

INAUGURANDO UNA NUEVA RELACIÓN ENTRE PODERES

DIPUTADO JUAN MIGUEL ALCÁNTARA SORIA*

“Hay una tendencia a abandonar un objetivo maduro en aras de una pasión momentánea”.

Alexis de Toqueville.

En el crepúsculo de 1998 el paisaje mexicano se ve brumoso: un Presidente de la República que no ejerce su liderazgo y que, por tanto, no se legitima en el ejercicio del poder; una falta de sentido de grupo gubernamental; tecnócratas que no encuentran el rumbo y el ritmo del país; partidos políticos excesivamente confrontados y sin mayores resultados; un Congreso a la deriva y en ocasiones temeroso de que sus decisiones, aún las necesarias, no sean bien entendidas, y luego paralizado; dirigentes empresariales apurados y sin visión de conjunto. En suma, no hay previsión consistente, ni manejo de la coyuntura, ni paso redoblado, sino a lo sumo se marca el paso. La falta de un buen manejo político y de armonización entre los diferentes factores reales de poder, pasando por el desdibujamiento de las tesis y actitudes de los partidos políticos han vuelto a inquietar y desesperar a los mexicanos.

A pesar de eso, el autoritarismo que ha caracterizado al régimen

presidencialista mexicano, ha venido siendo contrarrestado eficazmente en algunos puntos, incluyendo los contrapesos de la actual Legislatura del Congreso de la Unión, considerando que la nueva composición plural de la Cámara de Diputados, la que por primera vez en más de 6 décadas arrebató la mayoría al partido del Ejecutivo, modificando sustancialmente la relación entre los Poderes de la Unión y el mismo ejercicio del poder; así se actualiza la eficacia del sistema de controles, pesos y contrapesos que nuestra norma constitucional establece.

Como bien se sabe, El sistema presidencial mexicano ha descansado no sólo en el diseño del constituyente de 1917 que atribuyó facultades al titular del Poder Ejecutivo de tal manera que lo han conformado con mayor fortaleza jurídico-política respecto de los demás poderes; ese sistema presidencial también se ha apoyado en otros 3 soportes consistentes, uno, en que el mismo partido gobernaba en el

* Diputado del grupo parlamentario del PAN. Vicecoordinador Político Jurídico.

Poder Ejecutivo y en el Poder Legislativo; otro, en que ese partido había tenido una fuerte disciplina y cohesión interna y, el tercero, el Presidente había ejercido un fuerte liderazgo respecto de ese partido. El pilar que desde la Junta instaladora de la Cámara de esta legislatura se quebró consiste en que la Cámara de Diputados ya no es gobernada por el grupo del partido del titular del ejecutivo, y a partir de este dato comprobable, la cohesión interna del PRI y el liderazgo del Presidente también están fuertemente amenazados, como todos reconocen ya, y de lo cual se aprovechan caciques regionales emergentes.

Dicho de otra manera, presenciaremos el desmantelamiento del sistema autoritario presidencialista como lo hemos conocido en las últimas ocho décadas y, por tanto, deberemos rediseñar y construir inmediatamente un nuevo sistema de pesos y contrapesos que fortalezca las capacidades de cogobierno de los demás poderes, incluyendo el poder ciudadano, para estar en condiciones de recimentar la viabilidad de la República, con capacidad de asumir los retos al arribar al nuevo milenio.

Asimismo, hemos de afirmar nuestra convicción de que la idea de democracia representativa debe ser realizada junto con la democracia participativa; si la población no tiene real y positivamente efectivas oportunidades de participar en el diseño y ejecución del bien común para aquí y ahora, la distancia entre sociedad civil y estado o entre injusticia y condiciones

que impulsen a todos no se reducen, con los riesgos que ello conlleva. Se confirma una vez más el primado de lo político; hay que construir entre todos la democracia-camino o método para llegar a la democracia-meta o de contenidos económicos, políticos y sociales. Ello exige creatividad, ingenio, talento político, no tener miedo y un conocimiento profundo de nuestra realidad.

