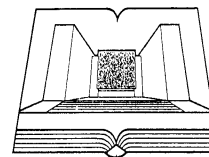




CÁMARA DE DIPUTADOS
DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN
COMISIÓN BICAMARAL DEL SISTEMA DE BIBLIOTECAS
SECRETARÍA GENERAL
SECRETARÍA DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS



DIRECCIÓN GENERAL DEL
S E D I A

CRV-V-26-12

SERVICIOS DE INVESTIGACIÓN Y ANÁLISIS

DIRECCIÓN

CONGRESO REDIPAL (VIRTUAL V. Enero-agosto 2012)

Ponencia presentada por:

Abraham Nuncio Limón

“DEMOCRACIA Y FORTALECIMIENTO DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA”

Abril 2012

El contenido de la colaboración es responsabilidad exclusiva de su autor, quien ha autorizado su incorporación en este medio, con el fin exclusivo de difundir el conocimiento sobre temas de interés parlamentario.

Av. Congreso de la Unión N°. 66, Colonia El Parque; Código Postal 15969,
México, DF. Teléfonos: 018001226272; +52 ó 55 50360000, Ext. 67032, 67034
e-mail: victor.pitalua@congreso.gob.mx

DEMOCRACIA Y FORTALECIMIENTO DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA

Por Abraham Nuncio Limón¹

Resumen

En todo el mundo, pero de manera subrayada en occidente, la asamblea política ha venido sufriendo una constante merma en sus poderes y facultades a lo largo de las tres décadas en que el neoliberalismo se ha convertido en el régimen económico predominante. Esta merma ha fortalecido, por el contrario, a los titulares del poder ejecutivo. En consecuencia, la representación política de los intereses de las mayorías se ha visto disminuida; y no sólo: las naciones como tales se han visto comprometidas en sus posibilidades de desarrollo e integridad soberana. Las medidas contrarias a estos intereses, que implican la soberanía de los países afectados por la crisis que hoy padecen los de menor desarrollo y los de desarrollo medio, incluso aquellos medidos dentro de la Unión Europea y medidos con los parámetros de la región, han sido tomadas por el poder ejecutivo y acaso sancionadas por el poder legislativo en condiciones de subordinación a aquel y/o de gran presión ejercida por los poderes fácticos que responden, en lo esencial, a los organismos multilaterales que controlan la economía planetaria (Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, Banco Central Europeo).

A este debilitamiento del Poder Legislativo se agrega el que su dinámica interna ha generado, bien por privilegios que se han arrogado sus miembros, ya por responder sumisos a los mismos intereses fácticos -directamente o a través del poder ejecutivo. Con ello el propio poder legislativo ha potenciado la tendencia del ejecutivo a minar más aún su alta función política, como ocurre explícitamente en España con el gobierno que sostiene el derechista Partido Popular, que es la de representar a la soberanía nacional radicada en el pueblo.

En México, el poder legislativo recuperó la autonomía que había dejado de ejercer desde los años treinta con la reforma electoral de 1996. Esta recuperación mantuvo su vigor hasta 2003 y desde el fraude electoral de 2006 no ha podido volver por sus breves fueros.

¹ Miembro de la REDIPAL. Director del Centro de Estudios Parlamentarios de la Universidad Autónoma de Nuevo León. abraham.nuncio@gmail.com

Se fue diluyendo con la exigencia de la reforma del Estado una de cuyas vertientes pugnaba por la parlamentarización del régimen.

Sin esa reforma, sea cual fuere el resultado de las elecciones de 2012, el país no podrá realizar el tránsito a la democracia que lleva más de tres décadas en intentar concluir. Y esta condición irresoluta no hará sino agravar más aún los problemas que viene enfrentando cada vez con menor capacidad para resolverlos.

El gran obstáculo de la reforma política es el conjunto de los partidos políticos convertidos en administradores del statu quo. Por ello, conjuntamente con el poder legislativo, en México registran el mayor desprestigio en términos de confianza ciudadana. Y la paradoja es que

sin su concurso será prácticamente imposible, salvo que sean desbordados, como ya lo han empezado a ser por los movimientos sociales, por una gran movilización nacional que refunde institucionalmente al país.

Esa refundación tendrá que considerar, precisamente, el papel, contenido y funciones institucionales de los partidos políticos. Su participación en las elecciones tendrá que eliminar el carácter de espectáculo costoso y frívolo que hoy despliegan en alianza con los poderes fácticos, muy señaladamente entre ellos los medios de comunicación. Sus alianzas, igualmente, tendrán que cambiar el sentido puramente electoral y de cuotas a compromisos de gobierno rigurosamente pactados de cara a la ciudadanía. Las plataformas políticas tendrán que ofrecer, en este caso, mínimos y máximos de cumplimiento.

El papel del poder legislativo debe obedecer a su carácter preeminente de representante de la soberanía. Y su función legislativa debe correr pareja a la de supervisión, vigilancia y oportuna corrección de todos los actos de su propia administración y de la de los poderes ejecutivo y judicial a través del Defensor del Pueblo, organismo ciudadanizado que responda a este poder desde una dimensión de absoluta autonomía.

