

RELACIONES EJECUTIVO-LEGISLATIVO EN MÉXICO. ALTERNATIVAS PARA LA GOVERNABILIDAD EN UNA DEMOCRACIA PRESIDENCIAL Y PLURALISTA

María de los Ángeles MORENO URIEGAS

Esta sexta mesa del Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional está dedicada al estudio de uno de los temas más actuales, más vivos de la política y el constitucionalismo mexicanos. Las relaciones entre el Congreso y el Poder Ejecutivo han ocupado un lugar central, protagónico podría decirse, en el curso de nuestra transición política. Ha sido precisamente ahí, en las cámaras del Congreso y en las legislaturas de nuestras entidades federativas, donde más se ha sentido la apertura y el pluralismo de nuestro sistema de partidos. En esos cuerpos deliberativos, ha aparecido con toda contundencia el nuevo fenómeno del gobierno dividido y, por lo tanto, también las nuevas necesidades que ha generado: una interpretación más clara y detenida de la Constitución y de las leyes orgánicas y reglamentos de debates que rigen a las cámaras: una creciente búsqueda del acuerdo parlamentario; una cultura legislativa más proactiva —tanto en la agenda pública como en la redacción de leyes—; en fin, toda una serie de modificaciones que ha sufrido la práctica parlamentaria, que la han enriquecido, vuelto más compleja y —para nuestros fines— mucho más apasionante.

Quisiera abordar el tema, con las limitaciones evidentes del tiempo, desde dos ángulos distintos. Primero, entrar a una breve discusión sobre el discurso y la realidad que le dan contexto a la transición política mexicana, que es nuestro caldo de cultivo para plantear una serie de reformas constitucionales o institucionales que mejoren las relaciones Ejecutivo-Legislativo en México. Y segundo, dedicar unos minutos al análisis específico de las relaciones Ejecutivo-Legislativo en México, desde una perspectiva que pretende aportar algunas ideas o marcos generales para la aproximación a problemas concretos.

La transición es un hecho histórico. Nadie discutirá que en 1997 la Cámara de Diputados no tuvo mayoría del partido del presidente, ni que en el 2000 el Poder Ejecutivo federal fue depositado por los ciudadanos en un partido diferente al de la revolución. Nadie discute que el cambio político se aceleró de manera muy significativa en los últimos años. Pero donde sí hay una discusión valiosa es en cómo concebimos y entendemos ese proceso de transición política, y cómo lo proyectamos hacia el futuro. El discurso generalizado o mayoritario, ha intentado entender la transición mexicana a partir del modelo de las transiciones pactadas, o de pactos fundacionales con una serie de comparaciones con la transición que mejor conocemos, que es la española. En este modelo, la transición ocurre a ritmos acelerados y su consolidación requiere la fundación de un nuevo régimen político. Demanda una ruptura con el pasado, que se presenta como indeseable. Así, este tipo de transiciones buscan pactos fundacionales, nuevas Constituciones y un cambio radical en los sistemas políticos.

Pero existen también otro tipo de transiciones, clasificadas por la doctrina como transiciones de corte prolongado. En este tipo de procesos, los cambios son graduales y se opera en periodos más largos, a veces varias décadas. Su principal distintivo es la dificultad o relativa imposibilidad de identificar un momento fundacional claro de la democracia, lo cual implica de entrada que la transición se opera dentro de un marco de instituciones y un orden que va cambiando progresivamente. Esta característica hace innecesaria la ruptura radical con el orden constitucional anterior, que nunca coaguló en una normativa rígida que evitara el cambio; y obliga a entender las reformas al régimen político como ajustes — y no fundaciones — de una nueva forma de gobernar y convivir.

En una transición pactada, lo importante es romper con el pasado autoritario; importa cambiar lo más posible para alejarse del modelo anterior. En una prolongada, por ejemplo, lo importante es ajustar todo lo necesario para garantizar continuidad en las transformaciones, acelerar algunos ritmos y, sobre todo, afianzar la gobernabilidad democrática y la actuación del sistema político.