PUNTO DE PARTIDA

Por lo anterior, desarrollar el tema de las relaciones y equilibrios entre los Poderes, limitándonos a la división tradicional tripartita del poder, significaría una visión incompleta y provocaría un diagnóstico desacertado así como propuestas insuficientes o deficientes, al no asignar prudencialmente las cargas y responsabilidades que a todos corresponden en el destino de un país.

Un análisis desde el ángulo exclusivo del Derecho Constitucional no bastaría; seguiría siendo insuficiente para los efectos prácticos que más adelante se pretenden, aunque sus conclusiones son de tomarse obligadamente en cuenta. La Constitución General de la República establece los equilibrios constitucionales relativos a: 1) La interrelación necesaria entre los "tres Poderes"; 2) las limitantes derivadas de la obligación de que éstos respeten los derechos fundamentales y, finalmente, 3) los diferentes niveles de competencia que se derivan del federalismo, son los mejores pesos y contrapesos que

el diseño jurídico constitucional permite, aunque insuficientes. No hay que perder de vista que desde el texto original de 1917 se inicia una tendencia a ampliar la función del gobierno central, fruto de un presidencialismo desbordante, entre otras causas, pero en todo caso las doctrinas de la división tripartita del poder y del respeto a los derechos fundamentales jugaron un papel determinante en el Constituyente de Querétaro y son referencia obligada.

Me parece, entonces, que necesitamos también ahora las conclusiones de la Ciencia Política para que el esfuerzo sea eficaz. En una sociedad políticamente organizada como la nuestra, con todo y la jerarquización que necesariamente supone, interactúan con el poder político otros poderes: el económico, el religioso, el burocrático, el militar y el social o ciudadano.

EQUILIBRIOS VERTICALES Y HORIZONTALES

De esta visión sobre el poder del estado, de los controles sobre los órganos que lo integran y de la interacción con los otros poderes, se puede sistematizar y clasificar en relaciones y controles verticales y horizontales. Las relaciones, equilibrios y controles **verticales** son los esquemas o pautas de acción y de interacción que funcionan entre la totalidad de los órganos del Estado, por una parte, y el electorado por la otra parte. Esto es, las pautas de comportamiento que funcionan tradi-

cionalmente entre los tres órganos de poder político, ya sea que se trate del Legislativo, del Ejecutivo o de los tribunales, por una parte, y el poder ciudadano, cuarto poder, o del electorado, por la otra.

Así son relaciones, equilibrios y **controles verticales**, en primer lugar, el catálogo de derechos fundamentales del gobernado, el federalismo, el Municipio Libre y el pluralismo —entendido como el respeto a la acción de los grupos intermedios, al tejido o articulación social.

Las relaciones, equilibrios y controles **horizontales** son aquellos que se establecen o ejercen dentro de un mismo nivel jerárquico; son, además, relaciones, equilibrios y controles que se establecen o ejercen por y con respecto de órganos del Estado. Estas relaciones y controles de tipo horizontal se dividen, a su vez en **intraorgánicos e interorgánicos**, o sea, entre los órganos del Estado y *hacia dentro* de un órgano colegiado del Estado. En el caso de los equilibrios y controles interorgánicos es clara la interacción de dos órganos distintos, dándose dos supuestos que uno de los órganos controle al otro (el Ejecutivo frente al Legislativo o viceversa) o que los dos se controlen mutuamente. El equilibrio y control se efectúa a través de los mecanismos de concurrencia obligada de los órganos en el ejercicio de sus facultades (la aprobación de una ley por el Legislativo y la promulgación de la misma o el veto por el Ejecutivo) o a través de la subordinación de la eficacia del acto de un órgano a la autorización o ratifi-

cación de otro órgano (la aprobación de los tratados internacionales o de los ministros de la Suprema Corte de Justicia, a nivel federal), perspectiva desde la cual vamos a fortalecer la autonomía de la Comisión Nacional de Derechos Humanos o a crear el instituto de Protección al Ahorro Bancario.

