

DIVISIÓN DE PODERES

Emilio CHUAYFFET CHEMOR

En primer lugar, quiero dar testimonio, como siempre que acudo al Instituto, de sentirme en casa, la cual me ha ayudado a formarme, de la que soy tributario absolutamente; a Diego Valadés, a quien llamo cariñosamente, por muchas razones más, “jefe Diego” —cada quien escoge a su jefe Diego en la vida— y en tercer lugar, me da gusto que nos acompañe una persona muy brillante de Acción Nacional, con quien los priístas debemos hablar y llevar adelante acuerdos, porque es un hombre que honra la palabra y que procede, como decía el maestro Reyes Heróles, haciendo que su acción corresponda a una serie de principios y a una serie de conocimientos sólidamente adquiridos.

Dice que por joven no ha alcanzado algunas posiciones que yo ya tuve. Yo le voy a decir que en mi pueblo, cuando uno es joven y se le ve futuro, le dicen “joven promesa”, y cuando ya está uno de salida, como es mi caso, se le dice “viejo”; entonces yo celebro que él sea una joven promesa de Chihuahua y no un viejito acabado del Estado de México.

El tema que quiero tratar a la luz de la praxis del Poder Legislativo en México es el de la división de poderes y su correlato con la responsabilidad política.

En México, 1929 fue el año que dio un viraje al sistema constitucional de división de poderes, porque con la decisión unilateral de Plutarco Elías Calles para crear un partido que aglutinara a todas las fracciones revolucionarias, el paisaje en el que operó la Constitución de 1917 se nutrió de una serie de elementos fácticos que no existían.

A partir de entonces, la Presidencia hiperpreciada o el presidencialismo exacerbado o las facultades metaconstitucionales del presidente en tanto jefe de Estado, jefe de gobierno y jefe de partido hegemónico, se da durante setenta años, hasta que llegamos a la alternancia de 2000.

¿Qué pasa con la alternancia? Y hago el juicio con el máximo respeto, orientándome más por una visión académica que partidaria.

En 2000 se dio una alternancia que, sin embargo, no tuvo todos los elementos suficientes para culminar exitosamente. La reforma de 1996 que hicimos en la Secretaría de Gobernación con todos los partidos políticos, y que contó la eficacia perfecta de la unanimidad, olvidó lamentablemente otros temas.

Recuerdo que en diferentes momentos invité a dos grandes tratadistas de ciencias políticas, don Dieter Nohlen y el maestro Giovanni Sartori, a platicar del proceso de factura de la reforma electoral, y los dos me advirtieron cosas que hoy, en la transición, en la alternancia, estamos viviendo, incluso como carencia, porque no se agotó este proceso felizmente.

Sartori dijo: “se están equivocando. Están haciendo una reforma electoral que abre oportunidades de acceso al poder público a distintos grupos del país, pero no están haciendo la consecuente reforma del ejercicio del poder, a partir de una visión estructural plural”. Cuánta razón tenía.

Cuando uno ha visto las crisis de este Congreso, en 2004 y 2005, por la injerencia de la Cámara de Diputados en la confección del presupuesto y la controversia constitucional del presidente de la República, los largos meses de parálisis en el gasto público debido a estas inéditas reacciones o acciones de los poderes públicos, no queda más que pensar en modificar ciertos procedimientos e incluso estructuras constitucionales.

El maestro Nohlen, a quien se le vieran ciertas pretensiones del PRD para democratizar al Distrito Federal, sin llegar a la autonomía estadual, porque a mí no me lo parecía en tanto capital de los poderes de la Unión, me dijo algo que fue muy sabio, me aligeró la carga y pude un poco más frívolamente seguir la tarea de la reforma, no porque él fuera frívolo ni el consejo lo fuera.

Me dijo: “mire usted: olvídense de la ortodoxia jurídica, concéntrese en el máximo consenso posible”. Si lo obtiene la ortodoxia se reconducirá a sí misma durante los procesos siguientes de las reformas que son necesarias para ir adecuando y ajustando la opción electoral que usted elija”.

Esto pasó felizmente. Lo primero no pasó. No hicimos la ingeniería constitucional democrática para que el ejercicio del poder a partir de múltiples opciones electorales se reflejara en una ordenada división de poderes en México.

Pero hay un segundo factor que no podemos desconocer: las características personales y grupales de quienes llegaron al Poder Ejecutivo. Lamen-

tablemente, insisto, trato de ser más académico que un político partidario. Se trata de gente, y en el caso del presidente de la República, lo sostengo, a mí me lo parece, de buena fe, honrada, seria, con amor a México, pero también, con un problema esencial de comprensión del fenómeno político, con una distancia real del aparato estructural gubernamental y con un desconocimiento pleno de los poderes tácticos de la nación mexicana.

