

EL PLAN: NUEVA RELACIÓN ENTRE EJECUTIVO Y LEGISLATIVO

Francisco Javier GAXIOLA OCHOA

Muchos y merecidos honores recibirá Rodolfo Cruz Miramontes. Su calidad humana y su trayectoria profesional lo ameritan. Sangre nueva, con el brío de la juventud le dedicará sus ensayos, seguirá sus enseñanzas, reconocerá su ejemplo. La madurez se expresará con la natural ponderación en sus ideas; quienes por ley de vida somos pocos, los mayores a quienes el tiempo todavía no nos lleva ni inhabilita nos permite conservar la ilusión de que el paso y el peso de esos años, a pesar de ser muchos, no han destruido la frescura de espíritu y la actualización de pensamiento; todos, yo con estas líneas, le festejamos su capacidad, su conocimiento, su equilibrio y su felicidad.

Mantén tu ritmo, Rodolfo, sigue rigiendo a tiempo los tiempos de tu vida.

Quiero ser preciso. Me propongo que entiendan esta *jurigrafía* más como invitación, que como solución.

Afirmamos que nuestro régimen es presidencialista. Así nos lo enseñaron en doctrina tradicional, así se concibió y así lo hicieron la institucionalización de la Revolución y la disciplina del partido. A pesar de las múltiples reformas a la Constitución, pocas han sido las modificaciones a los sustentos del presidencialismo, aunque muchos los cambios en su

ejercicio. Las circunstancias son otras; lectura e interpretación: hasta el texto de la Constitución han cambiado.

Por principio, en las democracias impera la mayoría y operan las minorías; en el México de hoy, a partir del año 2000, la mayoría no es absoluta; sus representantes operan, pero no imperan; el titular del Ejecutivo es electo por una minoría con más votos que en muy pocos supera a las otras minorías aisladas, y que no llega a ser mayoría absoluta. Si bien con representaciones fraccionadas, el Legislativo ostenta la mayoritaria, el presidente es imagen de una proposición, primera en números, pero que no conjuga ni por sí sola supera las demás fuerzas políticas.

Diversidad, es la realidad de relaciones entre el presidente de la República con el Poder Legislativo y con los gobernadores de los estados. Estamos en el caso de que el triunfo electoral corresponde a una minoría, que el ejercicio público exige la concurrencia de las otras minorías; que contra nuestra costumbre el presidente de la República, su partido y sus representantes sean la oposición obligada a actuar en consecuencia.

Llevo tiempo de expresar que equivocamos el concepto de oposición; que en la República en que el titular del Ejecutivo sea realmente representativo de la mayoría, el que en verdad manda, el copartidario de las mayorías del Legislativo, las fuerzas políticas contrarias a él serán la oposición; pero que en el caso del México de hoy, el tipo de sus relaciones con el Legislativo y los gobiernos de los estados controlados por otros partidos que hacen mayoría, minoría equivale a oposición. Dado el grado de poder, quienes constituyen la oposición real son el presidente de la República y su partido.

Esta idea me llevó a consideraciones generales jurídicas y políticas. Una afirmación incontestada es que el sistema presidencial se inspira en el de Estados Unidos de América, que ya sin duda lo establece la Constitución de 1857, mediante la atribución de facultades a los poderes y la supresión de la religión de Estado; que lo fortalece el ejercicio de Benito Juárez, que hace de su carruaje sede, de su patriotismo norma y de su rigidez forma de gobierno ejercido en defensa de la República y de la nación contra doctrinas e invasiones.

Sebastián Lerdo de Tejada reduciría el poder del Legislativo al restablecer el Senado al dividir en dos Cámaras la alta encomienda de legislar. Porfirio Díaz endureció el presidencialismo de hecho al extremo de ejercer una dictadura llamada Presidencia, que confirmaría o conformaría la tesis de eminentes constitucionalistas, para quienes en el presidencia-

lismo el presidente es el sustituto del rey, y el sistema se origina en la defensa del Ejecutivo contra la fuerza con que el parlamentarismo investía al Legislativo.

Reclamará Madero por el sufragio, provocará Huerta con la dictadura, Venustiano Carranza reiniciará la Revolución por una Constitución en cuyo proyecto coinciden historia, doctrina, conquistas sociales y económicas, que por primera vez se consignan en su alta jerarquía, y en el que de alguna manera subsiste la convicción y calidad de Primer Jefe. Con la Revolución hecha gobierno naturalmente acceden sus militares más connotados a la jefatura principal, sustentada en el derecho, pero todavía más, en la fuerza de las armas —factores reales del poder—. Imperará el caudillismo, la relevante personalidad castrense que formalmente sustentada en la Constitución habría de convertirse en hegemonía política. Magnicidio. Muerto el general Obregón, el presidente Calles enfrenta la disyuntiva de perpetuarse en la Presidencia o trasladar el caudillaje de un solo hombre que las circunstancias le ofrecían en charola de plata; opta por institucionalizarlo, y fue a partir de 1929, con la creación del Partido Nacional Revolucionario, cuando la unión imaginada, proyectada y estructurada por él, superó la disciplina castrense con la disciplina del partido; con la fuerza de éste fortaleció la del presidente de la República, y no confundió, porque las tenemos claras, pero con el tiempo sí cambió las características de nuestro sistema presidencialista según la Constitución, por sus modificaciones o a pesar de ellas.