Desde esta perspectiva teórica, la transición mexicana parece encuadrarse con mucho mayor exactitud dentro del modelo de las prolongadas. En particular, sus imperativos actuales se encaminan mucho más a un

ajuste de fondo, que a una refundación de la República. Pensemos, si no: ¿qué vamos a refundar?, ¿qué parte de la Constitución sería realmente nueva, además del nombre?, ¿dónde está la ingobernabilidad, la crisis constitucional?, ¿dónde las normas autoritarias de la Constitución?

Lo que pasa es que en ocasiones no hemos sido capaces de entender a cabalidad dónde estaba la semilla de este llamado autoritarismo que estamos dejando atrás. ¿Era la Constitución y todo el sistema político? Yo opino que no. Creo que había elementos importantes en el sistema de partidos y en el sistema electoral que impedían la competencia política y que cerraban las puertas del pluralismo. Creo y reconozco que tuvimos normas deficientes, que confundían el interés de la nación con el de un partido o un gobierno. Y creo que en los últimos veinticinco años hemos avanzado a pasos acelerados para corregir esos errores, lo que hoy nos obliga a pensar con mayor seriedad en nuestra agenda de pendientes y en el proceso para resolverlos.

Una confusión estructural que impera en la concepción de la transición, es la que se dio entre la lealtad partidista y la debilidad institucional. En efecto, durante casi setenta años, el partido del presidente de la República tuvo mayorías absolutas —abrumadoras podría decirse— en todos los cuerpos legislativos del país. Y en efecto, los legisladores de ese partido votaron en favor de las iniciativas del presidente en turno. Pero eso no significa, por sí mismo, que el Congreso sea débil en sentido institucional. Significa que el sistema de partidos y el sistema electoral no permitían que la correlación de las fuerzas diera insumos concretos para la puesta en marcha de los poderes reales del Congreso. Eso se le puede reprochar al PRI o no, se le puede exigir al PAN un comportamiento similar, o no. Cada quien entiende y practica la lealtad como mejor le parece. Pero lo que sí es cierto, es que el hecho de que haya existido un sistema de partido dominante, no implica que el diseño institucional del Congreso sea defectuoso: significa sólo que no tuvo el uso y la práctica necesarios.

Esta reflexión está pensada para que podamos mirar al Congreso sin los prejuicios de un pasado que ya no existe. Para que logremos emprender un análisis serio y objetivo de su circunstancia, dejando atrás los grandes mitos del discurso de la transición. Para que entendamos que los cambios profundos que los mexicanos hemos implementado en nuestro sistema de partidos y en nuestro sistema electoral han resuelto,

por sí mismos, gran parte de los problemas que teníamos. Habría que preguntarse seriamente si es cierto que en la Constitución está la semilla de todos nuestros males, o si tal vez ha sido precisamente su normativa la que nos está permitiendo salir de ellos. Héctor Aguilar Camín, por ejemplo, aconseja con toda prudencia que en estos tiempos de transición uno debe pisar con mucho cuidado, para no confundir las cenizas del pasado con las semillas del futuro. El camino es incierto y la diferencia entre unas y otras no está del todo clara.

La discusión inicial vale la pena porque toda la arquitectura de la transición ha estado pensada —y por razones muy comprensibles— para acotar, limitar y debilitar el presidencialismo o concretamente, al presidente de la República. Sin embargo, no es lo mismo acotar un presidencialismo exacerbado, trabajando en favor del pluralismo y de la independencia plena de los poderes de la Unión, que simplemente debilitar al Ejecutivo por debilitarlo. Hoy se están viendo ya ejemplos palpables que permiten cuestionar esta supuesta fuerza excesiva del Ejecutivo frente al Congreso, al Poder Judicial y a los poderes locales. Es importante, al menos, sembrar la duda y pensar el tema más a fondo.

Una buena relación no se cimienta en la disputa. Una buena transición, ya operada la alternancia, tampoco se consolida sólo con las inercias. Hoy requerimos rumbos, diagnósticos y argumentos concretos que respalden el discurso y apunten la gobernabilidad.

Si nos proponemos analizar la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo en México con esta óptica, propongámonos también un método mínimo que ordene la reflexión.

