

DEMOCRACIA,
ENTORNO
INEVITABLE

La democracia a la luz de su práctica y su axiología, se ha concluido en apreciarla como un fenómeno histórico

en crisis. Sin embargo, debemos observar que el concepto de crisis lleva a conclusiones de carácter terminal, anticipando el colapso del sistema democrático occidental. Por ello, en términos conceptuales parece más conveniente aceptar que, en todo caso, existen diversas instituciones, prácticas y valores del régimen democrático que han llegado a su límite histórico y que están propiciando, incluso por necesidades de autoconservación, la transformación de este tipo de sistema político.

A las conclusiones apresuradas, hay que anteponer que los regímenes democráticos, por su naturaleza, se encuentran en transformación continua.

La democracia tiene que ser dinámica. Sólo el despotismo es estático, además de ser siempre igual a sí mismo.

En esencia, algunos de los principios de la democracia no han podido ser sostenidos objetivamente, y han generado un fenómeno de adaptación natural de los principios abstractos a la realidad o, como algunos autores conservadores la han llamado, está ocurriendo la contaminación de la teoría cuando ésta se obliga a someterse a las exigencias de la práctica.

El régimen democrático se identifica con un conjunto de reglas procesales para tomar decisiones colectivas, previendo y propiciando la más amplia participación de los interesados. Su expresión moderna es la de

Consideraciones generales sobre los aspectos que definirán el futuro Congreso mexicano

Martín Vera M.*

la democracia representativa, ya que se trate de un sistema de representación política o de una representación de intereses. Ambas manifestaciones son verificables en diversos casos de países con regímenes democráticos.

Las instituciones y normas de la democracia tienen una expresión legal y se fundan en un axioma: en la democracia sólo el poder puede crear derecho y sólo el derecho puede limitar el poder. Si se cumple este presupuesto, entonces hablamos de un gobierno de leyes, de carácter fundamental, donde aquéllos establecen no sólo lo que los gobernados deben hacer, sino la forma en que las leyes deben ser planteadas, siendo un conjunto de normas que obliguen a los mismos gobernantes, más que a los ciudadanos.

En un gobierno prototípico de leyes, como caracterización superior de la democracia, los propios legisladores son sometidos a normas ineludibles. Pero esto sólo es

*Politológico. Secretario Técnico de la Diputación Federal Mexiquense.

posible si quienes ejercen los poderes en todos sus niveles pueden ser controlados en última instancia por los detentadores del poder último, que son los individuos específicos. En ese sentido, la doctrina democrática sí expresaría su naturaleza liberal y democrática.

Hasta hoy, el modelo ideal de una sociedad democrática ha sido el de una sociedad centripeta. La evolución de este modelo político en la sociedad industrial moderna ha creado un sistema centrífugo, que no tiene un solo centro de poder, aquel que definiera Rousseau, sino muchos, adquiriendo conforme se amplían y fortalecen su sociedad civil, sus partidos, organizaciones y cámaras el carácter de una sociedad policéntrica o poliárquica.¹

En términos históricos, el modelo de Estado democrático basado en la soberanía popular, a idea y semejanza de la soberanía del príncipe, fue el prototipo de una sociedad monista. La sociedad real que deben encarar hoy los gobiernos democráticos es pluralista.

Ése es el contexto que explica la transformación de la democracia. Ante la vejez de normas e instituciones que fueron construidas para ejercer el poder de manera vertical y concentrada, ahora el Estado tiene el reto de subsistir y mantener su legitimidad a partir de crear los mecanismos legales e institucionales para abrir los espacios de decisión política a actores que anteriormente funcionaban de manera pasiva o subordinada. El Estado tiene que dar cauce e institucionalizar la irrupción de factores, como la sociedad autogestionaria, órganos judiciales demandantes de autonomía plena y la búsqueda de los parlamentos de acrecentar sus facultades y peso político.

Hay pues, en la sociedad moderna, una nueva y más amplia correlación de fuerzas entre los actores e instituciones tradicionales

y los nuevos que surgen de una sociedad cada vez más organizada.