No me detendré mayormente en los controles intraorgánicos. Sólo señalaré que estos controles condicionan el grado de autonomía funcional del órgano colegiado, lo que a su vez implica el nivel y tipo de interacción con los demás órganos. Dicho de otra manera, en la medida en que el órgano colegiado tenga un menor grado de autonomía funcional, será más difícil que realice un control efectivo y, en cambio, será más fácil que sea controlado por otros órganos. El bicameralismo en lo federal (Cámaras de Diputados y de Senadores) es uno de los más formidables controles intraorgánicos sobre los legislativos.

De acuerdo con lo expuesto, el equilibrio y armonía de un sistema constitucional es el resultado de la interacción de sus poderes, concertada a través de los controles interorgánicos e intraorgánicos. El desequilibrio de poderes que constatamos en México, tanto a nivel federal como estatal, se debe a la reducción de los controles interorgánicos de los Poderes Legislativo y Judicial, y al incremento en los controles intraorgánicos del Congreso de la Unión, así como por las otras rupturas de los equilibrios también fundamentales, relativas a los derechos fundamentales, el federalismo,

el Municipio Libre, la falta de respeto al pluralismo y, destacadamente, la ineffectividad frecuente del sufragio consciente y libre cuando es prostituido por hambre o por inseguridad.

Expuesta una visión global de los equilibrios de los pesos y contrapesos viejos, es conveniente referirse, ahora sí, a la ruptura del equilibrio referente a la división de poderes, por ser ésta la primera en darse desde un punto de vista histórico.

EL VIEJO ARISTÓTELES

Aristóteles planteó las tres funciones del gobierno de la República en los siguientes términos: " ... En todas las Constituciones hay tres elementos con referencia a los cuales ha de considerar el legislador diligente lo que conviene a cada régimen. Si estos elementos están bien concertados, necesariamente lo estará también la República, y como los elementos difieren entre sí, diferirán consiguientemente las Constituciones. De estos tres elementos, pues, uno es el que delibera sobre los asuntos comunes; el segundo es el relativo a las magistraturas, o sea cuáles deben ser, cuál su esfera de competencia y cómo debe procederse a su elección y el tercer elemento es el Poder Judicial".

Para Aristóteles son magistrados — en nuestra terminología actual, órganos ejecutivos— aquellos a quienes se encomienda mandar, por lo que la diferencia en el pensamiento aristotélico entre las tres funciones parece bastante clara.

La diferenciación aristotélica de las tres funciones se mantiene en el pensamiento de Montesquieu, quien sigue a Locke en cuanto a la conveniencia de separarlas y en la necesidad de unir el federativo y el ejecutivo en el mismo órgano:

“En cada Estado hay tres clases de poderes: el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo, de las cosas relativas al derecho de gentes, y el Poder Judicial, de las cosas que dependen del derecho civil”.

“En virtud del primero, el príncipe o jefe del Estado hace leyes transitorias o definitivas, o deroga las existentes. Por el segundo hace la paz o la guerra, envía y recibe embajadas, establece la seguridad pública y precave las invasiones. Por el tercero, castiga los delitos y juzga las diferencias entre particulares. Se llama a este último Poder Judicial, y al otro, Poder Ejecutivo del Estado”.

“La libertad política de un ciudadano es la tranquilidad de espíritu que proviene de la confianza que tiene cada uno en su seguridad: para que esta libertad exista, es necesario un gobierno tal que ningún ciudadano pueda temer a otro”.

“Cuando el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo se reúnen en la misma persona o el mismo cuerpo, no hay libertad; falta la confianza, porque puede temerse que el monarca o el Senado hagan leyes tiránicas y las ejecuten ellos mismos tiránicamente”.

