

La Reforma del Congreso: Consideraciones para lo Inmediato

Dip. C.P. Jesús E. Martínez Álvarez

*Coordinador del Grupo Parlamentario de Convergencia
en la H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, LIX Legislatura.*

Contexto.

El futuro de México tiene grandes desafíos cuyo horizonte temporal hay que ubicarlo, no en los próximos años, sino en el presente: a estas alturas, ya deberíamos estar generando el doble de empleos productivos, tomando en cuenta la migración del campo a las ciudades y a los Estados Unidos; el crecimiento de la infraestructura económica y social debería crecer a un ritmo muy elevado a fin de incrementar notablemente la producción de bienes y servicios que actualmente se ofrecen.

Hoy, ya es un reto ineludible actualizar la legislación en casi todos los ámbitos, reformar al Estado, vivir los nuevos esquemas de la democracia, transparentar la utilización de los recursos públicos, aumentar la participación política de la ciudadanía, hacer efectivo el respeto a los derechos del hombre, enfrentar y vencer al crimen organizado, acabar en definitiva con la corrupción y la impunidad, modernizar la administración pública y, por ende, lograr la desregulación y simplificación de la misma; y, finalmente, consolidar y hacer real el federalismo y la descentralización.

Asimismo, enfrentar con decisión la compleja problemática de las grandes ciudades, atender el desarrollo y los servicios de 100 ciudades medias, sacar de la miseria extrema a 40 millones de mexicanos y, por ende, proporcionarles la infraestructura y servicios básicos y superar el rezago y el retraso del sistema educativo. Es evidente que con la miseria bajo control y con una mejor educación, nuestra capacidad productiva se tendrá que elevar.

Hoy, la intención gubernamental parece centrarse en la forma de obtener más recursos, cuando lo que importa no es que el gobierno tenga más dinero, sino que los ciudadanos tengan mayor calidad de vida; por ello, la globalización de la economía mundial, el desarrollo de las nuevas tecnologías y de las telecomunicaciones sumadas a nuestra propia situación geopolítica, deben convertirse en retos y oportunidades.

En materia de política interna hay que asumir que vivimos un cambio sin cambios, una transición sin transición, una renovación sin innovación. Le dijimos adiós al viejo régimen y todavía no saludamos al nuevo.

Queremos un avance institucional y conservamos las mismas instituciones. Aspiramos a alcanzar acuerdos y mantenemos un sistema que alienta la confrontación. Con el entusiasmo por la elección del 2000 creíamos que bastaba, pero éste, además de la confianza, reclama hechos para mantenerse y acrecentarse.

Hoy, muchos mexicanos se sienten desilusionados, incluso de la democracia, creen que ésta les ha fallado. Algunos abrazados por el desconcierto voltean hacia el autoritarismo, suspiran por el populismo, añoran la sombra unipersonal que lo cubría todo.

Sin embargo, no es la democracia la que ha fallado. En apariencia despedimos al régimen septuagenario, pero dejamos intactas sus instituciones, sus procedimientos, sus recursos. Le dijimos adiós al autoritarismo y nos quedamos a vivir entre sus paredes.

El gobierno debió hacer los cambios a su alcance, y ahora no puede decir que por falta de esos cambios no pudo concretar el cambio. Sería una defensa indefendible, una paradoja sin salida. El Congreso no ha abordado con ánimo la resolución de los asuntos de mayor trascendencia, y no puede ahora culpar al Ejecutivo de no impulsar el cambio.

Hay renglones sobre los que la visión de los mexicanos sigue firme, como es la educación laica y gratuita, el estado laico y las garantías individuales, posiciones que permanecerán; pero una enorme cantidad de disposiciones constitucionales requieren revisión y transformación, y a ello debemos dirigir nuestro esfuerzo.

El diagnóstico de nuestra realidad, la visión del futuro de México y la visión compartida que se está formando, nos permiten afirmar que es la época de mayores oportunidades, retos y transformaciones de nuestra historia.