El triángulo fundacional y funcional de la democracia son los valores, las normas y las estructuras de autoridad. Es decir, como señala Leonardo Morlino,² son la legitimidad, las reglas del juego y las instituciones políticas, en un equilibrio que permite que funcione un régimen de manera armónica y consecuente.

Cuando se resquebraja alguno de esos tres factores, el sistema democrático entra en una coyuntura crítica que motiva casi siempre, un proceso de transición política. Los factores para que esto ocurra pueden ser externos o internos y puede variar el número de causas y de agentes políticos que impulsen dicho cambio. En todo caso, por su importancia en el sistema, el papel central de una transición lo desempeña el Congreso, los partidos políticos y las organizaciones civiles con mayor capacidad de expresión y representación.

Cuando un sistema político cuenta con esos actores y condiciones con un consenso básico para alcanzar un cambio concertado, se inicia la transición democrática pactada.

LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA MEXICANA

En el caso de México, la transición de una democracia limitada a una consolidada, se opera en tres planos. En primer lugar, como consecuencia de diversos avances políticos que datan desde 1917. Después de 107 años de conflictos y revueltas, el logro de la Constitución vigente fue el primer paso para entrar a lo que en 1929 se llamó un régimen de instituciones y de leyes, como mecanismo principal de transmisión pacífica del poder.

Desde entonces se han acumulado derechos políticos importantes, como la reduc-

ción de la edad para votar y para ser elegible, el voto a la mujer, entre otros. Además, se ha realizado un proceso continuo de transformación estructural del sistema político y electoral, a partir del reconocimiento a los partidos políticos, continuando con la reforma política de 1974 que abrió las cámaras a la representación proporcional y amplió el número de diputados. Otra etapa importante fue la Reforma Municipal de 1982, que pluralizó los cabildos en los ayuntamientos.

Otra reforma, la de 1994, dio autonomía y un carácter ciudadano al Instituto Federal Electoral, creó medios de impugnación y promovió la cuestionada, y en periodo de prueba, representación proporcional en la Cámara de Senadores.

Otro momento importante de evolución política se da en 1996, con el establecimiento de condiciones más equitativas en el acceso a los medios de comunicación para los partidos, también en el sistema de financiamiento, en el reconocimiento legal a las asociaciones políticas nacionales y el traslado del tribunal electoral al ámbito de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.³

Todas esas etapas han probado la capacidad de adaptación y readaptación del régimen político, para generar nuevas normas y permitir nuevos actores en el proceso político.

El segundo plano lo constituye la reforma estructural, que realizan los actores políticos como producto de la evolución social. Es decir, la mayor participación y organización ciudadana ha inducido cambios, aceptados o no por los marcos institucionales y los actores del sistema.

El tercer plano, lo constituye la reforma negociada, a través de diversas mesas de concertación a lo largo de este sexenio y que se han propiciado sobre todo, en asuntos de coyuntura y en elecciones más transparentes.

Sin embargo, este mecanismo ha propiciado el inicio de reformas legales y la perspectiva de la denominada reforma del Estado. Aunque podemos señalar que su efecto más relevante ha sido enriquecer la cultura política y la conciencia democrática, manifiesta sobre todo, en la exigencia social de cambio.

EL LEGISLATIVO EN LA REFORMA DEL ESTADO

El acuerdo básico de negociar una transición democrática ha llevado a que el Congreso de la Unión y el Poder Ejecutivo, convenieran una agenda de temas que, a través de la legislación, modifique aspectos sustantivos del sistema político y económico, o inserte en la norma los procesos de cambio que se desarrollan en la sociedad.

Los temas de esa agenda son los relativos a los Derechos y Cultura Indígenas; Justicia y Seguridad Pública; Autonomía de la Comisión Nacional de Derechos Humanos; Protección Ecológica; Reforma Laboral; Responsabilidades de Servidores Públicos; Política Económica de Estado; Federalismo y Fortalecimiento Municipal; Sistema Financiero; Órgano Superior de Fiscalización; Paquete Presupuestal y Cuenta Pública; Reforma Fiscal Integral; Derechos de los Jóvenes; Asuntos Electorales; Comunicación Social y Fortalecimiento del Poder Legislativo.