“No hay libertad si el poder de juzgar no está bien deslindado del Poder Legislativo y del Poder Ejecutivo. Si no está separado del Poder Legislativo, se podría dis-

poner arbitrariamente de la libertad y la vida de los ciudadanos; como que el juez sería legislador. Si no está separado del Poder Ejecutivo, el juez podría tener fuerza de un opresor”.

“Todo se habría perdido si el mismo hombre, la misma corporación de próceres, la misma asamblea del pueblo ejerciera los tres poderes; el de dictar las leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar los delitos o los pleitos entre los particulares”.

Se llega así a la teoría clásica, en la cual la división de las funciones parece nítida; al legislador le compete emitir leyes; en el Ejecutivo se unen éste y el federativo, por lo que le corresponde encargarse de la seguridad interior y exterior de las relaciones exteriores y el cumplimiento de las leyes, y al Judicial compete administrar justicia.

Conviene aquí recordar con Herrera y Lasso que Montesquieu tomó en sus líneas generales la teoría de la división de poderes tal como la descubrió en la Constitución inglesa de su época, el siglo XVIII. Y así, cuando trata de las instituciones inglesas, en definitiva, olvida por completo al Poder Judicial y dice sin sombra de vacilación:

“Esta es la Constitución fundamental del gobierno de que hablamos. Estando formado de **dos partes** del cuerpo legislativo, la una sujetará a la otra por su mutua facultad para impedir; ambas estarán sujetas por el Poder Ejecutivo, el cual a su vez lo estará por el Legislativo. Estas **tres potestades** habrán de formar un reposo o inacción; pero como por el movimiento necesario de las cosas se ven violenta-

das a marchar, tendrán que hacerlo de común acuerdo”.

El pensamiento de Montesquieu encontró nítido eco en el constitucionalismo estadounidense, lo que se refleja en la Constitución de 1787, la cual, por un lado, sigue la concepción de la división de poderes de Montesquieu, pero por otro, sigue a Locke a través de una diferenciación no siempre explicitada: mientras el Ejecutivo actúa él solo como tal, en tanto federativo actúa con la colaboración de otros poderes. De tal forma, aunque se sobreponen las dos funciones diferenciadas por Locke, tal sobreposición no da lugar a un desequilibrio de poderes en virtud de la colaboración necesaria a nivel federativo.

La división de poderes continúa siendo un principio fundamental del constitucionalismo estadounidense, pero se advierte una tendencia al presidencialismo. Por otra parte, la aportación de Locke de hacer notar la diferencia entre Poder Ejecutivo y federativo, y la necesidad de que no se les separe, se va a reflejar en el sistema de colaboración que se requiere en los asuntos exteriores. Así, por ejemplo, conforme a la Constitución la declaración de guerra requiere de la acción del Congreso y los tratados internacionales requieren de la aprobación del Senado, diseño que subsiste en nuestro país, aunque algunos legisladores lo quieran desconocer.

En resumen, y en palabras de nuestro constitucionalista don Manuel Herrera Lasso, quien a propósito de

exigir que sea únicamente al presidente de la República a quien incumba convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, de acuerdo con el modelo norteamericano, dice: “Y esto por la razón capital del equilibrio y el del problema de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, que es el problema esencial de una Constitución de régimen dualista como la nuestra y que se resuelve mediante el establecimiento de **poderes coextensos** que mutuamente se limitan —poder limita al poder—, y cada uno de ellos está, a su vez, limitado por la atribución específica de facultades, de tal modo que no pueden los órganos de autoridad hacer más que aquello a que la Constitución los autoriza de modo expreso”.

En nuestra organización política de los tres Poderes, sólo el Legislativo y el Ejecutivo están investidos de poder de mando; el Legislativo manda a través de la ley, el Ejecutivo por medio de la fuerza material. El tercer Poder, que es el Judicial, carece de los atributos de los otros dos; no tiene voluntad autónoma, puesto que sus actos no hacen sino esclarecer la voluntad ajena, la del legislador, pues se contiene en la ley; está también desprovisto de toda fuerza material.