No imagino a presidentes del PRI desconociendo el peso específico de instituciones sindicales o bancarias o de organizaciones religiosas que no sean las que representan a la mayoría del credo del pueblo mexicano. Sí, en cambio, en el presidente de la República, por su relativa cortedad en su carrera pública.

Este elemento, sin duda ha incidido fundamentalmente en estos años de la alternancia, y hay un tercer ingrediente además de la falta de un nuevo marco normativo propicio entre las características personales y grupales de quienes hoy nos gobiernan.

El tercer ingrediente es el de la cada vez más ineficaz legislación, que aduce al Poder Legislativo. Yo escucho todos los días: “Hay que cambiar a un gobierno semipresidencial”; “Traiga un gobierno de gabinete”, “Instaure una figura que colectivice las decisiones del presidente de la República”, y no escucho a nadie que diga: “haga de ese Congreso algo eficaz, que en lugar de pasarse el tiempo escuchando sesiones verdaderamente aburridas y tormentosas, como bien decía César Jáuregui, de puntos de acuerdo para que la laja número cuatro del puente seis de Salamanca, que debe ser considerado patrimonio histórico, se restaure en su lugar”, haga leyes que verdaderamente estén rigiendo los fenómenos económicos de globalización en México o que traduzcan el conflicto del derecho interno y el derecho internacional a través de soluciones específicas.

Eso es lo que debe hacer un Congreso y no estarse ocupando de pedir, a través de puntos de acuerdo, una serie de cuestiones que a través del derecho de gestión que tienen los diputados, pueden hacerse más allá del fuero de los plenos.

Hay una reforma para el Poder Legislativo. La presenté hace un año, y déjenme platicarles, porque es una vergüenza que hay que publicar, hay vergüenzas privadas, pero éstas deben exhibirse para que sean del conocimiento público.

A mí me parece que el Congreso debe trabajar a partir de las comisiones, descargar un montón de funciones administrativas en las comisiones y ha-

cer operativo el Pleno como la instancia de un debate político que precede a la aprobación de la norma.

Pero también es necesario que se responsabilicen los legisladores, como también lo decía César Jáuregui, en el cumplimiento de sus tareas. Ayer tuvimos 140 que no fueron, porque andan en campaña, y si esto sigue así, en marzo, cuando estén las cosas en el vapor más caliente, a lo mejor llegamos a 251, que es el mínimo para sesionar.

Propusimos en esa reforma (la tienen ustedes en el Senado) una sanción a quienes falten: con tres faltas se llama al suplente, y se acabó. El que no tenga interés en asistir, no tiene por qué ser estimulado a seguir en la irregularidad.

Una distinguidísima diputada, cuyo nombre no voy a decir, porque no es de mi partido, y entonces parecería alevosía; una mujer muy culta, preparada, sólida y con un gran prestigio en la vida del país, se opuso denodadamente, y ella hizo con esta oposición que el proyecto de ley se retrasara dos meses. El argumento que dio es que era indigno que un diputado que es representante de la nación sea reconvenido, y mucho menos castigado.

Como si el igualitarismo legal no significara, entre otras cosas, que quien no cumple con sus responsabilidades debe correr la suerte de la sanción aparejada en la norma para tal conducta.

Con esos argumentos desconcertantes se ha ido retrasando una reforma que está detenida ahí, y que seguramente es perfectible y tiene muchos problemas en cuanto a su manejo, pero que tiene como propósito fortalecer al Poder Legislativo.

Una de las ideas que quiero dejar en claro es la división de poderes atemperada, la colaboración de poderes. El acotamiento del Poder Ejecutivo no sólo está en el cambio de modelo de relación de los dos poderes, sino también en el fortalecimiento interno del Poder Legislativo, que no hemos hecho en México, en ningún sentido.

Lo que hemos hecho son reformitas y ocurrencias trienales, en el caso de los diputados, y otras sexenales, en el caso de los senadores, pero no le hemos dado al Congreso la oportunidad de ser realmente un órgano que cumpla con las cuatro funciones básicas: la representativa en sus dos modalidades, la expresiva para hacer leyes y la de intermediación, la de formulación de políticas públicas, la de control y mantenimiento del sistema político nacional a través del reclutamiento de elites y de la discusión en el seno del Congreso de la agenda pública nacional.

