
EL PAPEL DE LA LEGISLATURA EN EL SISTEMA POLÍTICO MEXICANO

Luisa Béjar Algazi

Resumen

Este artículo estudia los diversos cambios que ha tenido el poder legislativo, los últimos treinta años en México. Destaca la relación que se establece entre el régimen político mexicano, el gobierno y el Congreso de la Unión, así como el nuevo perfil y los cambios que requiere dicho órgano legislativo para funcionar como lo establece la constitución.

Abstract

This paper studies the mayor changes and development of Mexican legislative power in the last 30 years. Emphasis is made in the relation between mexican political regimnet, government and Congress, and the changes that have to be done in order to function as is stated in the constitution.

De la realidad actual

Una fórmula, si no es que la principal, destacada por la tradición liberal para hacer que los encargados de manejar los asuntos públicos se desempeñen al margen de excesos o abusos, es el principio de la división de poderes.¹ En nuestro país, sin embargo, la aplicación de este recurso se ha visto limitada por la clara subordinación de la Legislatura frente al Ejecutivo.

Menguada la independencia de poderes que se reclama en los regímenes presidenciales para su adecuado funcionamiento, las cámaras de nuestro Congreso han tenido serias dificultades para cumplir con el

¹ En la actualidad, sin embargo, es ampliamente reconocido que esta fórmula no tiene facultades mágicas para evitar los abusos que pueden derivar de una concentración excesiva de poder. Su efectividad en este aspecto depende, entre otras cosas, de la aplicación y la combinación que se haga de este principio con otros factores contemplados en el régimen constitucional de cada país. H. Fix-Zamudio, "El principio de la división de poderes", en *Memoria del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, tomo II, México, UNAM, 1987, p. 622.

mandato constitucional. La confusión de órganos y funciones, normal en el formato parlamentario, en uno presidencial como el nuestro, ha derivado en la actuación de un presidencialismo virtualmente exento de controles y equilibrios.

Es el caso que el titular de la administración pública, por el carácter del lazo que lo une a la mayoría parlamentaria y la extrema fragmentación e ineficacia de la oposición, ha absorbido en buena parte la regulación de la actividad legislativa. En efecto, este hecho, quizás común en la actualidad en otros países, en el nuestro ha adquirido una dimensión extrema, toda vez que el derecho de los legisladores a la libre deliberación e introducción de ajustes en las iniciativas presentadas a su consideración, se ha visto hondamente violentado.²

Atada a la lógica del sistema político mexicano, la intervención de nuestro parlamento en la expedición de la ley, campo que de suyo le pertenece, ha quedado así reducida a la tarea de ratificar para formalizar las decisiones presidenciales. En consecuencia, el control jurídico sobre el edificio gubernamental no logra establecer efectividad alguna frente al peso de la burocracia al determinar los alcances y contenidos de la ley. Dificultad similar se verifica en la aplicación del control político entregado al Congreso de la Unión sobre las actividades gubernamentales, en virtud de la desactivación del replanteamiento funcional de la división de poderes.

Si esto es así, ni qué decir del compromiso de diputados y senadores de representar los intereses de la ciudadanía, eje fundamental del credo democrático-liberal. Impedida para incidir en forma alguna en el proceso de toma de decisiones por la amalgama que forman mayoría parlamentaria y gobierno, la Legislatura no ha podido ser nunca el espacio donde mayormente impactan las presiones de los diferentes grupos presentes en la sociedad mexicana.

Al respecto, cabe recordar además la persistencia en nuestro país de una red de intermediación social de índole corporativa, con el Presidente de la República como principal interlocutor. Sujetas ambas cámaras del Congreso Federal a una ardua competencia, la representación política apenas ha logrado tener mayor cabida en su seno. Desde esta perspectiva, su intervención en este renglón ha sido admitida sólo en contadas ocasiones, especialmente, en aquellas en que se precisa la introducción

² J. J. Orozco H., "Las Legislaturas y sus funciones de control sobre la actividad gubernamental", en *Política y procesos legislativos*, México, Miguel Ángel Porrúa-UNAM, 1985, p. 32.

de correcciones destinadas a proteger las alianzas, o los mercados políticos del régimen, durante la etapa de certificación legislativa.

