

EL PODER LEGISLATIVO EN MÉXICO

■ Jorge E. Rocha Quintero* ■

1. Introducción

En nuestro país, el papel que ha desempeñado el Poder Legislativo no ha llenado las expectativas y los deseos de la mayor parte de la población; la imagen que se tiene de los legisladores es que son personas que trabajan poco, ganan mucho dinero, tienen grandes privilegios y sólo ven por sus propios intereses. La percepción social de un diputado o senador está seriamente devaluada y la desconfianza hacia su forma de proceder es generalizada.

El Poder Legislativo en México tiene atribuciones fundamentales, entre las que se encuentran la aprobación, la derogación o la modificación

* Es profesor-investigador del ITESO, maestro en Impactos Territoriales de la Globalización en Ámbitos Periféricos y Centrales por la Universidad Internacional de Andalucía (España), licenciado en Sociología por la Universidad de Guadalajara y licenciado en Filosofía por la Universidad del Valle de Atemajac. Actualmente, coordina la maestría en Política y Gestión Pública del ITESO.

de leyes, así como la aprobación del presupuesto federal y de importantes nombramientos; por ejemplo, el Senado define al titular de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, ejerce funciones de vigilancia a los otros poderes y es un contrapeso fundamental al Poder Ejecutivo y al Judicial.

Hasta antes de 1997, el Congreso de la Unión (conformado por las Cámaras de Diputados y Senadores) había estado controlado por el presidente de la República, quien dictaba qué y cómo se tenían que votar las leyes. Una de las características fundamentales del régimen priísta era la subordinación del Poder Legislativo y el Poder Judicial a los deseos del Poder Ejecutivo. Ernesto Zedillo fue el primer presidente que tuvo una Cámara de Diputados con una mayoría de los partidos de oposición, y de allí en adelante los titulares del Ejecutivo Federal se han encontrado con congresos divididos.

La autonomía del Legislativo frente al Ejecutivo es uno de los procesos centrales de la democratización en México, pero además a este poder le tocaba generar y modificar un nuevo marco normativo acorde a las necesidades que imponía el arribo de la democracia. Efectivamente, se alcanzó la autonomía, pero su papel en la transición ha dejado mucho que desear, ya que los logros han sido magros y, sobre todo, no se ha construido un nuevo andamiaje legal que permita acompañar a los procesos de transformación que requiere el sistema político mexicano.

El propósito de este artículo es presentar y evaluar la acción del Poder Legislativo en 2011, que implica reconocer los aciertos, exponer los errores y adelantar algunas hipótesis que nos permitan comprender el derrotero del desempeño de los diputados y los senadores. Este análisis pretender ir más allá del anecdotario y de resaltar las escenas bochornosas en el Congreso de la Unión, para intentar plantear una reflexión de lo que efectivamente sucede con este poder.

Durante el año que transcurrió, el desempeño del Congreso de la Unión fue irregular; por un lado, los legisladores pudieron concretar dos modificaciones de gran trascendencia y, por otro, dejaron importantes legislaciones en el tintero o a medio camino.

2. Los aciertos del Congreso en 2011

Durante este año, el Congreso de la Unión acordó una modificación constitucional y una nueva ley. La primera es la reforma constitucional en materia de derechos humanos, demanda añeja de parte de muchas organizaciones de la sociedad civil y del movimiento de derechos humanos, aunada a una fuerte presión internacional que, a través de recurrentes recomendaciones, exhortaban al gobierno de México a armonizar su marco normativo interno a los más altos estándares de los derechos humanos. Lo central de esta reforma es darle rango constitucional y aceptar que todos los pactos, tratados y convenios internacionales en materia de derechos humanos firmados por el Poder Ejecutivo y aceptados por el Senado, tienen el mismo nivel de obligatoriedad que cualquier artículo constitucional. Esto implica, entre otras cosas, que los jueces de todos los niveles deberán hacer uso del derecho internacional de los derechos humanos para dictar sus sentencias, que los litigantes pueden utilizar los instrumentos internacionales para llevar sus casos, que la administración pública debería empezar a diseñar políticas públicas con enfoque en derechos humanos o que la Secretaría de Educación tendrá que incorporar, en sus planes de estudio, la enseñanza de los derechos humanos.

El segundo acierto de la actual legislatura fue la aprobación de la Ley de Migración, que frente a la situación de violación a sus derechos de buena parte de los migrantes centroamericanos que cruzan el país en busca del sueño americano, los legisladores se vieron obligados a crear

una nueva ley que suplía a la Ley General de Población en lo referente a materia migratoria, en la que les garantizan ciertos derechos.

