

DESCONFIANZA HACIA LOS CONGRESOS ESTATALES. CAUSAS, CONSECUENCIAS Y PROPUESTAS PARA SOLUCIONARLO

Distrust toward State Legislatures.
Causes, consequences and proposals to solve it



José Alberto López Damián¹

*Recepción: 23 de octubre de 2017.
Aceptación: 9 de noviembre de 2017.*

Pp. 58-84

Resumen

Este documento presenta una visión generalizada de descontento respecto a la política, los políticos en general y los partidos políticos, haciendo énfasis en los congresos de las Entidades Federativas que integran la República Mexicana, mediante la exposición estadística de la opinión pública respecto a dichas instituciones y su relación con el poder ejecutivo estatal, para luego plantear una serie de posibles soluciones para mitigar el sentimiento de apatía de la sociedad.

Palabras clave

Política; Congreso del Estado; Mecanismos de Participación Social; Partidos Políticos; Democracia.

¹ Maestro en Derecho Electoral por el Instituto de Investigaciones y Capacitación Electoral del Tribunal Electoral del Estado de Jalisco. Secretario General del Congreso del Estado de Jalisco. Correo electrónico: alberto.lopez@congreso.jalisco.gob.mx.

Abstract

This document presents, through the statistical exposition of public opinion, and the relationship between legislatures and executive power of the States, a general view of the discontent regarding politics matters, the politicians, political parties and specially the State legislatures, to finally offer a series of proposals as possible solutions to social apathy.

Keywords

Politics; State Legislature; Social Participation Mechanism; Political Parties; Democracy.

Sumario. I. Introducción. II. Descontento social. III. Índices de credibilidad y confianza. IV. La relación entre los poderes ejecutivo y legislativo. V. El costo que representan los congresos estatales. VI. Fortalecimiento del poder legislativo. VII. Propuestas.

I. INTRODUCCIÓN

Los tiempos que corren tienen como rasgo distintivo el descrédito, en la escena pública, de la política y de los políticos en general. En su obra *Una gramática de la democracia*, el politólogo italiano Michelangelo Bovero, cita al historiador griego Polibio, para señalar que todas las cosas de este mundo están sujetas a la degeneración, incluidas las formas de gobierno. Polibio propone, en seguimiento de Aristóteles y sus formas canónicas, como una posible solución a la degeneración de las formas de gobierno tomar parte de cada régimen, los regentes del sistema monárquico, el senado del sistema aristocrático y la representación del pueblo como un tercer elemento de equilibrio democrático, para mezclarlas en un arreglo en el que “...se permita a las tres fuerzas cooperar para lograr el bien común, y también, en su caso, obstaculizarse recíprocamente para frenar las pretensiones excesivas o las ambiciones de cada una de ellas”². Nace así el concepto de *politeia*, que se identifica con la moderna *república*, como la forma de gobierno óptima o de mejor manufactura que podemos darnos.

Sin embargo, Bovero se cuestiona acerca de la degeneración de la *politeia* y propone extrapolar esta hipotética combinación de virtuosos equilibrios propuesta por Polibio y colocarla en las antípodas para tomar lo peor de cada régimen, mezclarlo y obtener algo que él denomina *kakistocracia: el gobierno de los peores*. En la *kakistocracia* convergen la tiranía monárquica, la oligarquía aristocrática y la oclocracia plebeya. Una *politeia* invertida en la que se ha corrompido la representación popular para mantener prebendas y posiciones mediante el ejercicio reiterado de la demagogia, donde la “avidez de dominio que conjuga poder y ganancia”³ ahon-

2 Bovero, Michelangelo, *Una gramática de la democracia: contra el gobierno de los peores*, Madrid, Editorial Trotta, 2002, p. 142.

3 Jenofonte, *Memorables*, en Bovero, Michelangelo, *Una gramática de la democracia: contra el gobierno de los peores*, Madrid, Editorial Trotta, 2002, p. 147.

ENSAYOS

Desconfianza hacia los congresos estatales. Causas, consecuencias y propuestas para solucionarlo

da las diferencias entre ricos y pobres al permitir la alienación total de los bienes que vuelve a unos pocos superricos y paupérrimos y marginados a la inmensa mayoría, donde los allegados al tirano son los beneficiarios directos del régimen, su adulación y ambición se paga con prebendas que se cargan a los recursos que deberían beneficiar imparcialmente a todos o con parcelas de poder que alteran los equilibrios y contrapesos del régimen.

¿Hasta qué punto ésta invención de Bovero es un hipotético régimen postulado como mera curiosidad intelectual o, por el contrario, un reflejo de la realidad política contemporánea que merece analizarse con detenimiento? Veamos ahora dónde encaja en este escenario el papel o razón de ser del parlamento.

Hans Kelsen, puntualiza:

La lucha reñida a fines del siglo XVIII y a principios del XIX contra la autocracia, era fundamentalmente una lucha por el parlamentarismo. De una Constitución que concediese a los representantes del pueblo una participación decisiva en la formación de la voluntad política y que terminase con la dictadura del monarca, absoluto o con los privilegios de la ordenación jurídica estamental, se esperaban todos los progresos políticos imaginables: la constitución de un nuevo orden de sociedad y el amanecer de una era nueva y mejor⁴.

El parlamentarismo es entonces crucial en el proceso de emancipación política (y económica) de los pueblos frente a las dictaduras de corte monárquico o las autocracias en general. Ahora bien, acudamos una vez más a **Kelsen** para discernir la relación entre parlamento (parlamentarismo) y democracia y posteriormente acudiremos a Giovanni Sartori y Norberto Bobbio para entender la relación entre democracia, política y Estado contemporáneo.

Kelsen señala:

Aunque la democracia y el parlamentarismo no son idénticos, no cabe dudar en serio (puesto que la democracia directa no es posible en el Estado Moderno) que el parlamentarismo es la única forma real en que puede plasmarse la idea de la democracia dentro de la realidad social presente. Por ello, el fallo sobre el parlamentarismo, es, a la vez, el fallo sobre la democracia⁵.

Y aunque en lógica una implicación en un sentido no puede simplemente asumirse como válida en el sentido opuesto, en este caso es claro que el fallo o la opinión que se tenga sobre la democracia es trasladable en alto grado al parlamentarismo.

4 Kelsen, Hans, *Esencia y valor de la democracia* (traducción de la segunda edición alemana), Barcelona, Editorial Labor S.A., 1977, p. 48.

5 *Ibidem*, p. 50.

Sobre la democracia Sartori nos advierte:

(...) las democracias modernas giran en torno a: a) el principio de la mayoría relativa; b) los procedimientos electorales y c) la transmisión del poder que supone la representación... Para realizar la democracia, la atribución de la titularidad del poder y su ejercicio real no permanecen en las mismas manos. Y ninguno de los medios instrumentales y procedimentales que llevan a la instauración de la democracia como sistema político a gran escala están implícitos o son sugeridos por el significado del término⁶.

Y con esto se refiere a la compleja trama de leyes, equilibrios y contrapesos de facto que articulan la gama de intereses convergentes en la política y que van más allá de los consensos o de la voluntad mayoritaria. Es decir, en el fallo sobre la democracia no solo se falla contra el Parlamentarismo sino contra toda la trama de instituciones e instancias que la articulan, entre cuyos elementos más visibles y condenables se encuentran el Parlamento y los partidos políticos.

II. DESCONTENTO SOCIAL

Vale la pena preguntarse en este momento ¿cuál es el origen del descontento hacia la democracia que se traslada en grado sumo al parlamentarismo? Pues bien, dado que la emancipación política de los individuos ha tenido éxito, como tendencia histórica general en occidente, una de sus contradictorias consecuencias es el propio desencanto con la política y lo político en general.

La demanda creciente de satisfactores y derechos hacia aquello que en general se denomina o identifica como gobierno es sintomático de una sociedad emancipada o con un alto grado de emancipación. Al respecto, Norberto Bobbio sentencia y se pregunta: “(el gobierno) para cumplir correctamente sus funciones, debe responder adecuadamente (a las demandas), pero ¿cómo puede el gobierno responder, si las peticiones que provienen de una sociedad libre y emancipada cada vez son más numerosas, cada vez más inalcanzables, cada vez más costosas?”⁷.

Frente a ello, debe establecerse que el primer conjunto de deberes que un estado democrático debe asumir es el respeto y cumplimiento de los derechos básicos. Derechos tales como: libertad de reunión y asociación, libertad de expresión y libertad para elegir una representación que intervenga en los órganos de gobierno y para ser elegido como representante ante los mismos. Del cumplimiento de estos derechos depende la capacidad ciudadana para hacer escuchar sus opiniones, peticiones y reclamos.

6 Sartori, Giovanni, *Teoría de la Democracia: el debate contemporáneo*, Madrid, Alianza Editorial, 2005, p. 54.

7 Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 2007, p. 43.