Ciertamente, en el desempeño de nuestra Legislatura, la fusión del partido mayoritario y el gobierno guarda una responsabilidad de primer orden. Bajo esta condición, sucede que si bien el Ejecutivo compromete su independencia al reclutar su equipo de trabajo de la propia burocracia partidista, en cambio, extiende en forma casi ilimitada su autonomía para poner en práctica cualquier política con base en el control que su partido despliega sobre la mayoría parlamentaria.³

Ante la situación de tener que coexistir con un partido hegemónico de Estado, el espacio que queda a disposición de los partidos opositores es muy reducido. Pueden, sin duda, hacer uso de los foros legislativos para hacer públicas las demandas y aun las inconformidades de grupos sociales distintos a aquellos identificados con el partido gubernamental. Su capacidad, empero, se agota cuando de lo que se trata es de detener o reorientar las decisiones tomadas desde el Ejecutivo. El carácter no competitivo del sistema de partidos en el campo electoral se hace extensivo a su actuación en la arena parlamentaria.

Así las cosas, de factor de control y contrapeso, el Poder Legislativo se convierte en un escudo más de protección del presidencialismo, base del ordenamiento autoritario que da cuerpo a nuestro sistema político. Por otra parte, de vía para la representación de las demandas ciudadanas, la institución sólo acierta a convertirse en promotor de los intereses de la élite en el poder. No resulta vano entonces afirmar que la eficacia de nuestro Congreso de la Unión en estos dos importantes aspectos, destacados como condiciones para el funcionamiento de cualquier régimen que se reclame democrático, necesariamente pasa por la separación del gobierno con respecto a la organización que, por diversas circunstancias y desde hace tiempo, ha ostentado la posición de "mayoría" en sus cámaras.

Del pasado reciente

El papel de la Legislatura en el sistema político mexicano ha experimentado en los últimos 30 años diversos reacomodos, tanto en el plano de su

³ C. Cancino, "Los partidos gobernantes en América Latina: una propuesta de análisis", en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, núm. 156, México, UNAM, DEP-FCPyS, abril-junio de 1994, pp. 54-67.

integración como en el de su funcionamiento interno. En términos generales, se puede afirmar que el proceso de mutaciones verificado a lo largo de tan amplio plazo, puede ser atribuido a la creciente intensificación del conflicto social, producto, a su vez de los esfuerzos continuados del régimen por lograr la modernización del país.⁴

La cadena de rectificaciones se inicia justo al final de la XLV Legislatura (1961-1963). Si al comienzo de la segunda mitad de la década de los cuarenta los sobresaltos electorales abren el camino para una reglamentación más estricta de la participación de los partidos en este campo, la aridez del ambiente político así forjado obliga, menos de 20 años después, a iniciar su revisión.⁵

Hasta ese momento, el "régimen de la Revolución" no parece mostrar problema alguno para contar con la aceptación y el apoyo de la sociedad mexicana, afinada ya la estructura corporativa de su partido con la supresión del sector militar y la creación de la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP). En efecto, las organizaciones obreras y campesinas configuradas durante el cardenismo muestran ya un firme asentamiento bajo control estatal. El único asunto pendiente así es la eliminación de los ímpetus levantiscos de la disidencia burocrática, nutriente principal del núcleo opositor.⁶

En el ámbito externo, la relación con los Estados Unidos adquiere un perfil favorable reforzado por los lazos de colaboración de la Segunda Guerra Mundial. A esta situación, se agrega también la llegada de importantes excedentes de capital extranjero al país con el propósito de

⁴ Una de las consecuencias que han acompañado este proceso ha sido un notable incremento en la movilidad social y en la individuación y secularización de las clientelas del régimen, lo que ha minado la capacidad de sus dirigentes de controlar la conducta de sus antiguos adeptos. Este rasgo ha sido señalado como una característica de la decadencia de las "democracias limitadas" o "democraduras" por efecto de los cambios a largo plazo introducidos en la estructura socio-económica del país, tal como parece ser nuestro caso. Ver G. O'Donnell, y P. Schmitter, *Transiciones desde un gobierno autoritario, conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*, Argentina, Paidós, 1988, p. 70.

