

El pluripartidismo fluctuante en el estado de Nuevo León y la relación legislativo-ejecutivo

Rubén Apáez Lara

1. Los partidos y el pluralismo

Los partidos políticos son los vehículos a través de los cuales se lleva a cabo la interacción interna y externa del Congreso del Estado de Nuevo León, entidad en la que, al igual que en varias latitudes del mundo, los partidos son tildados de maquinarias pragmáticas desligadas del interés colectivo, aludiendo la escasa democracia interna, el desapego a su plataforma electoral, la deslealtad hacia el militante, el clientelismo, el oprobio, la formación de camarillas, el menoscabo de la representatividad y otros factores que obstaculizan la viabilidad democrática.

Debido a esa acre perspectiva, simultáneamente, la hipótesis y metáfora del presente ensayo no está exenta de osadía: los partidos son los artífices que construyeron las estructuras flexibles de la democracia pluralista nuevoleonense; para corroborarlo me fundamentaré en la composición del Congreso del Estado y los escenarios de su interacción endógena y exógena.

Omito la diatriba, no porque evada su verdad relativa en unos partidos más drástica y en otros menos, sino porque la polución de algunos dirigentes no debe obnubilarnos para ignorar sus aportes a la pluralidad; aun admitiendo un contexto aciago, los partidos, si así se considera, son «un mal necesario» de la democracia moderna,¹ ejerciendo al menos dos papeles irrefutables: legitimar el poder

¹ La complejidad social de la era moderna imposibilitó la intervención ciudadana directa; de la ciudad-Estado se pasó al Estado-nacional; así, surgieron los partidos en y para la democracia representativa. Sería peor no tener una democracia activada por partidos, ya que se forjaría la proliferación de heraldos mesiánicos; tal vez se argumente que la personalización de la política es antigua, en efecto, pero los líderes epónimos mundiales y nacionales «parecían gigantes» en términos de Antonio Caso.

y garantizar su traspaso pacífico. A través de los comicios, fomentan la igualdad ciudadana para influir en la *res* pública; por eso, si el voto es la vía de acceso al poder, sin partidos no puede funcionar el sistema político; aunque no son suficientes para que éste sea plenamente democrático, sí son esenciales; su insuficiencia no suple a su importancia.

De excluirse, ¿qué sustitutos hay con mejores garantías para la democracia? En el escenario actual no se cuenta con entes de reemplazo que realicen sus funciones; quizá, algunos sean obsoletos, pero sin partidos que dinamicen la lid por el poder, la democracia, especialmente en las grandes sociedades, será imposible (Cárdenas, 1997). Ante este dilema, en múltiples foros se ha vertido la idea de las candidaturas independientes o ciudadanas para abonar al equilibrio del sistema de partidos, empero, infiero que no tiene consistencia al fundarse en un mal entendido derecho político de ser objeto del sufragio; si se toma en cuenta que varios electores no aprueban el surgimiento de nuevos partidos y se incomodan por el «exceso de candidatos», se conjetura que con dichas candidaturas habría no cinco postulantes, sino 10, 20, 30 o más, aumentando la irritación ciudadana y la dificultad para efectuar los comicios; también, habría más gasto, ya que muchos candidatos participarían con la mira de recibir recursos públicos y no competir realmente.

Para refutar a los escépticos, inquiero ¿Lo más útil es una democracia sin partidos como tal parecen exigir sus críticas acerbadas?; quizá podríamos trasladarnos al sistema político de Grecia clásica como el más «genuinamente» democrático y, con sorpresa, verificar que esa democracia loada fue directa sólo para no más de 20 mil personas ante un gran conglomerado de excluidos (Held, 1991, pp. 38-53), destacando las mujeres y los «metecos» o inmigrantes radicados en Atenas desde generaciones atrás; asimismo, existió una libertad limitada como lo expuso Constant² en el Ateneo de París (1819), el pueblo era libre a costa de sojuzgar a la libertad privada; más que una libertad de expresión tolerante, había libertad para tomar la palabra y no para

² La libertad antigua era colectiva porque el individuo estaba supeditado al poder de la comunidad; en cambio, la libertad moderna además de la vida política implica la independencia privada.

decir lo que dictase la voluntad; por ello, la democracia antigua no puede ser considerada un «paraíso perdido».³

Es más, ni el prolífico Robert Michels fue incrédulo rotundo de la evolución democrática mediante la dinámica de partidos, pese a haber sido uno de sus críticos más célebres. Explicó su tendencia oligárquica y la sucesión de élites férreas como diques de la democracia; pero, en un acto de contricción intelectual, en el colofón de su libro clásico manifestó su preferencia por el sistema democrático como el mal menor en cuanto a forma de vida social, cuyos postulados, junto con la participación ciudadana en los negocios públicos, si no extinguen, al menos atenúan la centralización del poder.⁴

Por lo anterior, se subraya que los partidos en Nuevo León han sido entes estratégicos en la profundización de la democracia, mediante dos vías inversas y transversales: 1) *centrípeta* y 2) *centrífuga*; la primera indica que la pluralidad prosperó con la expansión de alternancias en los municipios, que se convirtieron en laboratorios para que se gestara la mixtura del poder, por lo que hoy el Partido Revolucionario Institucional (PRI) gobierna sólo en 32 ayuntamientos; posteriormente, este pluralismo irrumpió en la esfera legislativa (15 escaños actuales del PRI) y el relevo en la gubernatura en 1997 con Fernando Canales Clariond (Partido Acción Nacional); la diversificación del poder circuló «de abajo hacia arriba», de tal modo que las elecciones locales propendieron a robustecer los resultados a escala federal.

La vía centrífuga se refiere al proceso de liberalización política nacional, que se basó en una amplia serie de reformas electorales de 1963-1964 a 1996, impulsada por la clase política oficial, con el fin de esquivar los sucesos que pudieran sucumbir al *status quo* político y,

3 Giovanni Sartori en *Teoría de la democracia* expone una tipología de la democracia antigua y moderna, con sus respectivas ventajas y desventajas.

4 Robert Michels en *Los partidos políticos* citó la fábula del *labrador y sus hijos* atribuida a Esopo, donde el primero –a punto de morir– quiso dejar experimentados a los segundos en la agricultura; les llamó y expresó: hijos voy a dejar este mundo, buscad lo que he escondido en la viña y lo hallaréis todo; creyendo sus vástagos que había enterrado un tesoro, después de la muerte de su padre, con afán removieron el suelo de la viña; al final no localizaron el supuesto peculio, sin embargo, con la tierra removida la viña multiplicó su fruto; parangonando, aun en el pesimismo más porñado, la democracia (activada por los partidos) es el tesoro difícil de encontrar, pero el esfuerzo por buscarlo siempre será socialmente redituable.

así, dilatar su permanencia. El reformismo fue abrupto, implicó un acopio de cambios espoleados por las intensas negociaciones entre los factores reales de poder, para encontrar los «espacios de libre expresión» que buscaba firmemente el sufragio popular, cada vez más sutil y pendular. Al causarse una progresiva competitividad entre partidos, más tarde, la liberalización se esfumó de las manos de la élite hegemónica, yendo sus secuelas más allá de los lineamientos trazados previamente, coadyuvando a mitigar la tensión del régimen.