¿Qué supone una relación? Podríamos entender que supone a dos o más agentes, con un vínculo o conjunto de vínculos que los hacen interactuar, y además con un cierto marco de instituciones que de alguna manera procesen o den cauce a los resultados de dicha interacción.

Tenemos, así, cuatro elementos estructurales de la relación Ejecutivo-Legislativo:

- 1) El Ejecutivo en sí mismo, como agente individual.
- 2) El Congreso, en la misma perspectiva.
- 3) El diagnóstico y análisis de sus vinculaciones; y
- 4) El marco que institucionaliza y controla los resultados de su interacción.

De esta manera, el pensamiento que dediquemos a una posible reforma de las relaciones entre el presidente y el Congreso tendrá cierta metodología y, sobre todo, nos permitirá partir de diagnósticos más claros y detallados.

I

El diseño institucional del Ejecutivo presenta todavía algunos problemas, visto frente a su relación con el Congreso. Para consolidarlo como un agente positivo y sólido de la relación, es necesario redimensionar su papel y sus funciones en algunos temas.

Por ejemplo, está el caso de su facultad reglamentaria. Uno de los grandes problemas de nuestro orden jurídico es, precisamente, la falta de claridad y respeto a uno de los principios fundamentales del Estado de derecho, que es el principio de reserva de la ley derivado del principio de legalidad. Éste indica que existen ciertas materias reservadas al Congreso para su reglamentación, limitando así la capacidad del Ejecutivo o del Judicial para afectar derechos o imponer obligaciones a los particulares. El ejemplo típico es el principio de legalidad tributaria, que sí está expresamente contemplando en la fracción IV de nuestro artículo 31 constitucional.

Pero se trata de un principio general, que debe respetarse en todas las esferas del derecho, y que se viola sistemáticamente al emplear la facultad reglamentaria del Ejecutivo federal. Así, nuestro sistema jurídico está plagado de normas reglamentarias que afectan, limitan y crean derechos y obligaciones, que no deberían rebasar la ley que están detallando. Esto afecta las vinculaciones entre el presidente y el Congreso, y requiere una revisión importante de la facultad reglamentaria. Un caso reciente es la controversia constitucional que interpuso el Legislativo contra la expedición del reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica. Es esencial, por tanto, acotar con toda puntualidad en la Constitución cuáles son los alcances de la facultad reglamentaria.

Otra cuestión de gran relevancia y actualidad se refiere a las funciones de procuración de justicia. El Ejecutivo es un órgano eminentemente político del Estado, mientras que el Ministerio Público debería constituirse como un órgano eminentemente técnico, que ejerciera el monopolio de la acción penal completamente alejado de instrucciones, intereses o

mensajes político partidistas. Parece necesario, por ello, avanzar hacia la siguiente etapa de la autonomía del ministerio público para convertirlo en organismo público o constitucional autónomo con características similares al Instituto Federal Electoral, la Comisión Nacional de Derechos Humanos y el Banco de México. Esto permitiría, por una parte despolitizar la procuración de justicia e incrementar su credibilidad pública; y por otra, eliminar un factor de distorsión importante en la relación Ejecutivo-Legislativo.

Finalmente, el Ejecutivo requiere una revisión importante en cuanto a sus responsabilidades y su rendición de cuentas. Por una reminiscencia de nuestro atribulado siglo XIX —en el que los presidentes fueron víctimas de constantes embates desde el Congreso— nuestra norma constitucional no contiene previsiones claras y ciertas sobre la responsabilidad política y constitucional del titular del Ejecutivo. Así, el hecho de que al presidente sólo pueda juzgársele por la comisión de delitos graves del orden común, presenta varios problemas. En primer lugar, no queda claro si la disposición “orden común” debe entenderse por oposición al “orden federal” —como es el caso en las demás ramas del derecho—, cuestión que sería absurda. La norma constitucional; además, carece de un mecanismo para llamar a cuentas a un Ejecutivo que falte gravemente a su responsabilidad de cumplir la Constitución. Una relación equilibrada, efectiva y vinculante entre Ejecutivo y Legislativo no puede prescindir de este elemento.