⁵ Con la reforma electoral de 1946, se recordará, se dan los primeros pasos para poner fin a la disidencia burocrática surgida en las dos últimas experiencias sucesorias. Entre las disposiciones que contempla destaca el requisito para los partidos de contar con registro y demostrar una cobertura nacional en sus actividades. Asimismo, este ajuste encarga la administración de los comicios a las autoridades. La reforma electoral de 1949 eleva el número de afiliados exigidos a cualquier organización para obtener el registro oficial de 10,000 a 30,000 miembros. La de 1954, por su parte, lo incrementa hasta 75,000, con distribución además de 2,500 en cuando menos dos terceras partes de las entidades federativas. L. Béjar C., *El proceso de acumulación. Las reformas a la ley electoral*, México, tesis de licenciatura, S/P, FCPyS, UNAM, 1980, pp. 85-90.

⁶ Ver entre otros, C. Martínez Assad, *La sucesión presidencial*, México, Nueva Imagen, 1981.

apuntalar la industrialización impulsada por el gobierno como proyecto prioritario.⁷

Más adelante, el panorama será distinto, según lo acredita el surgimiento de los diversos movimientos sociales con que cierra la década de los cincuenta y la manifiesta desaparición de todo *rastro de pluralismo en los foros parlamentarios*.⁸ La situación económica, aún bajo los efectos del llamado "milagro mexicano", no obstante, abre el camino para apuntalar la legitimación del régimen con la promoción de un nuevo esquema la representación política, abocado a cubrir las deficiencias del corporativismo en este renglón.⁹

La reforma electoral de 1963 inaugura así una nueva fase en la vida política de México. Se reconoce que "algo debe cambiar", empero, no se considera que el desarreglo político sea de gran envergadura, lo que permite la introducción de únicamente composturas menores. A la sazón, cabe recordar, el presidencialismo y el partido gubernamental funcionan de manera adecuada. No ha experimentado el primero el brutal desprestigio observado de administraciones posteriores, ni ha mostrado el segundo su aguda dificultad para moverse sin el apoyo decidido del aparato estatal.

A partir de ese momento, puede decirse que comienza también la liberalización del sistema político mexicano en aras de *restablecer su anterior equilibrio*.¹⁰ Con este acto, por primera vez se reconoce la importancia de la oposición y su derecho a disentir con respecto a las posturas oficiales. La pretensión de unanimidad de criterios reclamada por los gobiernos priístas al inicio de la década de los cincuenta llega así a su fin, al tiempo que se quebranta la lógica de funcionamiento del corporativismo estatal afianzada también durante esos años.¹¹

⁷ L. Meyer, "Veinticinco años de política mexicana", en *Comercio Exterior*, vol. 25, 12, diciembre de 1975, p. 1334, y M. Wionczek, "La inversión extranjera privada en México", en L. Solís (compilador), *La economía mexicana*, tomo II (política y desarrollo), México, FCE, 1978, p. 237.

⁸ Meyer, *op. cit.*, p. 1335.

⁹ Ver P. Schmitter, "Corporatismo (corporativismo)", en *Relaciones corporativas en un periodo de transición*, México, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM, 1992, p. 7.

¹⁰ Según la definición de Guillermo O'Donnell y Philippe Schmitter, la liberalización es aquel proceso por el cual se vuelven efectivos ciertos derechos que protegen a individuos y grupos sociales ante actos arbitrarios o ilegales cometidos por el Estado. En el plano de los grupos, abarca la libertad de expresar colectivamente la discrepancia con respecto de la política oficial sin sufrir por ello castigo o censura en los medios de comunicación. Asimismo, contempla la libertad para asociarse voluntariamente a otros ciudadanos. Ver, del autor, *Transiciones desde un gobierno autoritario*, vol. 4, "Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas", Argentina, Paidós, 1988, p. 20.