Como se sabe, dos sistemas principales realizan, de diferente manera cada cual, las relaciones entre el de los Poderes Legislativo y Ejecutivo: el sistema parlamentario y el sistema presidencial. En el primero, la actuación del Ejecutivo está subordinada a la dirección de las Cámaras; el mayor predominio de éstas da al sistema el nombre

de **parlamentario**. En el segundo, el Ejecutivo participa con independencia en la dirección política. El jefe del Ejecutivo designa libremente a sus colaboradores inmediatos, sin necesidad de que pertenezcan al partido predominante en el Congreso. Sus combinaciones han generado los semipresidenciales y los semiparlamentarios.

Según Tena Ramírez, el sistema, parlamentario presupone la existencia de partidos organizados y una alta educación cívica. Sin partidos fuertemente organizados, sin un respeto sumo para la opinión de la mayoría, el Parlamento comienza por los cambios frecuentes y desorientados en el Gabinete, que entorpece la labor del gobierno y termina en el de la violencia que destruye hasta las raíces el sistema. El parlamentarismo es cortesía cívica, tolerancia, discusión pública, tradición; “es, pues, sistema exótico en regímenes como el de México”. A pesar de todo, nuestro subsistema de partidos se va consolidando.

Conviene reconocer que las funciones de control pueden ejercitarse en dos modalidades, ya sea como resultado de la necesaria participación de dos órganos para la realización de un acto del Estado complejo, o bien como el control discrecional y unilateral de un órgano del Estado sobre otro. En la primera modalidad el control es recíproco y obligatorio, mientras que en la segunda es unilateral y facultativo.

AHORA, DUVERGER

Una siguiente delimitación del tema podría fundamentarse en la distinción entre los poderes de los parlamentos occidentales, formulada por Duverger, quien los distingue entre **tres** tipos: **delimitación, control e impulso**. Las facultades de delimitación se traducen en la función de definir los marcos en cuyos límites se ejerce el poder del gobierno, señalando básicamente como ejemplos las facultades legislativas y las facultades en materia de presupuestos. Sin embargo, la distinción formulada no admite una expresión tajante debido a que las facultades en materia fiscal pueden ser de delimitación, cuando se refieren a la aprobación del presupuesto, y de control, cuando tiene por función verificar que las erogaciones del Estado se hayan conformado con lo previsto en el presupuesto. De esta manera, el criterio del orden o de la secuencia con que se suceden los actos permite establecer cuándo se trata de un reto de delimitación y cuándo se trata de un acto de control, aun en el caso de que el mismo cuerpo ejercite los dos tipos de funciones.

Con Barquín Álvarez¹ podemos decir que la centralización de facultades en el Poder Ejecutivo y en la Federación fue la dirección que, en una especie de movimiento pendular, se

1 Barquín Álvarez, Manuel. *El control parlamentario sobre el Ejecutivo*; Revista Parlamentaria de Estudios Parlamentarios. Núm. 1, Instituto de Investigaciones Legislativas LIV Legislatura del Congreso de la Unión.

desplazó de la Constitución original a un presidencialismo cerrado, a fines de los años 20 y primeros de los 30; el retorno hacia un presidencialismo dominante se inició desde la segunda parte de los años 30, en unos aspectos, y en otros, en la década de los 70. En los 80 hubo avances, como las de añejas demandas del PAN (3º, 27 o 130), como también retrocesos neoliberales. Puede afirmarse que aún no regresa el péndulo que tenía en el proyecto de 1917.

