

EL EJECUTIVO Y EL LEGISLATIVO EN LA REFORMA DEL ESTADO

Arnaldo CÓRDOVA

I

México ha tenido una transición a la democracia que, desde cualquier punto que se la vea, ha sido prolongada y difícil. Veintitrés años tuvieron que pasar para que, desde sus orígenes, nuestro país pudiera transitar de un régimen de partido único a un régimen encabezado por un partido distinto del que nos había venido gobernando durante más de siete décadas. Durante esos veintitrés años de lenta evolución política, no cabe duda, todos llegamos a desesperarnos. Parecía que el final nunca llegaba y que nuestra reforma política se mostraba renuente a dar el paso decisivo hacia la democratización definitiva de México.

Dos elementos marcaron el ritmo del desarrollo y el progreso de la reforma política: un gobierno interesado en eliminar en lo posible todos los brotes de una disidencia que a menudo tomaba el camino de las armas y que deseaba un consenso que garantizara el desenvolvimiento pacífico de la sociedad y un partido de Estado que reunía, prácticamente, a todos los sectores de poder económico, social, político, cultural y hasta religioso del país y que constituía una amplísima y muy poderosa constelación de intereses de todo tipo. El gobierno deseaba una transición política que se fundara en el consenso general de la sociedad. El partido, el partido oficial, deseaba retrasar lo más posible esa transición, dificultar lo más posible cualquier cambio o reforma que transformara la situación general en la que estaba acostumbrado a medrar.

Con la reforma política se buscó un control más confiable de la sociedad, lo que al partido oficial repugnaba. Se trataba de establecer nuevas reglas que permitieran evitar la violencia, pero no se pensaba en una democratización de la política y de la vida social. El partido oficial

no estaba preparado para el cambio que su gobierno pensaba. Éste pensaba en una adecuación de nuestra Constitución, de acuerdo con las circunstancias, a nuevas formas de convivencia en todos los órdenes. El partido sólo pensaba en cómo mantener sus antiguos privilegios y en cómo obstaculizar, a como diera lugar, las transformaciones que sus gobernantes consideraban indispensables.

No es que gobierno y partido representaran apuestas antagónicas. Sólo queremos decir que había dos posturas contrapuestas en el mismo proyecto oficial y siguieron estándolo todo el tiempo que duró nuestra transición hacia la democracia. Muchas veces, incluso, el mismo gobierno impidió que el partido se pusiera a la vanguardia del cambio y bombardeó con todo lo que pudo el progreso de la reforma política. Camaleónticamente, nuestros gobernantes no conducían la reforma de acuerdo con un plan general, sino de acuerdo con sus intereses del momento. Nunca se trató de un proyecto omnicompreensivo de reforma constitucional, sino de una permanente adecuación a circunstancias siempre cambiantes.

Ni gobierno ni partido pensaron en una auténtica reforma del Estado. Todo se limitaba a crear las condiciones en las que la disidencia política pudiera ser comprendida en un sistema de convivencia en el que la violencia pudiera ser conjurada. Pero el tema era inevitable. La reforma, en los términos en los que la planteó Jesús Reyes Heróles, una mera reforma electoral, que no podía más que desembocar en una necesaria perspectiva de reforma del Estado, en todas sus instituciones, de abajo hacia arriba y de lado a lado. El gran reformador, Reyes Heróles, ni siquiera se lo imaginó. Para él, todo estribaba en un nuevo acomodamiento de fuerzas. El resultado no podía ser totalmente otro.

A veinticinco años de distancia, resulta evidente que aquella escueta reforma electoral ha cambiado por completo al Estado y eso, tanto en su estructura como en la correlación de fuerzas que le dan sustento. No nos ocuparemos aquí de lo segundo, que es política actuante, sino de lo primero, que tiene que ver, precisamente, con los cambios que el Estado, sin que haya habido necesidad de modificar la Constitución, ha experimentado. Hoy podemos observar que todo es diferente. Los poderes de la Unión son otros, diferentes de los que eran antaño. Hoy tenemos un Ejecutivo que, con sólo variar de signo partidista, es totalmente distinto de lo que era apenas hace poco más de un año. Y desde 1997 tenemos un Legislativo que jamás habíamos tenido. Desde entonces

dejó de ser un poder que obedecía a una sola voz de mando y, desde entonces, es un poder plural que ha tenido que aprender una política que jamás se había presentado entre nosotros, la política de la concertación y de la negociación entre fuerzas que ya no pueden dominar sobre las otras.

Todo ello nos remite a los grandes problemas teóricos y constitucionales implicados con la reforma del Estado y con su carta magna los cuales, como podemos observar, se dirigen hacia fuentes que son, de un lado, puramente prácticas y, por otro, algunas que se entroncan directamente con los grandes principios en los que se funda nuestro orden constitucional.