El Congreso mexicano cumple deficitariamente apenas una de esas cuatro funciones.

Frente a ello, se esgrimen argumentos del tamaño siguiente: la complejidad de la sociedad, una nueva realidad internacional marcada por la globalización y la interdependencia y el gobierno de los expertos reclaman que sea el Poder Ejecutivo y no el Legislativo el que intervenga en la formulación de políticas en el control de la operación de la acción administrativa.

Creo que eso es absolutamente falso, que en todo caso lo que tenemos que hacer es dotar al Congreso de los órganos especializados para atender esas funciones.

Nuestra oficina de presupuesto consta de quince personas, ¿qué pasa en términos reales cuando llega el presupuesto de parte del señor presidente de la República? Llega una información vastísima, en cerca de 25 o 30 tomos, y quince personas en un plazo constitucional acotado tienen que revisar esa documentación, solicitarle a la Secretaría de Hacienda (que ya descubrí que es el verdadero poder en México), y decirles: “danos información para hacer el presupuesto”. De otra suerte, los diputados no podemos hacer un presupuesto realista y ajustado a la demanda social del pueblo mexicano.

Lo que hicimos en 2004 tuvo parte de audacia y parte de lo otro, porque ciertamente le corregimos la plana a un presidente de la República que tenía una visión distinta del gasto público en México, pero también es cierto que nos faltaron elementos para mejor decidir, para mejor proveer en la decisión de hacia dónde llevar el gasto de la República mexicana.

Yo aspiro a que en la reforma del Congreso se vaya construyendo una oficina como la de Estados Unidos: la oficina del presidente, que pueda proveer a ambas Cámaras, porque también aspiro a que algún día ocurra que el Senado revise el presupuesto junto con nosotros, como pasa en más del 90% de los países del mundo, y que de esta suerte se desplace un instrumento de poder formal, pero también fáctico, al Congreso. El Congreso no tiene facultades reales de presupuestación, porque están acotadas por la penuria de sus órganos, por la carencia de sus instrumentos y, sobre todo, por una inercia que hace que los dos poderes ya no se atrevan a interferir en lo que pareciera ser exclusivo del presidente de la República.

Pero permítanme que les cuente que en esta transición, que está llena de anécdotas y de historias y de pequeños cosmos, han pasado cosas muy curiosas. Cuando la Cámara de Diputados le quita al presidente, en 2004, la facultad de hacer el presupuesto y lo rehace en el seno de las discusiones de la propia Cámara, el presidente ya no quiere que haya desorden, y expide

un acuerdo a través de la Secretaría de Gobernación al año siguiente, diciendo: “aquí el único que va a la Cámara, al *lobbying*, es el secretario de Hacienda”.

¿Les digo aquí un secreto? nadie cumplió el acuerdo. Teníamos a los secretarios hablándonos todos los días para decir, el de Salud: “oiga, mi programa de seguro popular es fundamentalísimo”; el de Hacienda no nos dice, y lo quiere *mochar*, “pero usted no vaya a dejarse. Es un programa social tan importante para el pueblo mexicano”. Son medidas desordenadas, tanto nuestras, en el Legislativo, como allá, en el Ejecutivo.

Requerimos, pues, una transformación del órgano Legislativo para cumplir a cabalidad esta función constitucional.

Hay un tema que se arguye como necesario para fortalecer al Poder Legislativo, del que yo soy un opositor decidido, del que Diego es un promotor lúcido y brillante: la reelección de los legisladores.

Ya sabemos toda la argumentación: si no se reeligen, no tienen responsabilidad; si no se reeligen, no presentan cuentas ante la ciudadanía; si no se reeligen, no hay profesionalización; en fin... Pareciera que la reelección tiene bondades indiscutibles, y en eso creo coincidir.

Pero la reelección no puede darse en un contexto genérico al que voy aludir en este momento, como el que tenemos; es decir, la reforma electoral de 1996, que sí sirvió para transformar todo el sistema de acceso al poder en México, tuvo una serie de lagunas pendientes que Muñoz Ledo, Fernández de Cevallos, Felipe Calderón y su servidor, participamos en las discusiones, dijimos que las dejábamos en carácter embrionario, y que a la luz de la experiencia, que es como suele perfilarse o precisarse una legislación, se irían corrigiendo, y la falta de acuerdos de esta legislatura lo impidió.