ENSAYOS

Desconfianza hacia los congresos estatales. Causas, consecuencias y propuestas para solucionarlo

En la actualidad, en México, y en países en vías de desarrollo bajo condiciones semejantes, las desigualdades históricas acumuladas, el crecimiento poblacional y la cantidad de nuevos satisfactores (reales o artificiales) asociados con la vida contemporánea multiplican la cantidad y aceleran la rapidez de crecimiento de las demandas; ante ello, ningún gobierno, por perceptivo y eficaz que pueda ser, tiene la capacidad para satisfacer dichas demandas de forma rápida. A ello se adiciona la contraposición de intereses y opciones, lo que complica aún más las cosas, debido a que tomar una decisión implica la exclusión de unos para favorecer a otros.

A este escenario, se suma una dinámica individual de adquisición de información y de intercomunicación de dicha información, acrecentada por la tecnología, lo que acelera el ritmo de generación de nuevas demandas planteadas por la ciudadanía y contrasta con la lentitud de respuesta del gobierno; lentitud que en el mejor de los casos se debe a su apego a procedimientos y reglas creadas para evitar decisiones precipitadas y desafortunadas, pero que en no pocas ocasiones se debe a la inexperiencia, falta de oficio y desinterés de quienes deben ofrecer respuestas y tomar decisiones.

Al final, se crea un desfase pernicioso, una discontinuidad, entre el flujo de demandas y la capacidad de respuesta. El primero adquiere un alto volumen y alcanza una rapidez creciente y la segunda enfrenta cada vez mayores controles para responder a las demandas (controles que han debido introducirse para evitar desvíos, corrupción y manejos inadecuados). Esto lleva a la ciudadanía a añorar las épocas de los viejos regímenes autocráticos; dicha añoranza, aunque alarmante, se explica porque en un sistema autocrático, el régimen es capaz de controlar la demanda a partir de sofocar la capacidad individual de acceso a la información, limitar y controlar la interacción e intercomunicación social y suprimir por decreto cualquier manifestación de inconformidad o expresión de descontento a ello se suma el hecho de que un régimen autocrático suele ser más rápido en algunas de sus reacciones dado que no debe respetar los complejos procedimientos de un régimen parlamentario democrático.

III. ÍNDICES DE CREDIBILIDAD Y CONFIANZA

La falta de credibilidad y confianza en la democracia mina los fundamentos de la vida pública moderna y abre puertas peligrosas a retrocesos. El *Index of Democracy, 2016* publicado por *Economist Intelligence Unit's* da cuenta del deterioro que la democracia ha sufrido de 2007 a la fecha, de 26 países reconocidos hace una década como democracias completas, el año pasado se contabilizaron apenas 19; ninguna región experimentó mejora en su puntuación media y casi el doble de países (72) registró una disminución en su puntuación total respecto de aquellos que registraron algún avance (38)⁸.

8 The Economist Intelligence Unit, *Democracy Index 2016*, Londres, 2016, p.3.

En nuestro país, de acuerdo con la encuesta nacional *México: confianza en las instituciones 2016*, realizada por Consulta Mitosfky bajo encargo del diario El Economista, el nivel promedio de confianza que los mexicanos mantenemos en nuestras instituciones, muestra una consistente tendencia a la baja desde hace siete años (2009) y el año pasado presentó su caída más significativa y quienes están en la parte más baja quienes forman el parlamento y los partidos políticos.

En una escala de 0 a 10, donde 10 representa el nivel de mayor confianza y cero el de menor, el promedio de confianza que los mexicanos declaramos mantener en los senadores fue de 5.2 puntos, en los diputados de 5 puntos y en los partidos políticos de 4.8. Solo la presidencia de la República, las corporaciones policiales y los sindicatos tienen niveles equiparables de confianza (5.1, 5 y 4.9 puntos, respectivamente) entre la población⁹.

Un año antes, en 2015 (en plena efervescencia política por la renovación de la Cámara de Diputados), la empresa Parametría, de análisis de opinión y mercado, realizó una encuesta nacional en vivienda para preguntarnos a los mexicanos: ¿qué tanta confianza teníamos en los legisladores federales?; más de la mitad de la población desaprobó la forma en la que los diputados federales y senadores realizaban su trabajo (54% y 56% respectivamente) y únicamente tres de cada diez personas señalaron aprobar poco o mucho al Congreso de la Unión¹⁰.

El propio Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP) de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión llevó a cabo en 2014 una encuesta telefónica nacional para cuantificar el nivel de confianza que la ciudadanía tiene en las instituciones en México y encontró que las instituciones en las que menos confiamos los mexicanos son: las policías estatales, la televisión, la Cámara de Diputados, los sindicatos y los partidos políticos. El nivel de desconfianza en la Cámara de Diputados fue del 69% y en los partidos políticos del 75%¹¹.

Este nivel de descrédito se muestra también, de manera consistente, en los ejercicios de levantamiento y análisis de opinión realizados por el propio gobierno federal. En 2012, de acuerdo con los datos de la última *Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas*, realizada y publicada por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), los mexicanos confiamos muy poco en los legisladores federales (senadores y diputados)

9 Consulta Mitosfky, "México: confianza en las instituciones 2016", Consulta Mitosfky, México, 2016, consultado el 9 de septiembre de 2017 en la dirección electrónica: www.consulta.mx/index.php/estudios-e-investigaciones/mexico-opina/item/download/591_09dd4d5e39acf7da111c366eb252b075.

10 Parametría, "El congreso mexicano frente a otros congresos", Parametría, México, 2015, consultado el 9 de septiembre de 2017 en la dirección electrónica: www.parametria.com.mx/descargarCarta.php?id=Aprobacion_de_la_camara_de_diputados.pdf.

11 Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, "Encuesta telefónica sobre confianza en las instituciones", Cámara de Diputados, Congreso de la Unión, México, 2014, consultado el 9 de septiembre de 2017 en la dirección electrónica: www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/content/download/15513/78080/file/58-confianza-instituciones.pdf.

ENSAYOS

Desconfianza hacia los congresos estatales. Causas, consecuencias y propuestas para solucionarlo

y en los partidos políticos; los puntajes de confianza obtenidos tanto por el poder legislativo federal y los partidos fue de apenas 4.4 puntos, en una escala de 0 a 10 donde 10 representa mucha confianza¹².

Este fenómeno de baja aprobación del Congreso de la Unión (sin distinciones de cámaras) que podemos hacer extensivo a la figura del legislador en general (sin hacer distinciones acerca de si se trata de diputados locales o federales) es un hecho registrado de manera sistemática desde 2002. Las series históricas de datos que presentan, en sus sitios electrónicos, empresas de análisis de opinión como *Parametría* o *Consulta Mitofsky* muestran altibajos pero una tendencia general a la baja. La inconformidad ciudadana con sus representantes legislativos ha crecido y el cuestionamiento sobre cómo realizan sus labores es un reflejo de la confianza en la funcionalidad política democrática y de la disposición que las personas tienen para respetarla y defenderla.

El Latinobarómetro, un estudio de opinión sobre la percepción y relación de la ciudadanía con la democracia que se realiza cada año (desde hace 22) en 18 países del subcontinente latinoamericano (los más grandes), nos proporciona información invaluable sobre diversos aspectos de la opinión que los latinoamericanos tenemos de las instituciones en general y con aquellas que distinguen a la democracia en particular y de la actitud que asumimos frente a ellas.

En su informe más reciente, correspondiente a 2016, los congresos y los partidos políticos fueron las instituciones en la que menor confianza depositan las personas con apenas un 25 por ciento de confianza, los congresos se ubican en la penúltima posición de la evaluación y con 17 puntos porcentuales, los partidos políticos se encuentran en el sótano de la confianza depositada por la ciudadanía¹³.

El estudio incluye la medición y análisis de varios elementos que indican el origen del descrédito tanto de las instituciones como de la democracia en general, entre ellos:

- El 73% piensa que se gobierna para beneficio de unos cuantos grupos poderosos y solo el 22% cree que se gobierna para el bien de todo el pueblo (en México el 76% creemos que se gobierna a favor de los poderosos y solo el 18% que se gobierna a favor del pueblo)¹⁴.

12 Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática, "Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2012", Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática, México, 2012, consultado el 9 de septiembre de 2017 en la dirección electrónica: www.encup.gob.mx/es/Encup/Estudio_Panel_2012.