Las primeras, bastante modestas y limitadas, de hecho, han sido las que más nos han hecho avanzar en nuestra transformación política. La política siempre hace avanzar a las sociedades. Su fuerza deriva de la que los ciudadanos dan a sus decisiones cuando se les permite decidir todo lo referente con la organización del Estado. Son los ciudadanos los que cambian las cosas, los que transforman a los Estados cuando se les dan los elementos para hacerlo. En nuestro caso, sólo se trató de darles un efectivo derecho de voto y de respetarlo. Nuestro Estado parecía irreformable. Pero nuestra ciudadanía, cada vez más participativa y fuerte, logró cambiar nuestras instituciones y hoy, de hecho, podemos decir que tenemos otro Estado diferente del que nos gobernó desde el fin de la lucha armada de la Revolución mexicana, hace ya 83 años. La reforma política, aun como simple reforma electoral, con lo que siempre se buscó descalificarla, ha sido profundamente revolucionaria de nuestras estructuras políticas y aun del Estado. Tan modesta como siempre fue, logró hundir a un régimen que parecía inmovible y casi eterno. La participación ciudadana, con sólo su voto, hizo de nuestro Poder Legislativo un órgano plural y expulsó a la antigua mayoría absoluta y omnipresente en el quehacer legislativo, al antiguo partido del presidente que se imponía sobre todos y sobre todo. Eso ocurrió sin que hubiera necesidad de cambiar ni una sola coma de la Constitución. Esa misma ciudadanía, siempre con tan sólo el poder de su voto, acabó con la antigua presidencia unipartidista y autoritaria. Ello ocurrió en únicamente 3 años, de 1997-2000, y eso, muy poco antes, parecía totalmente imposible.

Ahora bien, lo que la práctica provoca y estimula, necesariamente tiene consecuencias en la dimensión teórica de la realidad. La teoría

política y jurídica de nuestra realidad, es evidente, está hoy muy por detrás de lo que la realidad política nos ha proporcionado. No es sólo que hayamos sido ineptos para seguir teóricamente los enormes cambios que se suscitaban en la realidad política. Sólo ocurrió que la realidad cambió por sí sola sin necesidad de que hubiéramos podido o pretendido siquiera formular grandes teorías sobre nuestro acontecer político. Las cosas se dieron por sí solas y están aquí. Pero ahora que están aquí, comienzan a urgirnos con problemas que antes fueron inimaginables y en los que deberemos comenzar a pensar. Se hicieron muchas teorías y propuestas sobre la necesaria reforma del Estado, para hacer de éste un auténtico Estado democrático y de derecho. Ninguna de ellas influyó sobre nuestra realidad. Fueron los ciudadanos mexicanos los que nos dieron las transformaciones que buscábamos. Fue el deseo ciudadano de la democracia y del cambio lo que nos cambió. Las teorías no podían hacer nada, porque laboraban sobre algo que no se dominaba y que, la mayoría de las veces, ni siquiera se alcanzaba a comprender. *La pratica é il capitano e la teoria il soldato*, solían decir los renacentistas italianos. Nuestra práctica siempre fue muy por delante de nuestras disquisiciones teóricas que, por lo regular, miraban demasiado al pasado e iban mucho más allá de lo que nuestra realidad imponente nos exigía. Pero el hecho, de verdad notable, es que, después de nuestros fracasos teóricos que buscaban mundos celestiales o se diluían en planteamientos que poco tenían que ver con la realidad, es ahora esta misma realidad la que nos presenta la ocasión para comenzar a hacer, de nueva cuenta, verdaderas teorías sobre nuestro acontecer político. Podríamos decir, incluso, que esto urge.

La simple transformación en algo que no eran antes y que tan sólo a través del voto ciudadano devinieron nuestros poderes Legislativo y Ejecutivo, esto nos plantea, de entrada, una vasta reformulación teórica y constitucional de lo que esos poderes han llegado ya a ser y de su función en un Estado que se está democratizando. La teoría de la división de poderes, ante los nuevos hechos, pide a gritos ser reformulada y reconsiderada. Los ciudadanos la han transformado en algo que muy poco antes no teníamos. La Constitución consagraba unas funciones para los tres poderes que hoy la reforma política ha cambiado casi de raíz. La Constitución, en esas materias, resulta ya obsoleta. La misma realidad política, en su evolución metateórica, nos ha impedido tener momentos

lo suficientemente largos como para ocuparnos de las cuestiones teóricas y constitucionales con el debido respiro y adecuar nuestros textos constitucionales a los cambios que se han estado produciendo. Los cambios nos han sorprendido sin que hayamos tenido el suficiente tiempo para acomodarnos teóricamente a la nueva realidad. Eso, de hecho, siempre ocurre en todos los sistemas políticos; pero entre nosotros ello resulta ser más grave, porque no tenemos experiencias previas que nos ilustren y, en realidad, tenemos que inventarlo todo desde el principio. Hay muchas cuestiones teóricas y constitucionales que se nos presentan para ser repensadas y reformuladas. Pero una que resulta vital es, precisamente, la que deriva de la nueva realidad de nuestros poderes federales y, en especial, del Legislativo y del Ejecutivo en sus mutuas relaciones.

