

La redefinición del Congreso

Diputado Carlos Medina Plascencia*

La conclusión de ciclos temporales siempre ha sido oportunidad de reflexión sobre el pasado y el futuro. Desde que la humanidad dio cuenta con diversas formas de contar el tiempo, el transcurso de los días, meses y años, se ha visto fascinado por los efectos que el cambio le depara. No ha sido gratuito que cada fin de siglo o milenio despierte los más diversos sentimientos: temores, esperanzas, etcétera. En la antigüedad el agotamiento del calendario secular era visto como un presagio del fin del mundo. No obstante lo anterior, en la era moderna, específicamente a fines del siglo pasado la situación fue diferente. Con el surgimiento del positivismo, fundamentado en la sistematización del método científico, el siglo xx fue visto por la humanidad, y sobre todo por los hombres de ciencia, con gran optimismo. Se creía que el siglo que está culminando se caracterizaría por el desvelamiento de todos los secretos de la naturaleza. Se pensaba que el avance científico y tecnológico así como el la eliminación de creencias religiosas serían las condiciones ideales para un progreso material irrefutable.

En los umbrales del siglo xxi podemos decir, con conocimiento de causa que en gran parte nuestros antecesores positivistas se equivocaron. Efectivamente, nadie puede negar que en este siglo la ciencia y la tecnología sorprendieron a la humanidad con avances impresionantes. El hombre caminó sobre la luna, se encontró la cura para muchas enfermedades propiciando la longevidad de la especie, se han descubierto nuevos planetas y nuevos microorganismos. El campo de la biotecnología ha dejado perplejas a las comunidades filosófica, religiosa y jurídicas con procedimientos como la clonación, el descubrimiento del genoma humano con todas sus implicaciones terapéuticas. El campo de las comunicaciones no ha quedado rezagado. Además de fenómenos como el Internet, la capacidad generadora de información es apabullante:

El mundo ha producido en 30 años más información que en el transcurso de los 5,000 años precedentes... Un solo ejemplar de la edición dominical del *New York Times* contiene más información que la que durante toda su vida podía adquirir una persona del siglo xvii.

23

* Diputado Federal, coordinador de la fracción parlamentaria del PAN, integrante de la Junta de Coordinación Política de la LVII Legislatura.

Por poner un ejemplo, cada día, alrededor de 20 millones de palabras de información técnica se imprimen en diversos soportes. Un lector capaz de leer 1,000 palabras por minuto, ocho horas cada día, emplearía un mes y medio en leer la producción de una sola jornada, y al final de ese tiempo habría acumulado un retraso de cinco años y medio de lectura...

En el ámbito político y en el económico también se han dado avances notables. La tendencia hacia universalización de la democracia es una prueba de ello.

Sin embargo, este siglo también será recordado por hecho que francamente ponen en tela de juicio el triunfo de la racionalidad. Muestra de lo anterior son dos guerras mundiales con varios millones de muertos, cientos de conflictos armados que no cesan y que tienen su origen en cuestiones raciales, económicas, religiosas, la pobreza endémica de tres cuartas partes de la población mundial, el renacimiento de fanatismos de toda laya, la contaminación con todas sus consecuencias, entre otros hechos innegables.

En materia económica, se asiste al final del milenio, a la implantación de un sistema único, caracterizado por la universalización de la competencia. Lo anterior seguramente provocará reacciones que todavía no logramos vislumbrar. Lo cierto es que la pobreza que se cieme alrededor del orbe no encuentra respuesta satisfactoria en el sistema de libre mercado puro y que por lo tanto los líderes políticos y los especialistas deben concentrarse en la producción de nuevos planteamientos que tengan como finalidad la instalación de una época en la que, sin minar la eficiencia, se produzca un piso de bienestar sustentable y digno para los más necesitados.

Al tocar estos temas en una coyuntura temporal de cambio de siglos y milenios es difi-

cil evitar la grandilocuencia, por lo que daremos paso al análisis de la institución congresional tratando de enfocarnos al caso mexicano y la transición política que nos ha tocado vivir.