¹¹ La candidatura del general Enriquez Guzmán, promovida al margen del partido oficial, marca la última disidencia de esta época en el interior de la élite política. Ver, por ejemplo, autores

Como consecuencia de la modificación de las reglas del juego electoral, la presencia de organizaciones partidistas en los escenarios políticos se reanima. Tal reacomodo se ratifica con su incorporación en la Constitución como instituciones necesarias *para promover la participación ciudadana en la esfera pública*.¹² Con la creación de los “diputados de partido”, por otra parte, las corrientes opositoras ven incrementado el número de sus representantes en la Cámara de Diputados, único cuerpo, por cierto, convocado para dar cuenta de la reforma en curso.

La efectividad inicial que logra esta novedosa figura para recomponer la legitimidad del régimen se comprueba en la buena disposición mostrada por “las minorías” hacia la misma. Al respecto, basta constatar el notable incremento registrado en el número de las iniciativas signadas por la oposición durante el trienio en que se estrena la nueva modalidad para dar curso a su actuación en la Cámara Baja.¹³

Después de cuatro Legislaturas, empero, el desgaste de los “diputados de partido” se hace evidente. Entre sus limitaciones se destacan, sobre todo, las restricciones del ordenamiento electoral para dar acceso a nuevos protagonistas al quehacer parlamentario. Su máximo deterioro se observa al término de la administración de Luis Echeverría Álvarez, debido a los efectos de la crisis del modelo económico vigente, pero también por la virtual ausencia toda de crítica parlamentaria, garantizada por la docilidad de los legisladores priístas frente al ejecutivo.

En la misma lógica de reconocer la importancia de la oposición ensayada años atrás, la gestión de José López Portillo impulsa un nuevo proyecto tendiente a fortalecer la imagen del cuerpo legislativo. En esta ocasión, se trata de incorporar ajustes tanto en su integración, como en su funcionamiento. Así, con la Reforma Política de 1977, la Cámara de Diputados se apresta a cumplir sus nuevas tareas, entre ellas, fungir como

varios, *50 años de oposición en México*, México, UNAM-FCPyS, 1979, y O. Pellicer, “La oposición en México: El caso del henriquismo”, en *Foro Internacional*, México, abril-junio, 1977.

¹² *Diario de los debates*, 26 de diciembre de 1962. Con este paso, y aún en forma retaceada como corresponde a todo proceso de transición que inicia su camino desde un régimen autoritario, se da principio también al rescate de las formas democráticas de legitimación del Estado mexicano. Por otra parte, “si estas prácticas liberalizadoras no constituyen una amenaza evidente e inmediata al régimen, suelen acrecentarse e institucionalizarse, y por tanto, incrementan los costos efectivos y percibidos de su eventual anulación”, afirman G. O'Donnell y P. Schmitter, *op. cit.*, p. 21.

¹³ En 1962, año intermedio de la XLV Legislatura, por ejemplo, se presentan sólo 10 proyectos signados por los legisladores. Con los diputados de partido ya en funciones, en cambio, en 1965, correspondiente al mismo periodo en la XLVI Legislatura, se da entrada a 30, de los cuales, 25 corresponden a la oposición. Ver, L. Bejar, *El papel de la Legislatura en el sistema político mexicano*, México, tesis doctoral, s/p, FCPyS, UNAM, 1994.

espacio para la integración de nuevas corrientes políticas, divergentes del partido oficial.¹⁴

El método elegido ahora para llevar a cabo su integración es la incorporación de 100 curules de representación proporcional —destinadas a las minorías—, junto a 300 elegidas bajo el principio de mayoría relativa. No desconocen algunos miembros connotados de la élite gubernamental que, en el pensamiento político contemporáneo, la legitimidad de todo régimen descansa en el carácter pluripartidista del órgano parlamentario.¹⁵

De ahí en buena parte su interés por proyectar a la oposición como elemento copartícipe en las decisiones de gobierno, y de revisar las facultades supervisoras de la Legislatura a fin de reforzar la idea de un nuevo equilibrio de Poderes. Con este último objetivo, se rectifican los artículos 65, 73, fracción XXVIII, y 74 de la Constitución. Poco tiempo después, sin embargo, se hace evidente que la intención de esta reforma con respecto al compromiso de la Legislatura en materia de representación o de control presupuestal, no será sino una bola de humo tendiente a reciclar el funcionamiento del presidencialismo, contrario a toda lógica de distribución, competencia o limitación del poder público en manos del Ejecutivo.

