

## ¿Cuál rendición de cuentas?

-Fernando Dworak\*

Después de una larga agonía, nuestros legisladores acaban de celebrar la muerte de lo que llamaban “el Día del Presidente” como un gran suceso y un parteaguas en nuestra vida institucional. Los medios de comunicación se unieron a la fiesta con encabezados como “Nueva relación entre poderes” o “Cantan el réquiem por el rito del Informe”.

Otros comentaristas elogiaron los cambios, especialmente la introducción de un procedimiento que calificaron con frases como “el primer paso hacia el parlamentarismo”: la pregunta parlamentaria. Con un aire de triunfo, se apresuraron en afirmar que por fin se generaría una “cultura de rendición de cuentas”.

A primera vista todo esto suena prometedor. Sin embargo, ¿representa esto un verdadero avance para nuestra democracia, o los cambios no son sino una simulación que beneficiará a los legisladores que tienen ambiciones presidenciales? Un análisis detenido arroja evidencias de que se trata de los segundo.

### ¿Qué se debería entender por la ceremonia del informe?

Comencemos por definir el procedimiento al que se le extendió su última acta de defunción. De esa forma sabremos qué funciones se esperaba que hubiera podido cumplir o no, así como establecer qué tan acertados fueron tanto su desaparición como las reformas que se insertaron.

En México, el debate académico consideró que el Informe de Gobierno era un acto de control sobre los actos políticos del Poder Ejecutivo a manos del Congreso. Esto es, “si bien el objeto de estas acciones es que los órganos controlantes se alleguen de información aportada por los propios sujetos sometidos a control para verificar la actuación de estos últimos [...] este tipo de controles cuenta con un cariz plenamente político, pero que de ninguna manera nos permite inferir que estemos cercanos al régimen parlamentario por la carencia de responsabilidad política que caracteriza a estos actos de control.”<sup>1</sup>

Esta definición toca un elemento central: la ceremonia del Informe tenía un cariz fundamentalmente político. Habría agregar algo: al estudiarse los diversos regímenes, tanto presidenciales como parlamentarios, se observan ceremonias similares que cumplen funciones primordialmente simbólicas. Veamos unos casos:

En el Reino Unido, al iniciar el periodo de sesiones, la Reina se presenta a la Cámara de los Lores –los miembros de la Cámara de los Comunes no ingresan a ese recinto por tradición,

---

\* Maestro en Estudios Legislativos por la Universidad de Hull, Reino Unido y coordinador y coautor de *El legislador a examen. El debate sobre la reelección legislativa en México* (Fondo de Cultura Económica, 2003). Contacto: [www.fernandodworak.com](http://www.fernandodworak.com).

<sup>1</sup> Luis Raigosa Sotelo, *Las funciones legislativas y no legislativas del Senado* (México: Senado de la República / Instituto Tecnológico Autónomo de México / Miguel Ángel Porrúa, 2003), p. 168.

quedándose en la antesala— para dar un discurso. La ceremonia es fastuosa y los procedimientos han variado poco desde su última gran revisión, a finales del siglo XVII.<sup>2</sup>

El discurso de la Reina es escrito por el Primer Ministro, quien aprovecha esta oportunidad para delinear el programa legislativo que se trabajará durante el periodo de sesiones. También se presentan ahí algunas declaraciones generales sobre diversos asuntos públicos.<sup>3</sup>

Pasemos a los regímenes presidenciales. El artículo II, sección 3 de la Constitución de los Estados Unidos establece que el presidente dará de manera periódica —aunque no se especifica la regularidad— un informe ante el Congreso sobre el estado de la unión, recomendando las medidas que se consideren necesarias y expeditas.

Frente a esta regulación tan laxa, algunos presidentes han conducido este acto informativo de diversas maneras. Por ejemplo Richard Nixon nunca se presentó al Congreso para entregar su informe, sino que lo hizo a través de un mensajero. Sin embargo, casi todos han ido personalmente a entregarlo y dar un discurso.<sup>4</sup> Con base a esto, los titulares del Poder Ejecutivo en nuestro vecino del norte han aprovechado la ceremonia para presentar sus propuestas legislativas.<sup>5</sup>

Los países de Iberoamérica siguen un patrón similar: con diferentes procedimientos establecen la obligación del Presidente de informar, de manera periódica y regular, al respectivo Congreso sobre el estado que guarda la administración. En algunos casos se establecen condiciones adicionales. Por ejemplo en Argentina, Colombia y Costa Rica, además de informar sobre el estado de la nación, los presidentes deberán proponer las medidas o reformas que juzguen necesarias para la buena marcha del gobierno.<sup>6</sup>

¿Qué nos muestra la experiencia comparada? Lo siguiente: aunque esta ceremonia puede llegar a tener una relevancia política al delinearse ahí las propuestas del presidente o jefe de gobierno, cumple una función simbólica. De ninguna manera sería vista como el eje de las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo de un país determinado.