De algún tiempo para acá se ha dicho mucho sobre la conveniencia, hasta necesidad, de cambiar nuestro sistema constitucional republicano para dar a nuestro presidencialismo mayores matices de parlamentarismo y equilibrar a los dos poderes: Legislativo y Ejecutivo, que desde el 2000, con inicio de sexenio, persistieron en contradicción en materias de la mayor importancia. Aparentemente se van superando; pero es nuestra realidad, que el conflicto trasciende los dos poderes e involucra al Judicial. Las posiciones encontradas del Legislativo y el Ejecutivo, las facultades conferidas al Judicial para defensa de la Constitución, las circunstancias, las presiones a que están sujetos, la búsqueda del equilibrio político, han provocado que el fiel de la balanza de la justicia caiga en la infidelidad.

¿Qué pasó, qué pasa y qué pasará en el acontecer nacional? Grandes interrogantes, que desde luego no pretendo contestar, porque no soy zahorí ni tengo suficientes conocimientos histórico-políticos para anali-

zar el pasado, juzgar el presente y diagnosticar el porvenir. Difícil el diagnóstico, más aún la predicción; posible el planteamiento.

Teoría y práctica reconocen la existencia y suficiencia de tres poderes. ¿Hacen falta otros? Con el federalismo se establecieron dos órdenes de competencia sujetos a una misma Constitución, manteniendo para cada uno la estructura de los tres poderes. La globalización, el Tratado de Libre Comercio para América del Norte (TLCAN o NAFTA, según el idioma), la Unión Europea y su pretendida Constitución, para sólo citar los más notorios, hacen pensar que se va legalizando el establecimiento de un poder supranacional. Invito a los expertos y reclamo su opinión.

Con la salvedad anterior y para los efectos de esta jurigrafía, basta referirnos a los tres poderes clásicos: Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

¿Hay o no orden de jerarquía entre los tres poderes? Situaciones de hecho, fuerzas materiales, económicas y políticas pueden generarlo. Con su característica brillantez, mi respetado y querido amigo, el maestro Felipe Tena Ramírez, precisó que el Legislativo y el Ejecutivo

están investidos de poder de mando; el Legislativo manda a través de la ley, el Ejecutivo por medio de la fuerza material. El tercer poder, que es el judicial, carece de los atributos de aquéllos otros dos poderes; no tiene voluntad autónoma, puesto que sus actos no hacen sino esclarecer la voluntad ajena que es la del legislador, contenida en la ley; está desprovisto también de toda fuerza material. Sin embargo, el poder judicial desempeña en el juicio de amparo funciones especiales, que fundan la conveniencia de darle la categoría de Poder, otorgada por la Constitución;...

Estos conceptos, tomados de la tercera edición de *Derecho constitucional mexicano* (1955), que él refiere directa y exclusivamente al amparo, son válidos, aún más, a partir de las reformas de 1994, del uso repetido posterior de las controversias constitucionales, las acciones de inconstitucionalidad y los juicios ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Ante los conflictos entre los poderes Legislativo y Ejecutivo ¿es conveniente alguna reforma o necesario un cambio de estructura constitucional?

Seguimos con el maestro Tena Ramírez. Por cuanto a las relaciones entre sí de los poderes Legislativo y Ejecutivo, señala la existencia de dos sistemas: el parlamentario, en que la actuación del Ejecutivo está subordinada a las cámaras, y el sistema presidencial, en que participa con independencia en la dirección política; se llama así porque el Ejecutivo

halla en él un “ambiente propicio para ser independiente de la asamblea deliberante”.

El sistema parlamentario, sigue diciendo Tena Ramírez,

busca que el Ejecutivo refleje en sus actos la voluntad del pueblo, manifestada a través del parlamento, que se supone representante genuino de aquél. Para ello el Jefe de Gobierno designa su gabinete de acuerdo con la mayoría que prevalezca en el parlamento... Si el Jefe del Ejecutivo no es libre para designar a sus ministros, sino que debe elegirlos según la mayoría parlamentaria, ni tampoco puede ejercer las funciones de gobierno, es natural y justo que la responsabilidad política la asuma, no el Jefe de Gobierno, sino el gabinete... Cuando el gabinete cesa de representar la opinión de la mayoría debe dimitir... Lo mismo por lo que hace a la responsabilidad política como por lo que respecta a la representación de la mayoría, el vaivén político concluye en el gabinete; el Jefe de Gobierno está por encima del reflujo, inmune a los cambios, inmutable e irresponsable.

Cuando la oposición entre el jefe de gobierno y el parlamento es irreductible “hace suponer que alguno de los dos no interpreta la voluntad popular” el primero puede apelar directamente al pueblo convocando a elecciones.

El sistema presidencial carece de esta vacuna —así la llama José Antonio González Fernández—, ya que el jefe del Ejecutivo, sigue diciendo Tena, designa libremente a sus colaboradores inmediatos, “sin necesidad de que pertenezcan al partido predominante en el Congreso”, obran en representación del presidente, quien “para perfección jurídica de sus actos no necesita, en general, contar con la voluntad de sus Secretarios... el único responsable constitucional de los actos del Ejecutivo es el Jefe mismo”.