II

Montesquieu inspirado, por cierto, en la realidad constitucional de Inglaterra, postuló que los poderes del Estado (Legislativo, Ejecutivo y Judicial) que, por su propia definición, tienen facultades totalmente diferentes en lo tocante a sus funciones específicas, deben guardar entre sí un equilibrio absoluto. Él mismo puso en duda que el Poder Judicial pudiera ser un verdadero poder, pero encontró para su legitimación una razón que resultó decisiva: alguien tiene que decir qué es lo que corresponde en derecho a cada quien. Eso sólo lo puede hacer el Poder Judicial. Vistos como iguales, en la diversidad de sus funciones, los tres poderes deben poder tratar a cada uno de sus pares, justamente, como iguales, y eso depende de las funciones específicas que cada uno de ellos desarrolla. Nada de lo que uno esté autorizado a hacer puede escapar al escrutinio de los otros dos. Montesquieu pensaba en una autolimitación en el ejercicio del poder del Estado. No había que poner a un poder sindicador por encima del Estado (como luego habría de proponerlo Benjamín Constant). Había que encontrar, dentro de la misma estructura del Estado, el principio que haría que el mismo Estado pudiera controlarse a sí mismo y limitar sus posibilidades de acción en beneficio de la sociedad. Los tres poderes debían tener prerrogativas distintas y distintivas, pero equivalentes, de modo que lo que uno pudiera decidir pudiera ser recusado por las facultades que debían corresponder a otros. Autolimi-

tación del poder del Estado mediante la sindicación del poder de los otros poderes: esa era la fórmula perfecta.

Nuestra historia constitucional es bien conocida. Las Constituciones liberales del siglo XIX, desde la Constitución de Apatzingán, pasando por la de 1824 hasta la de 1857, pusieron un especial énfasis en limitar las facultades de un Poder Ejecutivo que siempre se supuso el más arbitrario de todos y el más propenso a abusar de sus facultades. No hubo en esas cartas fundamentales un verdadero equilibrio de poderes y, en su momento, no faltó quien lo hiciera notar. La Constitución de 1917 puso el énfasis en la fortaleza del Poder Ejecutivo. No hubo aquí, tampoco, un verdadero equilibrio de poderes, como lo postulaba la teoría clásica de Montesquieu. No creo que las Constituciones escritas no tengan nada que ver en la evolución de nuestra realidad política. Parte de la historia real de nuestro desarrollo político son sus leyes fundamentales, buenas o malas; pero lo que siempre ha contado, lo que decide cómo se gobierna a la sociedad, son las fuerzas que actúan en la política real y que, a fin de cuentas, deciden lo que se debe de hacer. Las Constituciones mexicanas han sido, a lo sumo, documentos sin valor, idearios políticos que más o menos se realizan, pero nunca instrumentos de derecho que rijan de verdad lo que hacemos como un pueblo político, cada vez que los poderes reales, actuantes en la política, hacen de ellas meros adornos de su acción arbitraria.

Aquí nos invade, ineluctablemente, la doctrina de las dos Constituciones, la “real” y la “ideal”, y creo que debemos dar una solución al respecto. Nunca he estado de acuerdo con esa doctrina. Nunca he estado de acuerdo en que nuestro orden jurídico esté hecho sólo de normas abstractas, genéricas y, en todo caso, por encima de la realidad. La letra de la ley siempre deriva de la rudeza de los hechos reales y, en muchas ocasiones, éstos no obedecen a aquélla. Creo que jamás llegaremos a un acuerdo común en esta materia. Los mismos hechos nos muestran que, a veces, ellos se imponen sobre lo que dice, por escrito, la ley; y en otras, que la ley, tal como está redactada, dice mucho más de lo que los hechos nos muestran. Es un eterno dilema. Pero en materia constitucional las cosas nos hacen revelaciones mucho más complicadas. Casi siempre pareciera, cuando contamos con una realidad política fluida y cambiante, que lo que la ley dice está siempre muy por detrás de la realidad. A veces, cuando podemos interpretar la ley en perspectivas

amplias y omnicomprendivas, pareciera que la realidad no ha hecho otra cosa que lo que la misma ley indicaba. Entre esas dos posturas, hay un medio que es el justo: la ley, cuando es suficientemente general, de modo de comprender todos los supuestos que de ella se derivan, siempre será omnicomprendiva. Cuando la ley se retrasa respecto de la realidad y tarda en adecuarse a la misma, aquella la hará aparecer irremediablemente obsoleta e ineficaz.

Ello no obstante, dividir la realidad jurídica en una “real” y otra “ideal” no tiene nada que ver con la complicada y conflictiva adecuación de la ley a la realidad. Se trata de una doctrina que divide a los juristas en dos campos ideológicos irreconciliables y que, desde mi punto de vista, no se justifica. No hay, dicho en otros términos, una Constitución “real”, por un lado, y una Constitución “ideal”, por el otro. Lo que existe es una *realidad jurídica* que es, a la vez, real e ideal, social y política, y en la cual la ley escrita desempeña un papel específico que no puede por más de derivar en una realidad a la cual debe atender y una realidad que espera ser ordenada y reordenada, una y otra vez, por la ley escrita. Que nuestra actual situación “real” en lo tocante a la división y a la coexistencia de los poderes del Estado haya ido más allá de lo que contempla nuestra Constitución literaria y plantee la necesaria reforma de la misma, no implica que esa Constitución literaria o ideal sea “irreal”. Sólo sugiere que, por un lado, ella permite todo tipo de cambios, porque éstos no se le contraponen y, por el otro, que se requieren cambios que la adecuen a la nueva realidad. Las luchas electorales han logrado cambiar mucho de la estructura del Estado. Hoy tenemos un Poder Legislativo plural porque los ciudadanos lo han decidido. Nuestra Constitución vigente no imponía una solución diferente; pero tampoco lo impedía. El problema es que ninguna ley escrita, hecha por los hombres, es perfectamente adecuada a la realidad; siempre estará por detrás de ella, incluso al momento mismo de ser elaborada. La realidad siempre tenderá a perfeccionar a la ley escrita, desde luego, si se la atiende y se la toma como un referente indispensable.