El papel del ejecutivo debe ser asimismo replanteado. El Ejecutivo debe ser responsabilidad de dos funcionarios con facultades diferentes y claramente circunscritas a

su competencia: el jefe de gobierno y el jefe de Estado. El gabinete, por su parte, debe ser un gabinete responsable.

Se trata de que las viejas taras del sistema político mexicano (el patrimonialismo, la discrecionalidad, el mandarinismo, la opacidad) acentuadas en el Ejecutivo sean erradicadas.

Dadas las condiciones en que se halla el aparato gubernamental mexicano, las reformas de fondo son esas y no, como lo han planteado los grandes empresarios y algunos de sus personeros en medios periodísticos y políticos, las llamadas reformas estructurales cuyo trasfondo es la enajenación de los recursos energéticos del país a manos privadas, la desaparición de conquistas laborales y la reforma fiscal que pretende omitir el principio constitucional de progresión impositiva.

Con el esquema de acumulación capitalista cuyo fin último es incrementar y concentrar al extremo la riqueza y la capacidad de decisión pública de quienes controlan el mercado, esquema al que se ha identificado con el nombre de neoliberalismo, la tendencia en occidente a debilitar al Estado, y dentro de este al Poder Legislativo en favor del ejecutivo se muestra cada vez más agresiva.

Las políticas públicas contrarias a la mayoría de la población y, en particular, a los trabajadores han sido impulsadas por hombres económicamente poderosos o apoyados por quienes lo son, como George Bush, el padre y el hijo, en Estados Unidos; Silvio Berlusconi en Italia; Nicolás Sarkozy en Francia; Angela Merkel en Alemania y, más recientemente, Mariano Rajoy en España, por poner algunos ejemplos de los titulares del poder ejecutivo entre visibles.

Esas políticas, trátase de desregulación financiera, legalización de la usura, rescates bancarios, facilidades para el desarrollo y consolidación de los monopolios, blanqueo de capitales ilícitos, o bien de la desaparición o disminución de derechos laborales, civiles y humanos, —en suma, las vías del despojo material y político a la población de menores ingresos y de la concentración de la riqueza en pocas manos—, e incluso de la depredación del ambiente y las guerras contrarias al derecho internacional han sido producto, menos de la deliberación parlamentaria que de decretos emitidos por el titular del ejecutivo en turno cuando no tomadas de antemano por éste sin mayor consulta y sólo sancionadas por los órganos legislativos, acaso con una oposición mínima.

Tal inercia se acentúa allí donde prevalecen los sistemas presidencialistas o en regímenes parlamentarios donde la derecha ha logrado derrotar a las posiciones menos alineadas con los intereses de las potencias capitalistas y del capital nacional. El ejemplo más claro fue la segunda guerra contra Irak. En un tiempo excesivamente corto para tomar una medida de esa naturaleza, George W. Bush, declaró una guerra de agresión, infamante para la humanidad y para sus representaciones diplomáticas en la ONU, a un país que nada tuvo que ver ni con el ataque del 09/11 ni con las armas de destrucción masiva que le fueron inventadas al gobierno de Sadam Hussein como excusa para justificar esa guerra. Y logró que los gobiernos de Inglaterra, España y otros de menor peso se aliaran con el suyo en la comisión del crimen a gran escala con el galonado nombre de guerra y apodos tales como Operación Libertad Iraquí u Operación Nuevo

Amanecer. Un individuo guiado por su “amor al lucro” y formado en el pillaje de los grandes negocios y el poder imperial de Estados Unidos podía, sin sanción alguna, desencadenar una atrocidad de vastas proporciones y de manera impune. Pero en la aventura lo acompañó un Congreso debilitado por la fuerza del ejecutivo y por su propia debilidad a causa de la infiltración de individuos que representan en su seno los intereses de la industria militar (se calculaba entonces que el 25 por ciento de los congresistas se hallaban vinculados a esta industria).

Esa tendencia ha empobrecido la calidad de la representación política y aun la ha prostituido. En la relación entre las potencias y los países capitalistas subordinados a ellas, aparte de la expoliación de estos por aquellas —en alianza con las burguesías nacionales o regionales—, se advierte la creciente pretensión de apoderarse de sus recursos estratégicos, ya sea agua, petróleo y otros energéticos o el germoplasma de numerosas especies en aquellos que se distinguen por la diversidad de su flora. El resultado de todo ello ha desmedrado la soberanía de los pueblos. José Saramago lo veía con toda claridad: mientras que su electorado vota por ciertas políticas, en la práctica son otras muy distintas las que les son impuestas.

Hasta las crisis que se han venido presentando en Europa, los países que se endeudaban —con frecuencia irresponsablemente y siguiendo los meandros de la venalidad y la corrupción— y quedaban postrados ante las transnacionales del capital financiero dirigidas por el Banco Mundial y el FMI, eran los países a los que se llama con algún eufemismo *emergentes* o de *desarrollo medio*.

