

LAS RELACIONES ENTRE EL GOBIERNO Y EL CONGRESO EN LA REFORMA DEL ESTADO

Diego FERNÁNDEZ DE CEVALLOS

Señoras y señores con un saludo muy respetuoso para doña Cecilia Mora-Donatto, el doctor Diego Valadés y el doctor Jorge Carpizo agradezco al Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM el invitarme a participar con ustedes en los trabajos de esta mañana. Me corresponde al igual que a mis compañeros referirme a las relaciones entre el gobierno y el Congreso y por lo tanto me referiré al caso mexicano vinculando cuestiones de orden legal con otras de carácter político y, necesariamente, aludiré al Poder Judicial y a la reforma del Estado.

Como todos sabemos el 1o. de diciembre de 2000 dio inicio en México el primer gobierno plural de nuestra historia contemporánea para utilizar la expresión de Alonso Lujambio, aquí con nosotros, podemos decir que es el primer gobierno dividido. El presidente de la República surgió de una coalición de partidos que no alcanzó mayoría absoluta ni relativa en las respectivas cámaras del Congreso, como tampoco alcanzaron esa mayoría las otras fuerzas contendientes. Nace así una realidad a la que habrían de enfrentarse, inexorablemente, personas e instituciones, estilos, costumbres e inercia; en síntesis, la sociedad en su conjunto y el país entero se vieron ante el desafío de entender que toda una cultura política y de gobierno no daban para más; que se hacía necesario dar paso a nuevas reglas en la toma de decisiones; que debía hacerse nacer una nueva cultura política y que resultaba imperativo avanzar en la reforma del Estado. Con todas las bondades de la alternancia, *per se*, en un país con más de 70 años de partido hegemónico y presidencialismo autoritario debemos recordar que nada fácil ha sido para los contendientes y para la sociedad en su conjunto asimilar las consecuencias de este cambio. Nada sencillo ha sido ir dejando atrás el *modus operandi* de gobernantes y de gobernados el gran reto ciudadano se viene superando en la medida

en que hemos sido capaces de cerrar paso a dos expresiones extremas y peligrosas. Por una parte, la que sugiere que todo el pasado fue malo por lo que el país tiene que reinventarse; por la otra, por la que se resiste al cambio cultural profundo y sostiene que estábamos mejor cuando estábamos peor. A todo esto cabe agregar, como elemento de valoración, que el viejo sistema se sostenía más en súbditos que en ciudadanos más en grupos de poder que instituciones, más en reglas no escritas que en derecho y su vigencia; fueron la tenacidad de la minoría y las necesidades insatisfechas de la mayoría las que lograron ir modificando lentamente el pensar, sentir, decir y el hacer de la propia sociedad.

Por fortuna, señoras y señores, el mosaico plural alcanzado lentamente en el ejercicio del poder, en los municipios de la República, en los congresos y gobiernos estatales, en las cámaras federales que conforman el Congreso de la Unión así como un Poder Judicial fortalecido en su autonomía gracias al extraordinario esfuerzo que él mismo ha desplegado y a las reformas que transformaron a la Suprema Corte de Justicia de la Nación en un Tribunal Constitucional ha hecho posible un cambio de gran transcendencia no sólo en lo que se refiere al acceso al poder sino también en la forma de ejercerlo. Hasta aquí expreso lo que podríamos llamar el dato duro de la realidad que nos permite entender y explicar la relación actual entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo de México.

Pero Ortega y Gasset nos recuerda que el Parlamento es la pieza más difícil de conformar en la democracia; por ello resulta inadmisibles, en mi opinión, desdeñar lo que en este ámbito hemos avanzado por muchos que sean nuestros hierros, si la gran interrogante que dejó el siglo XX al mundo entero es ¿cómo garantizar el buen uso del poder? Si hoy en todos los países de la tierra se parte de reconocer que el hombre se vuelve peligroso con poder y por ello los partidos políticos están obligados a postular a los mejores y la sociedad debe vigilarlos en el ejercicio de la función pública como si fueran los peores. Más nos vale tratar de fortalecer a nuestras instituciones para que, a través de ellas, se generen eficazmente bienes públicos. Si hoy en día el Ejecutivo federal sabe que ya no puede decidir por sí y ante sí todo lo que quiera; el Poder Legislativo está asumiendo que su justificación se da en la medida en que racionalice sus decisiones pero, las decisiones del Congreso, pasan para bien y para mal, por los partidos políticos sus encuentros y desencuentros

con el Ejecutivo inciden de manera importante en los votos congregacionales de ahí la urgencia de revisar y corregir, en mucho, el marco legal que rige para la Constitución y el funcionamiento de los partidos, ello resulta impostergable si de verdad se les quiere vinculados a la sociedad y eficazmente serviciales a ella. Basta recordar los exorbitantes costos de muchas campañas políticas y lo que le cuesta a la sociedad mantener esas instituciones, sobre todo si se toma en cuenta el desorden y despilfarro que frecuentemente se da. Hay iniciativas de reformas al respecto que deberán ser dictaminadas sin dilación.