Aunque es una agenda que puede parecer excesivamente amplia, todos constituyen puntos importantes para el desarrollo del país. Sin embargo, sólo algunos representan una modificación de la forma de Estado o cuando menos de su sistema político. Por ello es que, en particular, sobresale la reforma del Poder Legislativo.

Aun cuando el proceso democrático tiene contenidos de carácter económico y social, no se debe perder de vista el contenido estrictamente político, ya que la esencia de la democracia política es la efectividad del voto y la eficacia y operatividad de la representación.

En ese sentido, las modificaciones a las normas, prácticas e instituciones del Congreso, deben situarse en el propósito de apoyar el proceso de transición a una democracia consolidada; es decir, una democracia fundada en el pluralismo y la inclusión de contrarios, con normas para dirimir institucional y pacíficamente el conflicto.

Además, debe tenerse muy claro el rumbo y sentido de la reforma del Congreso, que impactará el sistema de división y equilibrio de poderes. La pregunta es ¿presidencialismo o parlamentarismo? Es decir, si se evoluciona hacia una forma de presidencialismo cooperativo, fundado en el equilibrio de poderes, o hacia alguna forma de sistema parlamentario.

Por nuestra ubicación geopolítica, así como por nuestra particular tradición cultural e histórica, podemos suponer que la opción de un sistema parlamentario está desechada en el futuro inmediato. Ineludiblemente. El debate de los partidos y analistas, algunos destacados internacionalistas como Giovanni Sartori,⁴ recomiendan atender la viabilidad de un régimen semipresidencial. Fundamentalmente para hacer que el jefe del gobierno, una figura diferente a la del presidente, sea responsable políticamente ante el Congreso. Esta fórmula permitiría que el Congreso pudiera deponer legalmente al gobierno, si éste incurre en excesos o insuficiencias. Pero ninguna fuerza opositora aceptaría que eso también abra paso a la facultad recíproca, para que el gobierno pueda disolver al Congreso.

Ir al fondo de la discusión, encontramos que el objetivo real y común a todas las fuer-

zas políticas es fortalecer al Congreso, más que el propósito de establecer un régimen parlamentario.

En un escenario planteado con objetividad académica e histórica, que atienda a dos siglos de historia legislativa y política, difícilmente puede considerarse con viabilidad un régimen de esa naturaleza, como no lo sería tampoco el planteamiento de un sistema unicameral, cuando la tendencia demuestra que se pretende, y es posible, fortalecer al Senado, no suprimirlo.

En esos términos, las siguientes son algunas de las variables que necesitarían revisarse y considerarse en una reforma amplia y de largo plazo del Congreso mexicano. Ellas corresponden al modelo político vigente que es el de un régimen presidencial. Su reforma propiciaría equilibrios más reales y sólidos, así como el restablecimiento del Legislativo y del Judicial, como auténticos poderes de un Estado democrático, de acuerdo con la gran aportación universal del sistema de división de poderes. Poderes no antagónicos, porque el Estado es, axiológica y políticamente, arena de conciliación civilizada del conflicto, pero sí diferenciados y constructores de los acuerdos fundamentales para el desarrollo.

ASPECTOS CENTRALES DE LA REFORMA DEL PODER LEGISLATIVO

Dichos elementos podemos clasificarlos en dos grandes líneas: políticos y técnico-legislativos. En primer lugar, nos referiremos a los factores del sistema político que se reflejan en el trabajo parlamentario y que es necesario modificar para avanzar en el sentido de su autonomía y fortaleza:

1. La profesionalización política. La evolución de la sociedad industrial está elevando el grado de capacidades técnicas necesarias para ejercer la administración pública y operar las instituciones de gobierno. El mayor desarrollo de estos aspectos en el Poder Ejecutivo, ha tenido en desventaja al Legislativo. La capacidad de generar información y de realizar iniciativas de ley con contenidos técnicos más específicos, ha subordinado tradicionalmente el trabajo legislativo. Hasta estos años el Congreso, en particular la Cámara de Diputados, ha iniciado acciones para lograr su independencia de información y de apoyo técnico, con recursos propios, como es el caso de la incipiente creación de la unidad de estudios de finanzas públicas, aprobada en noviembre de 1998 y que se encuentra en proceso de integración.