El momento histórico que vivimos, dada la pluralidad y madurez política, parece configurar el momento adecuado para comenzar a discutir la Reforma del Congreso, Reforma que nos permita concretar las grandes reformas estructurales que nuestra Nación requiere para enfrentar los retos del futuro.

La Reforma del Estado: ¿Por Dónde Empezar?

Son numerosos los terrenos en los cuales se identifican prioridades para empujar la Reforma del Estado, muchos de ellos pueden enfrentarse simultáneamente, sin negar relevancia a ninguno; es indudable que partiendo del hecho de que estamos de acuerdo en la definición del nuestro como un Estado de Derecho, lo primero debe ser ajustar el marco y las estructuras en las que éste se origina, se modifica y se materializa en normas.

En principio, debe reconocerse que el Poder Legislativo se encuentra en crisis. Aunque parece una afirmación temeraria, el dato es real, si nos atenemos a la pobre imagen pública que tienen los legisladores entre la mayoría de la población, lo que se confirma con la desconfianza que existe respecto de su falta de efectividad ante la pobreza de sus resultados; y si a todo esto agregamos que el propio Legislativo no se ha preocupado lo suficiente por contrarrestar este conjunto de percepciones mediante una campaña de difusión dirigida a dar a conocer la realidad acerca de la importancia de su función y de sus trabajos.

Por otra parte, es necesario reconocer que parte fundamental de la agenda legislativa debe enfocarse a la modernización y revitalización de la vida interna de los cuerpos legislativos, de manera tal que su objetivo de contar con un conjunto jurídico adecuado para las necesidades actuales del país empiece por el propio Legislativo.

En primer término, es necesario revisar la composición actual de las Cámaras, en particular lo relativo a los legisladores de representación proporcional, los cuales en un principio tuvieron su justificación en la necesidad de impulsar, así fuera de manera artificial, el desarrollo de la

pluralidad política, la cual hoy por hoy ya no existe y ello genera que una parte importante de los legisladores llegue a las Cámaras desprovisto de representatividad directa de una porción de la ciudadanía. Reducir el número de legisladores de representación proporcional, además de reducir significativamente presupuestos operativos, devolvería a los órganos legislativos a sus orígenes como instancias fundamentales de representación social, por encima de criterios de negociación política.

Otro aspecto esencial se refiere al marco normativo que regula la actuación de los legisladores tanto dentro como fuera de los recintos legislativos. Con justa razón, la ciudadanía critica con severidad las conductas impropias de legisladores que al amparo de una supuesta libertad de expresión o de un ánimo protagónico, han sido parte de escándalos dentro y fuera de los espacios legislativos. Por ello, es urgente contar con un código de ética legislativa que permita definir un perfil de comportamiento público adecuado para los legisladores y que permita, en su caso, imponer las medidas y sanciones disciplinarias y correctivas.

En este mismo sentido, es necesario revisar la figura del fuero constitucional, la cual si bien tiene como objetivo legítimo proporcionar a los legisladores un marco de garantías mínimo necesario para que desarrollen adecuadamente su labor, ha sido empleado para conceder a muchos de ellos inmunidad ante conductas evidentemente fuera de la ley.

Es importante seguir concediendo a los legisladores garantías para su libertad de expresión, pero hay que cerrarle el paso a cualquier posibilidad de que éstas los hagan invulnerables ante la acción legal de otros órdenes de gobierno.

Finalmente, se requiere ampliar y fortalecer de manera significativa la difusión de las actividades legislativas de manera tal que la ciudadanía conozca y reconozca de manera objetiva y suficientemente informada el desempeño y contribución de los legisladores al desarrollo integral del país. Lo anterior debe acompañarse de un esquema versátil y, sobre todo, consistente y creíble de rendición de cuentas de los legisladores a la ciudadanía.

Propuestas para el Fortalecimiento del Poder Legislativo Federal.

En primer lugar, resulta esencial recomponer el concepto que la sociedad tiene de los diputados y senadores federales, por medio de la

construcción de una imagen renovada, cabal y ética, puesto que el perfil disipado del legislador federal que percibe la sociedad en la actualidad, destruye el verdadero y arduo trabajo que realiza el Poder Legislativo en su conjunto.

