

FORMA DE GOBIERNO, PODER LEGISLATIVO Y PODER EJECUTIVO

Pedro SALAZAR UGARTE*

I. INTRODUCCIÓN

El tema de la forma de gobierno, de la organización interna de los poderes Legislativo y Ejecutivo y de las relaciones institucionales entre los mismos es de gran relevancia para garantizar la gobernabilidad de todo sistema democrático. Después de todo, la gobernabilidad democrática depende, en gran medida, de la capacidad del sistema político para atender los reclamos y las demandas ciudadanas en un marco de recíproca limitación y de equilibrio productivo entre los poderes públicos. Por ello debe sorprendernos que muchos de los participantes en las “audiencias públicas” hayan realizado propuestas de reforma —algunas de ellas llamativamente coincidentes— tendentes a propiciar una relación constructiva entre el gobierno y el Congreso federales.

II. PROPUESTAS ESPECÍFICAMENTE RELACIONADAS CON LA FORMA DE GOBIERNO

Durante los cuatro días de audiencias públicas, diversos ponentes se manifestaron por explorar y/o adoptar reformas para cambiar la naturaleza de nuestro sistema presidencialista y orientarlo hacia un modelo semipresidencial, semiparlamentario o directamente parlamentarista. Esto a partir de un diagnóstico compartido: todo parece indicar que así como en el presente, en el futuro el presidente de la República no contará con una mayoría sólida de legisladores de su partido en el Congreso de la Unión.

En particular se planteó reiteradamente la propuesta de implementar una distinción entre el jefe de Estado y el jefe de gobierno. Con esta fi-

* Asistentes: Elvira Vázquez y Rocío González.

nalidad diversos ponentes propusieron crear la figura de jefe de gabinete, que sería ratificado por una o ambas cámaras del Poder Legislativo a propuesta del presidente de la República (quien fungiría exclusivamente como jefe de Estado encargado de funciones tales como la representación de México en el exterior, la defensa y seguridad de nuestro país y la estabilidad de las instituciones nacionales). Algunos aspectos como las reglas para nombrar al jefe de gabinete, los mecanismos para destituirlo y las facultades constitucionales que tendría dicho funcionario fueron objeto de diferencias entre los promotores de la propuesta.

En la misma dirección, pero no sin diferencias de sustancia, algún ponente propuso explorar una fórmula institucional que faculte al Senado de la República para ratificar el nombramiento de los miembros del gabinete: el presidente presentaría un par de candidatos para que, en un plazo no mayor de quince días, el Senado optara entre alguno de ellos. Si los senadores no decidieran en dicho lapso de tiempo, el presidente podría nombrar al candidato de su preferencia.

Conviene advertir que también se escucharon algunas voces que implícita o expresamente pronunciaron sus reservas ante estas iniciativas inclinadas hacia el semipresidencialismo y se manifestaron de forma abierta por avanzar directamente hacia la adopción de un sistema parlamentario.

En sentido contrario también se esgrimió un número menor de argumentos en defensa de las bondades de nuestro sistema presidencial actual, explicando las deficiencias en su funcionamiento por motivos de coyuntura (por ejemplo deficiencias de nuestra clase política) y proponiendo otra clase de reformas (como la creación de mecanismos institucionales para garantizar mayorías legislativas del partido en el gobierno) para garantizar la gobernabilidad. En esta dirección se esgrimió el argumento de la certidumbre que ofrece el conservar nuestro régimen presidencial.

Lo cierto es que la necesidad de propiciar el diálogo y la colaboración entre los poderes para aumentar la capacidad de respuesta y la productividad de nuestro sistema político fue una de las preocupaciones con mayor incidencia a lo largo de las “audiencias públicas”.

De hecho, algunos de los convocados enfocaron este mismo problema desde una perspectiva relativamente distinta, subrayando que, en caso de mantener nuestra forma de gobierno, deberían modificarse las reglas pa-

ra integrar al Congreso de la Unión reduciendo el número de legisladores: la constante en esta dirección se inclinó hacia la supresión parcial o total de los representantes electos por el principio de representación proporcional, y en el caso del Senado (en dos ocasiones) de los senadores de primera minoría. De esta forma, según se adujo, se reduciría la fragmentación parlamentaria y se aumentaría la responsabilidad política de los legisladores frente a sus electores.

Sin embargo, es pertinente advertir que también se escucharon diversas voces en sentido contrario. En esta dirección se señaló que el principio de representación proporcional es idóneo para permitir que la pluralidad política que caracteriza al país se exprese institucionalmente. No es casual que los defensores de esta postura coincidieran con frecuencia con los promotores de reformas con una orientación parlamentarista. Asimismo, se señaló que nuestro sistema mixto (trescientos diputados de mayoría relativa y doscientos de representación proporcional) tiene la virtud de recoger las ventajas de ambos modelos.

Por otro lado, se escucharon algunas propuestas para instituir la figura de la “segunda vuelta electoral” para la elección del presidente de la República con la finalidad de aumentar la legitimidad del titular de Poder Ejecutivo. Ciertas voces defendieron este mecanismo como un instrumento para aumentar la capacidad de gobierno del presidente.

Sin embargo, otros participantes advirtieron que esta figura puede tener un efecto contraproducente aumentando la distancia entre los electores y sus gobernantes pero, sobre todo y contrario a lo que se supone, reduciendo la capacidad de operación política del gobierno en el Congreso. Según se sostuvo, de aprobarse la “segunda vuelta” sólo para la elección presidencial, se corre el riesgo de que el partido del futuro presidente tenga una franca minoría en el órgano legislativo, ya que la conformación de este último dependería de la primera ronda electoral.