Para citar un ejemplo de la importancia que tiene la autonomía técnica, podemos mencionar el caso del Congreso norteamericano, el cual obtuvo esa independencia respecto de los órganos de la administración pública hasta 1972 con la creación del servicio de información legislativa, la oficina del presupuesto y el servicio de biblioteca. A partir de ello, su avance técnico-legislativo ha sido sobresaliente, fortaleciendo el poder político con mayor capacidad legislativa del Congreso.⁵

En ese sentido, es necesario que la profesionalización del Poder Legislativo se base en órganos técnicos, en personal adecuado y en un nuevo esquema de integración parlamentaria. Es decir, hay que pensar en modificar las fuentes y los procesos de reclutamiento de los legisladores, para elevar el nivel de formación académica, la solidez intelectual acerca de los asuntos de Estado y lograr mayor eficacia e independencia.

Los diputados y senadores no deberían ser mayormente originarios de sindicatos, cámaras empresariales y otro tipo de expresiones sectoriales y corporativas, ni a través del sistema de cuotas. Es necesaria una expresión territorial y poblacional más genuina y cualitativa. Además de que en muchos asuntos el legislador, de esta manera, es juez y parte, divide su tiempo e intereses en actividades diferenciadas, demeritando el trabajo legislativo.

2. Reelección. Este tema se ha presentado en la discusión pública a partir de una presumible búsqueda de la profesionalización legislativa. Sin embargo, a pesar de que no es ajena a una mayor autonomía y al establecimiento de un proceso de "selección natural", para que sobrevivan los más aptos y eficaces en la representación y capaces de mantener una comunicación adecuada con los electores, requiere analizar otro aspecto. Éste es el de la cultura política actual de la mayoría de la población –al menos de la que representa la mayor proporción electoral– y la cultura proselitista predominante de los partidos.

Actualmente, un alto porcentaje de votos de todos los partidos se obtiene por sistemas clientelares. Los partidos y candidatos obtienen muchas adhesiones en la forma equivalente a una contraprestación por beneficios materiales, que van desde casas y departamentos, con créditos de interés social, hasta bienes electrodomésticos, despensas, etcétera, incluyendo eventos de tipo escolar, desayunos y en las formas más diversas e ingeniosas, de acuerdo con las regiones, estados y municipios.

Luego entonces, para evitar vicios de origen y el arraigamiento de nuevos y viejos cacicazgos políticos, lo conveniente para la reelección legislativa, sería esperar un momento de mayor evolución política o crear "candados",

para que las formas de asegurar la reelección de legisladores fomente una cultura, donde la relación ciudadano-legislador se funde en temas y responsabilidades de carácter legislativo y político. Sólo así esta figura fortalecerá al Congreso, en el sentido del desempeño de sus atribuciones constitucionales.

3. Plebiscito y referéndum. Aunque en términos absolutos, estos medios de consulta contradicen el sistema de democracia representativa, estableciéndose en términos y casos muy específicos, tal como en el caso de las reformas constitucionales, puede fortalecer las tareas del Congreso. Hay que recordar que el plebiscito ha sido más utilizado por sistemas autoritarios y dictatoriales y que presentan medios de consulta limitadas, costosos de operar y abiertas demasiado a influencias predominantemente partidistas y electorales.

Sin embargo, eludiéndolas como mecanismos de decisión irreconvenibles, su establecimiento, limitado y sin constituir mandatos imperativos plenos, podrían aumentar la legitimidad y el peso de la legislación, sobre todo aquella que modifica el pacto social, la organización o principios del Estado en su conjunto.

4. Segunda vuelta electoral. Este sistema, en el fondo, fortalecería al Poder Ejecutivo y constituiría un elemento extraño en un sistema presidencial, ya que se utiliza en regímenes semipresidenciales y parlamentarios. De establecerse, aumentaría el peso político del presidente, el cual tendría más capacidad para influenciar el trabajo legislativo.

Su establecimiento, en todo caso, dependería de la modificación de fondo del sistema de equilibrios de poderes, hacia otro régimen político.