Asfixiada por su deuda externa, Grecia —patético ejemplo— ha discurrido medidas desesperadas. En 2010, el gobierno griego pensaba en vender sus islas para poder cubrir sus pasivos. No fue así, pero su situación no cesa de ser un riesgo, tanto para este país como para la eurozona. ¿Cómo llegó la nación griega a ser testigo de su propia tragedia nacional? Contrayendo deuda no soberana (al margen de la instancia parlamentaria), de manera ilegal, por un poder ejecutivo que no la registró como deuda sino como “intercambios monetarios” y que fue, además, condicionada a la compra de armas (Grecia es el segundo país, después de Alemania, que gasta en armas), mediante el asesoramiento de uno de los funcionarios de Goldman Sachs, la banca estadounidense

que especuló hasta el hartazgo y fue una de las responsables de la crisis alimentaria e inmobiliaria de 2007—2008.

El logro parlamentario de mayores alcances que ha tenido la humanidad es sin duda el Parlamento Europeo. Como instancia deliberativa y de decisión respecto a los grandes problemas que enfrentan los países miembros representados en su seno, su capacidad representativa no ha podido impedir que los titulares del poder ejecutivo de los países que constituyen la Unión Europea hayan conseguido minar los propósitos que le dieron vida a partir del Tratado de Maastricht donde la figura del Defensor del Pueblo fue crucial. Esta figura, sin embargo, no ha logrado desarrollarse ni, por la misma razón, abonar a la causa de la representación política cuestionada como lo ha sido en diversos países —no sólo de Europa— por amplios movimientos sociales que han recibido nombres disímolos: *indignados*, *ocupas* y otros, pero que responden a las mismas causas.

Ahora se perfila una segunda fase de mayor robustecimiento del Poder Ejecutivo a costa del Legislativo. La llamada Ley Rajoy, apenas llegada la derecha al poder mediante unas elecciones donde el sufragio obtenido por medios con frecuencia ruines suplanta a la contienda democrática, lo primero que pretende es debilitar a la representación popular cuya residencia es el Congreso de los Diputados. “Servir en el Congreso es un honor, no una carrera. Los diputados deben cumplir sus mandatos (no más de 2 legislaturas), después irse a casa y buscar empleo”, ha dicho el presidente español dotado de una visión y estilo franquistas. Sus señales inequívocas de gobernar por decreto, eliminar el debate —empezando por el Debate sobre el Estado de la Nación, el evento político del año en España— y golpear todo aquello que muestra rasgos populares a pretexto de resolver la crisis en la que se halla inmersa la península, junto con otros países europeos, complementa su política antidemocrática que implica, por principio, restar capacidad de representación al pueblo español. En España se cumple la fatalidad de la pseudodemocracia que rige en los países capitalistas: la pluralidad política en que se funda se ve negada por la asimetría en el mundo de la apropiación de la riqueza; resulta por tanto en la flagrante contradicción de que para que haya pluralidad en la democracia es preciso admitir el ejercicio de la anti—democracia en el gobierno.

En esta coyuntura no puede pasarse por alto que una crisis de enormes proporciones, como la que enfrentaron los países capitalistas tras el crack de 1929, fue la que motivó en

Europa la llegada al poder de regímenes autoritarios y la Segunda guerra mundial. Como resultado de un proceso electoral en el que la población, desesperada por la situación económica y sin una suficiente formación política, no vio otra salida que la que le ofrecía el fascismo y en las urnas legitimó su despliegue, así como más tarde permaneció carente de respuesta cuando la débil democracia realmente existente sucumbió a las tendencias de poderes dictatoriales.

En esta coyuntura no puede pasarse por alto que una crisis de enormes proporciones, como la que enfrentaron los países capitalistas tras el crack de 1929, fue la que motivó en Europa la llegada al poder de regímenes autoritarios y la Segunda guerra mundial. Como resultado de un proceso electoral en el que la población, desesperada por la situación económica y sin una suficiente formación política, no vio otra salida que la que le ofrecía el fascismo y en las urnas legitimó su despliegue, así como más tarde permaneció carente de respuesta cuando la débil democracia realmente existente sucumbió a las tendencias de poderes dictatoriales.

Breve autonomía legislativa y ejecutivismo longevo

Tras ocho décadas de ejecutivismo en México (las primeras leyes del movimiento revolucionario de la etapa 1914—1917 fueron dictadas por Venustiano Carranza en el curso de la contienda), la reforma de 1996 permitió que el partido en el poder desde los años veinte perdiera la mayoría en la Cámara de Diputados al año siguiente. Esta modificación en las fuerzas protagonistas del órgano legislativo determinó la total ciudadanización de la organización y calificación de las elecciones a cargo del Instituto Federal Electoral; como consecuencia, México registró la alternancia del poder en las elecciones del año 2000. Con el triunfo del Partido Acción Nacional y hasta 2003, se priorizó el tema de la reforma del Estado. Varias voces coincidieron en la propuesta de que esta reforma debía transitar hacia una parlamentarización del régimen político mexicano. Una de esas voces, insistente en tal sentido desde antes que se perfilara la alternancia en el poder, adquirió contornos oficiales en la del experimentado político Porfirio Muñoz Ledo. Pero después de las elecciones intermedias de 2003, la del Estado dejó de ser la reforma central del primer gobierno de la alternancia. A partir de ese momento, no resultó extraño el creciente debilitamiento y desprestigio del Poder Legislativo.