Iniciados los años ochenta, el auge de la oposición en los comicios comienza a hacerse cada vez más patente, sobre todo a nivel regional.¹⁶ Con ello, la crítica dirigida desde diferentes frentes en relación con las normas del juego electoral se ve fuertemente impulsada. En ese contexto, en 1986 se produce una nueva reforma, para limar los conflictos electorales mediante la introducción de ajustes en el manejo y calificación del proceso. Asimismo, se establecen nuevos equilibrios en la Cámara de Diputados, al elevarse a 200 el número de sus miembros electos bajo la fórmula de representación proporcional, y establecerse candados para asegurar la mayoría absoluta de un partido en este cuerpo.

Para ese momento, sin embargo, la pluralidad en el seno de la Cámara de Diputados muestra ya claros avances en lo que respecta a la vida parlamentaria, aunque, ciertamente, sus resultados están todavía lejos de ser espectaculares. A pesar de ello, cabe reconocer la creciente participación de los legisladores —en especial los de oposición— en el examen

¹⁴ Como resultado de ésta, los grupos minoritarios elevan su presencia de 17.72 a 25 por ciento de las curules en disputa.

¹⁵ En particular, cabe destacar a Jesús Reyes Heróles, artífice de la Reforma Política de 1977 en su calidad de secretario de Gobernación.

¹⁶ J. Molinar Horcasitas, *El tiempo de la legitimidad*, México, Cal y Arena, 1991, p. 158.

y discusión de las iniciativas de ley enviadas por el Ejecutivo. De igual modo, conviene destacar la elevación del número de proyectos de origen parlamentario, creados para tratar de incursionar con mayor contundencia en el proceso de toma de decisiones.¹⁷ De ahí que los ajustes de 1986 también contemplen la ampliación de las labores del Congreso a dos periodos ordinarios de sesiones.

Apenas un par de años después, los dudosos resultados de los comicios del 6 de julio de 1988 impulsan la introducción de una nueva reforma electoral. Con las modificaciones en este campo de 1991 se busca corregir algunas de las múltiples anomalías observadas en el desarrollo de esa jornada. El establecimiento de un órgano público encargado de organizar la contienda, y de otro abocado a dirimir los conflictos derivados de la misma, forma parte de la estrategia de rectificaciones puesta en marcha en esta oportunidad.¹⁸

En lo que toca a la integración del recinto de los diputados, este órgano conserva su anterior formato, pero se dispone que si ningún partido obtiene por lo menos 35 por ciento de la votación emitida, ni 251 constancias de mayoría, al que tenga el mayor número le serán otorgadas las curules que requiera para completar por lo menos ese número.

En el plazo inmediato, empero, más importantes que esta reforma son las secuelas de la experiencia electoral sobre la vida de la LIV Legislatura (1988-1991). En este sentido, la transformación incluye el comienzo de un nuevo trato con el Poder Ejecutivo y su equipo, producto de la mayor representatividad ganada por los partidos de oposición, pero también por la aparición de discrepancias entre los miembros de la fracción mayoritaria, renuentes a repetir su incondicional adhesión de antaño. En consecuencia, el órgano parlamentario se coloca en condiciones de empezar a fungir como una instancia más propicia para la mediación política.

En efecto, al ganar representatividad, nuestro parlamento comienza a experimentar los efectos de la práctica del *lobby*, especialmente en lo que atañe a asuntos de carácter fiscal. Por otra parte, tal como si se tratara de un acto de reivindicación colectiva o personal, los diputados se empeñan en introducir ajustes de intensidad diversa a los proyectos legislativos que llegan hasta su recinto con rúbrica presidencial.¹⁹

¹⁷ L. Valencia, *La representación política en México: la LIV Legislatura (1988-1991)*, México, FCPyS-UNAM, 1994, p. 162 y ss.

¹⁸ Se trata del Instituto Federal Electoral (IFE) y el Tribunal Federal Electoral (TFE), respectivamente.