Lo que fue nuestra realidad política está en el pasado. Hoy todo es diferente. Y para ello no ha sido necesario cambiar nuestra Constitución ni sus leyes. Pero, justamente, es de eso de lo que ahora se trata. La realidad ha cambiado y nos ha permitido cambiar sin modificar nuestro derecho escrito. Ahora tendremos que cambiar nuestro derecho escrito

y entre más pronto lo hagamos será mucho mejor para todos. Sería bueno que todos hiciéramos el máximo esfuerzo para determinar, en los canales de la política, en primer término, y luego en la práctica legislativa, ordenada por la misma Constitución, lo que debe adecuarse a las nuevas realidades en materia de división de poderes y de distribución de funciones en el Estado real que hoy tenemos.

III

Sería bueno ponernos de acuerdo, sobre todo, en qué clase de Legislativo necesitamos. En este punto, los juristas tendrán que acostumbrarse a pensar, más que con los principios generales del derecho en la mano, aunque eso es totalmente indispensable, con la política a la vista. Sería imposible que a esa realidad superactuante en la que hoy nos movemos los constitucionalistas pretendieran fijarle qué tipo de Poder Legislativo sería deseable. No podrían hacerlo porque ellos no son los únicos que piensan ni, mucho menos, los únicos que actúan. De hecho, los que actúan, los representantes populares de los partidos políticos, son los primeros que tienen la palabra y todo depende de lo que ellos quieran y decidan. Si pudiéramos hacer una Constitución de gabinete, por encargo o decidida en un despacho de abogados, las cosas serían muy fáciles. Pero jamás podrán ser así. La fortaleza del Poder Legislativo reside en la naturaleza del mismo Poder Legislativo, vale decir, en su representatividad popular. Si queremos cambiarlo habrá que sitiar esa fortaleza y hacerla rendirse; pero de eso no hay muchas esperanzas. Lo que esto significa es que la reforma de la Constitución ya no podrá ser una mera obra intelectual y doctrinaria, por mucho talento que se le ponga. De hecho, casi nunca en la historia se han hecho Constituciones de esa manera. Si estamos conscientes de que toda Constitución es, ante todo, un pacto político, nos daremos cuenta de que no se trata, al hacer o al reformar una carta fundamental, de una cuestión teórica o de meros principios, sino y sobre todo, poner de acuerdo a los diferentes actores que se mueven en la escena política.

Todos estamos en capacidad de hacer propuestas de todo tipo en lo referente a la reforma de la Constitución. Y deberemos hacerlo, para bien de la República. A todos nos interesa que nuestra carta magna sea puesta al día y sea funcional y lo más precisa que se pueda respecto a

la realidad que debe regir. Pero los que a la postre van a decidir serán los representantes del pueblo que, la mayoría de las veces, no conocen la Constitución ni saben de derecho constitucional. Triunfar en una elección no es lo mismo que recibir un doctorado en derecho constitucional y, esto último, tampoco es garantía de sabiduría y de buen juicio. Esos son los extremos entre los que todos tendremos que hacer nuestros planteamientos en torno a la reforma de la Constitución.

El derecho constitucional no es una materia jurídica de principios inamovibles. Más que jurídica es política. El derecho constitucional es, ante todo, una materia política que debe cambiar en la medida en que la realidad constitucional se mueve. Si nos hacemos cargo de ello y seguimos tomando en cuenta que la Constitución es, ante todo, un pacto político, podremos imaginarnos lo que implica redefinir los poderes que integran el Estado. En esta perspectiva, ni la Suprema Corte de Justicia de la Nación se podrá poner al margen. Toda reforma de nuestros poderes de la Unión y, en especial, del Ejecutivo y del Legislativo, deberá ser fruto, ante todo, de un acuerdo general, de un pacto entre todas las fuerzas políticas actuantes en el escenario político de la nación. Podremos, ni duda cabe, señalar lo que en teoría necesitamos hacer. Después tendremos que convencer a todos y cada uno de los actores reales de que tenemos la razón y, luego ellos decidirán. No hay otro camino para reformar nuestra carta magna y, en especial, para llevar a cabo la ya añeja demanda de una reforma del Estado integral y a fondo. Con todo esto queremos hacer notar lo que muy pocas veces se toma en cuenta: que hacer una Constitución o, siquiera, reformarla, no es cosa de estudio o de buenas ideas, sino de un buen acuerdo entre los partidos que actúan en el escenario político de la nación. A ello tendremos que atenernos o no habrá reforma alguna.