El Poder Legislativo es la pieza más sofisticada que la inteligencia política del hombre pudo haber creado a lo largo de su historia. Todo parlamento que se respete y que proyecte el ideal para el que ha sido constituido tiene como atributo fundamental el integrar en su seno la diversidad de puntos de vista, valores, principios, intereses y opiniones que conforman el complejo entramado de la sociedad. Una de las cualidades del sistema de representación es precisamente la armonización de las diversas perspectivas que sobre la cosa pública se llegan a desarrollar en toda sociedad. Por esta razón el parlamento no sólo es pieza política fundamental de la modernidad, sino también un aparato social indispensable para encauzar la diversidad de expresiones del conglomerado humano. El Congreso es el estabilizador de las energías sociales. Sin éste se produciría un disparo hacia expresiones antagónicas como son el autoritarismo o un desorden anárquico, provocado por el desbordamiento de los intereses en el que el del más fuerte seguramente tendería a prevalecer.

En nuestro país, la tradición autoritaria que imperó durante siete décadas inhibió la participación democrática de los diferentes grupos que conforman la nación, dando como resultado un diseño parcial y faccioso de la de las diversas instituciones públicas, incluido el Poder Legislativo, provocando con ello un lento progreso de la reforma del Estado.

El largo y honroso historial parlamentario del PAN ha tenido como su objetivo fundamental el conseguir que el Poder Legislativo deje de ser un órgano al servicio del Ejecutivo. Se ha entendido, desde la perspectiva de dicho partido,



que la misión fundamental del Congreso incluye precisamente la crítica, el control, el acotamiento de los excesos a los que se presta, de manera inevitable, el ejercicio del Poder Ejecutivo.

Desde Aristóteles hasta el pensamiento liberal de Locke y Montesquieu, ha existido la idea de controlar el Poder mediante su división, no sólo como una forma de obtener una separación funcional de competencias, sino también como garantía de control o autocontrol del Poder, que evita desbordes y asegura el imperio de la ley y la libertad de la persona humana.

Es impensable una democracia moderna sin división del Poder, ya que ésta permite al Estado cumplir con mayor eficacia sus funciones estableciendo un verdadero sistema de pesos y contrapesos y con el debido respeto de los derechos de los ciudadanos. Estos poderes deben estar en un plano de igualdad, no puede existir uno superior a otro. De este equilibrio depende el desarrollo pleno del país.

La Cámara de Diputados aceleró su transformación en 1988, cuando por primera ocasión el partido oficial dejó de obtener dos tercios en la conformación de la misma. Este proceso se intensificó en la LVII Legislatura, en la que ninguna fuerza política cuenta con la mayoría absoluta. Lo anterior nos ha llevado a vivir los beneficios y dificultades de la transición democrática. Esto obviamente significa un adelanto considerable del Poder Legislativo, pero también un reto que implica desarrollar a plenitud las facultades establecidas en la Constitución.

En este entorno cobra especial relevancia el soporte jurídico e institucional sobre el que se construya el pluralismo. Si una de las características que debe suponer el ejercicio del Poder Ejecutivo tiene que ver con el valor de la eficacia administrativa, en un sistema democrático debe reconocerse como valor esencial del Poder Legislativo al pluralismo, con todas sus

consecuencias. En este sentido causan extrañeza algunas expresiones que exigen al Legislativo que actúe de manera expedita, siendo que muchos procesos legislativos (y no hablamos sólo de producir leyes) requieren de tiempo suficiente para elaborar consensos, sobre todo cuando se parte de ideas del Estado y la economía discrepantes. Por supuesto que lo anterior no obsta para exigir una depuración de dichos procesos a fin de alcanzar un grado de ordenamiento superior. Esta asignatura ha sido emprendida por la LVII legislatura y en buena medida se ha progresado. Sin embargo reconocemos que todavía queda mucho por hacer.

La diversidad de opiniones y puntos de vista debe ser preservada como un bien en sí mismo. El pluralismo implica generar una opinión pública informada y participativa. En México no podemos ni debemos aspirar a la homogeneización o unanimidad. Debemos entender que el nuestro, es un país con diversidad de intereses e ideologías que hacen imposible el alineamiento de una sociedad. La pluralidad exige como virtud esencial a la tolerancia, es decir, al trato cívico y respetuoso. Implica apreciar y evaluar en los otros lo que es valioso y pertinente.