¿Cuál de las trayectorias influyó más en la génesis y evolución del pluralismo nuevoleonés?, quizá la centrípeta; pero para evitar polémicas se ha de justipreciar la ósmosis entre Nuevo León y la República, a través de ambos derroteros: de la base a la cima y de ésta a aquélla, deduciendo que lo local es causa y efecto de la democratización nacional, bajo la catálisis de los dos mecanismos de la física nuclear: 1) la *fusión* , definida por el monopartidismo cuya base fue el tradicional voto duro y las victorias electorales arrolladoras del ex partido oficial; y 2) la *fisión* , que se identifica por la segmentación del poder para ocasionar la heterogeneidad de las estructuras políticas de la actualidad.⁵

Sin embargo, el PRI se extenuó sin aniquilarse y hoy es partícipe de la nueva liza electoral; al cundir las alternancias, sus críticos advirtieron su ocaso como los ex partidos comunistas de Europa oriental; al final, subsistió y, sin negar sus altibajos, conserva altas expectativas en diversas comarcas, con estructuras territoriales que garantizan su movilidad supérstite en todo el estado de Nuevo León. Parece realizable reponerse de la punición ciudadana, máxime si el partido en desgracia actúa con eficacia o tiene recursos políticos relevantes, aunado a su larga historia, organización de rango nacional y raíces populares como los partidos mayoritarios.

En general, la democracia nuevoleonesa es una escuela donde el ex partido dominante aprende a ser oposición y la ex oposición a ser gobierno, cuyo eje de actuación es un sistema partidista versátil, debido a

⁵ El ritmo de la fisión fue escalonado y, hasta cierto punto, sosegado, haciéndose notar al rendir sus frutos más pletóricos en los municipios y la esfera legislativa; por consiguiente, para los partidos se trató de una caminata de resistencia que a unos hizo sucumbir sucesivamente (PARM, PPS, PDM, PST, PFCRN, PSUM, PRT, PSN, PDS, PAS, PSD *et al*), incorporándose otros (PVEM, PT, PMC, PANAL, Cruzada Ciudadana y Partido Demócrata) que han logrado continuar al lado de los más fortalecidos (PRI, PAN Y PRD).

que las posibilidades para crecer o decaer llegan a presentar contrastes diametrales; conforme al juicio infalible de las urnas, se observan partidos extenuados que potencian su fuerza y boyantes que languidecen, por ejemplo, en Santiago el Partido del Trabajo (PT) logró el cuarto lugar en 2009 con 804 votos, pero en 2012 ganó la alcaldía con 8,617 sufragios.

Germinó un pluripartidismo fluctuante porque, conforme a la potestad de las urnas, el fortalecimiento y la postración recurrentes de los partidos es uno de sus corolarios distintivos. Así, las élites uniformes-petrificadas del ex monopartidismo han sido sustituidas por las élites híbridas-flexibles del pluripartidismo, a través de un proceso de «selección natural».

Hoy los partidos en Nuevo León han formado una constelación mudable de múltiples núcleos políticos; empero, allende una división inconexa o atomización, se visualiza la disposición armónica de esta red geográfico-institucional: municipios, gubernatura y Congreso local, que coexisten con distinto sello político, reproduciéndose una diversidad equivalente, incluso, en las micro-instituciones como son autoridades comunitarias y ejidales, además de presidencias de colonias urbanas, que integran misceláneas políticas abigarradas.

2. Los circuitos institucionales del poder

Ya dilucidada la trascendencia de los partidos, ahora es importante examinar su papel en el pluralismo nuevoleonés, que podemos dividir en dos ámbitos medulares: 1) el *macro-circuito exógeno* o interinstitucional, que engloba a los nexos activos entre los binomios Ayuntamiento-Ayuntamiento, Ayuntamiento-Gubernatura, Ayuntamiento-Congreso, Gubernatura-Congreso o, bien, entre cada uno de esos entes simultánea y recíprocamente, esto es, el conjunto de las esferas del poder; y 2) el *micro-circuito endógeno* o intrainstitucional, que revela la correlación de fuerzas al interior de cada ente, máxime, de los ayuntamientos y del Congreso, la interacción entre los ediles y los grupos parlamentarios o diputados, de modo respectivo, ilustrando lo que hay adentro de dichas esferas del poder.

2.1 El macro-circuito exógeno

Los partidos tienen los dos rostros del dios Jano de Roma antigua: son

gobierno y a la vez oposición; cabe resaltar que en la hegemonía monopartidista ser opositor aludía a cualquier instituto político que no fuera el PRI, ahora éste igualmente lo es. Viceversa, la ex oposición ha adquirido la faceta de gobernante y el ex partido oficial la de oposición, este calificativo, de absoluto, pasó a ser relativo: ser oposición, «depende del cristal con que se mire». Respecto al perímetro municipal, es ilustrativo el siguiente esquema:

Cuadro 1
Municipios gobernados por cada partido

Año elección	PAN	PRI	PRD	PT	PMC	PANAL
2012	13	32	2	3		1
2009	15	33			1	2
2006	16	32	2			1
2003	9	40	1	1		
2000	15	35	1			
1997	15	34	1	1		

Fuente: Estadísticas de la Comisión Estatal Electoral Nuevo León (<http://www.cee-nl.org.mx>).

Conforme a los resultados electorales de 2012, prevalece una estructura híbrida de los 51 gobiernos municipales nuevoleonenses, que pertenecen a diferentes partidos políticos: PRI 32 ayuntamientos; PAN 13; PRD 2; PT 3 y PANAL 1, coexistiendo con un gobernador del PRI.

Ahora conviene tratar sobre los diputados igualmente de 2012, como otra vertiente del pluripartidismo exógeno, esto es, el vínculo dinámico ejecutivo-legislativo, habitualmente analizado a través del concepto de *gobiernos divididos*, que describe un esquema donde el partido ganador de una gubernatura o la presidencia de la República no tiene el control mayoritario (50%+1) de los escaños (Lujambio, 1996); pero discrepo de esa definición porque, con base en el sistema presidencialista de nuestro país, el legislativo no es el gobierno, éste compete al ejecutivo si bien ambos son piezas del Estado, por ende,

podría usarse la expresión de *poderes divididos*.⁶ El nombre de gobiernos divididos es compatible con el sistema político británico porque el Parlamento controla al primer ministro y a su gabinete; paralelamente, el legislativo es parte del Estado y del gobierno porque de alguna forma ejerce a este último.

Quizá parezca superfluo y poco innovador aludir a los «poderes divididos» en Nuevo León, a sabiendas que constitucionalmente se estipulan así; esto es cierto, pero en la praxis no funcionó tal equilibrio por los motivos que expuso Jorge Carpizo en su libro *El presidencialismo mexicano*. Hoy, el pluripartidismo ratifica la constitucionalidad de la división de poderes (abstracta durante el auge monopartidista), haciéndola viable, puesto que al engranaje jurídico se le suma el engranaje político (diversidad) y, acoplados, aun con escollos propulsan la máquina del Estado hacia los ideales de Montesquieu.

Para complementar esta visión, defino la antípoda de los poderes divididos, esto es, los *poderes unificados*, estribando en que un partido asume el ejecutivo y prepondera en el legislativo, además de categorizar los tres tipos de mayoría: 1) *simple* o *relativa*, si un partido tiene más diputados que cualquier otro en particular, erigiéndose de hecho en la «minoría más numerosa» y no en la mayoría propiamente dicha;⁷ 2) *absoluta*, si un partido cuya cantidad de legisladores rebasa a la mitad del Congreso, de 51 a 65%; y 3) *calificada*, cuando un partido posee dos tercios+1, alrededor de 66% y más, según los 42 parlamentarios del Congreso de Nuevo León, 26 de mayoría y 16 plurinominales.