Dicho lo anterior, volvamos al tema: qué Poder Legislativo necesitamos. En este punto, salta a la vista, por lo pronto, la idea de que el Legislativo debe estar dedicado, ante todo, a elaborar las leyes que el país necesita. Aquí de nuevo, deberemos comenzar a asimilar el hecho de que las leyes sólo se pueden elaborar y aprobar si los partidos están de acuerdo. Elaborar una ley, en adelante, querrá decir *negociarla*. Cómo esa ley deberá ser estructurada, redactada y presentada, será lo de menos. Cualquier ley, ya con el Legislativo que tenemos, deberá ser resultado de un acuerdo entre los grupos parlamentarios de los distintos partidos

con representación en el Congreso. Y no podría ser de otra manera. En la democracia, el consenso político cuenta más que la técnica jurídica o las teorías del derecho. Y no se trata de un dilema: es la realidad inexorable a la que tendremos que atenernos en el futuro. Eso no lo hemos conocido jamás en este país porque jamás conocimos la democracia en el pasado. Ahora tendremos que asimilarlo y hacerlo tan nuestro como el alimento que consumimos cada día. El derecho ya no va a ser, como sucedía antes, si es que sucedía, una elaboración puramente ideal. Ahora tendrá que ser el fruto de los acuerdos políticos entre nuestros partidos. Estos mismos tendrán que irlo comprendiendo y haciéndolo suyo como una preocupación a la que deberán atender por sobre todas las demás cosas. Tal vez ese sea, en lo por venir, el principal problema que tendremos los que nos dedicamos al estudio del derecho y de la política: convencer a los políticos de que tienen una responsabilidad de la que, hoy por hoy, no tienen ni la menor noción.

Sobre esta materia no podemos estarnos planteando tonterías como la del Poder Legislativo “ideal” que necesitamos. Estamos obligados a pensar las cosas sobre la base del Poder Legislativo que tenemos y que, probablemente, vamos a tener de ahora en adelante; para decirlo de manera clara y precisa, el Poder Legislativo realmente existente, independientemente de si sea *bueno* o *malo*. En la teoría de la división de poderes, que forma uno de los dos o tres pilares básicos de las Constituciones modernas, hay por detrás otra teoría que es fundamental para nuestros regímenes constitucionales: la teoría del equilibrio y del control mutuo de los tres poderes del Estado. Los estadounidenses la denominaron como el principio de las pesas y las balanzas. Muchos constitucionalistas jamás han creído que eso sea posible, porque consideran que nada impide que un poder siempre se imponga sobre los otros. Hay, incluso, quienes piensan que hasta el mismo Poder Judicial puede imponerse sobre los otros y han llegado a llamarlo, el “gobierno de los jueces”. Si un régimen político no puede funcionar sobre la base de un sistema de controles entre los tres poderes del Estado, entonces podemos decir que no hay, de verdad, un sistema de división de poderes. Éste no es tan sólo una división del trabajo. Ni siquiera es eso, en realidad. Montesquieu ideó el sistema como un mecanismo de autolimitación en el ejercicio del poder del Estado. A eso se le llama control. El control que el Ejecutivo tiene frente al Legislativo es el veto. El control que el

Legislativo tiene sobre el Ejecutivo es la sindicación política que se ejerce sobre los actos del Ejecutivo (es un control político). El control que el Poder Judicial federal tiene sobre los otros dos poderes es el control constitucional, que hace que los actos de esos poderes se ajusten a lo que dictan la Constitución y sus leyes. Puede darse que, en determinadas circunstancias, un acto de control ponga en crisis a los demás poderes; pero eso no puede ser más que una excepción y jamás una regla en el sistema de controles. Estar en crisis, para un poder, significaría sólo que tendría que abdicar, momentáneamente, de sus funciones, pero de ninguna manera renunciar a ellas y, todo eso, en función del equilibrio que debe privar entre los tres poderes. De otro modo, el mismo sistema resultaría ser una necesidad. Como regla, debe prevalecer el que cada uno de los poderes vuelva siempre a ejercer sus facultades originarias de control.

Todos los que han proclamado que, en un sistema de división de poderes, uno de ellos está destinado a prevalecer sobre los otros, no entienden lo que el mismo sistema de división poderes significa e implica. Hay que insistir, una y otra vez, en que no se trata tan sólo de una división del trabajo, aunque lo sea. La división de poderes es, en lo esencial, la forma por excelencia del autocontrol del ejercicio del poder del Estado. Y hay que anotar que no se trata, en realidad, de un sistema que busque autolimitarse porque sí, sino de uno en el que las diferentes funciones del Estado tratan de ser lo más eficientes posible. Es ya mucho, por supuesto, que cada poder tenga facultades específicamente fijadas en la Constitución. Pero la división de poderes implica un estado de cosas en el que cada uno de ellos resulta mejor y puede desempeñarse mejor, cada uno en su área, de lo que un Estado absolutista pueda ser. Maquiavelo apuntaba que no son los principados, así sean los más poderosos, los que resultan ser los más potentes, sino las repúblicas que, adunando mayores recursos y, sobre todo, una mayor cantidad de ciudadanos activos, suelen ser más duraderas y más poderosas. Eso ocurre hoy con un Estado democrático que, al autolimitar su propio poder, tiene siempre mayores y más variados recursos para ejercerlo. Eso puede parecer paradójico, pero es una realidad.