El pluralismo y la tolerancia son presupuestos de carácter ético y político cuya observancia garantiza la convivencia en un régimen democrático y permiten la solución pacífica de los conflictos, la ausencia de la violencia institucional y la disposición de los actores políticos para establecer acuerdos. Uno de los saldos más favorables en lo que va de la presente legislatura se ha dado precisamente en el terreno del cultivo de la tolerancia. Se debe advertir que ésta no puede ni debe ser un hipócrita intercambio de pareceres sin que los interlocutores se manifiesten prestos a la colaboración y a la distribución de responsabilidades. Lo contrario

no sólo es la negación de la tolerancia, sino de la propia idea democrática.

A la legislatura que corre, le tocó dar el cerrojo al siglo xx pero también le ha correspondido plantear los objetivos y retos de un Congreso efectivamente funcional. De esta manera se han conseguido diversos frutos y experiencias. Algunos de estos son muy concretos y han adquirido una formalidad constitucional y legal, otros se inscriben más bien en el terreno de la maduración política del país.

Un ejemplo trascendente de lo anterior es la aprobación de la creación de la Entidad Superior de Fiscalización que tendrá como finalidad la supervisión autónoma del ejercicio presupuestal de los tres poderes y de los organismos autónomos del estado.

Otro de los avances que implican un avance en la materia es el paquete de reformas a la Ley Orgánica del Congreso. Para ser eficiente en su tarea, todo Congreso debe contar con una ley moderna y consecuente con el arduo trabajo de los representantes populares. De dicha enmienda se pueden resaltar los siguientes puntos:

- Se establece la obligación de rendir cuentas de los recursos que reciban cada uno de los grupos parlamentarios.
- Se reduce el número de comisiones o grupos de trabajo formado por los diputados de los diferentes grupos parlamentarios en la Cámara para la dictaminación de iniciativas. De esta manera de las 64 comisiones se tendrán 27, conservándose la posibilidad de crear subcomités especializados para abordar el estudio y dictamen de temas específicos, lo que seguramente redundará en un trabajo más eficaz.

Tal medida legislativa no implicará de ninguna manera la generación de legisladores

ociosos. Al desaparecer comisiones que en años no habían sesionado se liberarán recursos para dar adecuada atención a diversas asignaturas que requieren mayor atención. El cambio referido también tiene un contenido político muy importante, consistente en la desaparición de beneficios que no tenían una justificación sólida en el trabajo de producción de leyes o de acciones de control.

Otro aspecto fundamental, es el establecimiento de una mesa directiva anual, la cual será electa por la mayoría calificada de las dos terceras partes de los legisladores. El Presidente de dicha mesa será el representante del Congreso para todos sus efectos. Como en todo Congreso moderno y funcional, también ha sido creada una Secretaría General que tendrá a su cargo los asuntos parlamentarios y administrativos, que tendrá a su cargo el servicio civil de carrera.

La reforma implica la creación de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, la cual se integra por los coordinadores parlamentarios más el Presidente de la Mesa Directiva.

Dicha conferencia se encargará, entre otras cosas, de demandarle a las comisiones legislativas la elaboración de los dictámenes y la programación del período de sesiones.

Por otra parte, se habilita la Junta de Coordinación Política, que sustituye a la desaparecida Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, que hasta el momento ha sido el órgano de gobierno de la Cámara de Diputados. Esta Junta tendrá la representación de todos los grupos parlamentarios y estará presidida por el coordinador de aquella bancada que tenga el mayor número de legisladores.

Con los cambios mencionados, la Cámara de Diputados estará en posibilidad de dar cumplimiento a sus obligaciones como instancia de

representación popular y que, por supuesto, están íntimamente ligadas a las necesidades de la población y el país.

La importancia de esta reforma cobra una dimensión profunda al recordar a Adolfo Christie Ibarrola, legislador, político y panista de excelencia que escribió lo siguiente:

El Reglamento del Congreso no es un simple conjunto de disposiciones procesales cuyo cumplimiento pueda quedar al arbitrio de la mayoría. Si ésta, por razón de número puede rechazar proposiciones minoritarias, las únicas armas de la minoría para hacerse oír y dar a conocer sus puntos de vista a la opinión pública, son el cumplimiento de los procedimientos parlamentarios y el respeto de su derecho a debatir sus iniciativas.