Al contrario, en estos órganos legislativos la vigilancia hacia el gobierno es una actividad permanente que, junto con la representación de la ciudadanía al discutir los asuntos públicos, forma parte de su esencia. Para realizar esta función tienen comisiones especializadas, así como mecanismos para exigir información de manera cotidiana. Por su parte los legisladores tienen incentivos para vigilar a sus gobiernos, pues esto los posiciona ante la opinión pública. Y si su perfil se eleva, mejoran con ello sus posibilidades de ser reelectos.

---

<sup>2</sup> J. A. G. Griffith y Michael Ryle, con M. A. J. Wheeler-Booth, *Parliament: Functions, Practice and Procedure* (Londres: Sweet & Maxwell, 1989), pp. 181-182.

<sup>3</sup> *Ibid.*, p. 308.

<sup>4</sup> Diego Valadés, *El control del poder* (México: Editorial Porrúa / Universidad Nacional Autónoma de México, 2000), pp. 306-307.

<sup>5</sup> Burdett A. Loomis, *The Contemporary Congress* (Nueva York: St. Martin's Press, 1998), p. 153.

<sup>6</sup> Josefina Cortés Campos y Luis Raigosa Sotelo, *Las facultades de control del Senado de la República* (México: Senado de la República / Instituto Tecnológico Autónomo de México / Miguel Ángel Porrúa, 2003), p. 158.

Los diputados y senadores mexicanos carecen de tales incentivos. La no reelección inmediata imposibilita la especialización en las actividades parlamentarias, pues no bien asumen funciones cuando están pensando en dónde acomodarse cuando termine su gestión. En consecuencia no tienen por qué llevar a cabo un ejercicio de rendición de cuentas profesional y con visión de largo plazo.

Si no se puede realizar un ejercicio de vigilancia permanente, entonces los legisladores recurrirán a golpes mediáticos para simular la rendición de cuentas. En este entorno, y como se verá a lo largo del presente texto, adquiere relevancia un acto que en otros países es protocolario y simbólico: la presentación de un informe anual al órgano legislativo por parte del jefe de gobierno.

### **1988-2007: La agonía de un ceremonial**

¿Por qué en México tuvimos una ceremonia que se convirtió en un besamanos? Como se describió arriba, la ceremonia de informe de gobierno en una democracia moderna es un acto simbólico donde se refrenda el respeto entre dos órganos de poder. Y para ello se requiere un entorno plural y competitivo.

Muy al contrario, en México este acto se convirtió en un ritual de elogios al presidente en turno por una razón: aquel encabezaba una maquinaria política que monopolizaba el acceso a los encargos públicos. Por lo tanto los excesos que se presentaron –en especial durante los sexenios de Luis Echeverría y José López Portillo– fueron el resultado de un régimen monolítico.

Gracias a esto, se puede entender que las primeras crisis en el ceremonial aparecieron cuando el Congreso comenzó a transformarse en un espacio plural. La primera manifestación fue en 1988, cuando por primera vez el PRI perdió la mayoría calificada en la Cámara de Diputados y se cuestionaba la legitimidad de las elecciones federales que recién se habían celebrado. Como consecuencia, en la ceremonia inmediata del informe el entonces senador Porfirio Muñoz Ledo buscó interpelar a Miguel de la Madrid. El antecedente quedó registrado.

A partir de ese momento y hasta 1996, los partidos de oposición aprovecharon ese día para interpelar al presidente, protestar de las maneras más anecdóticas –como la famosa máscara de puerquito de Marco Rascón– o simplemente interrumpir al primer mandatario con abucheos.