5. Proceso presupuestario. Su reforma sería de la mayor trascendencia al abrir la

posibilidad de discutir ramo por ramo el presupuesto federal. Con más tiempo y capacidades técnicas, aun en el periodo de su ejercicio, se fortalecería totalmente al Congreso.

Independientemente de la secuencia técnica de discusión ingresos-egresos, el que el Legislativo le dedique mayores haras legislativas, lo abra a las diferentes comisiones, con revisiones periódicas en el año fiscal y aumente su poder de aprobación general, por rama, partida y programa, significaría una distribución radical del mayor poder político, que es el de la determinación de los gastos públicos.

Cabe mencionar que justamente en la cuna del parlamentarismo, Inglaterra, el poder del parlamento realmente se consolida, a partir del hecho de que éste le quitó el "poder de la bolsa" a la Corona.⁶

6. Fortalecimiento jurisdiccional. La fuerza del Congreso también irá en proporción de su poder para reclamar la responsabilidad política y jurídica de los funcionarios públicos. Para ello, deberán revisarse las causas, requisitos, proceso y universo aplicable, de figuras como el juicio político y el juicio de procedibilidad, para alejarlos de la manipulación electoral y puramente partidista.

A su vez, es necesario resolver las lagunas legales, como el caso de empate en los dictámenes de la comisión correspondiente, a partir de su integración, para que no sea número par el de sus miembros, así como la obligación de que la Subcomisión de Dictamen Previo conozca en primer término, que las acusaciones no tengan motivos de persecución, venganza o revanchismo político, garantizando que se respete la naturaleza de la inmunidad parlamentaria.

7. Relación con grupos de interés. La tendencia política del Congreso, en la medida en que se fortalece, es establecer negociacio-

nes directas con los variados grupos económicos y sociales, los que antes sólo acudían a las oficinas del Poder Ejecutivo. Se aventura que en la medida en que se fortalece e independiza el trabajo legislativo, se introducirá el sistema de *lobbismo*, similar al que funciona en el Congreso de los Estados Unidos. Sin embargo, sería importante cuidar que esto no signifique el paso de un sistema de democracia representativa, a una democracia de intereses. Es decir, no pasar de una república a una forma de estamentocracia, en donde el poder político depende de la cantidad de poder económico acumulado. En un país de graves contrastes sociales, esto es altamente riesgoso.

Por otro lado, ello requeriría un nuevo equilibrio entre el peso de los partidos, sus diputados, senadores y grupos parlamentarios, con una mayor fuerza para las comisiones, para que éstas tengan capacidad de resolución en sus negociaciones con los grupos, sin dejar todo a la consulta con sus partidos y grupos parlamentarios, como ocurre hasta ahora. Sólo así los grupos sociales tendrían confianza en los órganos del Congreso.

Por otra parte, en la reforma del Poder Legislativo, superando la estrechez de sus viejos ordenamientos, a través de reformas a su Ley Orgánica y el reglamento interior, es importante considerar al menos los siguientes elementos, de orden técnico-legislativo.

1. Legislación y administración. A la fecha, ambas funciones están mezcladas, se confunden y frecuentemente se contaminan una a la otra. Los proyectos de reforma, sobre todo del PRI y del PAN, pretenden separarlas. Aquél en dos ramas distintas y éste en dos vertientes a partir de un mismo tronco. El primero con dos secretarías generales: una de asuntos parlamentarios y otra de adminis-

tración. El PAN con un Secretario General, del que dependan un Subsecretario de Asuntos Legislativos y otro de Administración.

Para evitar esa frecuente confusión entre asuntos administrativos y cuestiones legislativas, así como su utilización selectiva, es vital para fortalecer al órgano legislativo diferenciar y normar adecuadamente ambas áreas.

2. Comisiones legislativas. En el caso del Congreso mexicano, las cámaras dependen excesivamente del sistema de partidos. De ahí que predomine la disciplina partidista, antes que el carácter de representantes de la nación que tienen los legisladores, tanto para el voto como para el debate y sus expresiones públicas. El mandato de partido es imperativo y sanciona con rigidez el voto y las opiniones que van en contra de él. Es inadmisibles que en el umbral del siglo XXI existan casos de reconversión y expulsión de los partidos, a legisladores que opinan en contra de resoluciones y posiciones sostenidas por sus comités directivos nacionales.