“No hay, pues, en el sistema presidencial subordinación del Ejecutivo al Legislativo; antes bien, mediante la facultad de convocar a sesiones extraordinarias, la de iniciar leyes y, sobre todo, por la facultad de vetarlas, el ejecutivo adquiere predominio...”. Considera el veto, figura del parlamentarismo, sobre la que sostiene expresamente que es errónea la interpretación *a contrario sensu*, de que salvo los casos de excepción establecidos el presidente puede vetar las resoluciones de cada una de las Cámaras, ya que la Constitución “sólo concede al Ejecutivo el derecho de veto respecto a las resoluciones del Congreso de la Unión”. En ese punto cabe hacer notar que dado el sistema prevaleciente, Tena no consi-

deraba la posibilidad de un gobierno minoritario cuyo ejercicio, según afirmo con anterioridad, es de oposición.

Hay en nuestra Constitución otros matices parlamentarios: el refrendo, “que constituye la contrapartida de la irresponsabilidad penal de que goza el Presidente”, implica responsabilidad técnica y política, en cuya medida el secretario “adquiere una personalidad autónoma”, siempre sujeta a la libertad del presidente para sustituirlo. Otros matices son el consejo de ministros para suspender garantías y los informes que los secretarios deben rendir directamente ante el Congreso.

En *El poder puede* (Amomolulco, México 2004) expuse que

Presidencialismo no es la fortaleza partidaria y personal del Presidente ni su grado de ejercicio, es la calidad, cantidad, requisitos y naturaleza de facultades que la Constitución le atribuye. Como cualquier opción puede ser bien o mal usada (y hasta no usada), la realidad muestra ahora que sin reformas a la Constitución el sistema presidencialista se demerita sin la fuerza del partido y sin embargo se mueve.

Agrego en esta jurigrafía que el titular del Ejecutivo no es en lo personal el determinante del sistema presidencialista, pero sí el primer responsable del grado de fortaleza de su encargo; su intensidad creciente o decreciente están relacionadas directamente con su personalidad, su propia participación y la penetración de su partido, por su propensión a absorber o delegar la responsabilidad política y hasta la administrativa al Legislativo o transmitir las al Judicial.

¿Es conveniente fortalecer el Poder Judicial?

Era ya un verdadero poder a través del juicio de amparo, y lo es más, desde que el pleno de la Suprema Corte de Justicia es tribunal constitucional, y el Tribunal Federal Electoral ha ampliado su órbita de competencia; lo ha fortalecido la práctica del Legislativo y del Ejecutivo de trasladarle la decisión política sobre naturaleza y ejecución de actos políticos con la posibilidad de darle efectos generales, y en cierta forma participar en la formación de la ley. Este tema, en el que serían necesarias reformas, es materia de otros estudios en que las propongo. Algunos juristas han dado en llamarlo “judicialización de la política” o “politización de la justicia”, según grado y circunstancias.

La doctrina de los factores reales del poder de Fernando Lasalle puede servir de orientación. No vamos a sustentar en ella la filosofía del poder,

sino más concretamente un criterio para determinar cuáles y a cuál deben corresponder. Seguiré un criterio funcional, no territorial, que por lo tanto, con las excepciones y variaciones indispensables, será válido para los poderes federales y los estatales.

Las facultades de los tres poderes provienen única y expresamente de la Constitución; sólo existen cuando ella las otorga; se pueden implicar, pero no inferir; su atribución misma es límite de la exteriorización de ideología, de doctrina, de principios y fines.

En nuestro constitucionalismo, los gobernantes sólo pueden hacer lo que la Constitución les faculta, en tanto que los gobernados pueden hacer todo lo que no les prohíbe. Nuestra ley suprema crea los tres poderes, les asigna nombres significantes, les establece facultades, derechos, obligaciones, y les atribuye funciones genéricas, pero no siempre heterogéneas. Por antecedentes históricos, en teoría corresponde al Legislativo mandar y hacer, a través de la ley; al Ejecutivo, mandar y hacer conforme a la ley, y al Judicial, mandar y hacer que se corrijan las violaciones a la ley; en derecho toca a cada uno cumplir lo que la Constitución le manda; en tesis política, para asignar los mandatos se deben considerar propósitos, naturaleza, origen y consecuencias de su ejercicio.

La validez y vigencia de la Constitución mexicana no está sujeta a discusión. Sus reformas competen a su órgano permanente de revisión llamado Constituyente Permanente, que no tiene más límite jurídico que cumplir con la forma del artículo 135. Consideraciones de otro orden: jurídicas, históricas, filosóficas, económicas, políticas, tendrán cabida en la discusión de la iniciativa, no en los límites del texto y de la órbita competencial; encontrará su justificación en necesidad práctica, no en teoría.