II

El Congreso de la Unión nos plantea varias preguntas de fondo. Por una parte, está su carácter bicameral —que define toda una serie de reglas e inercias en la relación con el Ejecutivo—. ¿Qué tipo de sistema bicameral tenemos? Al Senado se le suele entender de dos formas distintas: en el modelo inglés, el Senado fue en sus orígenes un espacio aristocrático, un órgano diseñado para servir de contención al pueblo, que estaba representado en la Cámara de los Comunes. Así, el Senado británico y su sistema de bicameralismo está pensado para la medida, la conservación y la reflexión pausada. En otro extremo, se encuentra el modelo estadounidense, donde la existencia del Senado obedece, particularmente, a la necesidad de equilibrar la representación de los estados

federados en los órganos federales. Como reclamo de los estados demográficamente más pequeños —que tenían una representación mermada en la Cámara de Representantes— se creó una representación federal igualitaria para cada uno de los Miembros de la Unión.

El Senado mexicano, desde su instauración en la Constitución federal de 1824, respondió al segundo de los modelos. El ánimo federalista de nuestros constituyentes hizo privar desde entonces una representación paritaria para todas las entidades federativas. Sin embargo, ya para la Constitución de 1857 que disolvió el Senado y adoptó el sistema unicameral, la Cámara alta mexicana era criticada como un órgano aristocrático, que requería rentas anuales determinadas para acceder a sus escaños y que era duramente combatido por los liberales como espacio de contención conservadora. Desde su restauración en tiempos de Lerdo de Tejada, y hasta 1996, la discusión sobre la verdadera naturaleza y utilidad del Senado ha sido intermitente, y poco difundida. Hoy viene a cuenta, porque a raíz de esta reforma de 1996 se introdujeron 32 senadurías de representación proporcional que rompieron, por primera vez, con la naturaleza paritaria de la representación senatorial. Desde entonces, ahora ya por dos legislaturas, la composición del Senado ha sido objeto de críticas y análisis, porque ya no queda muy claro a qué principio o función responde. A eso habría que sumar, finalmente, la existencia de senadores de primera minoría, que son un caso sumamente raro en el mundo. En su momento, estas 32 senadurías tuvieron su justificación en el intento por incentivar el pluralismo, pero hoy dicha motivación ya no existe. No creo que podamos seguir otorgándole escaños a candidatos que pierden su elección.

Entonces, revisando este tipo de temas, tenemos que definir para qué queremos que sirva el Senado. ¿Queremos una contención, un equilibrio federal, o simplemente una Cámara revisora que esté integrada de manera distinta a la colegisladora y que, en esa medida, logre equilibrar la representación política mayoritarista con un sistema consensual que fortalezca a los partidos?

La cuestión no es menor. En todo caso, tanto en la composición del Senado como en la de la Cámara de Diputados, vale la pena tener presente que los sistemas de mayoría relativa privilegian menos partidos y una democracia mayoritaria; y que a la inversa, los sistemas de propor-

cionalidad abren el espectro a un mayor número de partidos y fomentan una democracia consensual.

Otro tema relevante, recientemente muy en boga en México es la reelección inmediata de legisladores. ¿Qué implicaciones tendría en la relación Ejecutivo-Legislativo?

La principal, sin duda, es que la reelección relaja la disciplina partidista en los congresos y asambleas. Un legislador que puede reelegirse indefinida y continuamente en su escaño, desarrolla una serie de ligas y clientelas que lo vinculan con sus electores y con los intereses concretos de su distrito o circunscripción. De esta manera, se incrementa su independencia respecto de las cúpulas partidistas, tanto por representar la mejor opción de triunfo en el distrito, como por contar con elementos constantes de financiamiento de campañas. El caso arquetípico es el estadounidense.

De esta manera, la reelección legislativa y la menor disciplina partidista le permiten a un Ejecutivo cuyo partido no tiene mayoría en alguna Cámara, negociar directamente con algunos legisladores fuertes y relativamente “indisciplinados” que en el argot anglosajón se conocen como *mavericks*. Estos *mavericks* muchas veces se constituyen en las válvulas de salida en las negociaciones parlamentarias e incrementan, alegadamente la gobernabilidad del sistema. Lo que hacen en verdad es disminuir los costos de negociación para el Ejecutivo.