En la LXXIII Legislatura, el PRI tiene 15 diputados (35%); el PAN 20 (48%); el PANAL 3 (7%); el PT 2 (5%) y el PRD 2 (5%); cabe anotar

6 Un gobierno dividido sería hacedero si los secretarios de despacho pertenecieran a distintos partidos, quizá designados por el Congreso y, por tanto, hubiese divergencias en la dirección gubernativa. Lo que realmente existe en las entidades federativas son gobiernos unificados, pero no en su acepción electoral (el partido del ejecutivo con mayoría legislativa) por las mismas razones expuestas respecto a los gobiernos divididos, sino en el sentido de que los gabinetes estatales se integran por personas acaso no militantes del partido al que pertenece el gobernador, sí afines a éste (por algo fueron invitados a colaborar) o, bien, su nombramiento es producto de transacciones entre los grupos de poder.

7 El sistema electoral mexicano y la escisión del voto a menudo crean una mayoría relativa como ganadora de los comicios; pero no es una mayoría absoluta que se logra superando el umbral del 50%; de este modo, los grupos minoritarios en conjunto pueden representar a la genuina mayoría. Giovanni Sartori. (1994). *Ingeniería constitucional comparada*. México: Fondo de Cultura Económica, pp. 17, 18 y 67.

que Erick Godar Ureña Frausto se desprendió del PRD y se declaró legislador independiente. Ningún partido posee la mayoría absoluta (de 51 a 65%); la presidencia de la Mesa Directiva está a cargo del panista Mario Alberto Cantú Gutiérrez, cuyo partido tiene la mayoría relativa, por lo que el gobernador Rodrigo Medina de la Cruz (PRI) actúa ante un esquema de poderes divididos, el cual persistió también en la LXXII Legislatura (2009-2012), cuando el PAN tuvo 17 escaños (40%); el PRI 19 (45%); el PVEM 2 (5%); el PANAL 2 (5%); el PRD 1 (2.5%) y el PT 1 (2.5%).⁸ La pluralidad y las leyes electorales han intervenido para eliminar a las mayorías absolutas y, con más fuerza, a las mayorías calificadas, que son potenciales reliquias del ex poder monolítico, aunque no se descarta su resurgimiento ante la maleabilidad que tipifica a la actual competencia política.

Tanto en Nuevo León como en otras entidades del país, en ciertas circunstancias, los *poderes divididos* pueden llegar a dificultar las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo, debido a que se contraponen sus lógicas respectivas de operación, el primero tiende a la centralización de un poder indivisible y el segundo a la descentralización de un poder segmentado. La tensión aumenta porque los partidos opositores exigen ser incluidos en la esfera del ejecutivo; para lograr tal integración, quizá deba instituirse el sistema semi-presidencial francés, que funciona flexiblemente como presidencial si el partido del ejecutivo cuenta con la mayoría de legisladores y como parlamentario si existe mayoría opositora.

Hoy, los *poderes divididos* son la forma más común de organización política, la cual fue factible gracias a un sistema electoral multipartidista, mixto y competitivo. El resultado de este proceso no fue la formación de una coalición de gobierno en sentido estricto, sino la adopción de pactos y acuerdos entre dos o más partidos como mecanismos de colaboración. Ésta se dio a través de alianzas, más que de coaliciones, es decir, los acuerdos generados por los grupos partidistas fueron continuamente negociados y orientados a incorporar apoyos circunstanciales, no siempre cooperativos. Esta nueva etapa de la democracia nuevoleonense tiene el reto de consolidar una práctica de conformación de coaliciones hasta ahora desconocida.

⁸ La LXXI Legislatura (2006-2009) ya había obligado a José Natividad González Parás (segunda mitad de su mandato) a coexistir en un sistema de *poderes divididos*, debido a que el PRI tenía sólo 15 escaños, el PAN 22, el PRD 3 y el PANAL 2.

2.2 El micro-circuito endógeno

Con los resultados comiciales de 2012, la pluralidad intrainstitucional municipal exhibe que los alcaldes gobiernan con regidores de distintos partidos, básicamente, derivado del principio de representación proporcional. Esta parcelación del poder incentiva el debate para construir tamices en la aprobación de proyectos y acciones de trabajo, destacando el aspecto de las finanzas públicas, lo que ha permitido mermar la vetusta imposición autoritaria de los presidentes. El pluralismo endógeno se manifiesta en todos los cabildos, incluyendo a los que presentan el predominio del partido del alcalde; por eso, los cabildos se asemejan a una Legislatura en menor escala, donde confluyen contrapesos.

En cuanto al pluripartidismo intrainstitucional del Congreso, ningún partido posee la mayoría absoluta; el PAN con 20 diputados es sólo mayoría relativa o la «minoría más numerosa», ya que el resto de los partidos en conjunto tienen 22 escaños; en el cabildeo son requeridos los diputados de partidos minoritarios que, en última instancia, son los «fieles de la balanza».

La sociedad ve al legislativo como lugar de pugnas publicitarias; por eso, debe apelar a la política productiva, considerando al ejecutivo como la única instancia eficaz del poder; por ejemplo, los casos bochornosos del PAN debido a las destituciones de Ernesto Cordero Arroyo en el Senado de la República y de Luis David Ortiz Salinas en el Congreso estatal, merman la reputación popular del poder legislativo. A menudo, los partidos ya no se confrontan como conjunto de opiniones que deliberan, sino como grupos que calculan sus intereses y posibilidades de alcanzar el poder, según una base fáctica de compromisos y alianzas (Schmitt, 1990, pp. 9-10).

Una de las vertientes para que el Congreso estatal recobre su prestigio social, sin duda, es la productividad. Cabe resaltar que la LXXIII Legislatura ha sido productiva en cuanto a la cantidad de leyes modificadas; así tenemos que, desde su inicio en septiembre de 2012 hasta julio de 2013, dicha Legislatura ha realizado 26 reformas a igual número de leyes (<http://www.hcnl.gob.mx>), amén de una reforma a la Constitución local y la participación en una enmienda a la Constitución federal, esto es, 16% de las 162 leyes que datan, al menos, de 1977.

3. Metamorfosis del nexo Congreso-ejecutivo

Sin dejar de reconocer que falta avanzar más para afianzar su independencia, por décadas el poder legislativo fue menoscabado respecto al desempeño de sus funciones primigenias. Ello se debió a que el hiper-presidencialismo –reproducido por los gobernadores– se erigió como el eje articulador del sistema político mexicano.

El sistema político fue híbrido porque, por un lado tuvo ciertos ingredientes autoritarios y, por otro, ingredientes democráticos; poseyó dosis de ambos extremos, por eso, nuestro país pudo ser caracterizado como una democracia autoritaria o un autoritarismo democrático (Rodríguez Araujo, 1988, p.15).⁹ Cabe anotar que el autoritarismo es inherente al titular del poder ejecutivo, situado en el vértice de la pirámide y dotado de una inmensa capacidad decisoria. La institución presidencial fue el núcleo del Estado «Leviatán», configurado por la Constitución política (Carpizo, 1996)¹⁰ como la palanca primordial de la transmutación social posrevolucionaria; de igual forma sucede con los gobernadores priistas, panistas y perredistas, que han reproducido esta supremacía.