Cabe señalar que en los dos casos hay una serie de pendientes por resolver, como el reglamento de la Ley de Migración, o toda una serie de adecuaciones a leyes reglamentarias que recuperen la reforma constitucional en materia de derechos humanos.

3. Los errores y las omisiones del Congreso de la Unión en 2011

Frente a lo anterior, y en una lógica que parece esquizofrénica, los legisladores y el Ejecutivo Federal impulsaron una serie de reformas a la Ley de Seguridad Nacional, que claramente contravenía las modificaciones antes mencionadas. Los principales propósitos de las reformas eran dar plena legalidad a la cuestionada actuación del Ejército y de la Marina en tareas de seguridad pública, situación que va en franca oposición a lo que dicta el derecho internacional de los derechos humanos; se rediseñaron los objetivos del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) y se plantearon algunos artículos muy controvertidos, como la posibilidad de intervenir comunicaciones telefónicas y en Internet con fines de investigación. Por supuesto que legalizar este tipo de prácticas es totalmente opuesto a un Estado donde se respetan los derechos humanos. Las reformas a la Ley de Seguridad Nacional encontraron una fuerte oposición social, y frente a la inminente entrada del proceso electoral federal de 2012, esta iniciativa legislativa no pasó por el pleno del Congreso y se quedó, como comúnmente se le llama, “en la congeladora”.

Otro de los asuntos a legislar de particular trascendencia era la llamada reforma política, que había presentado Felipe Calderón, en la que se proponía, entre otras cosas, la reelección de diputados y de presidentes municipales, la posibilidad de candidaturas ciudadanas, la reducción de

los diputados y senadores plurinominales y la consulta popular. Algunos movimientos sociales que promovieron el voto nulo en las elecciones intermedias de 2009 entraron en el debate y planteaban, además de lo anterior, la revocación de mandato y la disminución del presupuesto para los partidos políticos. Parecía que se abría una oportunidad importante para avanzar en las necesarias modificaciones al sistema político. En medio del regateo y la confrontación, la reforma política se transformó en una minirreforma, que dejó fuera los elementos más sustanciales del debate y ni siquiera dejó conformes a los más gradualistas.

Cabe señalar que, en ambos procesos, los diputados y los senadores tuvieron interlocución y diálogo con el Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad (MPJD), que encabeza el poeta Javier Sicilia, y con quien se comprometieron a no aprobar la minuta de las reformas a la Ley de Seguridad Nacional (que sí hicieron) y de consensar la reforma política (que no hicieron). Ante la doble falta de compromiso, el MPJD criticó severamente la actuación del Legislativo, los acusó de traicionar los acuerdos y afirmó que lo que menos les importa es lo que piense y quiera el pueblo. Este hecho confirmó la condenable actuación del Poder Legislativo en estos campos.

En esta legislatura hubo temas de suma importancia, que no pasaron más allá del debate y la discusión, ya que la aprobación de las leyes respectivas quedó prácticamente en los mismos términos en los que estaba hasta ahora. El primero de estos asuntos fue la pretendida reforma fiscal, donde luego de sendos debates se dejaron los estados de excepción a los grandes capitales, no se amplió la base fiscal y se resolvió el déficit fiscal por medio de los ingresos petroleros. Éste ha sido un tema pendiente a lo largo de muchos años y esta legislatura tampoco dio un salto de calidad en la resolución del problema. En lo referente a la impunidad de la clase política, a finales de año se aprobó acotar el fuero de los funcionarios públicos surgidos a través de la elección popular (presidente, diputados,

senadores, entre otros); sin embargo, aun cuando un servidor público pueda ser juzgado y condenado, no surtirán efecto las sentencias hasta que acaben sus encargos. Esta reforma sí plantea un ligero avance, pero por la modalidad del procedimiento resultará muy difícil su aplicación, con lo cual queda en entredicho su efectividad.

La conformación del nuevo Consejo General del Instituto Federal Electoral (IFE) también se convirtió en un problema para el Congreso. Los legisladores tenían que designar a tres nuevos consejeros para el proceso electoral del año 2012 antes del 31 de octubre de 2011; sin embargo, la lucha por imponer a consejeros fieles a sus partidos, la intromisión de Televisa para elegir a una consejera que respondiera a los intereses de este corporativo y la incapacidad de negociar, hicieron que después de varios intentos no se lograra llegar a un acuerdo, y por lo tanto el Consejo General del IFE continúa incompleto, hasta el mes de diciembre, con lo que se pone en grave riesgo el proceso electoral en puerta. Los intereses partidarios, la poca capacidad de negociación y un desdén por el proceso electoral fueron las causas de esta grave indecisión, que se añade a la ya desgastada y maltrecha imagen del IFE.