13 Corporación Latinobarómetro, Informe 2016, Chile, Corporación Latinobarómetro, 2016, p. 33.

14 Ibidem, p. 34.

- Solo el 40% opina que los políticos son libres de actuar sin tener que devolver favores a quienes les otorgaron financiamiento o ejercieron su influencia para permitir que llegaran a posiciones de poder y representación (en México este porcentaje es del 39%)¹⁵.
- Apenas un 24% cree que su país está progresando (en México 19% tiene esta opinión) y un 20% está satisfecho con el funcionamiento de la economía (en México el 21% opina de esta forma)¹⁶.
- Un 56% colocan como los principales problemas a la delincuencia, el binomio desempleo-mala economía y a la corrupción, tres situaciones o fenómenos que se asocian directamente con el pobre desempeño gubernamental¹⁷.
- Y tan solo un 52% señaló que el salario o sueldo que percibía le permitían cubrir satisfactoriamente las necesidades familiares (en México el 55% opina esto)¹⁸.

Es evidente que el apoyo a la democracia, y las instituciones que la hacen posible, se encuentra directamente vinculado con el grado de satisfacción que las personas experimentan en su vida cotidiana y cuyo origen pueden asociar con la existencia o no de un sistema de gobierno democrático; por ello no debería extrañar que:

- Solo el 54% opina que la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno y apenas un 34% está satisfecho con la democracia¹⁹.
- El 47% declaró que no le importaría que un gobierno no democrático llegara al poder si pudiera resolver los problemas económicos y un 39% está de acuerdo en que exista un cierto grado de corrupción en el gobierno siempre que se solucionen los problemas del país²⁰.
- Un 30% está de acuerdo con el que presidente controle los medios de comunicación, un 61% considera que el uso de la mano dura desde el gobierno no viene mal y un 52% cree que es mejor vivir en una sociedad ordenada aunque se limiten algunas libertades²¹.
- Solo un 65% considera que la gente debe obedecer las leyes sin excepción y un 30% cree que existen ocasiones excepcionales en las que se puede seguir la conciencia propia aunque ello signifique quebrantar la ley²².

15 *Ibidem*, pp. 37-38.

16 *Ibidem*, p. 52.

17 *Ibidem*, p. 54.

18 *Ibidem*, p. 70.

19 *Ibidem*, pp. 9-11.

20 *Ibidem*, pp. 21 y 67-68.

21 *Ibidem*, pp. 22-28.

22 *Ibidem*, pp. 28-29.

ENSAYOS

Desconfianza hacia los congresos estatales. Causas, consecuencias y propuestas para solucionarlo

- Apenas un 51% está convencido de que en su país se puede decir y criticar lo que uno quiere y tan sólo un 26% cree que los medios de comunicación son independientes²³.

Es preocupante que tan solo el 23 por ciento de los latinoamericanos se sientan representados por el Poder Legislativo encarnado en el Congreso; donde más identificadas se sienten las personas con su parlamento es en Uruguay con un 45 por ciento de opiniones favorables y donde menos se siente representadas las personas por su parlamento es en Perú, con apenas el 8 por ciento. En México estamos por debajo de la media con un 17 por ciento de las personas que se sienten representados por sus legisladores y su Congreso.

Parece que en América Latina perdemos de vista que un sistema democrático pierde todo sentido sin la representación formal de la pluralidad política en el seno de la sociedad a la que pertenece; sin poder legislativo como representante de la soberanía popular y sin organizaciones ciudadanas participando en política (asociaciones y partidos) no puede existir un sistema democrático. Todo instrumento disponible de medición de la opinión pública indica que tanto el poder legislativo (los legisladores) como los partidos políticos tienen niveles de confianza sistemáticamente a la baja y siempre en el sótano respecto del resto de las instituciones y de la propia democracia. Esta situación resalta la contradicción a la que se enfrenta el concepto mismo de democracia en América Latina, México incluido.

IV. LA RELACIÓN ENTRE LOS PODERES EJECUTIVO Y LEGISLATIVO

¿Cuál es el origen de este nivel tan alto de desconfianza por parte de la ciudadanía tanto en los parlamentos y los partidos políticos como en la democracia? Sin duda alguna, los magros resultados de gobierno que nos han llevado de crisis en crisis, sea esta de tipo político o económico, durante los últimos años tienen mucho que ver con el enojo y desencanto que la ciudadanía manifiesta. Y en todo ello, el parlamento experimenta su cuota de rechazo y desconfianza.

No debe perderse de vista que el sistema político mexicano le permite al Presidente de la República disfrutar de múltiples facultades constitucionales y meta-constitucionales que dirigen y limitan en la práctica las facultades del Poder Legislativo. Las atribuciones constitucionales del Presidente de la República para intervenir en el proceso legislativo tienen tres momentos: durante la promoción y presentación de una iniciativa de ley, mediante el ejercicio de su capacidad de veto y para la entrada en vigor de una ley a partir de su promulgación (publicación) luego de ser aprobada por el Congreso. Las dos primeras tienen la capacidad, junto con las atribuciones meta-constitucionales, de dirigir el proceso legislativo y anticipar el resultado que mejor convenga al titular del ejecutivo.

23 *Ibidem*, pp. 29-31 y 41-42.

Las atribuciones meta-constitucionales del presidente en materia legislativa comienzan con su capacidad para alinear a los legisladores provenientes de su partido y aquellos que son sus aliados político-electorales para respaldar o rechazar cualquier iniciativa legal; continúan con el uso del aparato de comunicación y propaganda del gobierno para promover las posturas de apoyo o rechazo a las iniciativas legales que convengan y con ello ejercer presión sobre los legisladores de otros partidos.

De acuerdo con el artículo 71 constitucional el Presidente de la República tiene la facultad de iniciar leyes o decretos y en el día de la apertura de cada periodo ordinario de sesiones... podrá presentar hasta dos iniciativas para trámite preferente, o señalar con tal carácter hasta dos que hubiere presentado en periodos anteriores, cuando estén pendientes de dictamen. Cada iniciativa deberá ser discutida y votada por el Pleno de la Cámara de su origen en un plazo máximo de treinta días naturales. Si no fuere así, la iniciativa, en sus términos y sin mayor trámite, será el primer asunto que deberá ser discutido y votado en la siguiente sesión del Pleno²⁴.

Durante décadas, principalmente en el periodo de hegemonía política del PRI, los proyectos presidenciales eran aprobados sin mayor discusión o análisis por parte del Congreso de la Unión.

En 1935, 1937 y 1941, todos los proyectos de ley enviados por el Ejecutivo fueron aprobados por unanimidad en la Cámara de Diputados. En 1943 fueron aprobados por unanimidad el 92 por ciento de los proyectos; en 1947, el 74 por ciento; en 1949 el 77 por ciento; en 1953, el 59 por ciento; en 1955, el 62 por ciento, y en 1959 el 95 por ciento²⁵.

Ernesto Zedillo Ponce de León fue el primer presidente que gobernó sin tener una mayoría de legisladores provenientes de su partido durante la segunda legislatura correspondiente a su sexenio. Para Zedillo el nivel de aprobación de iniciativas durante la legislatura LVI (de mayoría priísta) fue de 98.8 por ciento, en tanto que durante la legislatura LVII (sin mayoría priísta) fue de 87.5 por ciento²⁶.

Los tiempos de la llamada alternancia política han registrado nuevos episodios en la relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, que van desde la exclusión de Vicente Fox y Felipe Calderón del salón de plenos de la Cámara de Diputados, el registro de 22 controversias constitucionales hasta la negativa para autorizar viajes presidenciales fuera del país.

24 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2017, México, artículo 71.

25 Carpizo McGregor, Jorge, "El veto presidencial", *El veto presidencial al presupuesto de egresos*, México, Mesa Directiva del Grupo Parlamentario del PRD, Cámara de Diputados, Congreso de la Unión, LIX Legislatura, 2004, p. 93.

26 Arellano Trejo, Efrén, *La transformación de la Cámara de Diputados, México*, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados, Congreso de la Unión, LXI Legislatura, 2012, p. 13.

ENSAYOS

Desconfianza hacia los congresos estatales. Causas, consecuencias y propuestas para solucionarlo

No obstante, de acuerdo con el registro histórico de las iniciativas de reforma constitucional, cambios a leyes y creación de nuevas leyes de los tres últimos presidentes de la República, Felipe Calderón logró el respaldo a 88 por ciento de sus iniciativas durante su administración; es decir, casi nueve de cada 10 de sus propuestas fueron respaldadas por los legisladores federales²⁷. En tanto, Vicente Fox logró la aprobación de 72 por ciento de las iniciativas que envió al Congreso²⁸. Y Enrique Peña Nieto, ha enviado al Congreso, hasta noviembre de 2016 un total de 113 iniciativas de reforma y le han sido aprobadas, hasta mayo de 2017, un total de 93, lo que representa un 82.3 por ciento de aceptación de las iniciativas promovidas²⁹.