La órbita del PRI hegemónico era casi el único sitio con posibilidades de realización política, bajo una condición inexorable: la disciplina, sumándose el *temor* como el resorte vital para controlar los hilos del poder en un gobierno autoritario (Montesquieu, 2005), manipulando el futuro político de los miembros de la élite oficial mediante la voluntad irrefragable del ejecutivo; ¿cuántos legisladores del PRI osaban objetarlo?, casi ninguno, cavilando que su estancia en el Congreso era breve. Esta subordinación mermó al oficio político de los parlamentarios; aquel que se «rebelara» estaba destinado al ostracismo; a ese se le aplicaría la ley, quedando fuera de las ventajas distributivas

⁹ La estabilidad política fue una de las características de México desde por lo menos 1920, pese a intentos contrarios que fueron reprimidos de diversas formas, aunque no fue una estabilidad del todo democrática, por justificada que haya parecido en ciertos momentos, incluso más allá de las razones de Estado, pero tampoco se trató de una estabilidad dictatorial, a lo sumo autoritaria, de aquí que se calificara con frecuencia a nuestro régimen político como una *democracia autoritaria*.

¹⁰ En este estudio se analizan las causas del predominio del poder ejecutivo sobre los otros dos poderes del Estado; antecedentes; sustento legal; facultades constitucionales y «metaconstitucionales» del presidente de la República, que le dan preeminencia en la estructura política nacional.

que brindaba el pertenecer a la coalición monopólica de poder, lubricante esencial de la maquinaria articuladora de lealtades.

No había salida, si un político se sentía agraviado por no resultar favorecido con una candidatura, más le valía declarar su apoyo al ungido y aceptar el premio de consolación que le tocara; hoy, los políticos pueden refugiarse en otros partidos, eludiendo las genuflexiones; esto se propaga en los municipios, donde priistas desertores le propinan derrotas a su ex partido y su «nueva casa» les facilita el logotipo para registrarse ante los organismos electorales.

Sin embargo, la hegemonía de un solo partido fue remplazada por un sistema competitivo de partidos políticos: PAN, PRD, PRI, PANAL, PT, PMC, PVEM, Cruzada Ciudadana y Partido Demócrata. El desarrollo del pluripartidismo afectó el equilibrio de fuerzas dentro del Congreso nuevoleonés y el papel del ejecutivo en la formulación de las políticas públicas, incluso, antes de la primera alternancia en la gubernatura en 1997.

Nuevo León se ha convertido en una democracia que opera bajo la modalidad de *poderes divididos*; existen perspectivas de que este esquema prevalezca en el futuro. Desde 1994, ningún partido ha tenido el control pleno (mayoría calificada) del legislativo; los intentos de reformas legales se enfrentan, en casi todas las ocasiones, con las divergencias internas de los partidos y encaminándose a la obstrucción. Los poderes divididos tienen implicaciones respecto al papel del gobernador del estado en la formulación de políticas públicas; los cambios en éstas ya no dependen exclusivamente de negociaciones entre el gobernador y su partido, sino de la capacidad del ejecutivo de llegar a acuerdos con los partidos de oposición.

La capacidad de evolución y adaptación de la institucionalidad parlamentaria en Nuevo León ha asumido un mayor protagonismo, conforme ha habido un incremento del pluralismo político partidario. Asimismo, se desprende que el Congreso, en su accionar cotidiano, constituye una fuente de legitimidad de la gobernabilidad democrática, dada la capacidad de éste en sumar o sustraer consensos sociales al gobierno.

De hecho, los instrumentos constitucionales o poderes formales de la gubernatura para conseguir el cambio son limitados; la fuente

del cambio, de acuerdo con la Constitución, está en el Congreso, sin embargo, por mucho tiempo, mientras el PRI mantuvo su hegemonía, la fuente del cambio se trasladó al ejecutivo, el cual era el iniciador de casi la totalidad de la legislación aprobada; ésta fue una potestad metac constitucional gracias al sistema de partido hegemónico; pero con la llegada de los *poderes divididos*, dicha práctica tiende a su extinción.

Con el ocaso de los *poderes unificados* en Nuevo León y la eclosión de los *poderes divididos*, el ejecutivo perdió el control que tenía sobre el proceso legislativo, amén de que las fuentes relevantes del cambio se han multiplicado. La contribución del ejecutivo al volumen de leyes generadas se ha reducido sustancialmente y, al mismo tiempo, los grupos parlamentarios se han convertido en los principales legisladores.

Debido a que el ejecutivo tiene la facultad de «hacer observaciones a cualesquiera ley o disposición del Congreso dentro de los diez primeros días contados desde su recibo» (Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, Artículo 85, fracción XI), la interacción estratégica entre ambos responde a un modelo de acuerdo con el cual el Congreso propone y el gobernador dispone; como proponente, el Congreso conmina al ejecutivo a «lo tomas o lo dejas» cada vez que aprueba una iniciativa.

Las democracias presidenciales han sido criticadas por su propensión a la parálisis, máxime, si operan bajo el esquema de *poderes divididos*. Los acuerdos políticos, a veces, se paralizan porque, a diferencia de los países europeos, en México tienden a verse como «concertación» o claudicación doctrinaria. Éste es un factor que pareciera atentar contra la cooperación inter-partidaria; prevalece la percepción ciudadana de que los «pactos» entre partidos no son en beneficio del interés general; lo que podría explicarse, en parte, por el alejamiento de los partidos de las demandas ciudadanas.

No es posible medir la parálisis, pues no sabemos cuántas iniciativas han dejado de aprobarse en el Congreso, anticipando que no resistirían la prueba de «las observaciones» del gobernador; sin embargo, podemos contar los cambios legislativos, identificar sus fuentes y medir el tamaño de las coaliciones. Estos datos indican claramente que la incidencia del cambio no ha disminuido, que sus fuentes se han

diversificado y que no necesariamente tiene que haber un consenso para que se produzcan.

Cuando la oposición ha tenido una influencia limitada se debe a su fragmentación interior, lo cual le ha permitido al partido de gobierno formar coaliciones post-electorales con algunos partidos opositores. Como producto de dichas negociaciones, se ha distribuido el control del directorio legislativo y algunas comisiones legislativas.

En Nuevo León se está consolidando un sistema pluripartidista y, en función del propio diseño institucional del sistema político, los gobernadores sin mayoría operativa en el Congreso pueden caer en un ciclo continuo de parálisis, producto de las tensiones entre el poder ejecutivo –junto con su bancada legislativa– y la oposición política. Con frecuencia no se logran crear y mantener coaliciones de gobierno, como marco de una cooperación política necesaria para la estabilidad democrática.

Las decisiones político-parlamentarias implican, por naturaleza, un proceso constante de discusión y persuasión entre actores políticos y sociales, con procedimientos claramente marcados por un reglamento legislativo, donde la institucionalidad formal es opacada, en muchas ocasiones, por la institucionalidad informal, dominio casi exclusivo de los operadores de la política y no de los colectivos sociales.

Se deduce que el ejercicio parlamentario constituye la expresión representativa del poder ciudadano, en el cual la discusión social se articula en su correlato político, a través de los legisladores y los procesos de incidencia que tanto la sociedad civil como los actores económicos tejen sobre estos, es decir, las vinculaciones entre la oposición parlamentaria con la oposición extraparlamentaria. La definición de las políticas públicas emanadas en el marco de interacciones de dependencia y separación entre el poder ejecutivo y el poder legislativo, en Nuevo León, oscila entre el conflicto y el consenso; expresándose por una lógica en el uso del poder y la negociación, con un pluripartidismo polarizado y, en menor medida, unificado.