No se puede concebir la acción sin programación. Desde 1983, a iniciativa del presidente De la Madrid, fueron reformados los artículos 25 y 26 constitucionales, para atribuir al Estado la rectoría del desarrollo nacional, establecer las bases del Sistema de Planeación Democrática y el Plan Nacional de Desarrollo, al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la administración pública federal, facultando al Ejecutivo para establecer los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación y los criterios para la formulación, implementación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo; bases para coordinar con los gobiernos de las entidades e inducir y concertar acciones con los particulares. Al Congreso de la Unión se atribuyó la participación que señale la ley, que es tanto como decir la que él

mismo se asigne al formularla. El texto constitucional es suficientemente claro: rectoría, sistemas, plan y programas competen a los órganos del gobierno que los formula, al que van a regir y que los aplicará; la ley, con ese espíritu, precisa que el Plan Nacional de Desarrollo se formulará después que el presidente tome posesión.

Anterior a este sistema hay un importantísimo acto político del presidente de la República que desgraciadamente, como otros muchos que no registra bien nuestra memoria histórica-política, parece que no existiera. Me refiero al Plan Sexenal 1934-1940. No había preocupaciones internas respecto a la sucesión, el Partido Nacional Revolucionario celebraría su Segunda Convención Nacional, que inició sus labores el 3 de diciembre de 1933. Desde el 12 de junio, el presidente Rodríguez convocó a todos sus colaboradores y al presidente del partido a una reunión para cambiar impresiones sobre el programa de gobierno, que junto con la plataforma política con el tiempo se convirtió en el “Plan Sexenal”. Existía solidaridad política entre el gobierno y el partido —dice mi padre *El presidente Rodríguez*, México, 1938—; el resultado

fue por demás satisfactorio... el 4 de julio se instaló formalmente la Comisión de Programa del Partido, encargada de formular la plataforma de gobierno que discutiría la Segunda Convención... en la que figuraban... el posible candidato, el Presidente del Partido... y en la que aparecieron los nombres de varios diputados y senadores de los más significados de la campaña política... El 18 de julio el Presidente Rodríguez... dictó el acuerdo creando una Comisión Técnica de Colaboración que asesoraría... y dando al mismo tiempo los lineamientos generales de la plataforma y los puntos esenciales del programa... Diferencias de criterio y otras circunstancias entorpecieron si no paralizaron las actividades de la Comisión de Colaboración Técnica a la de Programa de Gobierno para el periodo 1934-1940... por fin el 4 de noviembre de 1933 se remitió al Partido un proyecto de programa que el tiempo convirtió en Plan Sexenal...

En la nota de remisión el presidente Rodríguez afirmó:

Así pues, en caso de que la Convención Nacional que habrá de celebrarse el próximo día 3 de diciembre apruebe los puntos a que se contrae el Proyecto anexo, el día 1o. de enero de 1934 presentaré a la Nación los puntos de mi Programa de Gobierno, que habrán de desarrollarse durante el último año de mi ejercicio, dentro de los marcos y lineamientos que señala el

tantas veces citado Proyecto, a base de que la próxima administración aceptando la plataforma política del Partido, deberá continuar en el sexenio la labor que se señale y que apruebe la Convención Nacional.

Instalada ya la Convención, en la que se introdujeron reformas de importancia al Proyecto y se adoptaron acuerdos que no estaban en las declaraciones del Plan —como el relativo a la educación socialista— ...el Presidente Rodríguez creyó conveniente que la realización del plan se iniciara en su periodo y a partir del año de 1934, para que no hubiera quebrantamiento ni ruptura en el desenvolvimiento normal de las actividades de la Administración Pública, y considerando que el programa más que una enumeración debía marcar las orientaciones generales de la actividad administrativa y política del Estado, pero dejando un conveniente y razonable margen para aplicar la iniciativa personal de los funcionarios que habrían de llevarlo a la práctica. El 6 de diciembre giró a sus colaboradores una circular para que formularan la síntesis de las actividades que, dentro de los lineamientos del Proyecto de Plan Sexenal, desarrollaría cada dependencia, para con ellos formar el Programa de Gobierno que, como saludo a la Nación, se hizo público el 1o. de enero de 1934, y que excedió en la realidad a lo que se había previsto.

Me extendí en la transcripción por la importancia del antecedente y por ser del libro de mi padre. Porque nos enseña, con hechos históricos, que en el marco de la rectoría del desarrollo nacional, el Sistema de Planeación Democrática, el Plan Nacional de Desarrollo, exigen un plan sexenal previo, que es conveniente que rijan oportunamente, pero a brevedad. Me pone a pensar que en los procesos electorales, pero sobre todo en los de renovación del Ejecutivo, la función toral de cada partido debe ser la formulación de principios y programa de gobierno. Nos debe importar la presencia, la educación, la preparación, la experiencia, el quehacer ejecutivo del aspirante; claro que influyen su carrera, sus logros; pero si somos buenos ciudadanos, nuestro voto no ha de ser por currículum, aspecto o trayectoria, sino por programa, grado de capacidad y expectativa de cumplimiento de desempeño programado sustentados en conductas conocidas. No se trata sólo y preferentemente de por quién votar, sino para qué, por un programa, por un camino, por un desarrollo responsabilizando a quién elijamos para ejecutarlo. Fuimos, pero hace bastante tiempo dejamos de ser, masa; somos ciudadanos que ya no nos conformamos con que nos manden a placer o con transmitir el mando; nos debe preocupar invertir responsabilidad para aprovechar o exigir que se cum-

pla nuestro Plan, y no me refiero a un mandatario, sino a todos los representantes y a un sistema que además servirá para regular las relaciones entre los poderes.