Desde el maximato en que promulgó el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General hubieron de pasar varias décadas para que se generara un instrumento que diera mayor autonomía funcional al Legislativo, como ocurrió con la Ley Orgánica del Congreso General de 1979, la que da ciertas garantías de un mínimo de derechos a las minorías parlamentarias. La reforma constitucional de 1974 amplió las facultades de supervisión e investigación del Legislativo, permitiendo a las Cámaras citar a los secretarios de Estado y a los jefes de departamentos, así como a los directores y administradores de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. Posteriormente se llevaron a cabo reformas que permitieron a las Cámaras la integración de comisiones cuyo propósito sea investigar el funcionamiento de dichos organismos y empresas. Los controles del Legislativo a través de comparecencias e interpelaciones, por medio de comisiones de investigación, así como la responsabilidad de

los servidores del Estado, son instituciones que todavía esperan en el ejercicio democrático la prueba de su eficiencia. Los juicios políticos a los gobernadores de Tabasco y Yucatán serán inéditos definitorios.

TANTA SOCIEDAD COMO SEA POSIBLE

Salta a la vista que de las relaciones, controles y equilibrios verticales lo fundamental es una sociedad fuerte, una estructuración de personas y grupos intermedios que sean capaces de participar en la conducción de los asuntos públicos.

En síntesis, considero que para realizar un sistema equilibrado dentro de un Estado de Derecho se requieren tres condiciones esenciales:

- 1) El reconocimiento de la primacía de los valores políticos comúnmente admitidos: bien común, justicia, seguridad jurídica, paz, tranquilidad, democracia, libertad, con la consiguiente voluntad de someterse a ellos.
- 2) Un conjunto de técnicas y procedimientos que posibiliten esa sumisión. Los principios básicos a los que deben ajustarse esas técnicas y procedimientos se enuncian por Héctor González Uribe, uno de los primeros jóvenes que acudieron al llamado gomezmoriniano, así:
 - a) El reconocimiento de una ley fundamental que delimite las atri-

- buciones y competencias de los órganos del Estado, la que tendrá siempre la supremacía jurídica y a ella deberán ajustarse todos los actos de gobierno y de los gobernados. En ella se establecerán los derechos de la sociedad y los medios necesarios para alcanzar sus fines necesarios.
- b) El establecimiento constitucional de una serie de garantías o derechos subjetivos públicos para la persona humana, tanto individuales como sociales, que no pueden ser alterados o violados por ninguna ley o autoridad sin que constitucionalmente se incurra en el vicio de anticonstitucionalidad.
 - c) El reconocimiento estricto del principio de legalidad, que implica que ninguna autoridad podrá actuar en el ámbito de su competencia si no hay alguna ley o norma de carácter general que se lo permita.
 - d) La división y equilibrio fundamental de los poderes corporaciones, con un sistema de frenos y contrapesos, para evitar los abusos y extralimitaciones, de tal manera que se logre que el poder quede delimitado en funciones desde dentro de la organización institucional del Estado.
 - e) La participación de los ciudadanos en los asuntos públicos mediante un gobierno representativo, con organización electoral que permita controlar el poder desde afuera y legitimar en su origen a quien tenga la facultad de gobernar.
- f) El libre juego de los medios de información social que forman y canalizan la opinión pública y crean un ambiente de constante vigilancia de los actos los poderes públicos y de censura de las arbitrariedades.
 - g) El establecimiento de una serie de recursos administrativos y jurisdiccionales, por medio de los cuales se pueden modificar o anular los actos de los poderes públicos lesivos de los derechos fundamentales de los ciudadanos o que alteren el orden constitucional.
 - h) Procedimientos que tiendan a evitar ventajas y privilegios indebidos para individuos o corporaciones, mediante un régimen de igualdad legal; a prevenir abusos en el ejercicio del poder; a eliminar la arbitrariedad en las decisiones, y a crear la seguridad jurídica en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de las obligaciones, por medio de definiciones ciertas de lo que se puede hacer y de los que está prohibido.
- 3) Señalarle al Estado una tarea positiva de **servicio** de los valores fundamentales de la persona humana y del bien común de la sociedad. Debe establecerse un Estado de Derecho al servicio de la dignidad de la persona; la intervención

del poder público será para tutelar y promover los derechos, para realizar un progreso social, logrando un equilibrio de los derechos, compensando las desigualdades naturales y sociales y asegurando a todos el desenvolvimiento de su personalidad; esto es, un régimen de justicia social como función del Estado. La propuesta gomezmoriniana de reforma del Estado establece que debe procurar un orden que respete la libertad, la iniciativa y la responsabilidad de los ciudadanos, no sólo garantizando sus derechos y deberes, sino en cuanto esté abierto a una participación de todos en la vida pública y a una colaboración en la realización del bien común.