Entonces, la composición heterogénea del Congreso nuevo-leonés exige la construcción de, al menos, coaliciones coyunturales para obtener las mayorías calificadas en los proyectos de ley que así lo exigen. Situación que beneficia a aquellas organizaciones de la so-

ciudad civil y del sector empresarial, quienes han identificado esta realidad como un punto de incidencia para influir en la construcción de la agenda y para presionar a los legisladores cercanos a su causa en el ejercicio de los vetos informales para la obtención de sus intereses sectoriales.

La fuerte disciplina partidaria y cohesión aseguran un control de la agenda legislativa, no sólo sobre los grandes temas políticos, sino sobre todo el quehacer parlamentario. Ello aunado a una escasez de incentivos institucionalizados de cooperación inter-partidaria, dan como resultado procesos polémicos en la definición y aprobación de la agenda legislativa.

En el caso nuevoleonés, los incentivos de cooperación son aspectos transversales del régimen político, es decir, sistema electoral, sistema de partidos y sistema de gobierno, tanto a nivel formal e informal. En términos generales, los posibles incentivos de cooperación tienden a ser principalmente del sistema de partidos, en menor medida provocados por el sistema electoral y de forma precaria en el sistema de gobierno, donde también son identificables incentivos para la no cooperación con el poder ejecutivo.

De no adoptarse reformas coyunturales o estructurales capaces para crear adecuados sistemas de incentivos para las conductas cooperativas entre los agentes políticos, la propensión hacia el antagonismo y recreación de las luchas electorales pondrán en riesgo la estabilidad institucional. Se debe superar esta tendencia provocada por las coaliciones parlamentarias coyunturales, que reflejan una fragmentación del proceso legislativo.

A pesar de esa realidad en Nuevo León, el déficit de mayorías legislativas por parte del partido gobernante genera un desafío favorable para la democracia, puesto que da la posibilidad de lograr un adecuado modelo de separación y complementariedad de poderes constitucionales, en el cual las instituciones deberán ser flexibles y adaptables a esta realidad, reflejándose en políticas públicas más inclusivas, deliberativas y participativas.

En situaciones en que el ejecutivo fracasa en la ampliación de su apoyo legislativo, sea por falta de disciplina o debilidad organizativa de los partidos, se requiere organizar mayorías legislativas para cada polí-

tica pública medular, es decir, caso por caso, de forma aislada y estratégica. Se desprende que cuando el ejecutivo organiza su gabinete y su agenda de políticas públicas sin considerar la constelación de fuerzas políticas, sus relaciones con el legislativo tienden a la confrontación y el desgaste, que se expresa en bloqueos estructurales y, por ende, en una atrofia del accionar político (Thibaut, 1998, p. 145).

En el panorama constitucional contemporáneo el partido mayoritario no sólo «reina y gobierna de hecho», sino también «de derecho», merced a su protagonismo normativamente reconocido en el proceso de formación de la voluntad del Estado. Esta entronización se ha producido, esencialmente, en las normas cuyo objeto es la organización del Estado, los poderes de sus órganos, las relaciones de éstos entre sí y sus relaciones con los ciudadanos. Los casos paradigmáticos de normas que han propiciado el «reinado y gobierno jurídico» de ese partido son las leyes electorales y los reglamentos parlamentarios, aunque su protagonismo se ha visto reforzado a través de diferentes disposiciones jurídicas, especialmente las que regulan la organización y financiamiento de los partidos y las que articulan la designación de los miembros de instituciones de extracción no política (Presno Lineira, 2000, pp. 230-231).

Nuestra definición de *poderes divididos* ha intentado superar como núcleo conceptual un umbral analítico restringido prioritariamente a la aritmética parlamentaria, es decir, únicamente a la cantidad de escaños de la fracción oficialista *versus* los escaños obtenidos por la oposición parlamentaria, y concentrar su análisis en el entendimiento de las implicaciones posibles dadas por esta reconfiguración de las relaciones de poder en el seno parlamentario (posterior al proceso electoral), como los aspectos de disciplina y cohesión intra-partidarios e inter-partidarios. La constitución de poderes divididos no implica que durante todo el periodo constitucional –administración del partido en el gobierno– la tendencia sea el conflicto y la confrontación con máxima expresión en la parálisis institucional, puesto que el ejecutivo y el legislativo se encontrarán en escenarios de mutua dependencia.

Se deduce que las relaciones entre el poder ejecutivo y el poder legislativo, por naturaleza, son dinámicas, donde coexisten de forma simultánea las tensiones y conflictos de intereses afines y contra-

puestos, tanto a nivel intra-partidario como inter-partidario; donde el consenso mínimo es alcanzado cuando se da una combinación estratégica de la intensidad de la relación, incentivos –externos e internos– e, incluso, la influencia de terceros actores, sean políticos o sociales.

4. Rediseño institucional del Congreso

A continuación planteo algunas modificaciones para el funcionamiento eficaz del Congreso del Estado de Nuevo León. De esta manera, dicho ente debería integrarse por 34 diputados de mayoría y ocho plurinominales, puesto que los escaños del segundo tipo fueron justificables sólo durante el auge del ex partido hegemónico para dar legitimidad al sistema político, el cual debía aparecer como plural y, por ende, tratar de ocultar la realidad del poder monolítico.

Hoy las diputaciones plurinominales han perdido su razón de ser ante la competitividad política, esto es, existen mayores posibilidades de la alternancia en el poder, lo que fortalece a un pluralismo genuino y no ficticio como antaño; su cometido de dar cabida a las minorías se ha diluido porque, además, la selección de candidaturas constituye una decisión vertical de las cúpulas partidistas y, en el fondo, carecen de representatividad al no ponerse a consideración de las urnas electorales.

Si esta propuesta es objetada, entonces podría determinarse que los aspirantes a diputados por el principio de representación proporcional sean presentados en *listas abiertas*. Si bien los partidos seguirán designando a sus candidatos, no podrán controlar el orden en que éstos serán elegidos en las urnas. Un voto será para cada candidato, que a su vez, no podrá ser transferido al resto de la lista. Los escaños serán otorgados, primero, con base en la votación total de cada partido y, después, conforme a la cantidad personal de sufragios (Mainwaring y Shugart, 1996, p. 163). Este sistema constituirá un acicate para que los aspirantes «se ganen el puesto» (según la locución coloquial), considerando que, con algunas variantes, existen experiencias sobre tal modalidad electoral en países como Brasil, Chile, Perú, Colombia y Uruguay.

Así, el número de representantes continuará determinándose por el voto de los partidos, pero cada candidato deberá esforzarse para atraerse votos individuales porque de su proselitismo dependerá su victoria o derrota. En cierta forma, dicha situación favorecerá el incremento de la autonomía del legislador respecto a su partido, puesto que su elección se deberá más a los ciudadanos. La lista sería a nivel de distrito electoral u otra delimitación territorial, con el propósito de precisar la procedencia y responsabilidad regionales de los diputados, sin omitir que, en última instancia serán representantes de todo el Estado de Nuevo León, conforme a la concepción del ilustre parlamentario inglés Edmund Burke.¹¹

De continuar el esquema actual, la representación proporcional, al parecer, sólo coadyuvará a la proliferación de nuevos partidos encenques; algunos de ellos se registran en aras de la democratización que termina en pulverización, confiriéndoles a veces una importancia que no tienen; es absurdo que la libertad democrática decaiga en libertinaje para hacer negocios familiares en nombre de la primera.