El balance del desempeño del Congreso no es positivo, y refleja varios problemas importantes:

- a) No existe un proyecto coherente, compartido y consensado de las principales estrategias que se deberían adoptar para enfrentar los grandes desafíos del país. La percepción de tomar decisiones en sentidos opuestos y que rayan en una especie de esquizofrenia política dejan entrever este problema.
- b) Al no existir estos grandes consensos, los legisladores se ven influidos en demasía por los intereses de sus partidos políticos (presupuestos, cargos públicos y mantenimiento de privilegios) y de los poderes fácticos, que

por la presión o por el intercambio de favores influyen fuertemente en sus agendas.

- c) A pesar de que el Congreso de la Unión tendría que ser el espacio privilegiado para llegar a acuerdos y consensos, la poca pericia política, la cortedad de miras, la cultura de la imposición, la ausencia de herramientas para la resolución de los conflictos y la actuación política atada al corto plazo, son problemas que abonan a que se mantenga un pobre desempeño por parte de una gran cantidad de legisladores.

4. Problemas estructurales

Ahora bien, la mayoría de los problemas señalados también tiene un origen de corte estructural, que han compartido no sólo la actual legislatura, sino también las anteriores. La ausencia de un rediseño de las instituciones del Estado luego de la alternancia política es uno de los problemas más serios y profundos de la democracia mexicana, que a pesar de más de cuatro décadas de demandas sociales vinculadas con este tema, aún no se ha dado un salto de calidad para generar una democracia de mayor calidad. El Poder Legislativo no es la excepción, por lo que se puede detectar algunos de los obstáculos más importantes para que realmente logre su cometido. Algunos de estos problemas se desarrollan a continuación.

- a) *Los legisladores sólo responden a sus partidos políticos.* Es cierto que los votos definen quiénes serán miembros del Poder Legislativo (ya sea senadores o diputados), pero la candidatura, muchas veces ferozmente disputada, se la deben a sus institutos políticos, quienes deciden no sólo la nominación presente, sino las futuras. Aunque sean los electores los que definan quiénes ganan, son los institutos políticos el único camino para llegar al poder (por la nominación y por el aparato para buscar

votos). Esta relación de dependencia de la clase política a los partidos políticos se acentúa cuando son electos por vía plurinominal; es decir, en ese caso el acceso al puesto ni siquiera implica hacer campaña, lo importante es estar lo más arriba de la lista de posibles diputados y eso depende, fundamentalmente, de la negociación dentro de los propios partidos. La sobrevivencia de un político no depende de su relación con los electores, sino de su capacidad de negociación en sus institutos políticos.

- b) *La poca experiencia de ser un Congreso autónomo y dividido.* Como se decía más arriba, en el régimen priísta el Legislativo era una simple extensión del Ejecutivo; hace apenas 14 años que el Congreso de la Unión no sólo no ha tenido mayorías absolutas, sino que en varias ocasiones la primera minoría ha sido contraria al presidente y, más aún, dentro de los propios partidos hay posiciones opuestas frente a ciertos temas. Esto ha generado que el Legislativo tenga una autonomía formal de los otros poderes y, por lo tanto, la toma de acuerdos al interior de este poder exige la necesaria negociación. La cultura política dominante no se ha desterrado aún y hay voces que añoran y claman por una mayoría aplastante que genere leyes como en el pasado. La clase política no ha logrado superar esta forma de proceder y en una multitud de ocasiones se ha caído en la parálisis electoral, es decir, en la imposibilidad de avanzar en reformas o leyes por la incapacidad de tomar acuerdos que vayan más allá de los intereses partidarios o de los poderes fácticos.
- c) *La impunidad, el dinero y los privilegios.* Otro de los problemas estructurales que comparten los miembros del Poder Legislativo con la alta burocracia de la clase política es lo referente a los ingresos, los privilegios y la impunidad, que generan un deseo enorme por ser parte de este grupo, ya que implica muchas bondades con pocas responsabilidades; esto, por supuesto, incentiva que los que buscan estos cargos no lo hagan por servir a su país, sino servirse del puesto. En un país donde sólo