Uno de los problemas centrales por los cuales el Poder Legislativo en México ha perdido fuerza y credibilidad es la falta de vinculación e interacción entre legisladores y sus representados. Ello se ha dado porque no existen los incentivos para que, una vez electo, un legislador regrese a su respectiva localidad para atender las propuestas e inquietudes de sus representados, claro, salvo honrosas excepciones, ya que los diputados y senadores tienen derechos, prerrogativas y privilegios, pero no están sujetos a un régimen de responsabilidades en relación con su comportamiento dentro de los trabajos de las Cámaras. Debe existir un conjunto de normas claras y sistemáticas para que los legisladores conduzcan su actuación dentro de un marco de rectitud, madurez, civilidad y cortesía políticas.

En cuanto al fuero constitucional, hay que partir del hecho de que la inmunidad, al igual que la inviolabilidad, no es un privilegio personal. En el caso de los legisladores, la inmunidad se justifica por la necesidad de asegurar el libre ejercicio de las funciones públicas a su cargo, a efecto de protegerlos de las acusaciones infundadas que se les imputen con el deliberado propósito de intimidarlos y menoscabar su independencia (o autonomía).

El propósito principal de la inmunidad de los legisladores es, desde sus inicios, preservar la autonomía del órgano legislativo mediante el libre ejercicio que podría verse entorpecido por acciones penales en contra de sus miembros, formalmente dirigidas contra ellos, pero en realidad destinadas a evitar el funcionamiento idóneo de la institución legislativa.

La inmunidad del legislador federal mexicano no opera en materia civil, toda vez que el antepenúltimo párrafo del Artículo 111 dispone: «En demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia.» Sin embargo, muchos juristas han mencionado la necesidad de precisar el concepto de «fuero constitucional», puesto que da la idea de un privilegio, mismo que ha permitido no ejercer acción penal en contra de legisladores de los cuales se presume alguna culpabilidad.

En esta materia, es importante aplicar en estricto sentido lo estipulado

por las leyes, ya que la concepción de una inmunidad proporciona una imagen de impunidad a los legisladores que afecta su posicionamiento en la sociedad mexicana.

El tema de la rendición de cuentas es, sin duda, el más importante para los ciudadanos. Como ya se ha señalado, es el Poder Legislativo quien menos responsabilidad ha asumido para rendir cuentas sobre sus acciones. Hoy día, en el que México demanda transparencia y corresponsabilidad sobre las decisiones que se tomen en el Congreso, se requiere de la creación de mecanismos verdaderos que nos permitan acceder a dicha meta.

Por ello se proponen las siguientes medidas:

a) Informe de legisladores. Incluir la obligación legal del representante de emitir un informe de las actividades del Congreso de la Unión y de la Cámara a la que pertenezca, de manera anual o una vez cerrados los períodos ordinarios de sesiones a la población o entidad que representan. Además de instaurar audiencias periódicas de los legisladores con las organizaciones ciudadanas y ciudadanos en particular, para que manifiesten sus inquietudes y opiniones.

b) La conformación de un organismo plural y ciudadanizado que, con apoyo técnico de instituciones educativas de alto reconocimiento social, evalúe el desempeño de cada legislador a fin de que el resultado sea informado periódicamente a sus electores.

Otro de los problemas centrales que sufre el Congreso de la Unión es la falta de transparencia en lo que corresponde al uso de los recursos públicos que ellos aprueban para sí. No existe en texto legal el desglose exacto de las erogaciones de nuestro Congreso, y dichos documentos no son de acceso público a fin de informar a la ciudadanía en qué se utiliza cada peso por parte de los legisladores y de los propios Grupos Parlamentarios.

Por tanto, la propuesta es la publicación por parte de cada una de las Cámaras de un desglose pormenorizado de cada uno de los rubros y montos en los que se aplican los dineros para el Congreso, a fin de dar transparencia al ejercicio de los recursos que se otorga a sí mismo el Congreso.