En lo personal, opino que la verdadera razón por la que el gobierno federal actual esta proponiendo esta reforma, es precisamente porque han estudiado los casos del derecho y la política comparativos, y se han dado cuenta que su mejor alternativa de gobernabilidad es una menor disciplina partidista que reduzca los costos de negociación política.

La reelección, sin embargo, tendría toda una serie de consecuencias en el sistema mexicano que acabarían por convertirla, más que en solución, en un nuevo problema. En primera instancia, las circunstancias por las que atraviesa el entorno político-gubernamental mexicano exigen consolidar el sistema de partidos y las instituciones representativas como el engranaje fundamental del sistema político en su conjunto. Esto implica, desde un punto de vista general del sistema constitucional, afianzar la democracia representativa o consensual, en lugar de orientar el cambio institucional hacia las democracias plebiscitarias o mayoritarias. El punto medular de esta disyuntiva se encuentra, básicamente, en entender a los

partidos políticos como instancias necesarias, indispensables podría decirse, para agregar demandas, voluntades e intereses que el sistema directo no es capaz de procesar. Por sistema directo me refiero, básicamente, al planteamiento ascendente de demandas del ciudadano al gobierno, y a los mecanismos consultivos —o descendentes— de la democracia semi-directa.

Esta cuestión es aún más clara en sistemas plurales, heterogéneos y dispersos como es el caso mexicano, con partidos relativamente inestables en sus composiciones, clientelas electorales y estructuras de liderazgo. Lo anterior, en suma, implica que para efectos de gobernabilidad como tal, dentro de un régimen democrático y pluralista es importante fortalecer la libre representación política.

Planteado el problema estructural, es decir, la implicación sistemática de la reelección respecto de los partidos y las instituciones representativas, existe otra serie de contradicciones en su implementación que vale la pena anticipar. Los índices de reelección efectiva en países que han adoptado el sistema son extremadamente elevados. Si se recurre simplemente a los de postulación para la reelección legislativa, éstos son aún mayores: en Estados Unidos, por ejemplo, rebasan el 80% y se elevan a medida que el representante cuenta con mayor número de legislaturas consecutivas. La reelección, en esa medida, no debe contemplarse como una simple posibilidad, sino como una alta probabilidad. Esto permite prever un escenario de mediano plazo en el que el Congreso termine por anquilosarse y la movilidad política y social se deteriore. Este problema, sumado a los demás efectos de la reelección, puede convertirse en motor de un círculo vicioso que cierre la representación en torno a intereses creados y termine por constituirse en fundamento de un sistema representativo excluyente (que erosionaría la estabilidad y la legitimidad democrática).

La reelección inmediata de legisladores, además, está estrechamente vinculada con la influencia y el papel de los demás factores del poder en el Estado. El papel de los medios, notoriamente, se vería acrecentado y ganaría un lugar privilegiado en las relaciones individuales con legisladores, que hoy no tiene. En ese mismo orden de ideas, el poder económico y los intereses que respalda, fácilmente se convertirían en el principal referente de las clientelas locales, financiando actividades de campaña y de gestión frente a los electorados específicos. A eso debe

agregarse que la existencia misma de las clientelas electorales —no a nivel partido sino legislador—, entreveran un obstáculo para la libertad en el ejercicio representativo, produciendo incentivos para una nueva versión del mandato imperativo.

Estas tres variables —el peso de los medios, los intereses económicos y la influencia de las clientelas sobre las decisiones del representante— constituyen un serio atentado contra la construcción y puesta en marcha de una visión de Estado que respalde la representación política (como actualmente lo dispone el artículo 51 de la Constitución, indicando que los diputados federales son representantes de la nación).

La reelección, en suma, es un tema a considerar con toda seriedad y profundidad. Sus beneficios aparentes —la profesionalización del Congreso y la cercanía del representante con sus electores— no pueden ser las únicas variables de un debate serio y realista.