¹⁹ Esta percepción es avalada por el diputado Rodolfo Duarte Rivas, Director del Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados durante el trienio. Ver de su autoría, "Significado del Poder Legislativo en la Reforma del Estado Mexicano", *Revista Mexicana de*

La ausencia de una credibilidad plena en los resultados de la contienda de 1991 lleva a promover en agosto de 1993 nuevas modificaciones en la esfera electoral. Ahora, el proceso contempla el relevo de la llamada "cláusula de gobernabilidad" en la Cámara de Diputados por una nueva fórmula de distribución de los escaños, tendiente a favorecer al partido mayoritario.²⁰ Para la integración del Senado, se prevee la elección de cuatro miembros por entidad federativa —tres de mayoría relativa y uno asignado a la primera minoría. De igual manera, se introduce la prohibición de que un partido pueda, por sí mismo, dar la mayoría calificada en la Cámara Baja para modificar la Carta Constitucional.

Con excepción quizás de su antecesora, la LV Legislatura (1991-1994) intenta mostrar una mayor participación en el proceso político que en el pasado. Sin lograr consolidarse plenamente, sin embargo, la creciente presencia de los partidos de oposición permite sostener la presión de este cuerpo sobre el Poder Ejecutivo. En cada uno de sus actos, por su parte, éste busca, como nunca antes, eludir, o por lo menos disminuir, los de la oposición, especialmente en aquellos capítulos relativos a ajustes económicos o sociales de trascendencia. Tal sería el caso, de las modificaciones incorporadas durante el trienio de los artículos 27 y 130 de la Carta Magna, para profundizar la reforma del Estado impulsada por la administración salinista.

Expuesto a una nueva lógica, el manejo de la Cámara de Diputados descansa cada vez menos en su estructura interna tradicional, y más en los acuerdos negociados entre los coordinadores de las fracciones parlamentarias. Finalmente, esta práctica queda formalizada con la modificación de la Ley Orgánica del Congreso General. Este código, por cierto, será reanimado por el Senado después de más de un año de espera, con el fin de readecuar fechas y formatos derivados de los últimos cambios constitucionales, pero también para facilitar la calificación de elección presidencial por parte de los diputados, después de unos comicios no exentos de conflicto en cada una de sus etapas.

Estudios Parlamentarios, núm. 1, primera época, México, XLVIII, Cámara de Diputados, enero-abril de 1991, pp. 63-66.

²⁰ Ver apreciaciones al respecto de los partidos de oposición, en *Diario de los debates* de la Cámara de Diputados, 27 de agosto de 1993.

Con miras en el futuro

Desde la perspectiva democrática, el balance con que inicia sus labores la LVI Legislatura no parece muy halagüeño. Dada la composición de las cámaras del Congreso, una vez más marcada por el peso abrumador del Partido Revolucionario Institucional, la posibilidad de hacer de esta institución un contrapeso efectivo del Ejecutivo, se torna muy escasa.

A pesar de la apertura del Senado a nuevas formas de representación, el partido gubernamental tendrá en sus manos 95 curules, correspondientes al 74 por ciento del total. En estas condiciones, el conjunto de la oposición —conformada en esta oportunidad por 25 legisladores del PAN y 8 del PRD— poco podrá hacer para ejercer su derecho a una crítica responsable de las actividades del gobierno. Menos aún tendrá la capacidad para impedir cualquier resolución que con respecto a las mismas tome la mayoría priísta.

Decidido en los comicios del 21 de agosto, su fracción en la Cámara de Diputados incluirá a 300 parlamentarios (60 por ciento), cifra muy superior, por cierto, a los 120 que habrá de ostentar Acción Nacional, y a los 71 del partido del sol azteca. Bajo estas circunstancias, durante los próximos tres años, cualquier cambio en la tradicional sumisión de la Legislatura frente al Ejecutivo deberá venir casi por completo de los propios representantes de su partido. En ellos quedará la responsabilidad de hacer valer el principio de separación de poderes para un cabal cumplimiento de las disposiciones incorporadas en nuestra Carta Magna, pero sobre todo, para poner coto a cualquier posible exceso del titular de la administración pública en el futuro.