También, es cardinal establecer la reelección de los diputados, lo que evitará el círculo vicioso de los perpetuos *amateurs*.¹² El impulso de una tradición legislativa ayudará a profesionalizar al Congreso y, al mismo tiempo, fortalecerá la autonomía de sus miembros frente a las camarillas para cumplir con el mandato de los ciudadanos, quienes evaluarán su desempeño en cada (re) elección. Existen casos lamentables de presuntos representantes sin el más mínimo conocimiento de su función, atraídos por el puesto únicamente por los altos emolumentos y otras canonjías;¹³ tienen conciencia de su estancia efímera y,

11 Afirmó que el Parlamento no es un *congreso* de embajadores que defienden intereses distintos y hostiles, intereses que cada uno de sus miembros debe sostener, como agente y abogado, contra otros agentes y abogados, sino una asamblea *deliberante* de una nación, con un interés: el de la totalidad; donde deben guiar no los intereses y prejuicios locales, sino el bien general que resulta de la razón general del todo. Edmund Burke. (1984). «Discurso a los electores de Bristol» en *Textos políticos*. México: FCE, pp. 312-313.

12 La cláusula de la no reelección consecutiva es un incentivo de la disciplina de partido, falta de profesionalización, endeble autonomía de la actividad legislativa y exigua responsabilidad de los legisladores frente a sus electores. *Cfr.* Alonso Lujambio. (1995). *Federalismo y Congreso en el cambio político de México*. México: UNAM, pp. 174-183.

13 Cabe recalcar que existen Legislaturas estadounidenses que pagan por día, lo que le representa un ahorro al Estado y a los ciudadanos, ya que sólo se remuneran los días sesionados. El excesivo pago que reciben los diputados de Nuevo León y de otras entidades del país, parece ser una razón para que los ciudadanos exijan que se justifique con un alto nivel de eficiencia en el momento de legislar.

por lo tanto, utilizan su encumbramiento para mantener su clientela regional y aspirar a otros cargos posteriores.

La no reelección obstaculiza las carreras parlamentarias porque presenta al Congreso como un ámbito poco atractivo para el desarrollo político a largo plazo, en consecuencia, no llegan los más capaces y preparados; modifica incentivos y designios porque sus miembros se ven constreñidos en buscar otros espacios al concluir su periodo (Ugalde, 2000, pp. 26, 111-113) y, sincrónicamente, otros legisladores neófitos arriban en las mismas condiciones de precariedad temporal; esta reinvencción de cada trienio afecta significativamente su labor esencial. Además, las escasas excepciones de congresistas con antecedentes legislativos, muy pocos se integran a las mismas comisiones cuando retornan y, de esa forma, se desaprovecha la experiencia acumulada.

Parece necesario instaurar un servicio de asesoría parlamentaria institucional y de carrera, ya que, además de recursos propios, la funcionalidad de las comisiones, en gran medida, depende de que éstas cuenten con un equipo de apoyo, encargado de prestar asistencia técnica y suministrar información; los asesores no dependerían de algún diputado o grupo parlamentario en particular, sino que prestarían sus servicios al Congreso como institución. Para el óptimo cumplimiento de sus funciones, el legislador requiere conocer y ponderar la opinión de expertos de un amplio conjunto de disciplinas, procurando que las leyes y los proyectos de acuerdo cumplan con sus objetivos y lograr que perduren.¹⁴

Se propone determinar un nuevo formato del informe del gobernador del estado para que éste conteste preguntas de los legisladores. También que las comparecencias de los secretarios de despacho sean bajo protesta de decir la verdad, siendo susceptibles de destitución si caen en actos de corrupción o negligencia. Se trata de que no realicen sólo una «pasarela» después de cada informe o cuando son citados

14 La existencia de un equipo de profesionales y técnicos que ponga sus conocimientos a disposición de los parlamentarios para contribuir a la formación de las leyes está justificada y todos los legislativos conocidos lo tienen, ya sea en forma permanente o mediante la contratación de asesorías temporales, cuando le sea más conveniente. Se trata de reflexionar respecto de cuáles son las profesiones o especialidades más consultadas y que, además, requieran respuestas lo más despolitizadas posibles, con sentido de Estado y un enfoque de largo plazo.

para aclarar dudas sobre asuntos de su competencia, sino de que asuman plenamente las responsabilidades inmanentes a su cargo.

La compleja agenda de Nuevo León exige eliminar los periodos de sesiones para que el Congreso esté activo todo el año o, por lo menos, ampliar dichos lapsos; asimismo, poner fin a la congeladora legislativa, enviando al pleno las iniciativas que las comisiones no dictaminen en un plazo perentorio. El trabajo de las comisiones es relativamente reducido en cuanto a la resolución de decretos y acuerdos; situación que se refleja tanto en el número de reuniones de dichas comisiones como en el número de resoluciones.

Igualmente, sancionar el ausentismo, en caso de que el legislador no asistiera a las sesiones con determinada incidencia se daría dado de baja al mostrar desinterés en el cargo, procediendo a designar el escaño al suplente. Esto permitirá ampliar el *quórum* para sesionar, que pasaría de la mayoría absoluta a la mayoría calificada. Un aspecto que ha mostrado ineficacia en el desempeño de los legisladores es la asistencia; la información también debería incluir los retardos en que ellos incurran; considerando esta situación, sería ideal que se comenzaran a impulsar correctivos para los legisladores que no asistan a las sesiones que deben.

Lo precedente sentaría las bases legales de un sistema de representación que obligue a tomar las decisiones legislativas conforme a los principios de la *democracia consensual*, compatibles con la actual sociedad plural, excluyendo el arcaico «mayoriteo» propio del bipartidismo tradicional como el británico, donde la mayoría se considera la única facultada para decidir y la minoría es relegada hasta que pueda convertirse en mayoría, por lo que se debe buscar que las principales leyes dimanen de negociaciones entre las distintas fuerzas representativas y no de la mayoría ficticia que, en última instancia, puede ser un exponente de la «minoría más numerosa».

El modelo de democracia consensual puede propiciar un poder legislativo estable, pero siempre y cuando los partidos se vuelvan más representativos a través de la interacción permanente entre elegidos y electores (recuperar el oficio político), en un clima desprovisto de dogmatismos para arribar a consensos, considerando la creciente diversificación de fuentes de poder y las emergentes demandas de par-

ticipación, de lo contrario se corre el riesgo de la confrontación estéril, que es el caldo de cultivo para la parálisis política.

En efecto, el dominio de la mayoría es la médula de la democracia y tal imperio se funda en el principio de que hay más prudencia en muchos hombres reunidos que en unos pocos o uno solo; y que valen más los intereses del mayor número que los del menor. No obstante, puede haber excesos si no se prevén los equilibrios necesarios en el seno del Congreso del Estado; de lo que se trata es procurar que las leyes generadas no sólo sean legales (vágase la perogrullada), sino también legítimas.