Hago hincapié en que desempeño programado no es ofrecer en cada ocasión según las circunstancias, no es tirar línea para que la ciudadanía muerta anzuelo; es oír peticiones, ponderar, determinar necesidades, analizar factibilidad, hacer estudios, conciliar lo deseable con lo posible y comprometer la acción del Estado; es oír y actuar con institucionalidad y permanencia. No concibo el Programa sólo como ofrecimiento de campaña ni como fugaz compromiso político, sino como norma integrada cuyo cumplimiento o incumplimiento tenga posibilidades, consecuencias, reconocimientos y sanciones; no como plataforma electoral que inicie una propuesta de registro, sino como programa de Estado que rijan la acción de gobierno.

Entiendo una reacción contraria al uso del nombre “Plan Sexenal”, en tanto se relacione con el “Plan Quinquenal” de gobierno comunista y, concretamente en México, con el régimen del presidente Lázaro Cárdenas. Por estas razones, y según dispone la ley vigente, lo llamaré sólo “Plan”.

Antes, el triunfo del grupo en el poder se anticipaba suficiente y general para que el Ejecutivo, su partido y sus legisladores formularan el Plan, y quienes resultaran electos lo aplicaran. Conscientes de las consecuencias, provocamos el cambio para hacer posible la participación de varios partidos; pero muchos, yo entre ellos, consideramos que nuestro pluripartidismo es exagerado, que con esta nueva composición, ante la posible alternancia del poder, el Plan de un partido no es suficiente; no tiene garantía de aplicación.

El Plan Sexenal de 1934 se formuló antes de la Convención Nacional del Partido que postuló al candidato; los planes posteriores surgieron de las campañas y se compilaron después de las elecciones; la Ley de Planeación fue publicada el 5 de enero de 1983, de manera que desde el sexenio del presidente De la Madrid la Planeación Nacional del Desarrollo proviene de la Constitución y de la Ley de Planeación. “El Plan Nacional de Desarrollo” deberá elaborarse, aprobarse y publicarse dentro de un plazo de seis meses (ni antes ni después), contados a partir de la fecha en que tome posesión el presidente de la República, y su vigencia no excederá del periodo constitucional que le corresponda. La categoría de Plan queda reservada al “Plan Nacional de Desarrollo”.

Su expedición, pues, compete al poder resultante del triunfo electoral; cualquier proyecto que el candidato o su partido presenten con anterioridad a la toma de posesión quizá podría considerarse plataforma política, pero no plan; tampoco lo sería algún programa posterior, no llenaría los requisitos de oportunidad; cualquier plan podría ser rechazado por el Congreso de la Unión, al que lo debe remitir el presidente para su examen y opinión. La experiencia permite anticipar la posibilidad de que el Legislativo hará observaciones si puede aplicar su libre voluntad, por lo que no pueden darse garantía y seguridad de aplicación.

Presidencialismo, parlamentarismo, corporativismo, son sistemas democráticos, y también lo es el partidismo. La integración del partido puede ser individual o corporativa. En nuestra estructura política electoral la militancia es individual; la representación nacional, pero la candidatura, partidista. Y es partidista, también, la disciplina de representante nacional. Vivimos régimen de gobierno de los partidos.

En texto constitucional y, por antecedentes históricos, los diputados, son representantes de la nación, y la Cámara de Senadores se integra por los electos conforme a los sistemas que se establecen. Originalmente el diputado era electo según el número de habitantes, y como había fuertes diferencias entre las poblaciones de las regiones, para efectos de equilibrar se asignaron dos senadores para cada estado. El grado de evolución ha llegado al punto en que ni aquéllos representan a la nación ni éstos a su estado.

La población numerosa no permite la representación directa. En democracia moderna deben existir intermediarios: los partidos, orientadores, coordinadores, promotores, dirigentes; pero ni ellos ni su función han de desvalorizar al ciudadano y a su representante al extremo de que cese la relación porque se represente al partido y no al ciudadano. Quiero pensar en un sistema de votaciones de equilibrio para el ejercicio de la función legislativa en relación con el Ejecutivo, porque si la estructura y el sistema son la voluntad del pueblo, el ejercicio del poder debe corresponder a sus representantes.

Aunque este ensayo está relacionado con la plataforma electoral, al plan del partido que gane la elección para el Ejecutivo, es tema a tratar que las candidaturas al Legislativo también tienen sus plataformas electorales concordantes con la plataforma y el plan de su partido. No necesariamente serán iguales, pero yendo por igual partido irán con los mismos postulados. Como los electores por definición son selectivos, se

presenta el caso de que el partido del Ejecutivo sea minoritario en las Cámaras. De hecho lo estamos viviendo. En el sexenio pasado el Ejecutivo no supo, o al menos no pudo, entenderse con los grupos parlamentarios; muchos asuntos, los más en número, se tramitaron, aprobaron y ejecutaron sin pena ni gloria; pero otros, a los que el propio Ejecutivo se encargaba de dar relevancia y provocación, se obstaculizaron.