Para los adoradores del Poder Ejecutivo, un Poder Legislativo que esté dispuesto a limitar sus facultades es, ya de por sí, una calamidad. Pero un Legislativo que además, sea un circo romano de contendientes

que buscan hacerse pedazos entre sí, es demasiado, inadmisibles y condenables. Resulta ser la negación del poder político mismo y una fuente inagotable de ingobernabilidad y hasta de anarquía. Una función indelegable del Legislativo es el debate sobre todo lo que acontece en la vida pública de la nación. Un debate que, por lo demás, se sustenta en la representatividad del mismo Congreso. Las asambleas legislativas no son, de ninguna manera, reuniones perfectas. Todo lo contrario, si se quiere. Pero si además de sus obvias limitaciones, se pone atención en su representatividad nacional, no resulta excesivo el considerarlas los mejores foros en los que los problemas nacionales deben ser discutidos. Aparte sus facultades para ejercer el control político del Ejecutivo, que a muchos molesta pero que es indispensable para mantener el equilibrio entre los poderes de la Unión, el debate sobre los muchos problemas que padece la realidad nacional, no siempre, pero en momentos decisivos resulta vital para la toma de decisiones legislativas, que se traducen, por supuesto, en nuevas normas reguladoras de la misma realidad. Eso es ya mucho decir. No podemos afirmar, en absoluto, que las asambleas legislativas modernas integren en su seno a las mayores y a las más brillantes inteligencias del país. Eso no ha ocurrido jamás y no ocurrirá nunca en el futuro. Pero se trata de las asambleas que, además de debatir, tienen la extraordinaria facultad de decidir. Deberemos darles crédito y, por lo demás, podemos suponer que no tenemos más opción al respecto. Pero tendremos también que creer en ellas, a pesar de sus muchos errores y de sus infinitas limitaciones. Si sólo ellas pueden decidir, no tenemos más remedio que atenernos a lo que ellas deciden.

No todo es tan malo como parece, empero, porque una vida democrática ya más o menos establecida, como la nuestra, nos da siempre muchos elementos de acción que pueden ser empleados para debatir no sólo las decisiones finales del Legislativo, sino también sus mismas discusiones y propuestas antes de que sean decididas. En la medida en que se desarrolle nuestra incipiente democracia, los ciudadanos y, entre éstos, aquellos que tengan mayor conocimiento de las materias a debate, podrán ejercer un mayor poder de crítica que no dejará de influir en los mismos legisladores. En realidad, no deberíamos preguntarnos qué Legislativo queremos, sino y más bien, cómo podremos hacer que la ciudadanía se involucre cada vez más en la discusión de nuestros grandes problemas nacionales y cómo hacer para que el Legislativo la tome en cuenta.

IV

Debemos también preguntarnos qué clase de Poder Ejecutivo puede tener nuestra República en las nuevas condiciones. Clamar aquí también por un Ejecutivo ideal sería inútil, porque ese ideal jamás lo hallaríamos. Simplemente no existe. Tenemos que partir de la realidad actual y deducir de ella lo que podremos tener en el futuro. Tener un Ejecutivo fuerte, como lo postuló Rabasa, es una opción. Tener un Ejecutivo que esté totalmente sometido a los otros poderes, es otra. Tener un Ejecutivo en un estado de perfecto equilibrio con el Legislativo y con el Judicial se antoja difícil, pero es justamente, en lo que deberíamos pensar.

Nuestro gran problema con el Poder Ejecutivo, para decirlo rápidamente, es la concentración de ese poder en una sola persona como lo impone el artículo 80 de la Constitución. Ese hecho es, ya de por sí, una gran barrera para que los demás poderes puedan controlarlo. Radicando el Ejecutivo en una sola persona, que es el presidente de la República, el único responsable de todos los actos del mismo poder viene a serlo el individuo que funge como presidente. Cuando llegan a fincarse responsabilidades por actos contrarios a la ley, el único que debe responder es el presidente, con la muy conocida excepción del juicio político o “juicio de procedencia”, como suele decirse hoy. Los secretarios de Estado pueden ser juzgados por desacato a la Constitución y a sus leyes; pero sus responsabilidades gubernamentales las absorbe el presidente. Cabría preguntarse, sin que se postulase un gobierno de gabinete, que no tiene cabida en nuestro régimen constitucional, que no es parlamentario, si no sería bueno que el cuerpo de gobierno que forman los secretarios de Estado e, incluso, los más altos funcionarios sometidos a ellos, fueran designados por el presidente, pero con una necesaria aprobación del Congreso, reunido en sus dos cámaras. Así, los legisladores podrían controlar no sólo las acciones del presidente, como individuo, sino también las de sus subordinados.

No hay, realmente, conductos institucionales que puedan hacer fluida la relación del Ejecutivo con el Legislativo. Ésta es una de las materias en las que más atrasados estamos. Deberemos establecer una vía que permita que ambos poderes puedan comunicarse sin que topen, de modo automático, con barreras infranqueables que impidan un flujo continuo de información y de decisiones que, muchas veces, deberían tomar