Por otra parte, atendiendo a la urgente necesidad de crear foros de

participación ciudadana en la toma de decisiones y de crear una conciencia de democracia más allá de la representativa, los regímenes democráticos contemporáneos ya no se limitan a afirmar la primacía de la voluntad popular, sino que además procuran crear nuevos y mejores canales que aseguren la participación activa del pueblo en la elaboración de leyes y con ello vigorizar el principio de la soberanía del pueblo. A este propósito obedece la consagración de instituciones tales como la Iniciativa Popular y el Referéndum.

A través de la Iniciativa Popular se faculta a los ciudadanos para que cuando reúnan ciertos requisitos presenten proyectos de ley ordinarias o constituciones ante los órganos competentes. El reconocimiento de la Iniciativa Popular, ya sea formulada o no formulada,¹⁴ representaría un avance significativo hacia la apertura del órgano legislativo a la sociedad en general.

A través del Referéndum se faculta al pueblo para aceptar o rechazar en definitiva un proyecto de ley formulado por los órganos competentes. De aquí que se pueda decir que el Referéndum viene a significarse como un procedimiento excepcional, a través del cual el cuerpo ciudadano substituye al legislador en la fase de adopción de la ley.

En el caso del Referéndum, el proyecto formulado no adquirirá valor jurídico sino después de la intervención expresa del pueblo. En este caso, la aprobación implícita no es suficiente. De esta forma, el Referéndum es una figura que muestra de manera tangible el peso de la sociedad en la toma de decisiones, y que otorga de modo directo la legitimidad popular a las disposiciones y leyes emitidas desde el Poder Legislativo.

Un ejemplo de esta situación es el relativo a la negociación de la Reforma Fiscal, la cual se lleva a cabo mediante una negociación cerrada, siendo los más afectados sectores que nunca conocen en estricto sentido los alcances de las posibles decisiones finales.

Por tanto, se propone la obligatoriedad de las Comisiones de trabajo de informar del sentido de los predictámenes a los sectores empresariales y sociales afectados con una decisión legislativa.

Fortalecer al Legislativo debe pasar necesariamente por apoyar de forma contundente el trabajo e importancia de las Comisiones. Las razones se pueden resumir en lo siguiente:

¹⁴ *La Iniciativa Formulada es la que el pueblo presenta como un proyecto de ley elaborado y estructurado en artículos. Y la Iniciativa No Formulada se presenta cuando el pueblo se limita a solicitar al Poder Legislativo que formule una ley en determinado sentido.*

a) Se agiliza el procedimiento legislativo, pues el debate producido en el seno de la misma Comisión se realiza entre concedores y expertos en los temas de competencia de la Comisión;

b) La permanencia de los miembros en una Comisión, llevaría a la especialización de estos;

c) Y, en consecuencia, la progresiva especialización de los miembros de las Comisiones redundaría en mayores posibilidades de negociación interna.

Respecto del «Cabildeo» o *Lobbyng*, hay que partir del hecho de que esta actividad multidisciplinaria es una herramienta profesional consagrada a la defensa de intereses legítimos y a la presentación transparente, ante los poderes de decisión, de las actitudes y características de diversos sectores de la sociedad moderna, que se basa en la transmisión inteligente y persuasiva de conocimientos específicos sobre un tema determinado para conseguir un fin a cambio de honorarios.

En este sentido, la persona que ejerce el cabildeo no es un negociador, sino un profesional que está buscando determinado fin. En la mayoría de los casos, se trata de técnicos expertos y capaces de explicar temas complejos y difíciles de una manera clara y comprensible, por lo que se les encomienda sostener diálogos personales con los miembros del Congreso en los cuales explican en detalle la razón de las posiciones que defienden. Además, preparan resúmenes, análisis de leyes y proyectos para uso de los legisladores y de las Comisiones. Son necesariamente especialistas en sus temas y, de hecho, casi siempre proveen de estadísticas útiles e información difícil de obtener. Sirven a un propósito útil y han asumido un importante papel en el proceso legislativo.