Dado que en aquel entonces el PRI mantenía la mayoría en el Congreso, no se vio la necesidad de cambiar el ceremonial. Incluso sus grupos parlamentarios podían ahogar los gritos de los otros con porras y aplausos. Esto hacía que los presidentes pudieran dar su informe armándose con algo de estoicismo, como dejó ver Carlos Salinas de Gortari con su hoy famoso “ni los veo ni los oigo”.

Sin embargo ya desde entonces algunos académicos proponían abrir la ceremonia, en el sentido de que el presidente aceptase interpelaciones de diputados y senadores.<sup>7</sup>

La ceremonia del Informe de Gobierno recibió su primera acta de defunción el 1 de septiembre de 1997. Tras haber perdido el PRI la mayoría relativa en la Cámara de Diputados, antes de la instalación de la LVII Legislatura (1997-2000) los grupos parlamentarios se enfrascaron en una feroz lucha por la presidencia de la Mesa Directiva. La razón: a este funcionario le corresponde responder al informe de gobierno. Y esto tendría un fuerte impacto mediático que podría perjudicar la imagen del Ejecutivo si aquel discurso llegase a ser contestatario.

El PRI encontró la oposición de los coordinadores parlamentarios de los otros partidos –el llamado G-4, formado por el PAN, PRD, PT y PVEM y encabezado por Porfirio Muñoz Ledo– para que el presidente de la Mesa Directiva fuese priísta. Mientras tanto, se acordó revisar el ceremonial: se realizaría de manera discreta por la tarde para dotarlo de un matiz más sobrio y republicano.

Ante el fracaso por imponer un presidente de su partido, el PRI amenazó con boicotear la instalación de la LVII Legislatura. Pero el intento no prosperó, gracias a la firmeza de la oposición y al compromiso de un diputado saliente que, según la legislación entonces vigente, instalaría al Congreso entrante.<sup>8</sup> Gracias a esto Porfirio Muñoz Ledo contestó el III Informe de Ernesto Zedillo.

Durante los años siguientes, la ceremonia del Informe generaba expectativas sobre quién le contestaría al presidente y el tono que emplearía. Esto era importante por la exposición mediática que este discurso tendría. Incluso algunos analistas han llegado a citar como una causa de la derrota del PRI en 2000 el discurso incendiario de Carlos Medina Plascencia en 1999.

Los partidos llegaron a un acuerdo tácito sobre cómo se distribuirían la presidencia de la Mesa Directiva en 1999, con la promulgación de la nueva Ley Orgánica del Congreso. Tras fortalecer las atribuciones de este órgano y ampliar su gestión para que durase un año con posibilidades de reelección, se entendió que en lo sucesivo los tres principales grupos parlamentarios ocuparían la presidencia de manera rotativa.

Sin embargo la prohibición a la reelección legislativa hace que la institucionalidad del Congreso sea endeble, pues cada nuevo grupo de diputados o senadores carece de incentivos para respetar lo que pactaron sus antecesores. De esa forma, ante el hecho de que al PRD le correspondía contestar el Informe de Gobierno al tercer año de la LVIII Legislatura (2000-2003) por su presencia en el Pleno, y con el temor de que aprovecharan su oportunidad para dar un discurso contestatario de impacto político, el PAN usó su poder de veto; pues la Ley Orgánica requiere de una mayoría calificada para elegir a la Mesa Directiva.

---

<sup>7</sup> Valadés, *op. cit.*, pp. 379-380.

<sup>8</sup> Para una crónica de esa jornada, ver Isidro Aguilera Ortiz (compilador), *La democracia ineludible. Un momento de la vida legislativa de México* (México: Cámara de Diputados, 2002).

Tras este rechazo, los grupos parlamentarios aprobaron un punto de acuerdo: durante el tercer año, la presidencia de la Mesa Directiva se dividiría en tres periodos de cuatro meses, correspondiéndole al presidente del año anterior contestar el Informe. Esta misma experiencia se repitió durante la LIX Legislatura (2003-2006).

A lo largo de estos años, las demandas por reformar el formato del Informe de Gobierno aparecían y desaparecían según se aproximaba la fecha de la ceremonia. Sus propuestas se enfocaban en promover un diálogo entre el Congreso y el presidente, que confronte las posturas e ideas del segundo sobre la política nacional.<sup>9</sup> Sin embargo, no había urgencia entre los legisladores por efectuar una reforma en esta materia.