Otro de los poderosos instrumentos en manos del Presidente de la República para intervenir en el proceso legislativo es su capacidad de veto. Conforme a los incisos B y C del artículo 72 constitucional, el presidente puede hacer observaciones a los proyectos de ley que le envíe el Congreso para su promulgación, siempre y cuando lo haga dentro de los diez días hábiles posteriores a la recepción de la iniciativa. Luego, la cámara de origen, deberá discutir una vez más la iniciativa y confirmar su viabilidad mediante el voto favorable de dos terceras partes del número total de votos del pleno; en seguida de aprobada, la iniciativa deberá turnarse para su revisión a la otra cámara. Una vez en la cámara revisora, la iniciativa deberá aprobarse nuevamente con el apoyo de al menos dos terceras partes de los votos del pleno y hasta ese momento podrá ser enviada de nuevo al ejecutivo para su promulgación.

En los hechos y dada la conformación política del Poder Legislativo durante las últimas legislaturas, si al presidente le interesa vetar alguna iniciativa legal, solo debe realizarle observaciones cuando ésta le es enviada para su promulgación, devolverla a la cámara de origen y asegurarse que los legisladores de su partido no apoyen ninguna nueva votación en torno a la aprobación de dicha ley.

Desde el sexenio de Gustavo Díaz Ordaz, los presidentes de México no habían hecho válido su derecho al veto legislativo. Sin embargo, 30 años después, los últimos tres presidentes de México han ejercido este derecho con el cual pueden evitar la promulgación total o parcial de una Ley o Decreto. Vicente Fox decidió, en 2001, enviar observaciones a la Ley de Desarrollo Rural y durante su gestión hizo dieciséis vetos parciales a leyes y decretos aprobados por ambas cámaras. Dos de los más polémicos fueron el veto al Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2005, que fue impugnado a través de una controversia constitucional ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación quien resolvió a favor del presidente y el veto a la Ley del Fomento a la Cultura y al Libro³⁰.

27 Robles de la Rosa, Leticia, "Análisis a sexenios panistas: años de tensiones en el Congreso", *Excélsior*, México, 19 de noviembre de 2012, consultado el 9 de septiembre de 2017 en la dirección electrónica: www.excelsior.com.mx/2012/11/19/nacional/870482.

28 *Idem*.

29 Ramos, Rolando, "Detenidas, siete iniciativas del Ejecutivo", *El Economista*, México, 3 de mayo de 2017, consultado el 9 de septiembre de 2017 en la dirección electrónica: eleconomista.com.mx/sociedad/2017/05/03/detenidas-siete-iniciativas-ejecutivo.

30 Becerril, Andrea, "En 4 años Peña ha vetado una ley; Fox regresó 16 y Calderón 10", *La Jornada*, México, 10 de julio de 2016, consultada el 9 de septiembre de 2017 en la dirección electrónica: www.jornada.unam.mx/2016/07/10/politica/009n1pol.

Felipe Calderón utilizó su derecho de veto en nueve ocasiones. En 2006 lo utilizó en contra de la aplicación de la Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentables que fue promulgada en 2007³¹. Enrique Peña Nieto utilizó por primera vez esta facultad para vetar la reforma del artículo 32 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas que implicaba a los empresarios como sujetos obligados de la llamada Ley 3 de 3³².

Esta posición presidencial como gran legislador, que se ha extendido a los sexenios de la alternancia panista, ha generado en la opinión pública la impresión de que el Poder Legislativo es solo una instancia de trámite, incapaz de contraponerse a la voluntad del presidente como representante legítimo de los intereses del país y del pueblo, sobre todo en los casos de reformas impopulares que han afectado temas estratégicos nacionales (reforma energética), derechos de la clase trabajadora (reforma laboral y reforma de pensiones) e intereses de amplios sectores de la sociedad (incremento del IVA al 15%) o reformas necesarias que no han recibido la atención debida y siguen congeladas y olvidadas (reforma a la ley de seguridad pública y seguridad nacional, promulgación de la ley de víctimas).

Este mismo patrón de supremacía, por la vía de los hechos, del Poder Ejecutivo sobre el Poder Legislativo se reproduce en las entidades federativas entre los gobernadores y los Congresos Estatales. Situación que ha generado una subvaloración de la función legislativa local y un grado semejante de impopularidad y desconfianza hacia los diputados locales.

A la percepción de la poca utilidad que tiene el Poder Legislativo dado que se comporta como mera comparsa del Poder Ejecutivo y de que los temas importantes se deciden en cualquier lugar menos en los Congresos, se suman dos percepciones igualmente negativas que abona al descrédito y desconfianza que la ciudadanía tiene hacia el parlamento. La primera de ellas es el costo económico de los congresos estatales. Y la segunda es la opacidad o dificultad de acceso a la información relativa a sus finanzas, plazas y trabajo legislativo en general.

V. EL COSTO QUE REPRESENTAN LOS CONGRESOS ESTATALES

Comencemos por el costo económico. Existe un estudio realizado por el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) llamado *Informe Legislativo 2017* que aborda como tema central el costo que representan los congresos estatales para las finanzas públicas.

Dicho informe señala que existen mil 124 diputados locales en México³³ y que los recursos canalizados a los 32 congresos de las entidades federativas alcanzan la cifra de 13 mil 551

31 *Idem.*

32 *Idem.*

33 Instituto Mexicano para la Competitividad, *Informe Legislativo 2017*, México, Instituto Mexicano para la Competitividad, 2017, p. 10.

ENSAYOS

Desconfianza hacia los congresos estatales. Causas, consecuencias y propuestas para solucionarlo

millones 300 mil pesos para este año³⁴. Al realizar una comparación entre el presupuesto de que dispone cada Congreso estatal y el número de diputados que lo integran se obtiene una relación de presupuesto por diputado que sirve como unidad para comparar que tan caro resulta para el erario público un congreso respecto del otro.

El Congreso de Puebla es el parlamento con el menor presupuesto anual por diputado con 3 millones 539 mil pesos; está conformado por 41 diputados (26 de mayoría relativa y 15 de representación proporcional) y su presupuesto para 2017 es de 145 millones 100 mil pesos³⁵.

Por su parte, la Asamblea Legislativa de la Ciudad de México es el parlamento local más caro del país; su presupuesto anual por diputado es de 28 millones 835 mil pesos. La Asamblea de la Ciudad de México está formada por 66 legisladores (40 de mayoría relativa y 26 de representación proporcional) y su presupuesto para 2017 es de mil 903 millones 100 mil pesos³⁶.

El de Jalisco resultó ser el quinto Congreso con el mayor presupuesto anual por diputado con 12 millones 259 mil pesos; para este 2017 dispone de 712 millones 100 mil pesos y está conformado por 39 legisladores (20 de mayoría relativa y 19 de representación proporcional)³⁷.

Es importante señalar que el presupuesto anual por diputado federal que maneja el Congreso de la Unión, para este 2017, es de 15 millones 300 mil pesos³⁸ y que dicho monto es inferior a los presupuestos de que disponen los congresos locales de la Ciudad de México, Michoacán, Sonora, Baja California, Estado de México, Jalisco y Quintana Roo. México destina un mayor presupuesto por legislador federal comparado con países como Bélgica y Francia en el ámbito europeo o Colombia y Chile en el ámbito Latinoamericano³⁹.

Dentro del costo que representa la manutención de los Congresos Estatales existen varios rubros que llaman poderosamente la atención:

1. El primero de ellos es el relativo a los gastos por ayuda social, una actividad que no es propia de un poder legislativo, y que este año a lo largo de 17 congresos locales sumó poco más de mil 355 millones de pesos⁴⁰ (nueve veces y medio el presupuesto anual del Congreso de Puebla).

34 *Ibidem*, p. 22.

35 *Ibidem*, pp. 11–23.

36 Instituto Mexicano para la Competitividad, *op. cit.*, pp. 11–23.

37 *Idem*.

38 *Ibidem*, p. 24.

39 *Ibidem*, p. 25.

40 *Ibidem*, p. 31.