De hecho, algunas de las voces que se inclinaron por explorar la “segunda vuelta” electoral propusieron la pertinencia de explorar también la aplicación de dicho mecanismo para la elección legislativa. La preocupación, en síntesis, consistió en advertir que la “segunda vuelta” en la elección presidencial sólo debe considerarse si se establecen mecanismos para garantizar una mayoría legislativa que apoye al titular del Poder Ejecutivo.

III. FORTALECIMIENTO DEL PODER LEGISLATIVO

De manera paralela a las iniciativas antes descritas y no en pocos casos de forma complementaria se realizaron algunas propuestas para fortalecer al Poder Legislativo.

Con particular insistencia y prácticamente sin iniciativas en contra (lo que no permite aseverar que todos los participantes en las audiencias compartan la propuesta, pero sí que no se plantearon objeciones relevantes durante el evento) se propuso la reelección legislativa. Ciertamente se plantearon algunas modalidades diferentes: si deben reelegirse sólo los diputados de mayoría relativa o también los electos por el principio de representación proporcional; si también debe reelegirse a los senadores (o incluso, como propusieron algunos, a los presidentes municipales); si la reelección debe ser indefinida o restringirse a un número de periodos, etcétera. Pero, para efectos de esta relatoría, lo que cuenta es la frecuencia recurrente con la que se planteó esta iniciativa durante las audiencias públicas.

Por otro lado, en diversas ocasiones se sostuvo la pertinencia de reformar los ordenamientos que rigen la actuación de nuestro Congreso de la Unión con la finalidad de fortalecer sus capacidades operativas y, según algunos ponentes, de reorganizar su funcionamiento. Concretamente se propuso fortalecer el trabajo de las comisiones parlamentarias aumentando sus recursos y facultades (también se presentó alguna propuesta para garantizar que las sesiones de dichas instancias sean públicas) e implementar, en ambas cámaras, un servicio civil de carrera legislativo efectivo.

En esta misma dirección se planteó la conveniencia de revisar los periodos de sesiones del Congreso de la Unión para extender el tiempo de labores y se señaló la necesidad de crear un estatuto de los grupos parlamentarios.

Por otra parte, con la finalidad de acercar a los representantes populares con la ciudadanía, se sostuvo la necesidad de crear mecanismos para garantizar la rendición de cuentas de los legisladores y de incluir al Poder Legislativo dentro de las instancias sujetas a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Asimismo, se argumentó la conveniencia de crear una legislación para regular el “cabildeo legislativo” y la

“promoción de causas” para otorgar certidumbre y transparencia a la negociación parlamentaria.

IV. FORTALECIMIENTO DEL PODER EJECUTIVO (ADMINISTRACIÓN PÚBLICA)

Si bien es cierto que, como se ha advertido en esta relatoría, la mayoría de los ponentes se inclinó por reforzar a los órganos legislativos, también es verdad que algunos participantes propusieron abiertamente fortalecer los poderes y capacidades de decisión del Ejecutivo.

Una propuesta que gozó de cierta popularidad fue la de crear la figura de “iniciativa preferente” para obligar al Poder Legislativo a dictaminar y votar en un plazo previamente determinado aquellas iniciativas que el titular del Poder Ejecutivo considere prioritarias. Cabe señalar que esta propuesta no es excluyente con las posiciones que promueven modalidades semipresidencialistas. Lo que busca es, solamente, evitar que los legisladores “congelen” las iniciativas que tienen su origen en el otro poder de la federación. En la misma dirección y en sentido complementario se pidió establecer plazos definidos para el dictamen y aprobación o rechazo de las iniciativas presidenciales en su conjunto.

Más radical y menos compatible con versiones de presidencialismo moderado es la propuesta, también escuchada en algunas mesas, de dotar al presidente de la capacidad de acudir directamente a la ciudadanía (mediante figuras de consulta pública como el plebiscito o el referéndum) para pedir su aval sobre iniciativas que no hayan sido dictaminadas por el Poder Legislativo.

En este caso, el presidente contaría con la delicada capacidad de “saltarse al legislador” para aprobar sus iniciativas (incluso se propuso instituir la figura de los “decretos de emergencia” para que el presidente pueda legislar sin el Congreso de la Unión cuando este último no regule ciertas materias de “vital importancia” para el país). En la misma dirección se escucharon algunas voces que pidieron aumentar la capacidad reglamentaria del presidente de la República.

Por otra parte, se insistió en la necesidad de subsanar la laguna constitucional que impide superar una eventual no-aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación. Asimismo se pidió precisar constitucionalmente los alcances del veto presidencial en esta materia.

En otra línea de ideas, no necesariamente orientadas hacia un fortalecimiento del Poder Ejecutivo sino hacia su reordenación, se planteó la pertinencia de decretar la autonomía de algunas instituciones como la Procuraduría General de la República, la Procuraduría Fiscal de la Federación, la Defensoría Pública Federal, los tribunales agrarios y los tribunales de conciliación y arbitraje, entre otras. En este sentido se tomó como ejemplo el caso de algunos organismos autónomos como el Instituto Federal Electoral, el Banco de México y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Finalmente se propuso establecer mecanismos para garantizar una rendición de cuentas efectiva por parte de este poder (por ejemplo, se pidió introducir la obligatoriedad de la declaración patrimonial pública y auditable de los servidores públicos), y en un par de ocasiones se propuso reducir el periodo presidencial de seis a cuatro años.