Además cabe señalar que ambos poderes el Ejecutivo y Legislativo saben que nadie puede imponer alguna ideología a la sociedad y saben también que buen número de controversias entre ellos se pueden y se deben resolver a través del diálogo franco y de la negociación civilizada para dejar los casos no conciliados, cuando la ley así lo permita, que lo resuelva el Poder Judicial. En síntesis podemos afirmar que en México sus poderes públicos y la comunidad nacional coinciden en sostener que el Estado de derecho es el punto intermedio entre la dictadura y la anarquía lo que nos falta es acostumbrarnos a vivir en el Estado de derecho.

Por ello, resulta impostergable para bien de la República dejar atrás para siempre gobernantes y gobernados, el falso dilema que tan presente ha estado en el ser y el modo de ser colectivo impunidad o escándalo, es inadmisibles suponer que en México quede atrapado, entre los abusos de los poderosos y los desahogos violentos de los agraviados, la vida de la sociedad. Debemos apostar a la fuerza de las instituciones y al imperio de la ley. Producto de tal situación, de viejos debates surgen múltiples propuestas que postulan la necesaria reforma del Estado habiendo quienes, incluso, se pronuncian por un nuevo diseño constitucional, sin restar importancia ni pertinencia a las propuestas que se orientan por la revisión integral, de fondo, del sistema constitucional de división de poderes, incluyendo la implantación en México de un sistema de gobierno de corte parlamentario o semiparlamentario.

Mi posición personal se orienta en otra dirección: creo que en México debemos conservar un sistema de gobierno de tipo presidencial, eliminando sí los excesos que lo condujeron al presidencialismo autoritario. Una democracia fortalecida y ampliada es compatible con un régimen presidencial democrático, no presidencialista. El régimen presidencial democrático puede lograrse a condición de que veamos la totalidad de sus

componentes, es decir, no solamente la relación y los equilibrios entre los poderes Legislativo y Ejecutivo, sino que se valore debidamente, también, al Poder Judicial. El otro componente tendrá que ser la reforma de la relación entre los diferentes ordenes de gobierno para fortalecer las capacidades y la autonomía de las entidades integrantes de la Federación.

El presidencialismo autoritario tuvo como uno de sus soportes la ausencia de pluralidad en los gobiernos estatales y la casi total hegemonía de un mismo partido en los gobiernos municipales pero, como hemos señalado, esa realidad ha cambiado radicalmente, de hecho, es el antecedente de la alternancia en el Poder Ejecutivo federal. Hoy en día la mayoría absoluta de los gobernadores provienen de partidos diferentes al del presidente de la República y en los municipios se registra una pluralidad en aumento fundada en la competencia y la alternancia. Esas son, sin duda, las nuevas características de nuestra vida política, con ellas tenemos que trabajar para dar cambio al paso institucional y al cambio institucional sustentado en reformas constitucionales que reciban el más amplio apoyo de los partidos y de la sociedad.

Planteamientos concretos, de un todo mayor, pueden ser los siguientes:

- 1) Establecer un nuevo marco constitucional para la elaboración, análisis, discusión y aprobaciones de los presupuestos federales, de forma tal que el Congreso disponga de más tiempo y mayores recursos para desarrollar su trabajo de manera más eficaz.
- 2) Adecuar el actual sistema de veto presidencial para despejar dudas y llenar vacíos que dan lugar a polémicas sobre la extensión y condiciones de ese derecho.

Debemos perfeccionar el sistema de facultades del Congreso en particular en materia de fiscalización, facultades económicas, de política exterior y de ratificación de nombramientos realizados por el Ejecutivo.

Consolidar y extender con la mayor profundidad y fortaleza la autonomía e independencia del Poder Judicial, mediante reformas que otorguen mayor firmeza y efectividad a sus decisiones y le garanticen los recursos presupuestarios que requiere para proseguir su dignificación.

También, cabe señalar, la conveniencia de reformar el sistema de competencias y relaciones entre la Federación y los poderes estatales, en

especial, en lo que se refiere a potestades y responsabilidades fiscales de las entidades federativas.

Por último señalo en este esfuerzo la idea de reformar el sistema electoral y de partidos para reducir su costo para el Estado y consolidar su credibilidad ante la sociedad.

Estas son, señoras y señores, algunas de las tareas que para avanzar en la reforma del Estado podemos emprender en lo inmediato. Quiero enfatizar, finalmente, que la reforma requiere del más amplio consenso político y social, y que el diálogo serio y la negociación honrada son, hoy más que nunca, los instrumentos imprescindibles para asegurar gobernabilidad democrática y corresponsabilidad en el ejercicio diario del gobierno de México.