Por lo anterior, considero que es urgente seguir trabajando en la dignificación del Poder Legislativo, reivindicando para él, su importantísimo lugar que la Constitución le atribuye entre los órganos de gobierno, de tal manera que funcione como un contrapeso efectivo del Ejecutivo. Lo anterior no debe implicar la generación de obstáculos, sino la racionalización de las decisiones, porque el equilibrio y la armonía de un sistema constitucional es el resultado de la interacción de sus poderes concertada a través de diferentes tipos de controles entre uno y otro.

El camino hacia un Poder Legislativo fuerte no ha sido transitado todavía en su totalidad. Existen asignaturas pendientes, muchas de las cuales revisten carácter de urgente.

Dentro de esta agenda se encuentra la necesidad de cambios en la forma en la que se desarrollan las relaciones de éste poder con los otros poderes, así como con los diversos actores sociales, políticos, económicos y ciudada-

nos. Por otra parte quedan temas pendientes en la reestructuración interna de la función cameral, como puede ser el aumento de la duración de los períodos de sesiones, el contar con una reglamentación que haga más eficaz y democrático el trabajo en el seno de las comisiones, etc.

Por otra parte, reviste particular interés el tema de la reelección inmediata de los legisladores. Esta polémica asignatura puede generar discusiones, sin embargo consideramos que la reelección está plenamente justificada, sobre todo porque conlleva la profesionalización de las funciones parlamentarias. Lo anterior permitiría el desarrollo de la carrera legislativa como mecanismo que ayuda a mejorar su desempeño y le da continuidad a los proyectos. Además, permitiría mayores condiciones de independencia del órgano legislativo, fortaleciéndolo y convirtiéndolo en instrumento necesario para restringir el presidencialismo exacerbado en el que hemos vivido.

La discusión sobre la implementación de la reelección inmediata no es nueva. Ya en el año de 1964 siendo Diputado Federal, Don Miguel Estrada Iturbide manifestó: "...Ni en la doctrina ni en la historia ni en la circunstancia actual de México, hay razón para esta limitación de la reelección...", sosteniendo la posibilidad de la reelección irrestricta.

Es oportuno reconocer que el sistema de reelección tiene algunos riesgos. Esto sin duda es cierto, tiene riesgos, no lleva a un sistema parlamentario immaculado. Como toda institución democrática el Parlamento no es perfecto y está revestido de virtudes y defectos. Sin embargo, los riesgos y fallas de la reelección se compensan en exceso por los beneficios que reporta.

La reelección inmediata podría permitir que el legislador se vuelva un experto en cier-

tos temas legislativos, además de que su cercanía con el electorado lograría ser mucho más estrecha, ya que de otra manera difícilmente puede volver a desempeñar su función.

Sobre este tema opina el Consejero del Instituto Federal Electoral Jaime Cárdenas Gracia que: "Es evidente que tal sistema propiciaría la profesionalización de los miembros del Poder Legislativo representantes de todos los partidos políticos, y una mayor independencia respecto a los condicionamientos del presidente de la República o de los propios partidos, en tanto que los legisladores deberían más su voto a sus electores que a las decisiones cupulares del partido o del presidente en turno".

Otro consejero, Alonso Lujambio, afirmó en su libro "Federalismo y Congreso en México", que "...El amateurismo y la irresponsabilidad pública que produce la regla de la no reelección ya ha dañado demasiado la institucionalidad política de México y la práctica de una verdadera división de poderes, en donde los dos, Ejecutivo y Legislativo, deberían tener conocimiento de causa, argumentos, información y experiencia"

Uno de los retos pendientes es la necesidad de reforzar una cultura de participación y corresponsabilidad con la ciudadanía. Debemos dejar atrás el paternalismo tan arraigado por nuestra tradición política y por el desbordado presidencialismo.

En este sentido, el cabildeo sano es uno de los mecanismos más eficientes a través del cual los diferentes sectores se pronuncian ante el Poder Legislativo y el Ejecutivo. Este ayuda de manera importante a la actualización de la democracia.

No debemos suponer que el ejercicio del cabildeo debe darse únicamente para que los diversos grupos de la sociedad influyan en nuestras decisiones sobre alguna ley o política

pública. Nosotros los legisladores, también requerimos de apoyo en la apertura de canales de comunicación con la sociedad para la sensibilización política, que en algunas ocasiones hace falta para la mejor comprensión de las decisiones que se toman en cada discusión.