El Ejecutivo debe estar integrado por subordinados del presidente; el Legislativo lo está por representantes de distintos sectores de electores con personalidad y juicios propios; es obvio que la disciplina de partido sólo obliga a sus miembros y que en el pluripartidismo hace falta un criterio ordenador adicional que rijan no sólo la acción de partido, sino también la acción y función de Estado: el Plan que por los votos a favor de su partido y sus candidatos haya resultado favorecido con la mayoría ciudadana que habiéndolo así sancionado exigirá su cumplimiento.

Por ahora no tenemos candidatos a la Presidencia de la República, sí a gubernaturas y presidencias municipales.

Contra lo que querían, las recientes campañas para la Presidencia no fueron tan propositivas como debieron, sino por el contrario, negativas, ofensivas, despreciativas y hasta burdas.

En mayor o menor grado, según partido y candidato, la tónica fue de denostación, de dicho y hecho, espectaculares soeces, autoelogio, postura de alburero, pendenciero, provocación mordaz en perjuicio de las instituciones, faltas de respeto al electorado, a la población en general y ofensas personales.

¿Por qué no hacen verdaderamente públicas las respectivas plataformas políticas?, ¿por qué no difunden sus programas de acción?, ¿por qué no nos dicen y repiten su plan para que lo capturemos?

Arrancaron oficialmente las campañas, se efectuaron giras políticas, entrevistas, debates, difusiones en los medios. Los candidatos salieron a conocer el país y a que los conociera la ciudadanía; lo lograron, pero no lo suficiente para que el pueblo los calificara. La gente los identificó por su aspecto y sus modales, por su presencia pública, por la virulencia de su ataque a los demás candidatos; mas no los juzga ni los distingue por sus ideologías y programas de gobierno; oyó hasta la saciedad los “spots”, las “cápsulas” y las entrevistas que los apoyan con la fuerza del poder del que disponen, pero no les conoció programa.

Por disposición constitucional los programas de la administración pública federal deben sujetarse al plan, y éste, con la participación de diver-

Los sectores sociales, recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas. La ley facultará al Ejecutivo para establecer los procedimientos de participación y consulta, los criterios para la formulación, implementación, control y evaluación, los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal ordene y concierte con los gobiernos de las entidades federativas, induzca y concierte con particulares, acciones a realizar para su elaboración y ejecución.

Conforme a la Ley, el objeto del plan es establecer bases de coordinación con entidades federativas, responsabilidades de conducción del Ejecutivo Federal y atribuciones de sus dependencias. Por cuanto hace al Congreso de la Unión, provee que el presidente le remitirá para su examen y opinión que “en el ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales y en las diversas ocasiones previstas por esta Ley, el Poder Legislativo formulará, asimismo, las observaciones que estime pertinentes durante la ejecución, revisión y adecuaciones del propio Plan”.

Es oportuno adecuar las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo, evitar de una y otra parte conductas, si no ilegales, cuando menos irrazonables; pulir procedimientos, evitar inculpaciones y obtener logros. Las reformas para que el plan sea el instrumento legal emanado de la Constitución pueden ser solución. Sobre la base de conceptos, no de textos, mencionaré las que juzgo sustanciales para el plan como instrumento ordenador:

El artículo 26 constitucional debe reformarse para establecer que el sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que corresponde organizar al Estado y el Plan Nacional de Desarrollo deben coincidir con la plataforma electoral registrada del partido que ganó la elección para presidente, que el plan no podrá contrariar ni ignorar total o parcialmente.

El artículo 41 del mismo ordenamiento debe ser adicionado para establecer la obligación constitucional de los partidos de formular, aprobar, presentar y aprobar el registro de su plataforma electoral y la de sus candidatos, quienes la sostendrán a lo largo de las campañas políticas, y, en caso de ser electos, como funcionarios durante su encargo. Esta plataforma, además de cualesquiera consideraciones y disposiciones generales, deberá contener puntos concretos de acción obligatoria una vez que se conviertan en plan. Para los efectos que correspondan se establecerán apoyos legales para los casos de aplicación y sanciones por falta de ejecución y cumplimiento.

Se debe incluir a nivel constitucional la obligación a cargo del Ejecutivo, de proporcionar oportunamente la información que requieran los partidos políticos para formular su plataforma. No hace falta modificación en cuanto a elementos y financiamiento, porque ya está previsto.

Los artículos 55, 58 y 82 de la Constitución señalan los requisitos para ser diputado, senador y presidente de la República. Procedería adicionar el 55 y el 82, con la obligación individual ya indicada de sostener la plataforma electoral registrada de su partido a lo largo de sus campañas políticas y en el ejercicio de su encargo. No sugiero modificar el artículo 58, que remite al 55.