Un aspecto adicional a considerar es el relativo a los periodos de sesiones del Congreso —que deben ampliarse— y a la mayor corrección y claridad de las normas relativas al procedimiento legislativo. Esto podrá dar certeza y estabilidad a las vinculaciones entre el Ejecutivo y el Congreso.

III

Las vinculaciones del Congreso con el Ejecutivo están definidas por una característica consustancial a la división de poderes o, mejor dicho de funciones. Ni la función administrativa, legislativa y jurisdiccional se agotan en los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial, respectivamente. Es decir, el presidente no es sólo el que ejecuta normas; ni el Legislativo es exclusivamente el que las crea, ni el Judicial el único que las aplica en juicios o procedimientos.

Se presenta así la necesidad conocida como “colaboración temperamental” entre poderes. Esto quiere decir que existen una serie de “temperamentos” o “relajamientos” de la división rígida de poderes, que exigen colaboración entre dos o más de los órganos del Estado.

En esa medida, los poderes necesitan unos de otros para operar y poder agotar el contenido de sus funciones y atribuciones. Existen, en el sistema constitucional mexicano, innumerables casos de colaboración temperamental, que entre el Ejecutivo y el Legislativo representan vin-

culaciones concretas. Pensemos, por ejemplo, en el proceso legislativo que requiere que el presidente promulgue y publique las leyes y decretos.

Para revisar y replantar con éxito la relación Ejecutivo-Legislativo en México es necesario, por ello, estudiar la arquitectura y las implicaciones de —al menos— los siguientes puntos de vinculación:

- A. Los permisos de ausencia del presidente del territorio nacional, en el artículo 88 constitucional, que a menudo son motivo de roces innecesarios entre el Ejecutivo y el Congreso y no tienen mayor impacto o funcionalidad. Deberíamos pensar en limitar estos permisos a periodos prolongados de ausencia, mayores a 10 o 15 días, en los que la deliberación del Congreso tiene una verdadera razón de existir.
- B. Los mecanismos relativos a la suplencia presidencial —en caso de renuncia o muerte—, que prevén los artículos 84 y 85 de la carta magna. En particular, el párrafo 3 del artículo 84, que dispone lo conducente para la falta absoluta del presidente durante los cuatro últimos años del periodo de gobierno, omite señalar un quórum de votación, por lo que su interpretación —llegado el momento— podría dar lugar a controversias contrarias a la estabilidad y claridad que requieren momentos de crisis como el que regula.

En relación con el procedimiento legislativo, nuestro sistema carece de alguna figura relativa a las legislaciones de urgencia, en las que la deliberación del Congreso tenga determinado límite de tiempo, incentivando así una descarga rápida y eficaz de los asuntos urgentes que no impliquen emergencias como es el caso del artículo 29 constitucional.

Adicionalmente, existen otros puntos de vinculación que requieren ajuste para evitar el conflicto o incentivar el acuerdo:

- a) La aprobación del presupuesto, prevista por los artículos 74 y 75, implica la posibilidad de un punto muerto del sistema, en la medida en que no existe institución alguna que prevea el escenario de no aprobación del mismo. Lo mismo ocurre, y con mayor gravedad, en el caso de la Ley de Ingresos, de cuya vigencia dependen todos los demás ordenamientos fiscales.
- b) En relación con este mismo tema, está la debatida cuestión respecto del veto presidencial en contra del Decreto de Presupuesto de la Federación aprobado por la Cámara de Diputados. En prin-

cipio, como la facultad de hacer observaciones a los proyectos de ley o decreto está prevista en el artículo 72 constitucional —que sólo se refiere a las facultades conjuntas del Congreso y no a las exclusivas de una Cámara—, parecería que no existe tal derecho de veto. Sin embargo, es necesario aclararlo.

- c) Otro problema relevante lo constituye el llamado “veto de bolsillo” del presidente de la República, respecto de cualquier ley o decreto aprobados por el Congreso, que decida no promulgar ni publicar. Es necesario establecer una obligación expresa y un mecanismo de salida, para el caso en que el presidente decidiera guardar un proyecto en el cajón.
- d) También relacionada con este tema, está la facultad reglamentaria del Ejecutivo, de la que ya hemos hecho mención.