En consecuencia, como una condición de madurez, independencia y evolución es necesario garantizar la inviolabilidad del voto, o el voto de conciencia, así como una redistribución de poder entre los grupos parlamentarios, la comisión de gobierno, la mesa directiva y las comisiones legislativas, privilegiando la colaboración, más que la sujeción hacia los partidos.

Las comisiones legislativas no tienen representación en las decisiones fundamentales del Legislativo. En la LV Legislatura se tiene el antecedente de que existió una conferencia de comisiones, que podría reasumirse como una forma de organización interna incluyente para que las comisiones determinen, por su naturaleza, asuntos de la importancia del calendario legislativo, la agen-

da de sesiones, órdenes del día y contenido de debates, presupuesto de la Cámara y presupuesto de las diferentes dependencias y de programas de la administración pública. Así, contribuirán a fortalecer al Congreso, dinamizar su estructura y ampliar sus mecanismos de resolución política.

3. Mesa directiva. La mesa actual, electa mensualmente, es meramente protocolaria. No tiene facultades reales y el sistema rotatorio a través del cual cada uno de sus cinco vicepresidentes y el presidente se rotan la conducción de las sesiones, hace que apenas puedan dirigir una sesión de trabajo en ese periodo.

La falta de tiempo para el aprendizaje y el desconocimiento de la Ley Orgánica y el reglamento, llevan a errores frecuentes en la conducción de las sesiones y en la integración y conducción del trabajo legislativo.

Por otro lado, la mesa directiva de la Cámara de Diputados es muy grande. Se compone de catorce personas, cuando en otros países es menor.

Hay estudios de parlamentarismo comparado, donde se concluye que las mesas directivas que duran en promedio un año, contribuyen a un mejor desempeño del Poder Legislativo.⁷ Por ello, adquieren poder moral y jurídico, además de una integración y un funcionamiento menos partidista, que coadyuva a la gobernabilidad del órgano parlamentario.

En el caso mexicano, definitivamente es conveniente tener una mesa directiva con la suficiente autoridad para determinar el orden del día y el curso de los debates, así como para tener mayor control del proceso legislativo. Podría existir un presidente en funciones por un año, con un carácter de mayor imparcialidad, dándole profesionalismo y mayor

respeto al Poder Legislativo, así como con una mesa más pequeña.

4. Comisión de gobierno. La no integración de la gran Comisión, órgano unipartidista, fue suplida por la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, con los avances de su pluralidad y el voto ponderado. Sin embargo, ha asimilado las funciones administrativas y legislativas en forma casi absoluta. Determina prácticamente todo: calendario, agenda, orden del día, curso de las iniciativas, presupuesto interno, nombramientos, gastos, etcétera. El debate que debería realizarse en el pleno, se lleva a cabo dentro de esta comisión y a la asamblea sólo se le deja la fijación de posiciones previamente acordadas y el voto, también previamente negociado.

Concordantemente con una mesa directiva con mayor poder en materia legislativa, la comisión de gobierno debería limitarse a negociar cuestiones de carácter político y a coadyuvar con la mesa. Ello revitalizaría a la asamblea plenaria e institucionalizaría el fenómeno de la pluralidad y el acuerdo a través de esta comisión.

5. Niveles legislativos. Es necesario diferenciar el tipo de asuntos que deben conocer la comisión de gobierno, las comisiones y la asamblea, y señalando en qué casos cada nivel tiene capacidad de decisión. Es el caso de algunas denuncias que no es necesario que se conozcan en el pleno. Otro caso es el de la comparecencia de funcionarios, que ha probado ser más productiva al nivel de comisiones. Otro caso común es de los "corcholatazos", ya que los permisos de trabajo en embajadas extranjeras y el uso de condecoraciones otorgadas por gobiernos extranjeros a ciudadanos mexicanos, pueden resolverse en comisión o mediante afirmativa ficta.