2. Las prestaciones excesivas que reciben los diputados son otro de los temas que generan fuertes críticas. En el Congreso de San Luis Potosí el aguinaldo del que gozan los legisladores locales es de 90 días (diez veces superior al mínimo marcado por ley), en siete congresos el aguinaldo que los diputados se otorgan es de entre 60 y 70 días y en otros 14 parlamentos locales es de entre 35 y 50 días⁴¹.
3. La cantidad de personal de que dispone cada diputado local es otro de los temas que han trascendido a la opinión pública y que se han vuelto foco de críticas. La Asamblea Legislativa de la Ciudad de México es el parlamento que dispone de un mayor número de plazas por diputado con 28. Baja California tiene 22, Quintana Roo alcanza 18 y el Estado de México, Morelos y Jalisco llegan a 17 cada uno. En contraste, Tamaulipas, Yucatán, Campeche y Aguascalientes disponen de 7 empleados por cada diputado, en tanto que Sonora y Nayarit tienen 6, Coahuila 4 y Puebla 3⁴².
4. El crecimiento injustificado de los presupuestos que año con año los propios congresos se asignan y autorizan es otro de los temas que en poco o nada contribuyen a la buena imagen de los parlamentos locales. Entre 2012 y 2017 la suma total de recursos destinados a los congresos de los estados creció un 31.5 por ciento, pasó de 10 mil 307 millones 900 mil pesos a 13 mil 551 millones 300 mil pesos⁴³. Como dato comparativo, en ese mismo lapso, el monto de recursos destinado a la inversión física en todo el país por parte del gobierno federal disminuyó alrededor de un 20 por ciento⁴⁴.
5. Aunado al tema del crecimiento injustificado de presupuesto se tiene la discrecionalidad en el ejercicio de los recursos públicos. Discrecionalidad que tiene dos aspectos profundamente negativos. El primero de ellos es la práctica recurrente de aprobar un presupuesto austero (con un pequeño margen de crecimiento respecto del presupuesto igualmente aprobado al arranque del año anterior) y modificado a la alza durante el transcurso del año fiscal. Existen Congresos Estatales como los de Querétaro e Hidalgo que devengaron un presupuesto mayor en un 64.6 por ciento y 56.7 por ciento, respectivamente, a lo aprobado⁴⁵.
6. Además, la opacidad o la falta de rendición de cuentas. Menos de la mitad de los Congresos Estatales del país cumplen con la obligación de hacer pública la remuneración bruta mensual que reciben los diputados y no ponen al alcance del público la información pre-

41 *Ibidem*, p. 33.

42 *Ibidem*, p. 48.

43 *Ibidem*, p. 27.

44 Albarrán, Elizabeth, "Se gasta más en intereses de deuda que en inversión", *El Financiero*, México, edición en línea del 4 de septiembre de 2017, sección Finanzas Públicas, consultada el 9 de septiembre de 2017 en la dirección electrónica: economista.com.mx/finanzas-publicas/2017/09/04/se-gasta-mas-intereses-deuda-que-inversion.

45 Instituto Mexicano para la Competitividad, *op. cit.*, p. 29.

ENSAYOS

Desconfianza hacia los congresos estatales. Causas, consecuencias y propuestas para solucionarlo

supuestal correspondiente para conocer las asignaciones que se destinan a cada uno de los órganos internos de las legislaturas⁴⁶.

Cuando se habla de rendición de cuentas, otro aspecto que emerge y cuestiona la labor de los Congresos Estatales es la ausencia de mecanismos de evaluación y seguimiento de la calidad del trabajo legislativo que desarrollan. Desde la cantidad de comisiones existentes al interior de cada Congreso, el número de veces que sesionan al año, la cantidad de dictámenes y recomendaciones que elaboran y emiten, la duración de los periodos ordinarios y extraordinarios de sesiones del pleno y el número de proyectos de ley que se discuten y aprueban, el promedio de asistencia de los diputados a las reuniones de comisiones y del pleno y el número promedio de iniciativas que presentan cada año, así como un largo etcétera relativo a las atribuciones que como Poder Legislativo estatal detentan.

En cuanto a sesiones del pleno celebradas en 2016, se tiene que el Congreso Estatal que menos llevó a cabo fue el de Querétaro con 34 y el que más realizó fue el de Baja California Sur con 162. El promedio de sesiones del pleno fue de 81. Y en el caso del Congreso de Jalisco, éste efectuó 64 sesiones⁴⁷.

El Congreso Estatal que tuvo el mayor número de iniciativas de ley presentadas por los diputados locales en 2016 (año de referencia tomado en cuenta por el estudio realizado por el IMCO) fue Jalisco con 974, seguido del Congreso Estatal de Morelos con 524, San Luis Potosí con 502, Puebla con 406 y la Ciudad de México con 325. Los cinco Congresos Estatales con el menor número de iniciativas de ley presentadas fueron Chiapas con 25, Campeche con 11, Baja California con 7, Quintana Roo con 7 y Tlaxcala con 4⁴⁸.

Los titulares del Poder Ejecutivo en las entidades federativas enviaron durante 2016 iniciativas de ley a sus respectivos Congresos Estatales. El que mayor número de iniciativas del ejecutivo recibió fue el de Puebla con 67, seguido por el del Estado de México con 53 y por el de Aguascalientes con 28. Los Congresos Estatales que menor número de iniciativas de ley recibieron por parte de sus respectivos gobernadores fueron Sonora con 5, Quintana Roo con 4 y Jalisco con 2. Los Congresos de Quintana Roo, Baja California Sur, Guerrero, Tamaulipas, Campeche, Jalisco y Nayarit aprobaron el 100 por ciento de las iniciativas enviadas por los gobernadores. Los Congresos de Durango y Oaxaca fueron los que menor número de iniciativas, provenientes de su gobernador, aprobaron con 22 y 2 por ciento, respectivamente⁴⁹.

46 *Ibidem*, p. 34.

47 *Ibidem*, p. 41.

48 *Ibidem*, p. 42.

49 *Ibidem*, p. 43.

Las comparecencias de los secretarios del Poder Ejecutivo Estatal a fin de que proporcionen información sobre algunos de los temas bajo su responsabilidad o aporten elementos a la discusión de alguna iniciativa de ley a los diputados locales son parte del trabajo legislativo. En 2016, la Asamblea Legislativa de la Ciudad de México fue el parlamento estatal que más comparecencias atendió, con 23; seguido de Chiapas, Coahuila, Oaxaca y Zacatecas con 22, 19, 18 y 16, respectivamente. En tanto que los Congresos Estatales de Guanajuato, Michoacán, Nayarit, Querétaro, Quintana Roo y Tlaxcala no requirieron la presencia de ningún secretario de cartera⁵⁰.

Además del uso de las comparecencias como instrumento para la evaluación del trabajo desarrollado por el Poder Ejecutivo en los estados, los Congresos Estatales tienen por mandato de ley, que conformar y albergar al Órgano Superior de Fiscalización de su entidad. Este importante ente público es el encargado de auditar el uso de los recursos públicos tanto por parte del gobierno del estado como por parte de los municipios.

Del total de recursos que el Congreso del Estado recibe, un porcentaje lo canaliza a su Órgano Superior de Fiscalización respectivo. El Congreso que mayor porcentaje de sus recursos le destina es el de Puebla con un 51.6 por ciento. Le siguen Coahuila, San Luis Potosí, Hidalgo y Nuevo León con 45.7, 42.4, 41.3 y 38.9 puntos porcentuales. Los parlamentos que menor cantidad de recursos presupuestales destinan a su Órgano Superior de Fiscalización son Durango (15.5 por ciento), Oaxaca (15.2 por ciento), Aguascalientes (14.2 por ciento), Estado de México (12.5 por ciento) y Morelos (3.9 por ciento)⁵¹.

A estos fallos económicos, operativos y legislativos se suman otras variables políticas que hacen pensar que en México (y en América Latina en general), no estamos preparados para un régimen verdaderamente parlamentario. Giovanni Sartori, reconocido politólogo italiano, ha señalado que en América Latina no existen las condiciones para pasar de un régimen presidencialista a uno de tipo parlamentario; apunta que un sistema parlamentario debe contar con partidos de base parlamentaria (acostumbrados a debatir y acordar, capaces de reconocer y honrar los momentos del disenso y consenso tanto en el debate como en el ejercicio de sus atribuciones), capacitados, con la disciplina, coherencia y solidez suficientes para fungir como base de apoyo de un gobierno; sin esas condiciones, el sistema parlamentario se desploma porque el parlamento es soberano y los gobiernos solo pueden funcionar si están apoyados por una mayoría estable y actuante en el parlamento⁵².

50 *Ibidem*, p. 45.

51 *Ibidem*, p. 46.

52 Sartori, Giovanni, "Presidencialismo y democracia, una conversación con Giovanni Sartori", Revista Nexos, México, octubre de 1996, consultada el 9 de septiembre de 2017 en la dirección electrónica: www.nexos.com.mx/?p=8016.

VI. FORTALECIMIENTO DEL PODER LEGISLATIVO

Por tanto, es indispensable que el fortalecimiento de los parlamentos en lo particular y del régimen parlamentario en lo general, parta de la modificación y resolución de todas estas condiciones. Tal vez el primer gran elemento que debe modificarse es que tanto el Congreso de la Unión como los Congresos Estatales no pueden seguir siendo meras oficinas de trámite del Poder Ejecutivo federal o de los estados.

El Poder Legislativo, debe recuperar su cualidad de ser el más representativo del pueblo, sus integrantes, al ser elegidos directamente por el voto de la ciudadanía, deben mantenerse como fiel reflejo de las distintas ideologías y concepciones políticas y de los distintos proyectos de nación que se debaten en el seno de la democracia y que constituyen su esencia misma.