¿Cuál es el tema que está detrás de la reelección como preocupación de muchos de nosotros? El del dinero. Si el dinero va a empezar a decidir el resultado de las elecciones en México, la reelección va a estar atada con los centros de poder económico que puedan fomentar el pase de un trienio a otro, de quien cuente con los elementos para asegurar su reelección, y si a eso agregamos que la reelección es permitida en otros países como una especie de examen final que permite al legislador sortear con éxito cuando cumplió su tarea ese examen, también es cierto que eso demanda cultura política. Esos dos ingredientes tienen que ser tomados en cuenta antes de decidir si vamos a la reelección en México o no.

¿Por qué el dinero? Diego alguna vez me respondió: “pero mira, ya hay topes de los recursos públicos, ya no es el dinero el que cuenta en la elección”. A mí me parece que lamentablemente se encontraron salidas falsas por parte de los partidos, se encarecieron las campañas, y que hoy los límites son franqueables a través de muchos mecanismos de simulación.

Las precampañas —que quién sabe quién empieza, con uno, dos, tres años de anticipación—. Aquí los mexicanos hemos tenido gente que empezó hace un año y medio a decir “quiero ser esto”, y ahí está, tiene un activo, por lo menos un activo memorial en la conciencia del electorado gracias a gastar dinero que no registra, porque es de precampaña, y ahí hay un elemento de ventaja que no podemos desconocer en los términos del análisis pragmático de lo que ocurre en las elecciones mexicanas.

Es dinero suave, dinero que se inyecta, y por tanto no se registra en las estructuras de partido para formar todos estos cuadros de movilización que bien conocemos en México y que indudablemente tiene sus efectos electorales reales.

Lo ha dicho el “Peje”, que a lo que le teme es a no tener una estructura de partido para movilizar a la gente a votar; lo han dicho los panistas, que lo que temen es que el PRI tiene la estructura más completa (ya se nos cayó mucho, pero bueno...) para movilizar a la gente a votar.

Creo que es fundamental, y no es una movilización ilegal. La movilización es legal en muchísimas partes del mundo, contamos algunos con esa estructura y otros carecen de ella, y creo también que el dinero que se inyecta ahí no es un dinero que esté contemplado en los gastos de campaña. Hay que ver qué es lo que cuenta como tal y qué no.

El tema de la reelección me deja muy preocupado, porque siento que si no modificamos las reglas del dinero en la elección, es abrir la puerta hacia un mal mayor a aquel que queremos prevenir.

Otro tema muy importante, además del de la reelección, es el que decía yo al inicio, del trabajo en comisiones. Las comisiones en el Congreso son como clubes: se asiste con la regularidad que la voluntad dicta; se aporta con la sinceridad que la espontaneidad alimenta, y no hay agenda. No sé si pase lo mismo en el Senado. Así lo creo, pero tendré que ir al Senado a cerciorarme.

Entonces, no existe un trabajo consistente en las comisiones, por el ausentismo, por la falta de método y por la ausencia de normas que reglamenten con precisión lo que cada una de las comisiones debe hacer o lo que se

demanda desde el punto de vista legal de cada comisión, y esto es verdaderamente lamentable.

Creo que las comisiones podrían aligerar el trabajo legislativo que no se refiere a la confección de leyes o preparar el debate a través de dictámenes muy sólidos y poder, en todo caso, estar en aptitud de centrar los debates, como incluso otros países lo hacen, un día a la semana, previamente circulados para tener conocimiento previo de qué se va a discutir.

En 1997, como parte de las reformas que hizo el Congreso, aquel Congreso en donde el PRI perdió por primera vez la mayoría, se elimina la Comisión de Corrección y Estilo (queda la de Ortografía nada más), la de la sintaxis, la que hacía clara la enunciación gramatical de las leyes.

Cantinflas habría deseado que muchos secretarios técnicos de las comisiones de ortografía escribieran sus guiones. Hay una ausencia del manejo gramatical que es prerequisite para hacer leyes, eso es impresionante.

El segundo requisito es el conocimiento técnico de la materia a arreglar, pero sorprende la ausencia de normas al respecto.

Se dice también, fuera del Poder Legislativo, que necesitamos cambiar el sistema a un sistema de gobierno de gabinete, e incluso a un sistema semiparlamentario con predominio legislativo.

Yo esbocé hace poco en la Cámara de Diputados una tesis que comparto con algunos compañeros diputados y senadores de diversos partidos. El modelo presidencial mexicano nunca tuvo oportunidad de explayarse en tanto concepción original del 17, porque siempre tuvo esos crecimientos anómalos, esas facultades metaconstitucionales que pervirtieron el modelo.