ambos poderes de consuno. El presidente está todo el tiempo urgido de tomar decisiones que no sean bloqueadas por los diputados o por los senadores, sin que éstos no deban tomar, de inmediato, una posición que suele retardar la decisión antes de que ellos se decidan en torno a la misma. Debería haber mayor colaboración entre los poderes de la Unión, mas tratándose de una toma de decisiones que es la esencia del quehacer gubernativo. Aquí cabría, en los marcos del poder presidencial, aceptar algunas prácticas del régimen parlamentario que podrían facilitar la labor del Ejecutivo. No tendría por qué someterse el Ejecutivo al Legislativo; pero no estaría por demás que, antes de cualquier decisión de su parte, se establecieran mecanismos que hicieran posible que el Legislativo estuviera en condiciones de conocer de antemano las acciones que el Ejecutivo se propusiera y ayudarlo a realizarlas con su aval. No sería sólo una mera cuestión de información (los diputados y senadores deberían conocer a detalle, en lo posible, lo que el Ejecutivo se propone), sino de la más alta y efectiva colaboración entre poderes. Una pequeña dosis de parlamentarismo no les haría mal ni al Ejecutivo ni al Legislativo, en nuestro régimen constitucional. Sin colaboración mutua, hay que entenderlo, un sistema división de poderes, simplemente, no funciona.

Eso es lo que debería entrañar un auténtico sistema de controles entre los Poderes de la Unión. Visto en perspectiva, en este sistema al poder que se debe controlar en primer término es el Ejecutivo, porque es el que, potencialmente, tiene mayores recursos para el ejercicio del poder. En este sistema de controles resulta que al que hay que controlar, realmente, es al Ejecutivo. Pero este poder tiene también un muy alto rango de control sobre el Legislativo, que no sobre el Judicial, al que debe acatar en todas sus resoluciones. El presidente de la República, aunque limitado, tiene el control que le da su derecho de vetar las resoluciones del Legislativo. No es definitivo y, en esta materia, a fin de cuentas, el Legislativo se debe imponer; pero el veto puede hacer entrar en razón al Legislativo, hacerlo cambiar de opinión y, a la postre, puede cambiar también sus decisiones soberanas. Pero lo que realmente importa es que el Legislativo pueda controlar al Ejecutivo en sus acciones. No es cosa de poca monta. El Ejecutivo es el mejor dotado de los poderes de la Unión para imponer sus decisiones. Es, entonces, el poder que más de cerca debe ser controlado y, para ello, no hay como el Legislativo, cuan-

do se le faculta para vigilar muy de cerca los actos del Ejecutivo y ponerles el alto cuando se presume que van más allá de lo que dicta la ley y se extralimita en sus funciones. El Ejecutivo puede también usar la ley, estrictamente en su letra, pero puede, en este caso estar usando una ley que le da poderes que la Constitución no autoriza. En este caso, es la Suprema Corte de Justicia de la Nación la que debe poner orden en nuestro sistema de división de poderes, al juzgar que una determinado reglamento, en la que puede ampararse el Ejecutivo para ejercer el poder, no va de acuerdo con la Constitución. No debería haber ningún misterio en el hecho real, visible, de que al poder que hay que controlar es, precisamente, al Ejecutivo. De hecho, la teoría de la división de poderes, tal y como la ideó Montesquieu, prevenía que, de todos los poderes, al que hay que tener vigilado, en primer término, es, justo, al Ejecutivo.

Es evidente que la Presidencia fuerte que está diseñada en la Constitución no puede, de ninguna manera, seguir existiendo si es que queremos, de verdad, democratizar al Estado mexicano. La Presidencia fuerte, el Poder Ejecutivo que se impone siempre sobre los otros poderes de la Unión, no tiene ya cabida en un régimen democrático. Deberemos ponerla al mismo nivel que ocupan los otros dos poderes. Para ello, habrá que reformar la Constitución. De hecho, la reforma del Estado que tanto hemos estado esperando, no consiste sino en una eficaz limitación de las facultades que detenta el Ejecutivo y en una concomitante igualación de los tres poderes de la Unión. No se trata de someter al Ejecutivo a los demás poderes. Se trata de hacerlo, en todo y por todo, igual a sus pares. La vida democrática de la nación no admite ni puede tolerar un poder Ejecutivo que siga haciendo lo que en el pasado estaba acostumbrado a hacer. La Constitución todavía no ha sido reformada en este punto. Aun en la transición, la Presidencia sigue siendo un Poder Ejecutivo superdotado con poderes que ya no puede ejercer, pero que siguen estando ahí, en la letra de la Constitución. Eso será lo primero que tendremos que cambiar para dar forma a nuestra reforma democrática. La Presidencia que la actual vida política de México exige es una que sea igual a los otros dos poderes de la Unión, sin superpoderes, sindicada por los otros poderes, obediente de los mandatos populares y respetuosa de las funciones que los poderes Legislativo y Judicial deben desempeñar. No es mucho pedir. Es tan sólo demandar que el Estado mexicano se vuelva, de verdad, democrático. Cuando logremos, y esta-

mos en camino de hacerlo, que el Ejecutivo se atenga a la Constitución y a la ley, estaremos en grado de decir que nuestro sistema de división de poderes funciona y que la política, como foro en el que se toman siempre las decisiones más importantes para todo el pueblo, ha llegado a una madurez en la que podemos confiar y que funciona de verdad. La libertad del pueblo depende de una verdadera autolimitación de los poderes del Estado. Sin ella no hay auténtica libertad popular; sin ella no habrá una real democracia; sin ella no puede existir, de ninguna manera, el Estado de derecho.