A ese dilema Tocqueville (1957, p. 258) lo denominó «dictadura de la mayoría» y elucidó que esta consideración no se contradice dialécticamente con la soberanía popular como fundamento de la democracia. La omnipotencia la calificó como peligrosa porque su ejercicio es superior a las fuerzas del hombre; sólo la Divinidad es todopoderosa sin riesgos porque su sabiduría es igual a su poder. No existe autoridad que pueda ser responsable ante la falta de control en su proceder; la concesión de potestades centripetas degenera en autoritarismo.

Por tanto, el criterio de la mayoría debe establecerse en términos cualitativos y no en términos cuantitativos, ya que a menudo puede tener la razón pero no siempre de manera infalible (su cantidad en última instancia no determina su calidad). El contrapeso en la elaboración de leyes es decisivo para aumentar la competitividad institucional del Congreso, dado que una mayoría irrevocable de *facto* o de *jure* no es democrática (Bovero, 1989, p. 5); por lo tanto, es importante revisar su Ley Orgánica y el Reglamento de Debates que lleven a la adopción de mecanismos funcionales más equitativos en la interacción mayoría-minorías.

El origen partidista heterogéneo de los congresistas debe soslayarse para que las leyes deriven de la discusión genuina y el mutuo convencimiento; de lo contrario significarán la imposición de unos intereses sobre otros o, en el mejor de los casos, la transacción entre intereses, pero no una manifestación de la razón.

Al respecto, Jean Jacques Rousseau, durante el auge del parlamentarismo británico del siglo XVIII, escribió en su obra insigne *El contrato*

social (Libro III, Capítulo xv) que: «Los ingleses se creen libres porque eligen a sus representantes. Se equivocan. Sólo lo son en el momento de la elección. Después de ella no son nada». Este señalamiento puede extrapolarse a la democracia actual, donde la ley a veces no es la expresión de la voluntad general, sino la manifestación volitiva de los legisladores (De Vega García, 1996, p. 16), puesto que éstos no consultan ni informan a su electorado sobre las decisiones que realizan y, al parecer, su nombramiento es considerado como un «cheque en blanco» extendido a través de la victoria electoral y, en dado caso, se sienten más comprometidos simbióticamente con las élites de sus partidos que los postularon; además, la hendidura de este nexo se agrava porque a los partidos, jurídicamente, no se les obliga a cumplir con su respectiva plataforma.

Pese al sarcasmo predicho de Rousseau, lo positivamente rescatable del parlamentarismo inglés de la XVIII centuria es la práctica del gobierno por partidos, no en su significado literal, sino en el sentido de *gobierno responsable*, donde los ministros estaban sujetos al Parlamento, esquema consolidado en el siglo XIX; a su vez, los candidatos, en gran medida, eran seleccionados por los militantes partidistas, cuyo eje vinculante era la confianza (Sartori, 1992, pp. 20–21 y 45–46); cada partido tenía un programa que, de asumir el poder, lo ejecutaría; ahora, las campañas gravitan en torno al marketing político, donde la efigie difusa de los candidatos predomina sobre las propuestas, sin soslayar la soez «guerra de spots».

Por ende, es apremiante ampliar la discusión pública y transparentar el trabajo en comisiones, evitando que éstas tomen decisiones a puerta cerrada, sin informar a los ciudadanos sobre el sentido de cada voto y los argumentos que sustentan los dictámenes. En la Ley Orgánica del Poder Legislativo o en el reglamento interno deben estipularse sanciones para las comisiones que no presenten informes en los plazos establecidos.

Si se busca que el ciudadano pueda dar un seguimiento a su legislador, debería llevarse un registro del sentido del voto de éste en todas las iniciativas; actualmente sólo se registra la aprobación, sin que se dé a conocer en qué sentido vota cada diputado. Sería de gran utilidad conocer el sentido de las intervenciones de los parlamentarios, si

éstos lo hacen para hacer propuestas o para convertir al Congreso en una arena política estéril.

Es evidente que la escasa fluidez, diafanidad y eficacia de las labores legislativas obstaculiza el restablecimiento de la confianza ciudadana en la institución parlamentaria; bastaría realizar alguna encuesta sobre esta situación para observar resultados sumamente preocupantes, incluyendo epítetos negativos a los congresistas como consecuencia de la improductividad de sus funciones según el imaginario colectivo, que contrasta con la visión de una figura «agigantada» del ejecutivo, bajo cuya égida se realiza la política estatal.

Por otro lado, el proceso presupuestario debe ser más nítido, si bien se ha resuelto el problema de la cantidad de la información, está pendiente el de la calidad y el de la discrecionalidad. Debe haber una fiscalización permanente del desempeño gubernamental, relacionando los resultados del binomio impuestos-gastos e ir corrigiendo los desequilibrios que puedan surgir.

Con tales procedimientos el Congreso conocería el impacto de los recursos invertidos para decidir sobre la permanencia de los programas, su apoyo adicional, rectificación o cancelación, con base en el análisis de costo-beneficio. Se ubicarían las causas de un bajo desempeño, ya sea porque el programa fue diseñado inadecuadamente, mal calculado al incluirse en el presupuesto de egresos o tuvo fallas en su ejecución y, a partir de ahí, hacer las previsiones pertinentes.

Es legítimo que los legisladores mantengan un lazo con sus partidos correspondientes en lo referente a la defensa y promoción de sus plataformas e ideologías, pero no lo es así cuando éstos tratan de imponer sus intereses de hierro a aquéllos. Se distorsiona la función parlamentaria y aún más la confianza popular cuando se supedita el vínculo diputado-partido, concluyendo que el primero carece de libertad para el ejercicio de su encargo.

Con el objeto de compensar la pérdida de esa credibilidad, los partidos no deberán canalizar políticos fallidos al Congreso, cuando éstos no pudieron llegar a otros puestos que anhelaron previamente. Es difícil regular esta situación, porque, por ejemplo, si al-

gún político realizó una precampaña para alcalde o gobernador y no resultó nominado candidato, quizá se atentaría contra sus derechos ciudadanos al impedirle aspirar a cargos legislativos como segunda opción. Por eso, más que un determinismo legal, la solución de ambas disyuntivas debe ser un compromiso ético de los partidos para abolir los ominosos premios de consolación y la subyugante disciplina de partido, en aras de dignificar el poder legislativo.

La modernización institucional también se eslabona con el sistema electoral, el cual debe propiciar definitivamente una liberalización de la competencia política y evitar la pulverización de la representación, no sólo para dar profundidad a los mecanismos de pesos y contrapesos en la separación de poderes, sino para que el Congreso se constituya en un espacio que vincule a la sociedad con sus representantes de manera genuina.

La ley electoral debe incluir requisitos más estrictos para el registro de partidos, ampliando la cantidad mínima de afiliados; a su vez, elevar el porcentaje a 5% o 7% de votación para su permanencia. Esta especie de darwinismo político de supervivencia del más apto, contribuirá a que los legisladores cuenten con un respaldo ciudadano razonable. A la postre, se daría un trato igual a todos los partidos en cuanto al financiamiento público, sin distingos, para desarrollar una competitividad real tanto en los procesos comiciales como en el seno del Congreso.

Frecuentemente los partidos minoritarios se alían con partidos mayoritarios no porque haya congruencia en sus plataformas respectivas, que es la justificación más utilizada, sino porque van tras la pesquisa de escaños, conscientes de que solos no serían capaces de pasar el tamiz incisivo de las urnas. El acceso al Congreso con votos irrisorios genera legalidad pero no legitimidad, dilema aún no resuelto por la democratización contemporánea y que se agrava con el abstencionismo electoral en sus diversas facetas. De no revertir el proceso de atomización, se deteriorarán cada vez más los mecanismos de representación. Con partidos fortalecidos se arraigará la alternancia, puesto que variaciones pequeñas en su fuerza electoral específica producirán grandes variaciones en términos de escaños.