El Poder Legislativo no puede quedar relegado a un segundo plano, detrás del Poder Ejecutivo, quien en múltiples ocasiones se adjudica, por la vía de los hechos, competencias que deben permanecer del lado del parlamento. Este es uno de los principales detonadores de las crisis de institucionalidad que afectan gravemente al Estado de derecho y para evitarla, resulta fundamental contar con un Poder Legislativo fuerte, con representantes que defiendan las atribuciones propias del parlamento, que hagan efectiva la garantía de la separación de poderes y eviten la concentración de las decisiones en manos del Ejecutivo.

Como se ha intentado establecer, las deficiencias y descrédito que la opinión pública achaca a los legisladores tiene una parte importante de su origen y razón de ser en los malos resultados que la política y los políticos entregan a la sociedad, en general, y en la falta de identificación y participación en los partidos políticos, en particular.

En todo caso, éstos últimos deben asumir con mayor formalidad el acompañamiento político de sus cuadros en los parlamentos. Hasta este momento en ninguno de los estatutos generales pertenecientes a los tres partidos políticos más importantes del país se establece la obligación del partido para formar política y técnicamente a sus legisladores, no se definen mecanismos claros y efectivos para asistirlos y evaluarlos durante su ejercicio, ni tampoco se dispone de instancias para llamarlos a rendir cuentas públicamente sobre su trabajo como parte del parlamento.

Al no existir un proceso bien definido para la formación de legisladores al interior de los partidos, queda claro que los institutos políticos no asumen la responsabilidad que les corresponde en la definición del perfil de sus cuadros en los parlamentos; esto es inadmisibles en los tiempos que corren y bajo las circunstancias en que actualmente se requiere hacer política.

Los partidos en México tienen serias y muy marcadas deficiencias en el diseño del tipo de legislador que proponen a la ciudadanía para representarlos en las cámaras federales y congresos locales. Por ello, una primera propuesta para subsanar las acusaciones de que no vivimos en una democracia sino en una partidocracia y que en el gobierno privan los intereses de las dirigencias partidistas, y no el interés general que debería ser el centro de la discusión política, es que los partidos asuman a plenitud la responsabilidad de formar y vigilar a sus legisladores y a sus cuadros políticos en el poder ejecutivo.

Acabar con la idea de que sociedad y partidos están alejados, pasa por hacer que efectivamente el camino que la sociedad sigue se vea reflejado en la dirección en la que se mueven los legisladores y los representantes populares en general, emanados de los partidos. No puede seguir la tendencia que nos dice que la clase política sigue otro derrotero y fluye en otra dirección, muchas veces opuesta a aquello que la sociedad demanda y por lo que lucha y se moviliza.

Se esperaría que un partido de izquierda formara y postulara legisladores que defiendan un sistema democrático fundamentado en la justicia, la igualdad y la solidaridad organizado conforme a un Estado laico, federal y republicano o que un partido ecologista formara representantes comprometidos con la agenda de preservación y restauración ambientales no solo a nivel regional, estatal o nacional sino incluso en sincronía con los esfuerzos internacionales para detener y revertir el calentamiento global, la extinción acelerada de especies y el consumo excesivo de productos perniciosos para el entorno.

Los legisladores deberían representar, de la forma más fiel posible, aquello que su partido representa en la sociedad y ante la sociedad. Deberían conocer, defender y enriquecer los argumentos básicos que moldean o definen la postura de su partido ante los temas nacionales fundamentales y ante los temas particulares de su interés. Pero, con demasiada frecuencia, ocurre exactamente lo contrario.

Los partidos políticos deben asumir que la formación de sus legisladores para participar de los debates, la conducción productiva de la discusión y, eventualmente, la generación de consensos, es su principal y más trascendente actividad para la disputa del poder en la escena electoral y la representación y defensa de sus ideas y posturas en los cuerpos parlamentarios.

Los partidos deben incorporar como parte de su misión política, su oferta electoral y su compromiso con la ciudadanía, aportar los mejores diputados para la formación de leyes en los campos que son de su especial interés o del interés ciudadano; deben decirle a la ciudadanía en las campañas electorales: “yo apporto a los mejores técnicos en tal o cual materia para la formación de leyes y lo demuestro a partir de su trayectoria política, su formación académica y la formación que el partido les proporciona”. A ello debe adicionarse un acompañamiento

ENSAYOS

Desconfianza hacia los congresos estatales. Causas, consecuencias y propuestas para solucionarlo

técnico y una vigilancia estrecha para ayudarlo a cumplir adecuadamente con su labor como servidor público.

Por su parte, los legisladores deben cumplir con una doble función esencial: al interior del poder legislativo trabajar para llevar a cabo y consolidar la agenda de su partido y verla reflejada o transformada en leyes y presupuestos que beneficien a todos y al exterior del congreso fungir como embajadores del trabajo legislativo para promover una discusión informada de los asuntos políticos, legales y presupuestales que afectan al país y a la ciudadanía.

Los legisladores, partidos políticos y sociedad no deben perder de vista aquello que Norberto Bobbio señala: "...el contenido mínimo del Estado democrático no ha decaído: garantía de los principales derechos de libertad, existencia de varios partidos en competencia, elecciones periódicas y sufragio universal, decisiones colectivas o concertadas o tomadas con base en el principio de mayoría..."⁵³.

A lo anterior, habría que adicionar, al menos en el caso de nuestro país, un elemento clave: mejorar y transparentar el proceso de elaboración, aprobación y control del presupuesto público. Función inherente al Poder Legislativo que sin embargo se ve disminuida y opacada por el enorme margen de discrecionalidad del Poder Ejecutivo en materia de recortes, reasignaciones, contrataciones y manejo de deuda. Es decir, si se quiere modificar de raíz esta separación entre la clase política en general (y los legisladores en particular) debemos extender el contenido mínimo del Estado democrático con algunos elementos económicos que resultan clave en el equilibrio de poder.

La falta de seguimiento puntual a la forma en cómo el gobierno federal, los gobiernos estatales y los gobiernos municipales ejercen el presupuesto ha permitido el crecimiento de los casos de desvío de recursos. México no puede crear las condiciones para ofrecer mejores respuestas a las demandas ciudadanas de bienes, servicios y satisfactores en general sin que exista un manejo racional y transparente de los recursos públicos. Y para ello se necesita que desde el Poder Legislativo se diseñen y pongan en operación procedimientos más efectivos que agilicen todo el flujo presupuestal, recorten gastos innecesarios, eviten el desvío de recursos y supervisen la calidad de los bienes y servicios obtenidos a partir de la inversión del presupuesto público.

Una reforma de esta magnitud no será simple de alcanzar dado los poderosos intereses involucrados e interesados en mantener el estado actual de cosas; no obstante, resulta evidente que una reforma en materia presupuestal encabezada por el Poder Legislativo no solo es posible sino indispensable para mejorar significativamente las condiciones de crecimiento y desarrollo del país. Se requerirá que la fuerza y convicción de la ciudadanía apuntale este proceso a

53 Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 2007, p. 45.

fin de hacer frente a los grupos, posiciones y estructuras de poder que verán todo esto como una amenaza directa a sus intereses.

En este momento, un Poder Legislativo que solo funciona como oficina de trámite del Poder Ejecutivo o como trampolín en la carrera política de las burocracias partidarias es una amenaza a la evolución política del país. Como mexicanos tenemos la obligación de encontrar terreno común y hacer lo necesario para mejorar la estructura institucional del Congreso y los perfiles de quienes en ella participan, con el propósito de restaurar su condición de pilar de la vida política democrática, federalista y republicana.

Por otra parte, a pesar de que los partidos pueden ser señalados como los responsables directos de las deficiencias que sus legisladores llevan a la vida parlamentaria en los Congresos Estatales es muy importante no perder de vista que son uno de los canales de participación política ciudadana más importantes y que de su fortaleza política y apertura al escrutinio ciudadano depende la fortaleza y calidad del sistema político democrático. Desde el punto de vista clásico:

(...) los partidos políticos integran y, si es necesario, movilizan a la ciudadanía; articulan y agregan intereses, y luego los traducen en políticas públicas; reclutan y promueven liderazgos políticos, y organizan el parlamento, el gobierno y las instituciones clave del Estado. Esto es, de la misma manera que los partidos combinan el gobierno para el pueblo con el gobierno por parte del pueblo, combinan funciones representativas que son esenciales, con funciones organizativas y procedimentales que son muy importantes – todo dentro de una misma instancia política. Sin partidos, y sin esta combinación de funciones cruciales, tanto la efectividad como la legitimidad del sistema convencional de gobierno representativo puede ser socavada⁵⁴.

VII. PROPUESTAS

Una mayor confianza en las instituciones políticas democráticas va normalmente emparejada con el estrechamiento de las relaciones entre los actores relevantes y la sociedad, en tanto que la disminución es el resultado de un alejamiento provocado, principalmente, por expectativas no cumplidas.