Debido a la importancia del fenómeno y al desarrollo del mismo dentro del proceso legislativo nacional, es necesario que se establezca una regulación clara y precisa en la materia, de forma tal que la influencia que estos grupos de presión ejercen sobre los legisladores federales sea orientada hacia la búsqueda de un diálogo productivo para las decisiones del propio legislador.

El número de legisladores federales es un asunto delicado que reclama atención y realismo. Los quinientos integrantes de la Cámara de Diputados resultan excesivos, si se comparan con los cuerpos homólogos

de otros sistemas bicamerales del Continente; así, por ejemplo, en Estados Unidos de América, cuya población equivale a dos veces y media la de México, la Cámara de Representantes se integra de 435 miembros, 75 menos que la Cámara Baja federal.

El crecimiento desmesurado en el número de diputados respondió a una realidad obsoleta ante los cambios actuales y la democratización creciente del país. De esta manera, la reducción del número de curules es imprescindible para que concuerde con una relación entre número de habitantes y de diputados existente en otros países de población numerosa, así como con la situación de pobreza en que se debate más de la mitad de nuestra población, ya que es un hecho comprobado que el aumento en la cantidad de diputados no es directamente proporcional al aumento en la productividad del órgano legislativo. Asimismo, la reducción de las dimensiones de la Cámara de Diputados de 500 a 400 legisladores haría más manejable al propio órgano.

Por razones semejantes a las que determinaron el crecimiento desmesurado de la Cámara de Diputados, se duplicó el número de miembros del Senado para llegar a ciento veintiocho senadores y convertirlo en el más numeroso del Continente. El Senado mexicano no sólo se caracteriza por el número excesivo de miembros, con la inherente carga fiscal para la población, sino que su composición actual rompe con la tradición establecida consistente en la representación paritaria de las entidades federativas, cancelada por la elección de los senadores plurinominales.

Hemos llegado en la actualidad a un Senado obeso en demasía, en el que además de senadores elegidos en los estados bajo el principio de mayoría relativa, tienen cabida los de primera minoría, así como miembros designados por ambos principios en los comicios del Distrito Federal, y 32 miembros más, elegidos bajo el principio de representación proporcional en una sola circunscripción plurinomial electoral. La nueva composición de la Cámara de Senadores atenta contra el sentido histórico y federalista del Senado, en razón de que éste representa teórica y prácticamente el sentido del pacto federal, conforme al cual todos los estados son iguales, de donde su representación debe ser paritaria.

La motivación de esta propuesta de reducción de ambas Cámaras ciertamente es económica, con el fin de reducir costos. Sin embargo, va mucho más allá: se trata de contar con un Congreso de la Unión verdaderamente

representativo de la sociedad mexicana, contando con legisladores que se sientan parte de cada uno de los distritos, circunscripciones o estados y, en ese mismo sentido, rindan cuentas a sus electores. A nadie le sirven legisladores que no representen a nadie, y que sólo respondan a intereses mezquinos partidarios para inclinar la balanza en su favor en una competencia desleal, en perjuicio no de otros partidos, sino en contra de lo que estos representan como garantes del pueblo.

La reducción en el número de diputados de representación proporcional de 200 que son ahora, a 100, así como la supresión de ese mismo principio en la elección de parte del Senado, es decir, de 128 Senadores a 96, haría más manejable un órgano que por razones diversas y en su momento justificadas, ha crecido de manera desproporcionada.

Aunque recientemente se ha rechazado la propuesta de la reelección inmediata de legisladores federales, la justificación para esta propuesta es real, ya que al no haber continuidad en la carrera parlamentaria se obstaculiza la elevación de la calidad del trabajo del personal político que llega a las Cámaras y, con ello, se impide el fortalecimiento cualitativo del Congreso. Además, el principio de la reelección inmediata de los legisladores federales tiene la ventaja de que acerca más al legislador con su electorado. Al depender de éste la reelección de aquél, se obliga al diputado y al senador a no descuidar la relación con su distrito o estado.