Examinado a la letra, el modelo parece funcionar, a condición de que en lugar de cambiarlo, cambiemos las reglas de distribución del poder. Entonces tendríamos que arriesgarnos los mexicanos a darle vida por primera vez al modelo presidencial en los términos del 17, con las correcciones que la realidad contemporánea dicta hoy.

Por ejemplo, no hay acuerdos en la Cámara de Diputados, y se dice que esto se debe a la pulverización de los grupos parlamentarios. Bueno, es época de revisar el sistema de representación proporcional con dominante mayoritario; es época de revisar la cláusula del 8% de gobernabilidad que fue necesaria para dar un impulso a la segunda y a la primera minoría en 1996 y que hoy, a la luz de los resultados, casi divididos en tres, parece no ser necesaria.

Tenemos que analizar otra vez las combinaciones numéricas de integración del Congreso y las fórmulas de asignación de curules o escaños. Por

ejemplo, yo creo que César Jáuregui, que es hombre muy inteligente, estará de acuerdo conmigo en que debe desaparecer la lista plurinominal del Senado de la República y dejar exclusivamente los dos senadores por estado y si acaso de la primera minoría, para no romper el equilibrio numérico de las entidades federativas.

Son las cosas que tenemos que hacer y no las hacemos, ¿y saben por qué no? Porque quienes se oponen, incluyendo a mi partido, son las burocracias partidarias. Menos curules, menos escaños, menos posibilidad de ocupar cuadros en las Cámaras.

Esto demanda un salto audaz y muy honesto de parte de todos los partidos políticos en México, ¿qué queremos: partidocracia con *chamba* segura para sus miembros más connotados o queremos funcionamiento eficaz del Poder Legislativo en colaboración con el Ejecutivo?

Yo me atrevo a poner en la mesa, antes de pensar en modelos distintos al del régimen presidencial, una serie de reformas en la distribución del poder en México.

Nunca había sido diputado, había sido secretario de Gobernación, fundador del IFE, gobernador de mi estado, presidente municipal, era puro verticalismo extraordinario, maravilloso, pero llegué a la Cámara y tuve que hablar con mis pares, hacer acuerdos y establecer una negociación, que me gusta, sin duda alguna, el IFE me dio la posibilidad de aprenderla. Creo que he llegado a un puesto en el que sin duda alguna me siento muy a gusto.

Cuando llegué, un amigo me hizo una broma de mal gusto, me dijo que ser diputado es un honor que dura tres años y una vergüenza que dura toda la vida.

Creo que no hay tal. Los diputados hemos tenido en estos últimos años (y es mérito de todos, pero también del presidente Fox, y lo quiero dejar asentado), un margen de libertad tal, que nos ha permitido crear y recrear leyes e instituciones, no siempre con la fortuna de haber sido atinados. Hay que educarse para esta libertad política y hay que educarse para el acuerdo en un sistema tan plural como el que hoy tenemos.

Y cierro simplemente esta plática diciendo que: para que la división de poderes sea colaboración, es necesario modificar muchas leyes mexicanas que promueven el disenso y no el acuerdo, que fomentan incluso, que partidos minoritarios bloqueen decisiones de la mayoría.

En estos días estamos discutiendo la transformación de la Procuraduría General de la República y su designación a partir de una terna que pre-

sente el presidente de las Comisiones de Justicia de ambas Cámaras ante el Senado.

Si nosotros dejamos, como muchas leyes mexicanas lo establecen, el tema de los dos tercios como requisito esencial para la designación del procurador, va a pasar lo que nos pasa siempre: que una minoría necesaria para los dos tercios eleve su costo de voto, y después de tres, cuatro, cinco votaciones tengamos que acceder a las propuestas que de otra manera no serían consideradas en un plano preferencial, debido precisamente a que la ley fomenta el desacuerdo, al no establecer mecanismos de desenlace cuando se gana un número de elecciones, no se dé la mayoría requerida. Como esos, muchísimos problemas de la vida parlamentaria en el país tienen su origen en una obsolescencia que debemos cuidar sea reparada pronto para efectos de que un Poder Legislativo fuerte sea el mejor ingrediente de un sistema de división de poderes justo, atemperado, en el que la colaboración sea una realidad.

Que habiendo dicho que las bondades de la reelección me parecen claras, siendo que no pueden instaurarse si no se hace simultánea o previamente la reforma electoral que impida que el dinero decida quién accede a un cargo de representación.

Si esto se da, también con mucha humildad rectifico y propongo que los próximos senadores y diputados se reelijan, si es el caso.