NUEVO PAPEL DEL CONGRESO

Volviendo al nuevo papel del Congreso Mexicano, ha implicado un cambio en la distribución del poder político y por ende, en el equilibrio y balances entre Poderes y niveles de gobierno. Esto implica un proceso de "aprendizaje" del propio Congreso para ser cada vez más un poder legislativo, para decidir por sí mismo así como para cooperar, ser autónomo y a la vez capaz de arribar a compromisos democráticos legislativos. Como se ha sugerido, se trata de un proceso mutuo de aprendizaje, y necesario, en México, para todas las instancias involucradas.

En ese marco, es posible que un tema que se ha debatido progresiva y crecientemente en el país, tenga que ver con la evolución deseable y factible del sistema mexicano hacía un sistema verdaderamente presidencial, o, de manera alternativa, más en dirección de un modelo semipresidencialista o semiparlamentario, como lo visualizaron Christlieb Ibarrola, o más recientemente, Estrada Sámano, en las clasificaciones y tipificaciones de Giovanni Sartori, ya clásicas.

Mucho de lo anterior, por supuesto, depende decisoriamente de la solidez, modernidad y sentido de responsabilidad de los partidos políticos mexicanos, como es el caso en cualquier otra sociedad política. Me parece debe señalarse que esta es una de las áreas que puedan dar base a cierta medida de preocupación y pausa; la evidencia y el análisis, ni de lejos parecen concluyentes todavía. Las diferencias de diverso tipo entre los tres principales partidos siguen siendo considerables, particularmente en el terreno de prácticas, valores y conductas democráticas.

Igualmente, debe tomarse muy en cuenta la activa existencia de una enorme y fortísima red de intereses económicos y políticos, formada a través de casi siete décadas de poder discrecional, que no consideraba estar obligado en verdad a rendir cuentas. ¿Hasta dónde están dispuestas a llegar las instancias de resistencia a los procesos de cambio? 1988 o 1997 podrían proveer buenas bases de reflexión y predicción y al mismo tiempo, el hecho es tam-

bién que se han llevado a cabo cambios substanciales, dentro o a pesar de todo ello. Tan fundamental como es y tan problemática como lo ha sido en conexión con lo anterior, la relación del Presidente Zedillo con los partidos políticos de ninguna manera es hasta ahora una cuestión claramente resuelta, dentro o fuera del propio Congreso.

Es por este tipo de razones, así como por la situación en la Cámara misma, que se ha mencionado la posibilidad de una suerte de embotellamiento o parálisis política, en que las cosas simplemente pudieran no caminar, como sucede con Chiapas o venía pasando con el FOBAPROA. Es por eso también, que llama la atención el hecho de que una iniciativa de hace un año, la del 2 de noviembre de 1997, no ha estado suficientemente en diversos ámbitos: La propuesta reiterada del Presidente Nacional del PAN Felipe Calderón Hinojosa, dirigida al Presidente Ernesto Zedillo, quien de inmediato respondió y aceptó entonces la posibilidad abierta por esa misiva, para renovar el diálogo hasta entonces interrumpido entre la Presidencia de la República y los partidos políticos, lo cual sería de consecuencia también para el Congreso. En la tensa situación antes descrita, tal iniciativa, incluidos sus posibles costos políticos, quizá ha representado un cambio para evitar el embotellamiento, y significó la creación de un nuevo hecho político en el tiempo presente de México.