El objetivo es dar mayor capacidad de influencia y negociación a diputados y senadores en las discusiones al interior del Congreso con otras fuerzas políticas; también promover la responsabilidad de los legisladores y obligarlos a rendir cuentas a sus electores; dar mayor seguridad de que los trabajos legislativos se realizarán con calidad; dar plena vigencia al voto de conciencia y promover la carrera parlamentaria. Una ventaja adicional es que los legisladores dependan más de los votantes que de las estructuras partidistas.

En cuanto al cómo deberá ser dicho proceso de reelección, creemos que la discusión deberá darse al interior de las Comisiones respectivas; sin embargo, proponemos: 1) Que los senadores sean reelectos por una ocasión consecutiva y los diputados de mayoría relativa sean reelectos hasta por tres ocasiones consecutivas, y no podrán ser reelectos por el principio de representación proporcional, y 2) establecer un proceso claro para la

reelección de los diputados de representación proporcional, los cuales deberán ser reelectos por una ocasión consecutiva.

La reelección legislativa tiene riesgos que se deben contemplar a través de una reglamentación rigurosa y puntual, no para inhibir la aplicación de dicha modificación constitucional, sino para protegernos de sus peligros; de entre ellos, se debe señalar que el más importante es el de la corrupción a través del financiamiento de campañas por grupos económicos que pretendan obtener prebendas.

Para ello, se deben establecer mecanismos legales que castiguen con todo rigor el tráfico de influencias de ambas partes, siendo el primero de tal reprimenda que obligue a la persona el dejar el cargo como representante popular, o bien, buscando establecer un sistema que permita elegir a un sustituto que demuestre y garantice, cuando menos, similar capacidad, rendimiento, compromiso y entrega que el saliente.

Aún con ello, la reelección legislativa es un camino que debemos recorrer pues, citando a Luis Rubio, podemos concluir este punto señalando que «...al introducirse la reelección, toda la lógica del sistema político actual se vendría abajo. La tiranía que con frecuencia ejercen los líderes de las facciones partidistas o los líderes de los propios partidos, pasaría a segundo plano. La capacidad de articular golpes legislativos disminuiría y la influencia ciudadana crecería.»

De manera puntual, establecemos las principales ventajas esgrimidas de la elección inmediata:

- La reelección da lugar a establecer entre el legislador y sus electores una relación que va más allá de la campaña electoral estimulada por el interés de permanecer en su curul, a cuyo efecto regresa con quienes lo eligieron para rendirles cuentas y tomar nota de los asuntos que les interesan, para hacerse cargo de su gestión.
- La reelección incrementa la responsabilidad de los legisladores, sabedores de que para permanecer en el cargo habrán de presentarse nuevamente a sus electores para pedirles sus votos, lo que exige una actuación mucho más responsable que si existe imposibilidad constitucional de reelegirse.

- La reelección profesionaliza a los legisladores, porque a través de una carrera legislativa adquieren un mejor conocimiento de los asuntos de su competencia y mayor dominio de las tareas legislativas y de control político a cargo del órgano legislativo, del que se convierten en guardianes, e incluso evitan la desaparición de archivos en cada Legislatura.
- La compleja tarea legislativa que exige multiplicar las leyes «microsociales» especializadas, se facilita con la presencia de legisladores profesionales, no novatos, lograda mediante su reelección inmediata.

La Cámara de Senadores tiene por misión colaborar en la formación de las leyes moderando la acción, algunas veces impetuosa, de la Cámara de Diputados que, por el número crecido de sus miembros, contribuye a la formación de leyes.

Por la iniciativa, el vigor, y en general todas las actividades que significan acción y movimiento y por lo que esta actitud pudiera tener, algunas veces de peligrosa, viene el Senado a discutir y a aprobar la misma ley votada y aprobada antes por la Cámara de Diputados, poniendo el Senado el elemento de la reflexión reposada, de la meditación y de la prudencia, y para llenar estas funciones cuenta con dos elementos principales: primero, el menor número de miembros, que hace a esta Cámara menos agitada que la otra, y la edad de los miembros de ella, que en su mayoría por ser mayor en los senadores que en los diputados, es un elemento importante.