Además de cuestionar a la maquinaria propagandística, el ciudadano común de antemano cree que el candidato no cumplirá sus propuestas de campaña, lo que complica el déficit de legitimidad y para solventarlo, entre otras medidas, resultaría positivo establecer como uno de los requisitos de elegibilidad para ser diputado, contar con estudios superiores y vocación de servicio para integrarse a la comisión legislativa más compatible con su especialización profesional; sin descartar que existen representantes ilustrados aún falta abarcar todo el cuerpo colegiado. Es laudable que la democracia liberal ofrezca un abanico amplio de participación política, pero dado el carácter técnico de varias funciones del Congreso, esta condición es importante para profesionalizar la tarea parlamentaria.

Cabe preguntarse: ¿quiénes realmente deben acceder a tan importantes cargos para el Estado y qué mecanismos establecer para elegir a los mejores sin más méritos que la capacidad profesional y mística de servicio? Alguien podría refutar estos planteamientos al considerar que se atenta contra los derechos políticos elementales; sin embargo, es preciso mencionar que los otros dos poderes aventajan al legislativo en esta cuestión; así tenemos que el ejecutivo tiene una burocracia especializada y experimentada; paralelamente, el poder judicial exige de manera expresa que para ocupar una magistratura y otros niveles jerárquicos, se necesita, entre otros requisitos, ser licenciado en Derecho, además de tener un servicio de carrera judicial.

El nombramiento de legislador debe ser respetado para evitar que el puesto se convierta en trampolín político; en varias ocasiones el Congreso es incubadora de alcaldes, cuyas oficinas funcionan como casas de campaña para promoverse. Si un parlamentario obtiene la candidatura que persigue deja su escaño; ganando la elección constitucional se queda con el nuevo cargo y de perderla retorna a su lugar sin problemas, lo que atenta contra la sobriedad republicana y honorabilidad del poder legislativo. De no ser posible esta opción, las licencias deben ser sólo por enfermedad y no para participar en precampañas y campañas; si alguien así lo determina en estricto apego a sus prerrogativas ciudadanas, debe renunciar definitivamente y ser sustituido por su suplente. Si bien es lógico y loable tener designios para escalar política y socialmente, el truncamiento de los puestos deforma el sentido de la función pública.

Es importante terminar con la poca seriedad que se le toma a la investidura legislativa y evitar la duplicidad de cargos para dedicarle tiempo completo a la actividad encomendada, *exempli gratia*, si alguien es diputado no debe ser dirigente de algún partido. Cuando prevalece esta dualidad laboral, la experiencia muestra que los legisladores se inclinan más por ocuparse de la política partidista que de sus tareas inmanentes.

Quizá pueda anularse el fuero constitucional para que los legisladores sean susceptibles de ser sancionados por faltas a la ley como cualquier ciudadano. El fuero era justificable durante la era del estado absolutista, como un blindaje que protegiera a los parlamentarios frente a la autocracia del rey. Ante los avances de la democracia liberal no hay por qué continuar tolerando conductas de evidente afrenta pública.

En suma, ha quedado demostrado que la principal causa del debilitamiento e ineffectividad del poder legislativo es de naturaleza política y no constitucional; existen vetustas inercias en su seno y órbita exterior que obstruyen su funcionamiento moderno. Tradicionalmente, su intervención en las distintas etapas del proceso político, en esencia, ha sido un medio de defensa y apoyo de los órganos de gobierno y no medio de contrapeso. A pesar de tener un bagaje considerable de facultades establecidas en la Constitución del Estado de Nuevo León, éstas se han diluido por los resabios persistentes, por eso la necesidad de recuperarlas, ya que es ahí donde radica el potencial para instituirse en el ente decisivo del equilibrio de poderes, tal como pensaron John Locke y Montesquieu.

REFERENCIAS

- Bovero, Michelangelo. (1989). *Democracia y representación*. México: IIL Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, p. 5.
- Burke, Edmund. (1984). «Discurso a los electores de Bristol» en *Textos políticos*. México: FCE, pp. 312-313.
- Cárdenas García, Jaime. (1997). «Partidos políticos y democracia» en *Cuadernos de divulgación de la cultura democrática*, no. 8. México: IFE.
- Carpizo Mc Gregor, Jorge. (1996). *El presidencialismo mexicano*. 13ª edición. México: Siglo XXI Editores.
- Congreso del Estado de Nuevo León. Sección Trabajo Legislativo. <http://www.hcnl.gob.mx>
- Constant Henri-Benjamín. (1994). «De la libertad de los antiguos y de los modernos» en *Dinámica de las ideas políticas universales*, PRI, Comisión Nacional de Ideología, México.
- De la Vega García, Pedro. (1996). «En torno a la crisis de las ideas de representación y de legitimidad en la democracia actual» en José Luis Soberanes et al. (editores), *La reforma de Estado*. México: UNAM y Presidencia de la República, p. 16.
- Held, David. (1991). *Modelos de democracia*. Madrid: Alianza Editorial, pp. 38-53.
- Lujambio Irazábal, Alonso. (1996). «Poder legislativo. Gobiernos divididos en la Federación mexicana» en *Congreso Nacional de Ciencia Política*, México: UAM/IFE/CNCP y AP, p. 9.
- . (1995). *Federalismo y Congreso en el cambio político de México*. México: UNAM, pp. 174-183.
- Mainwaring, Scott y Shugart Matthew Soberg. (1996). «El presidencialismo y los sistemas de partido en Latinoamérica» en José Luis Soberanes et al. (editores), *La reforma de Estado*. México: UNAM y Presidencia de la República, p. 163.
- Michels, Robert. (1979). *Los partidos políticos*, vol. 2, (epílogo). Buenos Aires: Amorrortu Editores.
- Montesquieu. (2005). *Del espíritu de las leyes*, libro III, capítulo IX, México: Editorial Porrúa.
- Presno Linera, Miguel Ángel. (2000). *Los partidos y las distorsiones jurídicas de la democracia*. Barcelona: Editorial Ariel, pp. 230-231.

- Rodríguez Araujo, Octavio (coord.). (1988). *México. Estabilidad y luchas por la democracia 1900-1982*. México: Ediciones El Caballito-CIDE, p.15.
- Sartori, Giovanni. (1991). *Teoría de la democracia*, tomo 2, capítulo x, México: Alianza Editorial.
- -. (1994). *Ingeniería constitucional comparada*. México: Fondo de Cultura Económica, pp. 17, 18 y 67.
- -. (1992). *Partidos y sistema de partidos*. Madrid: Alianza Universidad, pp. 20-21 y 45-46.
- Schmitt, Carl. (1990). *Sobre el parlamentarismo*. Madrid: Edit. Tecnos, pp. 9 y 10.
- Thibaut, Bernhard. (1998). «El gobierno de la democracia presidencial: Argentina, Brasil, Chile y Uruguay en una perspectiva comparada» en Dieter Nohlen & Mario Fernández (eds.), *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina*. Caracas: Edit. Nueva Sociedad, p. 145.
- Tocqueville, Alexis de. (1957). *La democracia en América*. México: FCE, p. 258.