El tema de la reforma del Estado pudo haberse recuperado fue en el curso de la campaña electoral de 2006. Sus máximos exponentes habrían sido, dentro de los cánones tradicionales del antiguo régimen aún vigente, los candidatos a la Presidencia de la República. Pero ninguno de ellos lo consideró como parte de su discurso. Apostaban a darle continuidad al viejo mando presidencialista de cuño carrancista arriesgando con ello la soberanía del país, como se ha podido constatar a lo largo del sexenio de Felipe Calderón.

La necesidad de responder a la globalización en los términos que esta demanda, con la coartada de que sólo así se puede ser competitivo, ha hecho de la figura presidencial la figura más vulnerable del sistema político nacional. La globalización no es sino una expansión más del capitalismo, dominado por el capital financiero, y la competitividad es una distorsión de la manera en que el pensamiento de los anfitriones identificados con los huéspedes privilegiados lo propone: ofrecer todas las facilidades a los inversores para que exploten sin tasa los recursos humanos, materiales y naturales del país. La verdadera competencia, si es que se quiere ser congruente con el modelo de los países desarrollados, se lleva a cabo con toda la sociedad; es decir, con salarios, empleo y calidad de vida de sus habitantes similares a los de esos países.

A pesar de la ilegitimidad con que Calderón llegó al poder, la inercia de una transición que mantiene lo esencial del antiguo régimen lo coloca, en las evaluaciones de percepción política, por encima del Poder Legislativo en términos de calificación positiva. Y esto ha expuesto a la representación política de México a críticas acerbadas y actitudes levantiscas que convierten en burla sangrienta la forma en que los presidentes mexicanos se han dirigido a ella como “esta soberanía”.

El embate al Poder Legislativo ha ido subiendo de tono y ya se convierte en campaña sistemática para reducirlo, si no es que para desaparecerlo, en medios y círculos políticos. El extremo ha sido el planteamiento, por el candidato del Partido Revolucionario Institucional en su campaña hacia las elecciones hacia el 2012, de adelgazarlo y restarle proporcionalidad. Ha insistido “en la necesidad de reducir 100 diputados plurinominales, para tener una Cámara Federal más funcional y sobre todo, menos costosa”. Nadie nunca, y menos este candidato, se ha propuesto no reducir, sino controlar el gasto del

aparato presidencial. De hecho, ya en campaña, su gasto excesivo se traduce en ilegitimidad, cuando no hace sospechar en la ilegalidad de su dispendio.

Contrario a sus afirmaciones públicas, el PRI, persiste en una mirada retrospectiva hacia ese pasado donde el Presidente de la República era el centro solar del sistema político nacional. Tras el intento fallido de implantar una cláusula de gobernabilidad —entendiendo por gobernabilidad, equívocamente, la sumisión del Legislativo al Ejecutivo—, este mecanismo no habría significado sino la legitimación del poder preeminente del titular del Ejecutivo en la hipótesis de que su partido no alcanzara el 50 por ciento de los votos más uno en la Cámara de Diputados. A partir de ciertos supuestos, como lo apuntan Gustavo Ernesto Emmerich y Luis Eduardo Medina, al partido que obtuviera más diputaciones de mayoría relativa se le otorgaría automáticamente el control de la asamblea. Y, de manera más específica, el control del Presidente de la República sobre el Poder Legislativo a través de la fracción parlamentaria de su partido convertida en su brazo legislativo.

Ese control es buscado ahora por Enrique Peña Nieto a través de la eliminación de la *cláusula de ingobernabilidad*: “... quitar un 8 por ciento de sobrerrepresentación que es lo que hoy autoriza la Constitución... en plurinominales”. Es decir, conseguir una menor presencia de los partidos que tienen un menor voto duro que el PRI, partido que se ha sostenido sobre las antiguas bases del clientelismo y el corporativismo.

Mientras esa búsqueda apela a muy diversas fórmulas para disminuir la autonomía del Poder Legislativo, los partidos no parecen haber observado que el debilitamiento de este poder les incumbe y que de su fortalecimiento depende no sólo el funcionamiento democrático de las instituciones, sino su supervivencia como formaciones partidarias. De esa falta de conciencia resulta que sus extensiones legislativas hayan aprobado medidas impopulares —empezando por sus propias percepciones y prestaciones— y leyes contrarias al interés general de la nación. Así, en las mediciones de percepción sobre el comportamiento de la cultura política (por ejemplo la Encuesta sobre Cultura Política y Prácticas ciudadanas - ENCUP) no es extraño que los órganos legislativos y los partidos políticos ocupen, junto con la Suprema Corte de Justicia, los lugares más pobres en la confianza ciudadana.

La larga transición —de pronto, incluso, cuando ha dado un paso adelante, menos ha tardado en dar dos hacia atrás— de más de tres décadas a un régimen plenamente democrático, es decir, fincado en el respeto al juego de las autonomías propias de los diversos órganos de gobierno y los actores de la sociedad civil —una transición que a España, por ejemplo, le tomó menos de la décima parte de tiempo y cuya constitución, la de 1978, ya se ve como un instrumento necesitado de relevo— no puede continuar reproduciendo un gradualismo sin provocar un cambio violento que podría carecer de una fuerza política que garantice conducirlo hacia la democracia tan requerida.