20% de la población cuenta con condiciones dignas para vivir (según los datos de Coneval),¹ recibir sueldos que se ubican alrededor de los 100 000 pesos mensuales resulta sumamente estimulante, sobre todo sabiendo que se pueden ir colocando, trienio tras trienio, en distintos puestos de elección popular o en cargos de la administración pública; aun para quienes provienen del sector empresarial, este ingreso resulta por demás apetitoso, sabiendo que la mayor parte de los emprendedores del país no recibe un ingreso tan elevado. Es probable que muchos de estos políticos, si se dedicaran a otra actividad, no podrían mantener ese nivel de percepciones y quizá, como en el caso de los deportistas, utilizan estos puestos para hacer "patrimonio". El segundo incentivo es que no sólo hay buenos ingresos económicos, también la alta burocracia y los miembros del Poder Legislativo cuentan con extraordinarios privilegios. Además de su sueldo, tienen ayudas que les permiten pagar altas cuentas de teléfono celular, apoyos para el transporte y las comidas, se le facilitan los trámites gubernamentales, desde su posición pueden ayudar a sus familiares y amigos a los que colocan en diversas nóminas o les consiguen todo tipo de permisos. Además, se les reconoce socialmente y aunque no tengan una buena reputación, la mayoría de la gente les rinde honores y pleitesía. Parte de la burbuja de los privilegios que disfruta la clase política son las relaciones sociales que le permite obtener su posición pública. No es raro ver a las y los políticos departiendo en la mesa con empresarios, personajes de la farándula y hasta deportistas. Finalmente, en las revistas de "sociales", estos tres grupos de personajes se entremezclan creando una burbuja artificial en un país atravesado por la pobreza y la violencia. El tercer incentivo es la impunidad y la ausencia de rendición de cuentas. En

1. Informe de pobreza 2008-2010 de la Coneval.

México existe un pacto de impunidad² entre la clase política, que permite que el que la hace no la paga. Los casos de corrupción, violación a los derechos humanos, de represión y otros asuntos no han sido motivo suficiente para castigar a políticos de alto nivel y menos a los legisladores. Muchos de ellos logran librar la justicia y se mantienen impunes luego de cuestionables actuaciones en sus cargos. En muchos casos, la máxima sanción es la inhabilitación por un tiempo, pero pisar la cárcel es casi imposible. Además, tampoco se les pide cuentas por sus actos legislativos, es decir, en este país no es posible exigir, de manera cabal, que un político justifique sus decisiones y actuaciones, y mucho menos que se impute una sanción por un mal desempeño en el cargo. El costo de cometer errores o ilícitos durante los periodos de ejercicio de la función pública es prácticamente nulo y en la mayor parte de las ocasiones la justicia queda relegada a su segundo término.

- d) *La poca capacidad de diálogo con las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) y los Movimientos Sociales (MS).* Uno de los supuestos que debería conducir a un Poder Legislativo es su capacidad de diálogo e interlocución con la ciudadanía. En el caso de México, ésta es una asignatura pendiente. Hasta este momento no se han generado espacios o instancias que ayuden a lograrlo, y la desconfianza de buena parte de la ciudadanía hacia diputados y senadores es generalizada. Los casos de desencuentros o de engaño por parte de legisladores a OSC y MS son frecuentes, como por ejemplo el fracaso de la ley indígena que fue rechazada por muchos pueblos indios, los aumentos al Impuesto al Valor Agregado, las reformas a la Ley del Seguro Social, la aprobación de la Ley Monsanto y la Ley Televisa, y el caso ya citado de haber engañado al MPJD

2. Samuel González Ruiz sostiene este argumento, quien trabaja junto con Edgardo Buscaglia en temas de seguridad nacional.

al no cumplir con los compromisos adquiridos en el diálogo con el movimiento.

Frente a esta poca capacidad, hay legisladores que claramente defienden los intereses de grupos del poder fáctico o económico; el caso más sonado en la actual legislatura es la llamada “telebancada”, que son miembros del Partido Verde que responden a los intereses de Televisa, o los diputados del Partido Nueva Alianza que defienden los intereses y las posturas de Elba Esther Gordillo y la dirigencia del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación.

5. Breves conclusiones

Es habitual que la vigilancia sobre el gobierno se centre en el Poder Ejecutivo, ya sea federal, estatal o en los presidentes municipales. Sin embargo, la exigencia de transparencia y rendición de cuentas al Poder Legislativo es aún incipiente. Una transformación profunda de la democracia pasa por un rediseño del Congreso de la Unión, y mientras esto no suceda la democracia mexicana seguirá estando en situación de precariedad e insuficiencia.