Atendiendo a estas premisas esenciales que caracterizan a la Cámara Alta, el requisito de la edad para ejercer el cargo de senador de la República debe ser un punto central para la conformación de este órgano legislativo. La edad de veinticinco años para ocupar una curul dentro de la Cámara debe ser revisada y aumentada a 30 años cumplidos el día de la elección.

Nuestro Congreso no ha tenido los medios ni técnicos ni financieros para lograr sus fines. El trabajo de asesoría jurídica, económica o política es discrecional y no corresponde a un ejercicio permanente, y tampoco quienes lo realizan forman parte de una carrera civil.

Se puede constatar que ni la Cámara de Diputados ni el Senado de

la República pueden crear su propia base de información, y que la investigación jurídica o sociológica necesaria para el desarrollo legislativo es prácticamente inexistente.

Se propone la creación de un organismo ciudadano de asesoría permanente a legisladores, en el cual laboren especialistas en cada uno de los temas en los que están divididas las Comisiones de trabajo del Congreso, bajo sueldos competitivos y reflejados de manera transparente en el Presupuesto del Poder Legislativo. En este sentido, se ha propuesto mucho en cuanto a diversos mecanismos que ayuden a la profesionalización de la tarea legislativa. De hecho, existe un Estatuto aprobado en esa Cámara de Diputados para tal efecto, pero cuya realización no ha llegado a concretarse por los recursos que ello requiere. En tal sentido, se propone transparentar y eficientar los recursos otorgados a los Grupos Parlamentarios para la creación de dicho órgano.

En cuanto al Presupuesto de Egresos de la Federación, hay que reconocer que como producto de un decreto de la Cámara de Diputados, carece del carácter formal de ley, habida cuenta que su aprobación no se apega al procedimiento previsto en el Artículo 72 constitucional; empero, su trascendencia es tal que no podrá hacerse pago alguno con cargo al erario federal que no esté comprendido en él o determinado por ley posterior, según previene el Artículo 126 constitucional.

La normativa vigente de la función presupuestaria adolece de graves deficiencias, como la de no prevenir la falta de aprobación del presupuesto una vez iniciado un ejercicio anual; de ahí la urgencia de una reforma constitucional para subsanar tal omisión, así como para especificar el procedimiento legal puntual para su aprobación. Asimismo, se propone que de la no aprobación del presupuesto en tiempo del siguiente ejercicio, la vigencia del dictado para el ejercicio del año precedente sean consideradas, con el objetivo de no paralizar las labores públicas nacionales.

Finalmente, resulta indispensable para alcanzar una transformación y una mejoría sustantiva en el funcionamiento del Poder Legislativo Federal, la elaboración de un nuevo Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. En virtud de que su establecimiento data de los años treinta del siglo XX, y de que a pesar de las constantes reformas y actualizaciones, su contenido no responde a las demandas ni a la realidad que se presentan en la vida diaria

de un Congreso mexicano plural y efervescente de inicios del siglo XXI.

De igual forma, la participación del Congreso de la Unión en la elaboración, ejecución, revisión y adecuación del Plan Nacional de Desarrollo es prácticamente nula, ya que solamente se pueden hacer observaciones al respecto, pero éstas no tienen carácter obligatorio para el Presidente de la República.

Por ello, es indispensable que un instrumento de gobierno tan importante como es la planeación del desarrollo nacional, tenga una participación mucho más activa por parte del Congreso de la Unión. En este sentido, el Senado de la República debe tener la facultad de ratificar el Plan Nacional de Desarrollo, participando de esta forma activamente en la definición de prioridades y directrices principales en busca del desarrollo integral de Nación. La participación del Poder Legislativo Federal en la confección de este instrumento lo convierte en un elemento de desarrollo del Estado y no únicamente del Gobierno Federal.