Nuestros diputados y senadores no pueden generar reformas oportunas. Son incapaces de acumular una memoria institucional, pues no hay continuidad en sus carreras. Eso hace que por lo general no atiendan un tema hasta que genera una crisis de gobernabilidad, como fue el caso del Informe.

Y cuando esto sucede, se abre la oportunidad para que algunos políticos lucren con esa crisis, vendiendo caro su apoyo para aprobar un remedio. Por lo tanto las reformas que salen adelante no sólo suelen ser completamente distintas a las que muchos proponían, sino además devienen en un arreglo inferior al que se encontraba vigente.

Vayamos por partes: después de las elecciones federales de 2006, y en el afán por generar una ruptura en el orden institucional tras un fraude electoral que todavía no comprueban, el PRD tomó la decisión de impedir el acceso de Vicente Fox al Pleno de la Cámara para rendir su informe. La experiencia se repitió en 2007, con Felipe Calderón.

Estos incidentes llevaron a que el pasado mes de abril la Cámara de Diputados aprobase una reforma al artículo 69 constitucional, de tal forma que el presidente sólo tuviera que enviar su informe por escrito al Congreso durante la apertura de las sesiones ordinarias del primer periodo de cada año legislativo. El dictamen fue enviado al Senado para su aprobación.

Aquí entra el oportunismo de ciertos dirigentes políticos. Tras el fracaso de la Ley para la Reforma del Estado –que una vez más sólo sirvió para que los partidos se repartiesen recursos y cotos de poder, como fueron los cambios en materia electoral– su impulsor, Manlio Fabio Beltrones, aprovechó el dictamen de los diputados para salvar su reputación. De esa forma insertó una serie de procedimientos que vendió como la inserción de una cultura de rendición de cuentas, con base en modelos del sistema parlamentario.

En la siguiente sección se desarrollará el por qué las reformas significan un arreglo inferior al que se tenía, las cuales sólo servirán para alimentar las ambiciones de legisladores presidenciables.

---

<sup>9</sup> Ver Josefina Cortés Campos y Luis Raigosa Sotelo, *op. cit.*, pp. 178-186; y Cecilia Judith Mora-Donatto, *Temas selectos de derecho parlamentario* (México: Universidad Anáhuac / Miguel Ángel Porrúa, 2001), p. 148.

## **¿Cómo interpretar a las reformas?**

A continuación se revisarán las reformas que, en materia del Informe de Gobierno, fueron aprobadas. Primero se hará una descripción de las mismas, seguida por un análisis de su oportunidad y efectos que podría arrojar.

### Ceremonial del Informe de Gobierno

La reforma al artículo 69 constitucional suprimió la necesidad de que el Ejecutivo Federal acuda personalmente al Congreso durante la apertura del primer periodo sesiones ordinarias. De esa forma, sólo tendrá que enviar por escrito un informe en el que detalla el estado de la Administración Pública.

Esto deja la posibilidad de que asista o no un presidente al Congreso ya sea por su propia iniciativa o porque existan condiciones para que se presente, como sucede en los demás países. Sin embargo, es triste saber que esta reforma se planteó porque nuestro Poder Legislativo es incapaz de proveer las condiciones mínimas de civilidad para que se lleve a cabo un acto que es, en realidad, meramente simbólico.

### Introducción de la pregunta parlamentaria

La reforma que más ha sido publicitada es la introducción de la pregunta parlamentaria a cargo de los legisladores, tanto para la glosa del informe como para las iniciativas que se lleguen a debatir. Examinemos estos cambios, seguidos de un análisis sobre qué tan importante es tal mecanismo en otros países, para así tener una mejor idea sobre qué tan relevantes serán en la práctica.

*Glosa del Informe-* Se agrega un párrafo al artículo 69 constitucional, estableciendo que, al realizar el análisis del Informe de Gobierno, cada una de las cámaras podrá solicitar al Presidente de la República ampliar la información mediante pregunta por escrito y citar a los Secretarios de Estado, al Procurador General de la República y a los directores de las entidades paraestatales, quienes comparecerán y rendirán informes bajo protesta de decir la verdad.

Esta reforma tiene un antecedente en el primer párrafo del artículo 93 de la Carta Magna, donde se establece que los Secretarios del Despacho y los Jefes de los Departamentos Administrativos, luego de que esté abierto el periodo de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso del estado que guarden sus respectivos ramos.