Tanta responsabilidad han tenido los legisladores del PRI que al repliegue intencional del Ejecutivo Federal

no han sabido corresponder con imaginación, creatividad, sensación de futuro, para abrirse oportunidades de decisión, acotadas si se pudiera, al seno del Congreso.

Del lado del PRD la situación es en extremo contrario: multitud de visiones, valores y tradiciones encontrados, zancadilleados y excluyentes que no atinan a encontrar un mínimo de organicidad funcional: ese es su reto, convertirse en fuerza orgánica y la renovación de su dirigencia nacional, donde es probable que por primera vez no recaiga en un expriista es buena ocasión.

Los problemas, como se ha visto no se arreglarán con sólo no mencionarlos. No puede ser. Es fundamental que se establezcan factores objetivos que garanticen la estabilidad política y la certidumbre política para el futuro inmediato. El rescate bancario, las responsabilidades de los medios, el presupuesto, la transparencia electoral, las bases de política exterior, el problema financiero, la reforma fiscal, el auténtico federalismo, Chiapas... No por limitar la lista a lo urgente se reduce mucho, pero hay que hacerlo. Acordar la realización de reformas legales y medidas de política pública que requieren el concurso de las fuerzas políticas hoy en equilibrio legislativo. El establecimiento de la mesa de Coordinación Legislativo-Ejecutivo para acordar una Agenda Legislativa de consensos que de manera incluyente, equilibrada y eficazmente vaya generando acuerdos, marco que luego las comisiones dictaminadoras plasmen en dictámenes

viables, es otro paso en el desempantamiento.

Por otra parte, es importante que los partidos que se encuentran en mayor posibilidad de obtener la presidencia suscriban desde ahora acuerdos elementales que den claridad y certidumbre al futuro inmediato, y evitar así que la posibilidad de alternancia o de gobierno dividido se considere un factor de riesgo que ahuyente la inversión y dañe al país. La insistencia actual y actuante de Acción Nacional para buscar y encontrar entre todos los acuerdos fundamentales que le permitan al subsistema de partidos, al sistema político en su conjunto y al Estado Mexicano cumplir con su visión de siglo XXI es una convocatoria que a nadie debiera permitirle sentirse ajeno.

Por eso nos hemos comprometido en el impulso de esta nueva versión de Agenda Legislativa Nacional que ya incluye 16 asuntos prioritarios de consenso ha ser desahogados con la colaboración del Legislativo y el Ejecutivo: Reformas legales en materia de procuración de justicia penal y seguridad pública (recordando que las constitucionales ya han sido aprobadas); autonomía de los órganos defensores de los derechos humanos; modernización del método presupuestario y de rendición de cuentas públicas; creación de la Auditoría Superior de la Federa-

ción, solución del problema bancario y fortalecimiento del Sistema Financiero; instituciones de democracia semidirecta y de mayor participación ciudadana; reformas electorales pendientes (incluyendo segundas vueltas electorales para Ejecutivo y Legislativo federales y voto de mexicanos en el extranjero); reforma fiscal integral, incluyendo federalización fiscal; paz en Chiapas y derechos de los pueblos indígenas; fortalecimiento del municipio y de las entidades federativas; modernización del poder Legislativo; principalmente.

Que este país cuente con una asamblea de libre discusión que socialice la capacidad de diálogo entre los mexicanos, donde los asuntos públicos se traten en voz alta a la luz pública, ya es bien público útil; pero sí además genera otros bienes y evita males con definiciones oportunas y conducentes al bien del país, doblemente bueno. Porque su misión no es tanto gobernar, como equilibrar, contener y evitar más males al país. De ahí el valor de la renuncia de Guillermo Ortiz y de su consecuente juicio político, de la no aprobación del impuesto telefónico y de la reducción de gasto programable del gobierno, pero sobre todo de dejar atrás vanidades y conseguir todo lo que el país demanda sin perder ni el sentido del honor, ni el de la oportunidad, ni el del humor.

30 de noviembre de 1998