Se debe adicionar el artículo 70 de la ley suprema consecuentemente para que el Congreso de la Unión, durante el mes de septiembre del año de la elección, expida la ley que convierta la plataforma en plan, que al igual que la que regula su estructura y funcionamiento internos, no pueda ser vetada ni necesite promulgación del Ejecutivo Federal para tener vigencia. Asimismo, procede reformar el artículo 21 de la Ley de Planeación, para que sea obligación del Congreso de la Unión de la más reciente elección, aprobar y publicar, sin alterar su contenido, la plataforma electoral del partido que triunfó en las elecciones para presidente de la República, dándole carácter de Plan Nacional de Desarrollo, con todos los efectos de la Ley de Planeación, con vigencia a partir de la fecha en que tome posesión el presidente de la República, sin exceder del periodo constitucional al que le corresponda.

Para diputados y senadores se hará el ajuste a los tres años de duración de cada Legislatura.

La mayoría funciona por la imposibilidad de dar gusto a todos en todo; complacerla tiene que dar por complacidos a los demás. El voto a favor de un candidato es la aceptación de su plan y la aprobación para que, si triunfa, se ejecute; esto es, decir que cuando hay plan preciso, concretamente formulado, no como plataforma electoral general, no como meros ofrecimientos circunstanciales o por convicción, votar por su postulante es aprobarlo. El elector no necesita representante que en su nombre autorice, porque de antemano con su voto ha dado su aprobación y la instrucción de proceder en sus términos. El plan concretamente predeterminado es relación directa entre gobernado y gobernante, elector y elegido; elimina la democracia indirecta, y su intermediación en la representación hace que el voto del Congreso sea ejecución de la orden directa impartida con el voto, no intervendrá para expresar su voluntad, sino para que

las dos Cámaras, la de origen y la de revisión, verifiquen que la iniciativa se conforma al plan, lo que implicará su aprobación para que el proyecto se remita al Ejecutivo, que no podrá hacerle observaciones, y lo publicará inmediatamente, ya como ley o decreto.

Obviamente, la coincidencia entre el plan y el proyecto de la iniciativa sólo son concebibles en asuntos fundamentales de tan especial relevancia que hubieren sido estudiados, programados y tan resueltos que se proponen como claves de la candidatura.

Con todos sus riesgos, pondré un ejemplo ¿casi imaginario?, el del petróleo:

En plataforma electoral, en discursos y en declaraciones de campañas a la Presidencia, que resultaron triunfantes, se reiteró que en el petróleo, ni un paso atrás. Esta plataforma no sustentaría el procedimiento de excepción para un proyecto del más reciente ex presidente de la República, aunque a su juicio daba un paso adelante.

Plataforma electoral de 2000. Para ejemplificar, no para hacer historia, en la contienda electoral el partido que ganó planteó el programa de permitir la participación privada en la actividad petrolera, inclusive de abrirla a la inversión extranjera para obtener los recursos indispensables. Bueno o malo el proyecto, no era lo suficientemente concreto y preciso para sustentar el procedimiento de excepción; con base en él no podía reconocerse aprobación previa para una ley que autorizara la celebración de contratos de servicios múltiples entre Pemex y extranjeros para la prospección y operación petrolera.

Plataforma electoral de 2006. Todos los partidos que postularon candidato a la presidencia de la República declararon su voluntad de reorganizar la industria petrolera para que su mejor operación permita satisfacer las necesidades nacionales, a cuyo efecto se revisarán y modificarán, según sea necesario, sus regímenes corporativo, fiscal, laboral, de exploración y explotación. Se acerca, pero no es suficiente para el procedimiento de excepción. Si uno de los partidos, sin embargo, incluyere en su plataforma reformar la estructura energética al tenor de los proyectos de ley que se agregaren como anexos formando parte de ella, estos apéndices sí justificarían el beneficio del procedimiento de excepción.

Ya fuera de los ejemplos, comprendo que argüirán ser mucho el trabajo previo ante el riesgo de no ganar la elección, y lo entiendo; pero replíco que es un trabajo que tarde o temprano se debe hacer, que ser candidato no es un premio, sino una responsabilidad; que la función del partido

no es sólo ganar las elecciones, sino programar, ejecutar, vigilar los actos para procurar los mejores resultados a la nación y, que efectivamente, el trabajo es mucho, pero la responsabilidad es más, porque gobernar sin plan es caminar sin rumbo.

Un sistema pluripartidista como el nuestro, en que las resoluciones de las Cámaras se toman por mayoría absoluta de votos, tiene el riesgo de que el resultado lo determine la minoría. Reducidos sus respectivos números de votos, estos últimos inclinan la balanza para el lado que se pongan.

Una vez pensada, formulada y preparada la iniciativa y formación de la ley, tiene un proceso constitucional. Se hace iniciativa con proyecto, se presenta a alguna de las dos Cámaras. Tienen el derecho de iniciar el presidente de la República, los diputados y senadores al Congreso de la Unión y las Legislaturas de los estados. Sólo para los efectos de la iniciativa las Cámaras se denominan: “de origen”, a la que se presenta, y “revisora”, a la otra. Se discute sucesivamente en ambas observándose el reglamento de debates; aprobado el proyecto en la de su origen, pasa para discusión a la revisora. Si ésta también lo aprueba, pasa al Ejecutivo, quien, si no tuviera observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente, y el proyecto será ley o decreto. Éste es el procedimiento que pudiéramos llamar normal o básico. Si el presidente tuviera observaciones, las debe hacer dentro de diez días útiles. Es el veto con el que devuelve el proyecto a la Cámara de origen, que lo debe discutir de nuevo, y si fuera confirmado por las dos terceras partes de votos, pasarlo otra vez a la revisora. Si ésta lo sanciona por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto, y volverá al Ejecutivo para su promulgación. Las votaciones de ley o decreto serán nominales.