Premisas del cambio democrático

En la actual circunstancia política mexicana, los partidos políticos han reedificado los males contra los que con frecuencia suelen pronunciarse: desigualdad, pobreza, antidemocracia, falta de transparencia, discrecionalidad, patrimonialismo, autoritarismo, burocratismo, corrupción.

Tal pareciera que los órganos de gobierno y el aparato estatal en su conjunto fueran entidades en absoluto diferentes de los partidos políticos de donde salieron sus responsables y funcionarios. El hecho es que en su extensión gubernamental, a la mirada de los propios ciudadanos parece no existir relación entre unos y otros, o si existe carece de mayor importancia política. Cuando los gobiernos son seriamente cuestionados por sus errores, las protestas se dirigen a las sedes físicas donde tienen su domicilio los responsables y funcionarios pagados por el erario. Sólo por excepción, la mirada crítica se centra en ellos, cuando es de su seno de donde, por lo regular, parten esos errores. Sobre todo por el sesgo cupular de las direcciones partidarias. En ninguno existe una organización democrática que permita discutir los grandes problemas nacionales o locales y cuya orientación sea coadyuvar con los gobiernos que toman las decisiones a que las mismas sean de beneficio común. Primero están los intereses del partido, intereses que se confunden con los de sus dirigentes.

Una rigurosa reforma del Estado encaminada a la realización de un tránsito hacia la democratización de la vida pública que implique en este mismo proceso a las organizaciones sociales, exige, como premisa fundamental, la previa democratización de los partidos. Y para que esta se cumpla a cabalidad es preciso que la ciudadanía ponga

en el centro de su interés lo que hoy no parece ofrecer otra alternativa que la refundación sobre bases democráticas de los partidos políticos.

La participación ciudadana, incipiente como es, resulta en México absolutamente indispensable para su democratización y superación de las lacras que hoy, más que en el pasado, impiden que la suya sea una sociedad con calidad de vida y cultura política. Ambas se retroalimentan y potencian y sin su vigor cualquier cambio es impensable.

Con la vigorización del PRI en las elecciones de 2009 y la incapacidad del PAN para avanzar en los supuestos de la democracia (mejores condiciones económicas y políticas), la tendencia a mantener un viciado *statu quo* hacia el que se fugan las instituciones que han sido más confiables, como el IFE, el TRIFE y la Suprema Corte de Justicia de la Nación. A estos signos se agregan los pobres aportes, cuando no menoscabo a la vida pública y social del país de los partidos identificados con la izquierda, que aun no se han probado en el ámbito presidencial, prueba sin duda la más definitiva, aún, de lo que los partidos pueden llegar a ser en el gobierno de México.

La corriente contraria a la participación ciudadana es pues muy poderosa. El PRI sigue operando de acuerdo con sus anteriores esquemas de financiamiento (ilícitos en gran medida, ya que su soporte fundamental es el erario público) y compromisos concomitantes de gobierno; clientelismo y corporativismo vinculados a la manipulación electoral; disciplina cuasi militar al interior del partido donde las órdenes se imponen a la discusión libre y a las decisiones colectivas con métodos democráticos.

El PAN ha mantenido una dirección elitista en la que sólo por excepción los notables que la integran no son quienes deciden sobre una base que ha ido perdiendo, como lo afirman con frecuencia muy diversos de sus líderes, los principios que animaron a sus fundadores y que se han ido quedando en el paso de la oposición leal al ejercicio del poder central: la Presidencia de la República. En este cambio, lejos de deslindarse de las prácticas priistas más desfavorables a la democratización del poder y de la sociedad, Acción Nacional se ha mimetizado con aquellas a que dio origen el Revolucionario Institucional.

La izquierda, fragmentada y con una militancia formada en diferentes tradiciones (una de ellas, la de la corriente más numerosa, provino del episodio cismático en el PRI que dio

lugar al Partido de la Revolución Democrática), todas sus corrientes se muestran al cabo desteñidas ideológicamente por las encimas de un pragmatismo cuya matriz común es la de una socialdemocracia deformada por el capitalismo atroz de nuestra época.

El cambio profundo que México requiere no podrá tener la menor posibilidad si en los partidos, que es la instancia primigenia de la representación política, no se practica la democracia en torno a la cultura de la asamblea. La asamblea es la institución espontánea de la humanidad: la más antigua, acaso, de sus instituciones, pues en ella se cifraba la supervivencia del grupo. Para tomar decisiones era preciso discutir y escucharse mutuamente a efecto de poder guiarse en la mejor vía para resolver los problemas comunes que se iban presentando. Esta forma de abordar e intentar tales soluciones se ha mantenido con altibajos hasta nuestros días. Cuando se ha mostrado más débil ha sido a causa del ascenso del poder unipersonal, y cuando ha cobrado mayor fortaleza ha sido a partir de la participación más intensa de la sociedad en las decisiones comunes y cuando la asamblea política ha tomado en sus manos, con toda responsabilidad, la de gestionar con puntualidad y criterios de rigor y equidad los intereses de sus representados mediante el fomento de la participación de ellos mismos, como destinatarios, en la conformación de las leyes que establecerán las conductas sociales que normarán su pertinencia a un determinado orden jurídico. Los partidos, antes que ningún otro actor político, están obligados no sólo a vivir internamente la cultura de la asamblea sino a extender su aprendizaje y práctica al resto de la sociedad.