De igual modo, todo ajuste en la relación del cuerpo encargado de representar los distintos intereses que convergen en la sociedad mexicana, deberá partir de este mismo grupo. Caso contrario, como ya se ha visto con la guerrilla chiapaneca, los segmentos sociales excluidos de una representación institucional podrían recurrir a otras vías de naturaleza más violenta para hacer oír sus demandas.

De esta suerte, en forma alguna se pueden ya ignorar los retos planteados por la coyuntura actual al arreglo político-institucional vigente: el tránsito hacia formas capaces de atender las mutaciones operadas en la sociedad mexicana a lo largo de las últimas tres décadas. Problema arduo, sin duda, que destaca la apremiante necesidad de contar con espacios para el reforzamiento de las formas de representación pluralistas.

Pero no sólo eso. El país entero espera medidas para someter a control parlamentario la autoridad del Ejecutivo. En primer lugar, habrá que

recuperar del mismo la función legislativa expropiada a la institución, condición imprescindible para dar fuerza y contenido al Estado de derecho. Dicho en otras palabras, entregar las riendas de ese proceso a quienes legítimamente corresponde: los representantes de la ciudadanía.

Para lograr este propósito será necesario poner coto a la delegación de facultades legislativas, pero sobre todo, hacer efectivo el derecho de crítica y rectificación de los legisladores ante cualquier proyecto de ley, venga de donde venga. Tal objetivo, dicho sea de paso una vez más, demanda no sólo la reafirmación de la pluralidad, sino también la relativa independencia de la fracción mayoritaria frente al gobierno, paso todavía pendiente, a pesar de la muy anunciada reforma para separar su organización con respecto a este cuerpo.

En segundo, es urgente establecer los cambios tendientes a lograr la vigencia en otros aspectos del control político encomendado a la Legislatura por nuestra Constitución. En forma destacada, a aquellos orientados a hacer más eficaz la responsabilidad que se debe demandar a los funcionarios públicos por sus acciones. Para llevar a cabo esta encomienda, será necesaria la introducción de todas aquellas reformas demandadas para el restablecimiento de la separación de poderes y el afianzamiento de un nuevo equilibrio entre ellos. Revisar quizás en la Constitución los instrumentos aprobados en 1917. Entre ellos, el sistema de responsabilidad oficial, insuficiente en la actualidad para hacer efectiva la obligación de los gobernantes de dar cuenta de sus actos.

Asimismo, es inaplazable la aplicación de ajustes jurídicos tendientes a poner en marcha la fiscalización del órgano legislativo sobre el manejo gubernamental de los fondos públicos. Se trata de recuperar para nuestro Congreso el poder de la "bolsa", restringiendo las facultades discrecionales de que tradicionalmente ha gozado el Ejecutivo, lo que incluye el manejo y la fijación del monto de la deuda pública.²¹

En igual sentido se reclama también aumentar y precisar las facultades de investigación de las comisiones legislativas —muy restringidas en el presente al estar limitadas a verificar el desempeño de organismos descentralizados y empresas de participación estatal, y sin mayores efectos políticos o jurídicos— así como otros aspectos de la organización y el funcionamiento. Esta sería la situación, por ejemplo, de la muy necesaria regulación de comparecencias e interpelaciones, instrumento común del control parlamentario sobre el gobierno, sólo utilizados en el presente con fines informativos.

²¹ Fix-Zamudio, *op. cit.*, p. 673.

El nuevo perfil de nuestro parlamento, sin embargo, tendrá que asumir varias condiciones. En primer lugar, se requiere entender el contexto mundial que marca el curso de las relaciones políticas. Es claro que aunque la división de poderes conserva aún su validez jurídica, en la práctica cotidiana de un número importante de países se constata la coincidencia de todas las instancias de gobierno en un único centro decisorio. Aceptada esta realidad, sólo queda reconocer la virtual ausencia de controles y contrapesos con que hasta ahora ha funcionado nuestro sistema político para ratificar la urgencia de que en el futuro éstos alcancen vigencia efectiva. Y en esta tarea, el Congreso de la Unión está obligado a desempeñar un papel central.