedan opinar y proponer sobre un conjunto de decisiones centrales para nuestro país.

El fastidio nacional ante los logros confusos del cambio frenaron su impulso en 2003. El Congreso de la Unión, más allá de los avatares de una “partidocracia” que con frecuencia se ha hundido en los laberintos formales de un excesivo legalismo disciplinario —que afecta incluso a los propios parlamentarios que disienten de sus liderazgos— amenaza con esterilizar la confianza en el recurso del apego a la ley. Nada tan peligroso en estos momentos. Por ello, la remembranza del pensamiento

de don Luis Cabrera llama a nuestros parlamentarios para que cumplan con su responsabilidad más urgente en estos momentos cruciales de la transición, a la par de los demás actores e instituciones: superar la falsa dicotomía de la impaciencia mediante la conservación de la paz social y con el impulso de las reformas que son necesarias para dar viabilidad y confianza al futuro del naciente México del siglo XXI.

- 1 Luis Cabrera: “Las relaciones entre la Cámara de Diputados y el Ejecutivo” (1912), México, PRI, Materiales de Cultura y Divulgación Política Mexicana, núm. 18, 1987, p. 9.
- 2 Datos tomados del Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación y de la Dirección General de Apoyo Parlamentario de la Cámara de Diputados el 9 de mayo de 2005.
- 3 Puede consultarse en la revista *Estudios Parlamentarios*, México, Fundación Cambio XXI, Año 1, n.2, agosto-noviembre de 1992, pp.141-185.

según los datos del FMI, México cayó del noveno al décimocuarto lugar de acuerdo con el tamaño de su economía. Avanzaron países que sí han hecho la tarea reformadora como India, Brasil, España y Rusia. El país ha estado creciendo muy por debajo de su potencial. En ello hay una clara responsabilidad del Congreso al no aprobar algunas de las reformas fundamentales que necesita el país, que no son pocas.

Miguel Ángel Valverde Loya, ITESM-CCM. El escrito nos da un buen panorama de las dificultades, carencias y retos a que se enfrenta el Congreso, aunque parece quedarse un tanto corto en propuestas imaginativas para enfrentarlos. Más que cambios institucionales estructurales, habría que poner énfasis en la vida política interna y la mecánica parlamentaria, en cuestiones como la creación de coaliciones mínimas ganadoras, si éstas reflejan pragmatismo o proximidad ideológica, la relevancia de su ley orgánica, la actividad dentro de las comisiones, el exceso de facultades concentradas en los líderes de los grupos parlamentarios, y los inciertos y con frecuencia frágiles, pero fundamentales, “acuerdos de coyuntura”. La habilidad

política de los actores para construir y negociar acuerdos, y para tender puentes de comunicación y entendimiento con los otros poderes es crítica para la gobernabilidad en la legislatura de nuestro país.

Gustavo López Montiel, ITESM-CCM. El poder Legislativo mexicano está en un proceso de consolidación de sus facultades, que no ha incluido una autocrítica con respecto a lo que es necesario para preservar el equilibrio de poderes en México. Durante el régimen priista, el Congreso tenía en el papel un conjunto de atribuciones que lo hacían más relevante que el presidente en distintos ámbitos del ejercicio del poder público, pero que no se ejercían debido a las facultades metaconstitucionales del presidente. En la actualidad, esas atribuciones son practicadas por el Congreso porque el presidente fuerte no existe ya. Sin embargo, el ejercicio de ellas debe ser precedido de una autocrítica y una autoevaluación de la necesidad de tener un Congreso como el actual. La forma de trabajo interna, la relación con otros poderes, la evaluación sobre las instituciones que deben ser construidas para llenar vacíos de poder, etc., son elementos

de la discusión actual que no han sido abordados de manera comprometida por los actores políticos.

Ligia Tavera Fenollosa, FLACSO-México. Acostumbrados a un Congreso que hasta 1997 se limitaba a revisar y aprobar las iniciativas presidenciales nos resulta difícil evaluar la eficiencia parlamentaria. ¿Tenemos motivos para sentirnos impacientes? Los indicadores para medir la capacidad del poder Legislativo de realizar las reformas que la sociedad demanda son: el volumen de la legislación producida, la productividad legislativa y la tasa de aprobación de las iniciativas presentadas por el Ejecutivo. Estos indicadores no presentan cambios significativos para los tres primeros años del gobierno de Fox. ¿Significa esto que nuestros representantes están desempeñándose adecuadamente? No. Los indicadores no discriminan entre reformas socialmente relevantes y reformas poco relevantes. Tampoco nos dicen nada sobre los efectos de los cambios legislativos. Además, únicamente consideran la legislación que se presenta a discusión y dejan fuera a aquella que por uno u otro motivo es excluida de la agenda legislativa.