Por su parte, el título cuarto de la Constitución —dedicado al régimen de responsabilidad de los servidores públicos— plantea también algunos puntos de conflicto:

- 1) La declaración de procedencia en contra de los servidores públicos por responsabilidad penal, prevista en el artículo 111, así como el procedimiento de juicio político padecen la deficiencia estructural de obligar a los servidores públicos a la indefensión. Debería revisarse la posibilidad de admitir el juicio de amparo por violaciones al procedimiento constitucional y legal.
- 2) Como ya mencionamos, las causales de procesamiento penal del presidente de la República que establece el artículo 108 carecen de claridad y no disponen una responsabilidad por violaciones graves a la Constitución.

En otro orden de ideas, existen problemas relevantes respecto a:

La aprobación de los nombramientos del procurador, empleados superiores de hacienda, y otros actos de acuerdo legislativo, previstos en su mayoría en los artículos 76 y 102.

La acreditación de los tratados internacionales y su jerarquía, regulados por los artículos 76, fracción I, 89, fracción X y 133.

El uso de mecanismos de intervención federal respecto de algún estado por parte del Senado de la República, previstos por las fracciones V y VI del artículo 76 y relacionadas también con las facultades del presidente de la República. Algo semejante ocurre con la remoción del jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Finalmente, las situaciones de emergencia requieren un rediseño y revisión integral:

La aprobación de las bases para que el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos durante alguna emergencia.

Las llamadas facultades extraordinarias para legislar del presidente que prevén los artículos 29 y 131; y

El procedimiento para la suspensión de garantías individuales y los vacíos legales sobre la ley de prevenciones generales, las facultades extraordinarias del presidente y las autorizaciones que al efecto debe expedir el Congreso, también reguladas por el artículo 29.

Estos son algunos de los puntos más visibles que generan o pueden generar tensión en la relación del presidente con el Congreso. En algunos casos, se trata de escenarios de extrema gravedad que podrían poner en juicio la estabilidad política del sistema en su conjunto. En otros, simplemente nos enfrentamos a deficiencias normativas o faltas de claridad que pueden generar controversias evitables e innecesarias.

En todo caso, pensar en un sistema de vinculación que propicie interacciones productivas y estables entre el Ejecutivo y el Legislativo, podría comenzar por implementar instituciones que fomentaran la formulación conjunta de propósitos y la asunción compartida de compromisos. Una reforma que contribuiría mucho en ese sentido sería al sistema de planeación para el desarrollo, contemplado en el artículo 26 constitucional, que actualmente sólo prevé una opinión no vinculativa del Congreso respecto del Plan Nacional de Desarrollo. Creo que deberíamos pensar seriamente en diseñar un nuevo esquema de planeación de Estado, que involucrara y vinculara a los tres poderes de la Unión en la construcción de una agenda compartida de diagnósticos, propósitos y metas programáticas. Esta podría ser una de las válvulas más eficaces para promover acuerdos de estado y visiones de largo plazo.

IV

La institucionalización de los resultados que arrojan las vinculaciones entre presidente y Congreso puede entenderse como el conjunto de mecanismos de salida que prevé el orden constitucional, frente a los distintos escenarios que puedan presentarse.

Existen básicamente tres grandes escenarios:

1. Que la vinculación responda a relaciones hegemónicas —con mayorías abrumadoras en el Congreso—, que puedan redundar en perjuicio de las minorías y sus derechos, o hasta en transgresiones del orden constitucional.
2. Que los nexos produzcan parálisis o enfrentamiento, lo cual en ciertos temas simplemente significa la preservación del *status quo* (inexistencia de reformas), pero en otros pueden generar rupturas y crisis constitucionales (cuando el proceso constitucional requiere un acuerdo para encontrar salidas).
3. O que las relaciones generen un círculo virtuoso de cooperación, control recíproco y reforma pactada. Este escenario es el único que la Constitución no debe contemplar, pues un buen diseño institucional no está pensado para la bonanza, sino para los problemas.