En lo que toca al Informe Presidencial, si bien durante el segundo período ordinario de sesiones del primer año de ejercicio de la LIX Legislatura, se llevó a cabo una modificación en el formato del informe presidencial; esta modificación no contempló la inclusión de dicho formato en la Carta Magna, lo que se considera indispensable en virtud de la importancia de este ejercicio democrático, el cual representa la mejor oportunidad para propiciar el intercambio de puntos de vista entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión.

Además de esta elevación del formato del informe presidencial a norma constitucional, resulta necesario aclarar que dicho acto tiene por objetivo principal el notificar las actividades del Poder Ejecutivo ante el Poder Legislativo y la Nación en general, por lo que la respuesta y comentarios emitidos por cada uno de los Grupos Parlamentarios en el Congreso de la Unión, deben someterse al mismo informe emitido por el Ejecutivo, mostrando en todo momento absoluto respeto hacia la figura Presidencial.

Conclusiones.

Si encontramos que en verdad está agotado el sistema actual, cambiémoslo por uno que propicie la colaboración sin desterrar la competencia, por uno que aliente el acuerdo y reduzca la confrontación,

que privilegie el consenso y evite las posposiciones infinitas. Por esto, es necesario no retrasar el inicio de la Reforma del Estado y comenzar por crear las condiciones para reformar al Poder Legislativo, empezando por revisar conceptos fundamentales.

La representación es el acto mediante el cual un representante –gobernante o legislador– actúa en nombre de un representado para la satisfacción, al menos en teoría, de los intereses de éste. Así, debemos señalar que el representante lo es porque se somete a la fiscalización de sus representados. El elegido debe actuar con responsabilidad respecto de las exigencias de la ciudadanía que lo sostiene, sabedor de que, si no cumple con lo prometido o da solución a las demandas de sus electores, estos mismos le retirarán toda su confianza.

En este sentido, la representación política debe estar siempre en la más estrecha correspondencia y comunicación con sus electores. Esa es la manera de hacer honor a la representación y es, en última instancia, la forma de vivir auténticamente la democracia, empujar la transición y enterrar para siempre los abusos y corrupción del pasado.

El derecho del ciudadano a la información y, por lo tanto, de los órganos del Estado a rendir cuentas, incluyendo al Legislativo, es lo que hace la diferencia entre una democracia que se practica una sola vez cada seis años, a una democracia que se practica todos los días.

Para lograr tales propósitos, se requiere de una reforma al Congreso de la Unión que permita su fortalecimiento y coadyuve a la consolidación de la transición. Esta nueva arquitectura institucional nos debe permitir el equilibrio entre los Poderes de la Unión, además de darle contenido a nuestra vida democrática, haciendo al ciudadano el centro en la acción de legislar.

A todos conviene tener un Poder Legislativo fuerte y representativo de la sociedad mexicana; llegar a ello es una responsabilidad compartida entre representantes y representados, es una exigencia ciudadana que no se debe soslayar. Más bien, conviene a todos crear los mecanismos de corresponsabilidad y exigencia mutua de resultados, para que cada cual haga su parte.

Por este camino podremos acabar con el país que se mide por sexenios,

empecemos a hacer un país de largo plazo con proyecto, más allá y mucho más allá del resultado que se ofrece como señuelo para las próximas elecciones. Lancemos desde aquí una convocatoria nacional para la conformación de una agenda de gran visión, definamos entre todos esta agenda en la que podrían participar por principio muchos de los ponentes de este foro, personalidades con prestigio profesional y autoridad moral, precisemos los puntos de la agenda y luego establezcamos el mecanismo para darle vida.

Vayamos más lejos en lugar de estar esperando que los partidos nos digan por quién votar; hagamos un proceso ciudadano de elección previa, hagámoslo sin egoísmos, sin prejuicios, con apertura, con visión de país. No limitemos la democracia a la libertad de votar por personas que otros eligieron, por qué nos vamos a limitar a votar por aquellos a quienes postulen los partidos. Trabajemos desde ahora y en un gran equipo para que no volvamos a depositar la expectativa de desarrollo en una sola persona; definamos todos el proyecto nacional y emprendamos en este contexto su realización.