De acuerdo con el Latinobarómetro 2015, la cercanía con los partidos políticos en América Latina es débil. Solo el 40% de los ciudadanos sienten cercanía con algún partido político; donde más es en Uruguay (72%) y en el otro extremo están Brasil (23%) y Chile (24%). En México el porcentaje es de 32%, de nuevo por debajo del promedio regional⁵⁵.

54 Mair, Peter, *Ruling the void*, Londres, 2013, Verso Books, edición electrónica, capítulo: *The functions of parties*.

55 Corporación Latinobarómetro, Informe 2015, Corporación Latinobarómetro, Chile, 2015, p. 62.

ENSAYOS

Desconfianza hacia los congresos estatales. Causas, consecuencias y propuestas para solucionarlo

En general, la aprobación de los gobiernos en América Latina alcanzó su mayor nivel promedio en 2009, con 60% y para 2016 cayó hasta el 38%. En México fue aún menor con un 25%⁵⁶.

Estos cambios en la valoración que las personas tienen sobre la democracia, las modificaciones en la propia noción o entendimiento de lo que es y no es la democracia, los niveles de satisfacción con la calidad de vida personal o colectiva, el respaldo y nivel de confianza hacia los gobiernos, los partidos políticos y las instituciones en general, se ven afectados directamente por los ciclos económicos que generan desempleo y desigualdad, por la ineficacia de los gobiernos para proveer los servicios básicos que la gente requiere y para hacer frente al crecimiento desmedido del fenómeno delictivo y de inseguridad. La corrupción gubernamental y lo endeble que resultan las instituciones para impartir justicia, evitar la impunidad y al mismo tiempo respetar y defender los derechos humanos son el otro brazo que asfixia la confianza ciudadana.

Para resolver este círculo de falta de confianza, malos resultados y baja participación ciudadana deben operarse una serie de modificaciones a varios niveles en el poder legislativo; en seguimiento de lo postulado por Michelangelo Bovero: “Para mejorar la calidad democrática de un proceso decisonal complejo es necesario tornarlo, en todo caso, aún más complejo, agregándole mecanismos correctores, de control y de garantía, orientado sobre todo a protegerlo frente al asalto de los poderes salvajes... aquellos que crecen en la sociedad (in)civil a través de la acumulación y concentración de medios de distinto tipo, carentes de frenos y de límites constitucionales”⁵⁷.

Con ello en mente, se propone incorporar en el parlamento figuras organizativas y prácticas políticas novedosas y revisar aquellas que se han propuesto en el pasado y tengan el potencial de generar dinámicas, perspectivas y relaciones nuevas; a continuación se enumeran algunas ideas en este sentido:

1. Revisar el tema de la eliminación del fuero para los casos de corrupción, tráfico de influencias y delitos graves del ámbito federal y común en los cuales un legislador sea un presunto implicado. Jamás podrá señalarse o perseguirse a un legislador por cuestiones derivadas de su actividad política y parlamentaria; en especial por aquello relacionado con la expresión de opiniones, la defensa de posiciones políticas (empleando para ello, incluso, acciones de resistencia civil pacífica) o la exigencia del cumplimiento de responsabilidades a servidores públicos y funcionarios de los tres niveles u órdenes de gobierno.
2. Transparentar el manejo de los recursos públicos y el trabajo legislativo. Parte sustancial de la recuperación de la confianza y la credibilidad de los parlamentos pasa por darle

56 Corporación Latinobarómetro, *Informe 2016*, Corporación Latinobarómetro, Chile, 2016, p. 35.

57 Bovero, Michelangelo, op. cit., p. 159.

coherencia a un aspecto básico de su funcionamiento: la sujeción y apego que deben observar a las leyes que ellos mismos, como cuerpo colegiado legislativo, proponen, discuten y aprueban. Y esto inicia con el acceso a la información y la transparencia, la rendición de cuentas, la racionalidad en el gasto y la presentación de resultados.

3. Modernizar la infraestructura tecnológica y la capacitación del personal técnico para mejorar la captación, análisis y comunicación de toda la información que se consume y se genera en el Poder Legislativo. Para ello es indispensable la incorporación de sistemas de información que hagan más eficiente la administración de todos los procesos administrativos, legales y parlamentarios; que contribuyan a la eliminación de errores en el proceso de promulgación de una legislación; que promuevan la adopción de estándares en los documentos legislativos; que reduzcan los costos y la complejidad del proceso legislativo completo; y que faciliten la difusión de las sesiones, agenda y decisiones que se toman en el poder legislativo sobre los temas que son de interés general; y que simplifiquen la clasificación y resguardo y la posterior localización y acceso a la documentación oficial en diversos soportes. Esto redundará en la disposición oportuna de la información necesaria para el cumplimiento de las obligaciones del parlamento relativas al control, evaluación y seguimiento y transparencia.

Las facilidades de comunicación, organización y almacenamiento que las tecnologías de la información ofrecen en la actualidad pueden aprovecharse para crear el Sistema Nacional de Información Parlamentaria, un sistema en línea que permita encontrar en un solo lugar (sitio electrónico y base de datos) toda la información relevante sobre las actividades legislativas que se desarrollan en los 32 poderes legislativos estatales y el Congreso de la Unión en México.

4. Cambiar el enfoque y énfasis en el falso dilema de dar poco dinero a los congresos o asumir su despilfarro, y en su lugar simplificar y automatizar los procesos de supervisión de cómo se usa dicho dinero y la coherencia que esto mantiene con las responsabilidades que por ley el parlamento, como institución pública, debe cumplir. Si se desea hacer del parlamento una institución pública altamente especializada en el análisis de la legislación vigente con el fin de generar propuestas de reforma y de nueva legislación que tengan incidencia real en cuestiones tales como: mejora de las condiciones de respeto y cumplimiento de los derechos básicos de la ciudadanía, incremento de la calidad del sistema político democrático, uso racional y efectivo de los recursos públicos, entre otros, entonces debe contarse con salarios competitivos (y condiciones de trabajo y organización adecuadas) para atraer a los mejores profesionales e integrar equipos multidisciplinarios que lo mismo tengan la capacidad de trabajar en temas constitucionales que en temas de salud, educación, medio ambiente y un largo etcétera.

ENSAYOS

Desconfianza hacia los congresos estatales. Causas, consecuencias y propuestas para solucionarlo

5. Por supuesto, esto va de la mano con la adopción de nuevas reglas para la contratación de personal profesional realmente capacitado y que se elimine (o al menos se disminuya considerablemente) el espacio discrecional que existe actualmente en la contratación de personal sin el perfil adecuado (que solo incrementa el volumen de la nómina) para aportar elementos significativos al trabajo legislativo.
6. Profesionalizar el trabajo parlamentario a partir de la recuperación e implantación de prácticas que en diversos parlamentos del mundo funcionan muy bien.
 - La figura de un cuerpo de Decanos que proporcionen una base sólida e imparcial para conducir al parlamento en los casos de crisis de parálisis o peligro de disolución como resultado de controversias, desacuerdos o embestidas provenientes de factores de poder externo.
 - La instauración del servicio profesional de carrera parlamentaria para todo el personal administrativo, legal y de análisis, investigación y asesoría parlamentaria que cuente con el perfil académico y profesional necesario y adecuado para dar solidez, objetividad y agilidad a la labor legislativa.
7. Exigir un cabal cumplimiento de los estudios de viabilidad económica y compatibilidad legal de las reformas e iniciativas que se presentan, discuten y aprueban en los congresos estatales. Parte importante de la desconfianza se basa en el hecho de que son aprobadas reformas y promulgadas nuevas leyes que terminan por ser inefectivas debido a las condiciones poco favorables o inexistentes para su cumplimiento. Un ejemplo clásico de leyes vigentes que en la práctica simplemente no se cumplen es lo dicho por el artículo 123 constitucional respecto de las características que debe cumplir el salario mínimo: “satisfacer las necesidades básicas de un jefe de familia en el orden material, social y cultural y para promover la educación obligatoria de los hijos”; en la realidad este mandato de ley se incumple todos los días y a la vista de todos, con la complicidad y anuencia del gobierno, el Poder Legislativo y el Poder Judicial. No debe continuar la aprobación de leyes bajo la consigna de acatarse pero no se cumplan.

Impulsar y consolidar las facultades legales y los recursos necesarios para construir un sistema de indicadores objetivos que evalúen y den seguimiento al desempeño de las actividades sustantivas del Poder Ejecutivo desde el Poder Legislativo. En los últimos años, la rama ejecutiva del gobierno federal ha modificado de forma unilateral, y para distorsionar su objetividad, los pocos indicadores de que se disponía para conocer la evolución del impacto que algunas políticas públicas importantes tenían en temas como la erradicación de la pobreza y la seguridad pública.