Es decir, las cámaras citaban al gabinete a comparecer durante la glosa, donde había preguntas e interpelaciones. Sin embargo este procedimiento no desembocaba en un ejercicio sano de rendición de cuentas, pues resulta difícil que un Congreso de legisladores amateur puedan usarlo de manera eficaz. Si no tienen la capacidad de acumular experiencia al no haber carreras legislativas, ¿cómo podrían vigilar profesionalmente al presidente?

Si los legisladores no pueden aprovechar los instrumentos disponibles, entonces la solución es montar actos teatrales para simular la rendición de cuentas. Es decir, aunque en realidad la introducción de las preguntas parlamentarias no cambia sustancialmente el mecanismo de la glosa que ya existía, sí hace que luzca un poco más elaborado.

Otro elemento que llama la atención es la fórmula sacramental que contiene la protesta de decir verdad. ¿Cómo podrían los legisladores definir si esta persona miente o no? Y lo peor: si el legislador abusa de sus facultades acusando a alguien que no está incurriendo en tal falta, no se le puede llamar a rendir cuentas. Y mientras se define sobre la veracidad o no de esto, el Poder Ejecutivo sufre un desgaste en su relación con el Congreso.

¿Qué arreglo hubiera generado condiciones de equidad? Una reforma al artículo 61 constitucional, con el fin de acotar la inviolabilidad de los legisladores. Es decir, el derecho de que un diputado o senador no pueda ser reconvenido por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos. En otras democracias, esta prerrogativa se encuentra acotada en el sentido de que no se protege al legislador que miente o difama.

*Comparecencias de funcionarios públicos*- Se reforma el segundo párrafo al artículo 93 de nuestra Ley Fundamental, ampliando el rango de funcionarios que pueden ser convocados a comparecer al Congreso: secretarios de Estado, Procurador General de la República, directores y administradores de las entidades paraestatales y titulares de órganos autónomos. También estarán requeridos a decir la verdad bajo protesta y tendrán la obligación de que respondan a interpelaciones o preguntas. Fuera de la primera adición, tampoco los cambios son de fondo.

*Facultad de solicitar información*- Por último se introduce un tercer párrafo al artículo 93 en comento, estableciendo que las cámaras podrán requerir información o documentación a los titulares de las dependencias y entidades del gobierno federal mediante una pregunta por escrito, la cual deberá ser respondida en un término no mayor a 15 días naturales a partir de su formulación.

Esta reforma tiene un antecedente en los artículos 45 y 97 de la Ley Orgánica del Congreso, donde se faculta a los presidentes de las comisiones de cada cámara, en ejercicio de sus funciones, a solicitar información o documentación a las dependencias y entidades del Ejecutivo Federal, cuando se trate de un asunto sobre su ramo o se discuta una iniciativa relativa a las materias que les corresponda atender de acuerdo con los ordenamientos aplicables.

Ahí también se define que no procede la solicitud de información cuando tenga el carácter de reservada conforme a las leyes aplicables. Si el titular de la dependencia o entidad no remite la información en un plazo razonable, el presidente de la comisión podrá dirigirse en queja al titular de la dependencia o al Presidente de la República.

Por lo tanto la adición del tercer párrafo al artículo 93 constitucional es la única reforma que de verdad fortalece las atribuciones del Congreso, toda vez que consagra en nuestra Ley Fundamental una facultad importante que se encontraba definida en una ley

secundaria. Naturalmente, la relevancia de este mecanismo residirá más bien en la capacidad de los legisladores para procesar la información que reciben.

Sin embargo, la reforma deja en el aire un problema importante: ¿qué pasaría si el Congreso solicita información que, según la legislación vigente, se considere reservada o confidencial y un legislador decide filtrarla a los medios? Cuando eso sucede, los órganos legislativos de otros países tienen regímenes disciplinarios, los cuales castigarían estas faltas hasta con la expulsión. Pero en México no tenemos una disposición similar.

*¿Son importantes las preguntas parlamentarias en otros países?* Ante la importancia que los legisladores y los medios le han dado a las preguntas parlamentarias, cabe preguntar si en los regímenes parlamentarios son instrumentos efectivos de rendición de cuentas.