6. Servicio civil. El Congreso necesita pronto de un sistema profesional propio y fuerte. Éste debe abarcar las ramas administrativa y legislativa. Debe ser imparcial, integrarse por concursos de oposición y con sistemas de actualización y capacitación permanente. Sus remuneraciones deben ser suficientemente altas y contar con las prestaciones y el escalafón, que garanticen seguridad y reconocimiento al esfuerzo y el interés por servicios profesionales de calidad.

Por otro lado, el servicio civil requeriría ser reconocido como parte indisoluble del proceso legislativo. Esto, a fin de que antes de votarse un proyecto, se determinen por trámite obligado, su técnica, contenido, se realice un descartamiento de alternativas, se busque la reducción de costos y la maximización de beneficios, se evalúe su constitucionalidad, su coherencia con la legislación correlativa, y se proyecte el cálculo de su impacto político, social y económico. Sólo así debería determinarse su procedencia para dictaminarse y el orden y prioridad de su discusión.

Adicionalmente, con ello se beneficiaría la memoria institucional y la continuidad de acciones. Hasta ahora ha sido común la pérdida de información y archivos, porque cada tres años se renueva el personal profesional en un 90 por ciento. De legislatura a legislatura se repiten iniciativas, foros y acciones, además de que propósitos útiles e importantes se pierden por la renovación trianual casi absoluta.

7. Educación y capacidad legislativa. La actividad política es un proceso continuo de aprendizaje personal e institucional. Finalmente, la adopción de reglas y procesos que generen nuevas prácticas e instituciones parlamentarias operará en función de la asimilación que logren de sus reformas las institucio-

nes externas al Congreso, la sociedad, los legisladores y el personal civil que lo integra.

Por ello, aunque no son descartables los modelos parlamentarios de otras naciones, sólo deberían asumirse e institucionalizarse, aquellos que mejor correspondan a la cultura democrática y política particular de México.

El fortalecimiento del Congreso debe beneficiar nuestro sistema democrático y ser un eje de su transición hacia la consolidación de una normalidad democrática. Por ello, deberá producir un nuevo equilibrio de poderes que, sin caer en el conflicto paralizante, cuente con instituciones más independientes y con mejores capacidades técnicas y políticas, pasando de un sistema típico presidencialista a uno presidencial, constitucional, republicano y representativo.

Aproximadamente a una conclusión, podemos afirmar que el avance de la transición a la democracia requiere abrir espacios a más actores políticos. El Ejecutivo, al ser unipersonal y ejercerse monóticamente, no ha permitido esas expresiones. En consecuencia, la democracia del nuevo milenio requiere un sistema político con un Congreso renovado, y sólo a partir de su fortaleza y eficacia política y administrativa se podrá relegitimar a la división de poderes, como la fórmula adecuada para conducir las grandes decisiones públicas.

La democracia no pasa por el debilitamiento de un solo poder o por el predominio de otro. Requiere nuevos equilibrios y contrapesos entre los tres poderes, ya que sólo así es viable el Estado democrático de derecho y un sistema que se base, fundamentalmente, en el gobierno de las leyes.

La tendencia contemporánea a consolidar las leyes y los contrapesos de poder como fórmulas de convivencia política civilizadas, en medio de la complejidad social que hoy

prevalece, hace del Congreso un eje del cambio a la democracia plural que empuja una sociedad protagónica y que reasume, para sí, el mandato original de la soberanía política del Estado.

BIBLIOGRAFÍA

1. BOBBIO, Norberto, *El futuro de la democracia*, México, FCE, 1986, pp. 17-20.
2. MORLINO, Leonardo, *Cómo cambian los sistemas políticos*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985, pp. 37-39.
3. CASTELLANOS, Eduardo, *La reforma electoral de 1996*, México, Centro de Investigaciones Jorge L. Tama-
yo, 1998, pp. 125-246.
4. SARTORI, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada*, México, 1997, pp. 201-203.
5. ROBINSON, H.W., "La Integración Plural del Congreso, requisito para la actualización de sus funciones", en *Quorum*, año VII, núm. 61, julio-agosto de 1998.
6. DEUTSCH, W., Karl, *Política y gobierno*, México, FCE, 1976, pp. 233-235.
7. CANSECO GÓMEZ, MORELOS, *Conferencia Dictada en el Instituto Nacional de Administración Pública*, México, 14 de agosto de 1998.