El diseño constitucional debe atender los problemas que pueden derivar de los dos primeros escenarios, con la consigna de preservar la supremacía de la Constitución y la estabilidad del orden político. ¿Cómo es esto posible? En primer lugar, lo importante es tener claridad sobre lo que en verdad significa que la Constitución se cumpla: ¿quiere decir que sus normas siempre se observen, o significa que cuando no se observen existan mecanismos constitucionales para resolver el problema? La mayoría absoluta de la doctrina constitucional contemporánea se inclina por la segunda opción. Una buena Constitución no es aquella que todos observan. Por el contrario, es la que contiene procesos, reglas y principios que permitan preservar su supremacía y repara las transgresiones dentro de un marco de orden e institucionalidad. Una buena Constitución, parafraseando a Karl Popper, está pensada para minimizar el daño que pueda ocasionar un loco o unos locos al frente del Estado.

En esa perspectiva, cuando las relaciones Ejecutivo-Legislativo se rigen por la hegemonía y el dominio y la influencia dominante del primero sobre el segundo, es necesario contar con instrumentos de protección contra el abuso mayoritarista. Esto implica, en nuestro caso, fortalecer nuestro sistema de justicia constitucional, ampliándolo en ciertos casos, y afianzando la absoluta independencia del Poder Judicial.

Por otra parte, cuando las relaciones degeneran en parálisis o enfrentamientos, la Constitución debe prever dos tipos de instrumentos: en primera instancia, cauces institucionales de solución de conflictos —como son las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad—. Esto implica, en el caso mexicano, revisar el artículo 105 constitucional y su ley reglamentaria para afinar las normas relativas al proceso constitucional, a los sujetos legitimados para acceder a dicha jurisdicción, y a los efectos de las resoluciones del tribunal constitucional. Hoy en día, por ejemplo, la Constitución no contempla salida alguna al conflicto constitucional que pueda suscitarse entre una y otra Cámara del Congreso; ni otorga legitimación activa para que los organismos públicos autónomos acudan al proceso constitucional. Se trata, en suma, de otorgarle plenitud a la jurisdicción constitucional, para así contar con un sistema hermético de solución de conflictos entre órganos y poderes.

En segundo plano, el escenario de parálisis puede, en ciertos casos como la aprobación de los paquetes fiscal y presupuestario, generar crisis constitucionales y económicas de la mayor envergadura. Para evitarlas, la Constitución debe disponer los cursos de acción y contener algunas normas supletorias del acuerdo. La reconducción es un tema complejo, pues introduce incentivos que cambian radicalmente los juegos de cooperación o conflicto entre el Ejecutivo y el Legislativo. Sería deseable, en esa medida, buscar un equilibrio entre una Constitución que contenga incentivos para el acuerdo, y una que prevenga o solucione en la misma medida la ausencia del mismo.

Estos son algunos elementos que podrían orientar o conducir una reflexión de fondo sobre la relación Ejecutivo-Legislativo. En todo caso, creo que lo prioritario para México en nuestros días es dejar atrás los mitos y las inercias del discurso de la transición, para entrar de lleno al aterrizaje concreto de la transición política en nuevas normas e instituciones. Todas las que sean realmente necesarias. Pero el cambio por el cambio no nos llevará a ningún lado. Menos aún, lo harán reformas aisladas y sensacionalistas, pensadas para su anuncio público y no para su funcionalidad.

Todos los estudiosos del derecho constitucional, estoy segura, compartirán la idea de la Constitución como un sistema, como un entramado orgánico e integral que debemos abordar más allá de las co-

yunturas y los intereses inmediatistas. Tenemos por delante un reto de la mayor envergadura, que no se trata del cambio, sino de la gobernabilidad democrática. Creo firmemente que podemos lograrla, preservando el aprendizaje histórico de la nación, defendiendo y actualizando nuestras decisiones políticas fundamentales, cimentando las bases de un sistema de gobierno presidencial que conviva productiva y respetuosamente con un sistema de partidos plural y representativo, y emprendiendo las reformas de ajuste a nuestro sistema institucional que le aseguren a los mexicanos una de sus principales aspiraciones: que la democracia perdure, se consolide y, sobre todo, que funcione y resuelva problemas.