La adición que propongo establecerá, asimismo, que las iniciativas del presidente de la República que se ajusten precisa y estrictamente al plan tendrán un trámite especial; que al recibirlas la Cámara de origen deberá turnarlas inmediatamente a comisiones, que revisarán si efectivamente hay identidad entre el proyecto de la iniciativa y el plan. En un plazo perentorio deberá devolverlas con su opinión al pleno, que en una sola sesión discutirá y aprobará o modificará el dictamen. Si lo aprobara de inmediato, lo enviará a la Cámara revisora, para que le dé el mismo trámite. Si fuera aprobada la iniciativa, tendrá carácter de ley o decreto, sin posibilidad de que el Ejecutivo le haga observaciones. Para la vigencia de esta norma no se requerirá el refrendo de los secretarios, que el presidente, sin embargo, obtendrá para sus demás efectos, principalmente compartir

responsabilidad. Este procedimiento privilegiado no procederá cuando el Ejecutivo haya sido electo por mayoría relativa que no alcance cierto porcentaje o presente la iniciativa fuera del tiempo programado en el plan. Por contra, el Congreso podrá seguir el trámite y aprobar sin necesidad de iniciativa en los términos que establezca la ley.

Por cuanto al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe), debe pensarse la conveniencia de adicionar en los requisitos para ser electo, la obligación de cumplir la plataforma electoral.

Harán falta otras medidas, y se sacarán más en consecuencia, quizá no las anticipemos. Las exigirá la realidad, mucho más potente y profunda que la imaginación; les llegará su tiempo, como ya llegó al sistema vigente.

Se establecerá así un sistema, instrumento de equilibrio, por el que la ejecución de los actos comprendidos de manera concreta en el plan cuenten con apoyos especiales de carácter jurídico-político para que sin perjuicio de que cada militante, cada ciudadano, y especialmente los que se encuentren en funciones públicas, cumplan y sostengan su ideología, su aplicación pueda servir, colaborar, apoyar al gobierno; que el presidente de la República o el gobernador de un estado no tengan la facilidad de culpar al Legislativo de sus desaciertos o falta de logros, que tenga la seguridad de que puede contar con él, apoyarse en él, dentro de los límites de la legalidad; más aún —y aquí está el meollo— que dadas ciertas condiciones, el Congreso podrá darle aprobaciones mediante procedimiento más flexible y rápido, sin que lo impida su mayoría. Éste, a la vez, se constituirá en un vigilante estricto de sus actos, que informará a la nación.

De esta manera, dentro del Plan habrá concierto entre Ejecutivo y Legislativo, se logrará que la división del poder para su ejercicio sea la distribución por especialización de función y equilibrio, no la división perjudicial a que la han llevado intereses partidistas, conductas y aspiraciones personales.

Que la ciudadanía ejerza su privilegio electoral con base en un programa preestablecido de aplicación obligatoria; que cada uno sepa por qué vota, más que por quién vota; gane o pierda, conozca la línea de gobierno; que pueda prever, programar y exigir por lo que votó.

Que la plataforma electoral sea obligadamente programa de gobierno, y que el Congreso de la Unión por ley convierta el del partido que gane la Presidencia de la República en Plan Nacional de Desarrollo: el Plan.

Que el Ejecutivo comprenda que triunfó en las elecciones para presidente de la República, que está obligado a cumplir la Constitución y leyes que de ella emanen y que nunca se postuló ni fue electo para jefaturar los otros poderes ni las otras jurisdicciones.

Que diputados y senadores entiendan que fueron postulados por sus partidos, pero electos para representar al electorado; que su función es mandar a través de la ley, y que por tanto deben hacerla y actualizarla.

En corto: Estado de derecho.

Por supuesto que ninguna propuesta de solución funcionará si falta el sentido político, el ánimo de ejercicio adecuado de la función, si sobre los intereses nacionales prevalecen los de partido, o si las iniciativas del Ejecutivo tienden a atacar o a defenderse del Legislativo desacreditándolo; es decir, a crear más que a resolver situaciones. Suponiendo oficio y buena voluntad podríamos sacar ventaja al Plan.

En resumen: partidos y elecciones con plataforma electoral; obligatoriedad de hacer plan (Plan Nacional de Desarrollo), quien triunfe en las elecciones de presidente; agilizar el procedimiento de iniciativa y formación de leyes conformadas en el Plan, garantizar su aprobación y vigencia; grabar en la conciencia ciudadana, de gobernados y gobernantes, que los intereses nacionales están sobre cualesquiera otros.

Los electos en ejercicio tienen compromiso con su partido, los designados con quien los nombró; todos los representantes, funcionarios y magistrados, sea cual fuere el origen de su encargo y el poder de su acción, tienen que responder; prevalece su obligación con la Constitución y la nación.