Las preguntas parlamentarias tienen dos objetivos principales: el obtener información y el empujar a la acción. Fuera de eso, son armas importantes en las guerras partidistas. Y para los miembros de un órgano legislativo en lo individual, tienen dos objetivos adicionales: ganar méritos al interior de su partido y atraer atención hacia ellos y sus causas. En regímenes parlamentarios, los ministros asisten al Pleno de manera regular y este procedimiento absorbe una parte importante del tiempo de las sesiones. Sin embargo, salvo temas donde el primer ministro haya pedido un voto de confianza o tratándose de un escándalo político, las preguntas parlamentarias rara conmocionan la vida de un país.<sup>10</sup>

Además, el ingreso de cámaras de televisión en los parlamentos ha generado un cambio la forma de concebir las preguntas. Si un legislador sabe que este acto va a ser grabado para los noticieros de la noche, entonces los cuestionamientos no se centrarán en exigirle información al gobierno. En lugar de ello, se preocupará por presentar la pregunta más escandalosa o excéntrica para que sea retransmitida en cadena abierta. Esto ha llegado a tal extremo que los días de pregunta al primer ministro británico son retransmitidos en los Países Bajos como un programa de culto. Los seguidores holandeses dicen que “el ritual tiene un aire de irrealidad, encontrándose en algún lugar entre la farsa y la fantasía. Algo que Walt Disney hubiera creado”.<sup>11</sup>

Aquí se podría encontrar la verdadera motivación del senador Beltrones para introducir este procedimiento: si el Congreso no puede vigilar de manera eficaz al gobierno, pues los incentivos de los legisladores se enfocan más hacia su próximo empleo al terminar su gestión en lugar de especializarse en las materias públicas, entonces lo mejor es simular la rendición de cuentas a través de *spot* en los noticieros nocturnos.

Esta reforma les daría una ventaja adicional: ¿cómo se vería una serie de comerciales del Congreso donde los coordinadores parlamentarios —o algún otro legislador ambicioso— presenten alguna pregunta difícil o que les haya generado cobertura mediática? Hacer esto no sólo les daría publicidad, sino que la reforma electoral no cubre eventualidades como esta.

---

<sup>10</sup> Andrew Adonis, *Parliament Today* (Manchester: Manchester University Press, 1993) pp. 130-138.

<sup>11</sup> Suzanne Franks y Adam Vandermark, “Televising Parliament: Five Years On”, *Parliamentary Affairs*, 41, 1, enero de 1995.

## Permisos para recibir condecoraciones de gobiernos extranjeros y autorización de viajes presidenciales

Por último, las reformas a los artículos 37 y 88 constitucionales obedecieron más a la necesidad de agilizar el trabajo legislativo, eliminando facultades que habían quedado obsoletas desde hacía tiempo –y en el caso de los viajes presidenciales, estaban generando tensiones gratuitas entre el presidente y el Congreso–, que a un afán por modernizar la relación de los poderes.

*Permisos para recibir condecoraciones de países extranjeros-* La reforma al artículo 37 de la Ley Fundamental transfiere al Ejecutivo federal las atribuciones de autorizar que una persona preste voluntariamente servicios o funciones oficiales; aceptar usar condecoraciones extranjeras y admitir del gobierno de otro país títulos o funciones, exceptuando los títulos literarios, científicos o humanitarios que pueden aceptarse libremente.

En estas circunstancias se establece que el Ejecutivo comunicará inmediatamente al Senado o a la Comisión Permanente las solicitudes de permiso recibidas, quienes tendrán cinco días para, de ser el caso, manifestar las observaciones correspondientes. Transcurrido el plazo, el Ejecutivo resolverá sobre la procedencia de tales solicitudes.

El dictamen aprobado por el Senado señala que esta reforma le resta al Senado la una atribución no ligada estrictamente a su función estatal. Por lo tanto, le permitirá que se centre en aquellos asuntos de carácter legislativo y de la función de control. No hay razón para considerarla un elemento que “redimensione” las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo.

*Permisos para viajes presidenciales-* La reforma del artículo 88 constitucional permite al presidente ausentarse del territorio nacional hasta por siete días, informando previamente de los motivos de ausencia al Senado o la Comisión Permanente en su caso, así como de los resultados de las gestiones realizadas.