Por ahora, la sociedad mexicana, sin poder prescindir de los partidos como piezas indispensables del sistema democrático, no puede esperar demasiado de ellos para darle contenido a tal sistema. En gran medida depende de sus propias fuerzas y capacidades, menguadas como también lo están por la desigualdad profunda que la globalización capitalista ha producido, en el intento de cambiar estas condiciones con la finalidad de democratizar al país.

La ciudadanización de todas las instancias de gobierno es uno de los imperativos de ese cambio a efecto de que la democratización sea practicable. Ya hoy se busca ciudadanizar al propio Instituto Federal Electoral, que nació ciudadanizado pero que pronto fue tripulado por los partidos políticos y objeto, también, de intervención del Estado a iniciativa del Ejecutivo federal.

Desde el ámbito estrictamente ciudadano, se requiere inaugurar en México, de manera generalizada, el control del que ahora carece la sociedad mexicana sobre la gestión pública. En principio, contar con la organización social que le permita a todos y cada uno de sus miembros acceder al conocimiento de los grandes problemas nacionales, discutirlos y tener vías de intervención para participar en su solución. Esta institución tendría que ser el IFE a partir de convenios con instituciones educativas de todos los niveles.

Desde el punto de vista institucional son otros los requerimientos:

- a) Además de partidos que propicien, practiquen y fortalezcan la cultura de la asamblea, una representación política que reproduzca esta cultura en la dinámica de los órganos que formalmente le sirven de sede. Hasta ahora, esta representación no ha logrado que las figuras de plebiscito, referéndum, revocación de mandato, la iniciativa individual y colectiva de las leyes y otras formas de consulta formen parte de la regularidad institucional del país. Urge que los empeños legislativos radiquen esas figuras en el marco constitucional.
- b) Centrar las prioridades del gasto público en todos aquellos renglones vinculados al desarrollo. Los órganos que deciden sobre el destino del gasto público han admitido, sobre todo en las experiencias que han tenido mayor impacto, la participación ciudadana en la definición de los ramos a los que se asignan los fondos del erario. En tales experiencias, el desarrollo social ha sido uno de los ejes fundamentales del gasto público.
- c) Hacer de la actividad legislativa un ejercicio orientado a la democratización del Estado. Las decisiones estatales de mayor calado, de las que las elecciones se han querido ver como su base, usualmente son resultado de la voluntad de quienes patrocinan las campañas de partidos y candidatos a cargos de elección popular. La premisa del cambio democrático es la reformulación de las campañas políticas a fin de desvincularlas, al extremo, del dinero invertido en ellas por quienes disponen de recursos para el propósito de negociar con el posible futuro gobierno asuntos particulares, privilegios, el contenido de políticas públicas y aun reformas de carácter estructural. No ha habido gobierno del PRI o del PAN que no

haya negociado de esta manera con los principales propietarios del país. Y las consecuencias de que se mantenga hasta nuestros días este intercambio lesivo para los intereses de la mayoría y de la sociedad mexicana como nación están a la vista: esos inversores han sido los beneficiarios favoritos de los gobiernos con los cuales negociaron durante las campañas electorales en perjuicio de los bienes y las rentas nacionales, del empleo, del crédito productivo, de las conquistas históricas de los trabajadores y, en suma, de la calidad de vida de la mayoría. La pobreza, la mala salud, los bajos niveles de educación, la acromegalia y hacinamiento de las ciudades, el éxodo del campo a la ciudad y del país al extranjero son, en gran medida, producto de los compromisos electorales contraídos con los llamados poderes fácticos a cambio de apoyos en metálico y/o en especie. La ciudadanía no ha exigido esa reformulación y los partidos políticos y sus legisladores están lejos de plantearla. Es, sin embargo, una de las más apremiantes reformas políticas en la perspectiva de la reforma integral del Estado. De su concreción depende, en grado muy considerable, la autonomía del propio Estado, en general, y del Poder Legislativo en particular.

En ese mismo sentido, no puede soslayarse el hecho de que el enorme grado de desigualdad entre quienes son poseedores del mayor ingreso y aquellos que menos ingresos tienen, parte de un hecho que nos ha devuelto a la época colonial: entonces, sólo podían votar quienes reunían ciertos requisitos vinculados a la posesión de recursos de los cuales estaba privada la mayoría y, para poder ser diputado a Cortes (pongámoslo en la hipótesis consagrada por la Constitución de Cádiz), era preciso contar con una renta proveniente de “bienes propios”. Hoy prácticamente todo mundo puede votar, pero su derecho electoral se ve mutilado por el gran monto dinerario que requiere lanzar y sostener una campaña: son sólo unos pocos los que disponen de ese monto, y con frecuencia para reunirlo tienen que echar mano, ilícitamente, de recursos adquiridos de fuentes oscuras (financiamiento de agencias extranjeras o de la delincuencia organizada) o directamente de las arcas públicas. El voto pasivo, así, está restringido a unos cuantos.