Otra faceta del trabajo legislativo que ha demostrado el compromiso de los diputados de todos los partidos ha sido la discusión de los paquetes financieros anuales, que ya no se aprueban tal y como el Ejecutivo lo pretendía, dando un paso histórico en materia de deliberación en materia de finanzas públicas y aspectos tributarios.

Hemos dado muestra de vocación parlamentaria al desplegar como nuestra, la labor política sobre la base de un serio compromiso de autocontención. El diálogo y la negociación tienen que partir de la misma base. No tiene ningún caso el ir a una negociación parlamentaria a sabiendas de que lo que se desea es someter al adversario o de que se va a ser sometido. Ahí es donde la política cobra su sentido más trascendente. Ahí es donde la política debe implicar una generación virtuosa de posibilidades que finalmente redunden en el beneficio del país. Lo anterior es una de las experiencias más ricas para evaluar el desempeño de la legislatura que corre.

El costo político no puede ser argumento para posponer el bienestar del país, el orden o la armonización social. La hora presente no admite soluciones fáciles, incluso populares, tal es el grado de descomposición en muchas áreas del quehacer nacional que debemos ser muy serios y acatar el mandato gomezmoriniano: encontrar una debida proporción entre los fines y los medios, el partir del conocimiento de la realidad.

Tal razón nos obliga a conducirnos de manera que los hechos, los principios y los va-

lores, gobiernen a las opiniones y las estrategias.

Queremos subrayar que en el centro de nuestras preocupaciones se encuentran los sectores más desfavorecidos de la nación. Por eso hemos generado propuestas de alto contenido social pero que no perviertan políticamente la relación gobierno-gobernado. Una de las causas de la postración política es precisamente el lucro que se hace de la miseria. Eso es lo más inhumano que hay. Por eso nos pronunciamos decididamente en contra de este sistema inhumano, de este sistema que se alimenta del hambre, de este sistema que atenta en contra del propio hombre al que somete y utiliza.

El Poder Legislativo es una institución varias veces centenaria sino es que milenaria. Con toda seguridad su existencia seguirá siendo vigente en las próximas décadas. No obstante para que cumpla su cometido deberá actualizarse y generar en su seno los cambios que le permitan contar con la confianza de la ciudadanía en su labor. La competencia política también afectará al Congreso, sobre todo cuando existan mecanismos de socialización y profundización de la colectivización de las decisiones. Por eso en tanto los sistemas comunicacionales avancen, el Poder Legislativo deberá romper los moldes tradicionales de representación para llegar a etapas de mayor flexibilidad y agilización de los procesos. En una época en la que se privilegia la adaptación al entorno cambiante, los poderes deberán responder al electorado con la misma capacidad de adapta-

ción que el conglomerado social muestre hacia el exterior. En ese sentido los desafíos son inmensos, sobre todo si se toma en cuenta que en muchos aspectos el rezago acumulado, sobre todo en materias económicas y sociales se arrastra un saldo que sigue siendo difícil de remontar.

El año dos mil, como fin de un siglo, es ocasión propicia para que los mexicanos redefinamos los rumbos que queremos seguir. Creo que la apuesta debe ser por más y mejor democracia. Estamos inmersos en un proceso de crecimiento. Es menester recordar al filósofo austriaco Karl Popper, quien con gran fe en la humanidad señalaba que en la vida humana no se puede empezar de cero cada vez y que aprendemos por ensayo y error.

Podemos decir con Popper que toda transición política implica un largo laborioso proceso de ajustes. "Pero aquellos que no les agrada este método por no considerarlo bastante radical, tendrían en este caso que volver a borrar la sociedad recién construida a fin de comenzar sobre un lienzo limpio; y puesto que la nueva tentativa —por iguales razones— no habría de conducir tampoco a la perfección, se verían obligados a repetir interminablemente este proceso sin llegar a ninguna parte".

Nosotros creemos que la transición nos debe llevar a un México más justo, y en la medida en que el Congreso, como Poder Legislativo produzca las condiciones para que el pueblo de México, especialmente los más desfavorecidos, progrese habrá cumplido su tarea.



"Adolescente 2". tinta sobre papel, 1999