Esta reforma lleva tiempo de haber sido propuesta, y en realidad es una disposición que debió de haberse establecido hace tiempo pues ya no tiene razón de ser. La globalización hace que el presidente tenga que viajar de manera constante. Además, las telecomunicaciones permiten que el primer mandatario mantenga el contacto con el país en cualquier parte del mundo.<sup>12</sup>

El dictamen aprobado por el Senado subraya que, de la región, sólo El Salvador y Brasil mantienen disposiciones rígidas respecto a la autorización de viajes de sus presidentes al extranjero. Por su parte, Chile, Panamá, Portugal y Uruguay adoptaron mecanismos ágiles para este efecto.

---

<sup>12</sup> Amador Rodríguez Lozano, *La reforma del Poder Legislativo en México* (México: Centro de Estudios Constitucionales México-Centroamérica / Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México / Corte de Constitucionalidad de la República de Guatemala, 1998), pp. 57-58.

Además de lo anterior, algunos senadores llegaron a aprovecharse de su facultad para autorizar o no los viajes presidenciales como un instrumento de facción. Por ejemplo, se le llegaron a negar permisos a los presidentes Ernesto Zedillo y Vicente Fox. Todavía no se conocen las razones.

Si estas disposiciones son a todas luces obsoletas, ¿por qué no se les había reformado antes? La única respuesta que viene a la mente es la incapacidad de nuestros legisladores por darle seguimiento al desempeño de nuestras instituciones, y por ello su desinterés en adecuar las leyes a las circunstancias hasta que se ven obligados a hacerlo tras una crisis institucional.

### **Una reflexión final**

En los últimos años ha aparecido y ganado adeptos una nueva corriente de pensamiento político, a la que se le podría dar el nombre de fetichismo institucional. Esta escuela fundamenta su método de análisis en la creencia de que un régimen experimentará cambios de fondo en su operación y desempeño si se adoptan procedimientos secundarios –y en muchos casos, completamente simbólicos– de otros países.

Los recientes cambios al formato del Informe de Gobierno, con la introducción de las preguntas parlamentarias, son un ejemplo de los resultados que arroja esta corriente. Lejos de reequilibrar las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo, el presente ensayo desarrolló cómo las reformas sólo imprimirán teatralidad a ciertas facultades que ya tenía el Congreso. De esa forma sólo se privilegiará el espectáculo mediático antes que una verdadera rendición de cuentas. Los ganadores serán aquellos legisladores que tengan la capacidad de atraer los reflectores con sus preguntas, especialmente aquellos que alberguen –o se perciba que tengan– ambiciones presidenciales.

¿Qué se necesitaría para reequilibrar las relaciones entre los poderes? En primer lugar, darnos cuenta que los legisladores no van a vigilar de manera responsable al Ejecutivo si eso no les reditúa política o electoralmente. También es preciso tener presente que sólo van a dejar de presentarse espectáculos lamentables, como los que hemos visto en los últimos meses, si el ciudadano puede castigarlos de manera eficaz en la siguiente elección.

Por lo tanto, un debate serio sobre la parlamentarización de nuestro régimen de gobierno necesitaría pensar en precondiciones antes de adoptar procedimientos que no constituyen la esencia de aquellos sistemas políticos.<sup>13</sup> ¿Qué se requiere entonces? Si un parlamento funciona con legisladores que hacen una carrera política al interior de una asamblea deliberativa, entonces habría que impulsar primero la existencia de diputados y senadores profesionales a través de la reelección inmediata.

---

<sup>13</sup> En este espacio se ha tratado el tema con los artículos *El falso debate sobre el cambio de régimen y ¿Funcionaría la propuesta de “Jefe de Gabinete”?* Están disponibles en la dirección electrónica [www.fernandodworak.com](http://www.fernandodworak.com). Si falla la descarga, se pueden solicitar al autor escribiendo a: [fernando@fernandodworak.com](mailto:fernando@fernandodworak.com).

Sólo así nuestros legisladores tendrán incentivos para profesionalizarse, en lugar de simular la responsabilidad a través de actos espectaculares. Y aun más: la única forma de que dejen de tomar las tribunas o bloqueen el funcionamiento del Congreso sería el temor a que los electores dejen de votar por ellos, en lugar de tener la posibilidad de refugiarse en otros empleos o brincar hacia otra cámara a través de las listas de partido.

Dejemos los fetiches para la vida privada. Comencemos a discutir las verdaderas razones por las que nuestro régimen presidencial no funciona como debiera.