El Ejecutivo no debería tener injerencia en cómo se establece una metodología y cómo se construye un sistema de indicadores que cuantifiquen de manera objetiva los resultados de su gestión en materia social (disminución de la desigualdad y la pobreza, salud, educación), económica (crecimiento, empleo y competitividad), de seguridad o de protección ambiental. Esa labor debe mantenerse independiente y con un alto perfil técnico para darle objetividad y credibilidad. Y el Poder Legislativo puede albergar a un ente que desarrolle esta labor como ocurre en el caso de las Auditorías Superiores.

8. Fortalecer la participación ciudadana mediante la incorporación de nuevas formas o figuras legales para dicho propósito y en el caso de Jalisco, aprovechar las ya existentes en la legislación estatal (y que han mostrado un éxito relativo en otros países) para construir experiencia y casos exitosos que puedan trasladarse e implantarse en otras entidades federativas. Las formas o mecanismos de participación que pueden incorporarse a la legislación de Jalisco son:

- Listas abiertas para la elección de legisladores plurinominales. Los electores tendrán la posibilidad de elegir el orden en la lista de candidatos al Congreso Estatal que los partidos políticos propongan para ocupar los escaños de tipo plurinominal.

Y los que ya existen en la legislación jalisciense y pueden implantarse en otras entidades son:

- Revocación de mandato. Mecanismo mediante el cual los ciudadanos deciden que un representante de elección popular concluya anticipadamente el ejercicio del cargo para el que fue electo. El título noveno del Código Electoral y de Participación Social del Estado de Jalisco, define esta figura.
- Presupuesto participativo. La ciudadanía participa en el debate y la decisión para elegir, dar seguimiento, controlar, evaluar y, en su caso, aplicar una parte, debidamente etiquetada, del presupuesto a disposición de los gobiernos estatales o municipales que será destinada a proyectos específicos en las colonias, pueblos originarios, barrios y regiones. El Código Electoral y de Participación Social del Estado de Jalisco, en su título octavo, ya considera esta figura, pero su adopción debe fortalecerse a nivel municipal.
- Iniciativa popular. Mecanismo de participación mediante el cual un grupo de ciudadanos pueden presentar ante el Poder Legislativo estatal o federal una o varias iniciativas de ley o de reforma legal o constitucional. El congreso respectivo está obligado a darle un tratamiento preferencial a la iniciativa para su análisis, discusión y, eventual, aprobación. En caso de que la iniciativa popular sea rechazada, los ciudadanos tienen el derecho de solicitar la realización de un referendo para elegir entre la

ENSAYOS

Desconfianza hacia los congresos estatales. Causas, consecuencias y propuestas para solucionarlo

iniciativa popular y la determinación del congreso. El título séptimo del Código Electoral y de Participación Social del Estado de Jalisco define una figura del mismo nombre pero alcance más modesto. Además, prohíbe su uso en materias fiscal, presupuestal o hacendaria, para la creación de nuevos organismos paraestatales, para limitar derechos humanos y para modificar leyes orgánicas de entidades públicas.

- Ratificación constitucional. Instrumento mediante el cual la ciudadanía valida o deroga alguna reforma a la Constitución Política de su entidad federativa o la de los Estados Unidos Mexicanos. En Jalisco existe esta figura y su definición se encuentra en el título quinto del Código Electoral y de Participación Social del Estado de Jalisco.
- Referéndum y Plebiscito. Votación convocada, y organizada específicamente, para ratificar o revocar reformas a leyes generales y secundarias y actos administrativos de alto impacto llevados a cabo por el Poder Legislativo estatal o federal. La ratificación o revocación puede extenderse a definiciones sobre la participación de México o no, en acuerdos internacionales en el ámbito federal. En Jalisco, se diferencian las figuras de Plebiscito y Referéndum aunque diversos autores las consideran equivalentes en esencia. En Jalisco, el Referéndum se refiere a la abrogación o derogación de disposiciones legales, decretos, reglamentos, acuerdos y disposiciones generales, expedidas por el Congreso, el Ejecutivo del Estado o los municipios (con excepción de aquellas con carácter contributivo y las leyes orgánicas de los poderes). Y el Plebiscito se ocupa de actos y decisiones de carácter administrativo provenientes del Poder Ejecutivo estatal o municipal. Ambos mecanismos están definidos en los títulos cuarto y tercero del Código Electoral y de Participación Social del Estado de Jalisco.

FUENTES DE CONSULTA

ALBARRÁN, Elizabeth, “Se gasta más en intereses de deuda que en inversión”, *El Financiero*, México, 4 de septiembre de 2017, consultada el 9 de septiembre de 2017 en la dirección electrónica: eleconomista.com.mx/finanzas-publicas/2017/09/04/se-gasta-mas-intereses-deuda-que-inversion.

ARELLANO TREJO, Efrén, *La transformación de la Cámara de Diputados*, México, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados, Congreso de la Unión, LXI Legislatura, 2012.

BECERRIL, Andrea, “En 4 años Peña ha vetado una ley; Fox regresó 16 y Calderón 10”, *La Jornada*, México, 10 de julio de 2016, consultada el 9 de septiembre de 2017 en la dirección electrónica: www.jornada.unam.mx/2016/07/10/politica/009n1pol.

BOBBIO, Norberto, *El futuro de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 2002.

- BOVERO, Michelangelo, *Una gramática de la democracia: contra el gobierno de los peores*, Madrid, Editorial Trotta, 2002.
- CARPIZO MCGREGOR, Jorge, “El veto presidencial”, *El veto presidencial al presupuesto de egresos*, México, Mesa Directiva del Grupo Parlamentario del PRD, Cámara de Diputados, Congreso de la Unión, LIX Legislatura, 2004.
- CENTRO DE ESTUDIOS SOCIALES Y DE OPINIÓN PÚBLICA, “Encuesta telefónica sobre confianza en las instituciones”, Cámara de Diputados, Congreso de la Unión, México, 2014, consultado el 9 de septiembre de 2017 en la dirección electrónica: www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/content/download/15513/78080/file/58-confianza-instituciones.pdf.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2017, México.
- CONSULTA MITOFSKY, “México: confianza en las instituciones 2016”, Consulta Mitofsky, México, 2016, consultado el 9 de septiembre de 2017 en la dirección electrónica: www.consulta.mx/index.php/estudios-e-investigaciones/mexico-opina/item/download/591_09dd4d5e39acf7da111c366eb252b075.
- CORPORACIÓN LATINOBARÓMETRO, *Informe 2015*, Corporación Latinobarómetro, Chile, 2015.
- , *Informe 2016*, Corporación Latinobarómetro, Chile, 2016.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA GEOGRAFÍA E INFORMÁTICA, “Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2012”, *Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática*, México, 2012, consultado el 9 de septiembre de 2017 en la dirección electrónica: www.encup.gob.mx/es/Encup/Estudio_Panel_2012.
- INSTITUTO MEXICANO PARA LA COMPETITIVIDAD, “Informe Legislativo 2017”, *Instituto Mexicano para la Competitividad*, México 2017.
- Jenofonte. Memorables, en Bovero, Michelangelo, *Una gramática de la democracia: contra el gobierno de los peores*, Madrid, Editorial Trotta, 2002.
- KELSEN, Hans, *Esencia y valor de la democracia* (traducción de la segunda edición alemana), Barcelona, Editorial Labor S.A., 1997.
- MAIR, Peter, *Ruling the void*. Verso Books, Londres, 2013, edición electrónica, capítulo: The functions of parties.
- PARAMETRÍA, “El congreso mexicano frente a otros congresos”, *Parametría*, México, 2015, consultado el 9 de septiembre de 2017 en la dirección electrónica: www.parametria.com.mx/descargarCarta.php?id=Aprobacion_de_la_camara_de_diputados.pdf.
- RAMOS, Rolando, “Detenidas, siete iniciativas del Ejecutivo”, *El Economista*, México, 3 de mayo de 2017, consultado el 9 de septiembre de 2017 en la dirección electrónica: eleconomista.com.mx/sociedad/2017/05/03/detenidas-siete-iniciativas-ejecutivo.

ENSAYOS

Desconfianza hacia los congresos estatales. Causas, consecuencias y propuestas para solucionarlo

ROBLES DE LA ROSA, Leticia, "Análisis a sexenios panistas: años de tensiones en el Congreso", *Excélsior*, México, 19 de noviembre de 2012, consultado el 9 de septiembre de 2017 en la dirección electrónica: www.excelsior.com.mx/2012/11/19/nacional/870482.

SARTORI, Giovanni, *Teoría de la Democracia. El debate contemporáneo*, Madrid, Alianza Editorial, 2005.

-----, "Presidencialismo y democracia, una conversación con Giovanni Sartori", *Revista Nexos*, octubre de 1996, México, 1996, consultada el 9 de septiembre de 2017 en la dirección electrónica: www.nexos.com.mx/?p=8016.

THE ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT, *Democracy Index 2016*, Londres, 2016.