d) Hasta la década de los setenta del siglo pasado, esa autonomía se mantuvo respecto al Poder Ejecutivo que era, de hecho, todo el poder. Los

propietarios de mayor rango, y hacia abajo el resto plegado a las cúpulas empresariales, habían aceptado el pacto de no participar en política mientras el Estado les garantizara las facilidades para producir y comerciar, y mantuviera bajo control a sus trabajadores. Ese pacto y el que mantuvo con obreros, campesinos y clases medias se constituyeron en la columna vertebral del presidencialismo. Agotado el modelo proteccionista y con él ese doble pacto, la argamasa presidencialista, que cohesionaba al sistema político mexicano y le daba fuerza al Estado se reblandeció y es fecha que no ha podido ser sustituida por una vertebración diferente. El presidencialismo ya no la garantiza, y lo que antes pudo asegurar en términos de seguridad nacional y soberanía se ha tornado en uno de los puntos vulnerables del Estado y de la nación en virtud de la fuerza expansiva del capital y de la invasión productiva, comercial y financiera a la que, con el nombre de globalización, ha dado pie en el país. A pesar de la debilidad que representa, el presidencialismo mexicano, que no ha sido reformado en un ápice, ni en la Constitución ni en la práctica, el Poder Legislativo no ha sido capaz de intentar su modificación. Y la cultura pro monárquica que ha atravesado al país, a veces de manera explícita y a veces de contrabando a través de sus diferentes etapas y regímenes desde que adquirió su condición independiente, no permite ver el agotamiento del presidencialismo como régimen ni la necesidad de uno alternativo que pueda desbrozar el tránsito hacia un Estado de derecho fincado en métodos y modos sociales de vida democrática. En tanto los partidos políticos y sus extensiones legislativas no promuevan esa alternativa, que no puede ser otra que la de la parlamentarización del gobierno, la inercia del viejo presidencialismo tiene la posibilidad de intentar un nuevo ciclo en las próximas elecciones de julio; sobre todo si la ciudadanía no cobra conciencia de los riesgos que un retorno de esa naturaleza entraña.

e) La representación política requiere fortalecerse empezando por la conciencia de sus integrantes en el sentido de que ellos son los representantes de la nación y que su poder se lo deben al pueblo. Esto, dicho así, puede sonar a estereotipo. Pero la realidad del Poder Legislativo de nuestro país, que debiera ser llamado, en rigor, Poder Representativo, obliga al subrayado del lugar común. Si bien la Constitución establece en varias partes de su articulado facultades excesivas en manos del Ejecutivo, la definición del régimen que sostiene es muy

clara. No dice que este sea, además de democrático, representativo y federal, un sistema presidencialista.

Históricamente, el presidencialismo obedece a características implantadas por la fuerza de las armas conjugadas con la influencia ideológica del régimen constitucional de Estados Unidos. Así gobernaron caudillos y dictadores en el siglo XIX y en el siguiente siglo hicieron lo propio dictadores, jefes máximos y monarcas con el nombre de presidentes. En el siglo XXI vivimos el primer cambio significativo (el anterior, protagonizado por Francisco I. Madero en los primeros años del siglo XX duró poco más de un año) mediante una elección democrática en el año 2000 y un fraude electoral en 2006 donde las armas no jugaron el papel de vía al poder. Al cabo de tres décadas, sumados los doce años de gobiernos de la derecha a los tres sexenios priistas desde 1982, el presidencialismo se presenta como un estorbo a la democratización, y como un escamoteo, si no es que como un impedimento a la autonomía y dignidad del Poder Legislativo. Con todas las reformas que se han hecho, este poder no ha sido capaz de tocar los privilegios metalegales del Presidente de la República como es el de, por ejemplo, disponer a su arbitrio de la Lotería Nacional para la Asistencia Pública. Frente a la inversión y poderes externos, el ejercicio presidencial, tal y como ha quedado hasta ahora, es un riesgo a la seguridad nacional y a la soberanía. Como se ha visto, no es suficiente con acotarlo; es preciso su reformulación dentro de otros cambios al resto de los órganos de gobierno y su institución. Y esta reformulación tendría que apelar a las figuras de jefe de Estado y jefe de gobierno en sustitución de la monolítica figura actual del Presidente de la República.

f) En un nuevo diseño constitucional, ciudadanía y poderes instituidos por esta deben conjugarse para establecer los controles necesarios para un cabal ejercicio del poder democratizado. Como ha sido visto y dicho en todos los tonos, la corrupción es uno de los males que corroen las instituciones estatales, paraestatales y ciudadanas en México. Sólo un sistema de controles y sanciones, que deben abandonar la lenidad para convertirse de castigos menores, que a veces sólo quedan en la renuncia de los infractores al puesto que desempeñan o en alguna multa, en severas acciones penales, puede corregir el monstruoso saqueo a la nación en que ha devenido la gestión pública en su relación con el

erario y con los particulares a quienes concesionan, alquilan, rentan o venden bienes y servicios o de quienes reciben estos mismos a título de alquiler o compraventa. Este sistema de controles y sanciones requiere de nuevas fórmulas de la gestión pública; a saber:

- Austeridad y equidad absolutas en el financiamiento de las elecciones, así como la correspondiente transparencia y rendición de cuentas de los partidos y sanciones que una y otras sean oportunas en relación con el periodo electoral. La instancia fiscalizadora y ante la cual tendrían que rendir cuentas los partidos políticos sería, en primera instancia, el IFE o su equivalente. Esta instancia, para poder cumplir cabalmente con su cometido, tendría que estar dotada de las facultades necesarias para llevar a la sujeción de los tribunales judiciales a los infractores de las faltas, si se encontrara que desbordan el mero ámbito administrativo.
- Hacer exigibles los programas de gobierno, etiquetados incluso aquellos relativos a la macroeconomía y a la infraestructura productiva, de seguridad social, salud y educación, desde el punto de vista de mínimos y máximos de cada una de las promesas en ellos contenidos.
- Las alianzas, de manera diferente a como se pactan actualmente, tendrían que hacerse en torno a un programa de gobierno y que este fuese exigible, a la mitad de su conclusión, so pena de acudir al recurso de revocación de mandato.
- Además de sus funciones y facultades representativas y legislativas, el Poder Legislativo tiene las de control, que involucran tanto la vigilancia como la supervisión. Hasta el momento no ha ejercido estas últimas con autonomía y eficacia, ni respecto a los otros poderes ni respecto a sí mismo. En consecuencia, es apremiante crear el Poder del Pueblo, un organismo ciudadano nombrado por la Cámara de Diputados considerando para su integración las propuestas del Senado de la República, y también tomando en cuenta a voces autorizadas de la sociedad civil (organizaciones de trabajadores, empleadores, defensores de los derechos humanos y de bienes

de la nación), así como aquellas provenientes de la academia. Se requiere que el consejo de sus integrantes sea reconocido por su prestigio profesional, por su calidad y autoridad ciudadana y por su honestidad y honorabilidad en todos sentidos. Sus funciones y facultades serían las de vigilar, supervisar y proponer investigaciones de carácter coercitivo y/o penal sobre todos los actos de la administración pública, incluida la del propio Congreso de la Unión.

La calidad de la representación política determina, en gran medida, la calidad de la democracia. Aparte de los aspectos señalados, es imposible transitar hacia un régimen democratizado en sus órganos de gobierno, en su burocracia y en los diferentes sectores sociales, sin la igualdad de oportunidades de la población a todos los mecanismos de promoción social, económica, política y cultural. Entre las reformas que tendrían que ponerse en práctica está, de manera tan apremiante como prioritaria, la reforma a la posibilidad de acceder a las tribunas que permiten los medios electrónicos de comunicación masiva —en concreto, los medios impresos, la radio y la televisión. Este acceso a los de mayor cobertura se halla en manos monopólicas y el Estado se muestra impotente a regular su uso con criterios diferentes a los suyos. En nuestros días, la representación de la soberanía nacional no tiene el poder suficiente para que la sociedad mexicana pueda enterarse de los contenidos de su actividad o de aquellas actividades relevantes para desarrollar la cultura de la asamblea y la cultura en general, pues los concesionarios de los medios electrónicos no se lo permiten o cierran sus canales a las instituciones ciudadanas, como se ha visto en el caso del Instituto Federal Electoral. En pocas palabras, la sociedad mexicana, titular de la soberanía, se halla a merced de los individuos que debieran estar sujetos a sus necesidades y demandas. La programación que difunden es, por lo demás, contraria a los intereses populares. Sus protagonistas y líderes no pueden defenderlos porque esos intereses son antagónicos de los de la clase a la que pertenecen los concesionarios de la radio y la televisión. El Estado parece ignorar que ellos no son propietarios privados de tales medios, sino que su uso es concesionado por el Estado mismo, atendiendo a la interpretación de los partidarios del libre mercado cuyo objetivo es el monopolio. La representación política ha sido incapaz, hasta ahora, de dotarse de la fuerza suficiente para regularlo, para crear medios públicos que pudiesen competir con los de los concesionarios privados y para impulsar, como uno de los derechos humanos fundamentales, el derecho complementario del de libre expresión: el derecho del libre acceso a la difusión.

La autonomía del Poder Legislativo, con los altibajos que ha registrado, no ha podido alcanzar el grado necesario para poder representar cabalmente a la soberanía nacional y esta incapacidad le otorga espacios de poder, que le son propios, a otros actores y poderes. Lograr esa plenitud pasa por una autonomía previa y por el mayor nivel político y de fortaleza cultural de los partidos. Pasa, con una necesidad mayor, por la autonomía y la cultura de la asamblea que pueda desplegar el Poder Legislativo. Hasta ahora este poder no ha sentido la necesidad de ver reproducida sus prácticas y modos de hacer política en los muy diversos segmentos de la sociedad. La extensión parlamentaria, por cierto, tendría que ser una de ellas a efecto de que la pedagogía de la democracia irradie hacia la sociedad, tal como reza el título de la colección editada por la Cámara de Diputados: "Conocer para decidir". Y conocer de acuerdo con el *modus* específico de la asamblea: deliberando en pie de igualdad, sometiendo las propuestas al voto del pleno y sujetándose al resultado de la votación, así como aprestándose todos a hacer efectivo el contenido del mismo.