V

En la era moderna, no ha habido ni hay, hasta el día de hoy, formas de gobierno puras e incontaminadas. No hay regímenes autoritarios que puedan prescindir de un amplio respaldo popular ni repúblicas que puedan hacer a menos de muy diversas formas de autoritarismo que les permitan la gobernabilidad de sus sociedades. La teoría de la división de poderes, desde Montesquieu, registra en cada momento mezclas y combinaciones que vuelven *impuras* a esas formas de gobierno, pero que las hacen funcionales y gobernantes. No hay ninguna razón para abjurar de la teoría, pero hay, sin embargo, muchísimas más razones para pensar que las formas de gobierno son más eficaces cuando se combinan con las demás. Polibio admiraba en Roma la peculiar y original combinación que se daba entre dictadura imperial y República, en la que, a su parecer, derivó el imperio romano. Hoy esos extremos no nos sirven para nada. Hay, empero, una dicotomía que nos sirve de mucho, porque en ella se dividen casi todos los regímenes políticos de las sociedades democráticas de nuestro tiempo: el parlamentarismo y el presidencialismo.

Los regímenes presidencialistas se han ganado una buena fama como concentradores del poder y de las decisiones de gobierno; los regímenes parlamentarios, a su vez, se han ganado una pésima fama como formas de gobierno que son tremendamente ineficaces para gobernar. Los primeros son buenos para imponer la estabilidad social y política y, en lo económico, parecen estar mejor dotados para aplicar políticas más eficaces. Los segundos, empero, representan, por cualquier lado que se les mire, la máxima participación posible de los pueblos en la vida política

moderna; no hay, frente a ellos, otra forma de gobierno que garantice tan plenamente el control, a veces directo (a través de plebiscitos o referenda), del gobierno de la sociedad. En el papel, se trata de formas que están totalmente en las antípodas: lo que una garantiza, la otra no lo puede dar. Según haya sido el humor de las sociedades modernas, atrasadas o muy desarrolladas, es como prevalece una de esas dos formas. Si se desea el orden y la seguridad, la ciudadanía se inclina por una forma eficaz de gobierno y, ésa, sólo la puede dar un gobierno presidencialista. Si, en cambio, aspira a hacer posible y efectiva la participación de los ciudadanos en el gobierno, la más prístina democracia en la organización del mismo y una efectiva sindicación de los mismos ciudadanos sobre las acciones de gobierno, eso sólo lo puede proporcionar un régimen parlamentario. Parece ser una disyuntiva sin arreglo alguno posible. Pero lo imposible en la política, muy a menudo, es sólo ficticio.

Les extrêmes se touchent y es verdad, por paradójico que parezca. Cada vez hay más constitucionalistas y politicólogos que concuerdan en que las formas de gobierno, más que una diferenciación, a veces insoluble, muy seguido nos ofrecen la posibilidad de formular combinaciones adecuadas a los graves problemas con los que la sociedad política moderna nos confronta. En la inmensa mayoría de los casos, lo que llamamos formas de gobierno no se refiere a casos reales, sino, más bien, a ideales de organización política. En la realidad no hallaremos ninguna forma omnicomprendiva para formular conceptos o tipologías. No hay ni un solo caso que se parezca a otro. Las formas son sólo referentes ideales que deberemos explotar de otra manera, diferente a como lo hemos venido haciendo. En el mejor de los casos, ellas sólo enuncian exigencias teóricas o ideales que muy bien podemos tomar en cuenta, pero que no determinan nada, en absoluto, en la realidad.

Nuestro dilema no debería ser elegir entre extremos, el parlamentarismo y el presidencialismo, por el contrario escoger de ambos todo lo que pueda confluir hacia un sabio y adecuado justo medio, como nos lo enseñó el gran Aristóteles. Uno de esos extremos resume, con todas sus deficiencias y limitaciones, la democracia plena, en la que la ciudadanía no sólo da origen al Estado, sino que lo controla en todos sus actos y lo obliga a estar bajo el imperio de la Constitución y sus leyes; el otro, en cambio, con todos los excesos imaginables, se hace cargo de

la gobernabilidad de la sociedad, del orden en la vida en común, de la seguridad plena de todos los ciudadanos y de los suyos. ¿Por qué tales *desiderata*, a los que todos aspiramos, deberían ser siempre, como lo han sido, extremos irreconciliables? Deberíamos reivindicar la agudeza teórica de Polibio y aprender a pensar que las llamadas formas de gobierno y la teoría de la división de los poderes del Estado no son otra cosa que meras abstracciones que jamás se dan en la realidad y que en la realidad, más bien, lo que encontramos contradictorio en la teoría, como suele suceder casi siempre, aparece, la mayoría de la veces, combinado en inextricables complejos que resumen y funden en un todo lo que en abstracto aparece dividido y diferente. La realidad está hecha de complejos de relaciones. Las cosas jamás son tan simples como las imaginamos en la teoría. Eso debería animarnos a pensar de un modo más complejo en una realidad que es, ya de por sí, compleja, extremadamente compleja. Si de una vez por todas, nos ubicamos en esa realidad, encontraremos, no sólo que las cosas suelen ser distintas de como las pensamos, sino que cada problema real tiene, de verdad, solución. Basta con que sepamos combinar las diferencias y, a través de ello, sacar a luz todo lo mejor que cada elemento nos ofrece.