

REFORMAS IMPOSTERGABLES*

Emilio CHUAYFFET CHEMOR

Más que hablar sobre gobernabilidad, me referiré a los detalles. Mi intervención será más que sobre la agenda, sobre el método para llevarla a cabo. Fue la experiencia de la reforma política de 1996. Tardamos muchos meses en encontrar el método, y una vez logrado la reforma fue posible en un plazo realmente corto.

En este sentido, en materia del método, lo primero que hay que distinguir es la reforma ideal de la reforma posible. Hay que buscar siempre la reforma posible, la que en las circunstancias actuales permita, a un tiempo, el cambio sin paralizar el sistema.

Es muy frecuente, cuando se quiere reformar un sistema político, caer en uno de dos vicios: el de la fuga al futuro, diciendo que como la reforma ideal no se puede llevar a cabo, la responsabilidad para acometerla se deja para un mejor momento, por lo que no se hace nada; o el otro vicio, tan grave o más que el primero, es el de la ingenuidad, pensando que dando rienda suelta a la creatividad y a la imaginación uno puede, sin tomar en cuenta las condiciones del sistema que se pretende reformar, transformarlo.

Dos grandes especialistas en materia electoral, Zovatto y Nohlen, han señalado, también Manuel Bartlett, aunque de otra manera, que toda reforma que implique rediseño institucional tiene que estar basada en el marco de un institucionalismo contextualizado; es decir, tiene que tomar en cuenta las condiciones reales actuales del sistema a cambiar. Si no se conoce el proceso de desarrollo histórico de esas instituciones y las condiciones generales, el entorno, como dijo Manuel Bartlett, es prácticamente muy complicado alcanzar resultados exitosos.

* Versión estenográfica.

Por eso, con absoluta sinceridad, creo que las reformas más próximas, en el orden de las reformas posibles, pueden darse en tres áreas: la electoral, la reforma del Congreso mexicano y en materia de federalismo.

Primero, la reforma que necesitamos en México en materia electoral, en mi opinión, no es fundacional, es meramente una reforma para perfeccionar o afinar un andamiaje político electoral que ya existe y que, en términos generales, ha pasado la prueba, pero que necesita un ajuste de detalle para superar deficiencias.

Así, se vuelven objeto de la reforma electoral próxima la regulación de las precampañas, el perfeccionamiento de las normas sobre la equidad en la competencia —dicho toluqueña y no poblamente: el dinero—; el mejoramiento de las reglas sobre el papel de los medios de comunicación en los procesos electorales y, finalmente, resolver en definitiva la cuestión del voto de los mexicanos en el extranjero.

En cuanto al Congreso, segundo plano de las reformas, hay mucho por hacer. Antes de pensar incluso en cambiar el sistema de gobierno, debemos darle a éste, al actual, la oportunidad de la plenitud de su desarrollo, completándolo.

El gobierno ha descansado en el Ejecutivo durante más de setenta años, sigue descansando en él hasta el día de hoy, y el fortalecimiento del Congreso todos los días encuentra obstáculos en beneficio del Ejecutivo Federal, que ha sido el gran legislador durante la mayor parte de nuestra historia.

La parte esencial del procedimiento legislativo es el trabajo en comisiones, y las comisiones, tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado, ni cuentan con espacios físicos ni con tecnología adecuada ni con un cuerpo de asesores para los dictámenes ni mucho menos con el poder que debieran tener para tomar decisiones que ya no le debería interesar al Pleno adoptarlas, y para hacer comparecer a particulares, como en otros Parlamentos del mundo, para mejor informarse antes de emitir dictámenes.

Ésta es una reforma impostergable; ésta —que haga del trabajo en comisiones el centro del trabajo legislativo— puede cambiar en buena medida la eficacia de la democracia mexicana y el papel de los dos poderes políticos, hecha excepción del Judicial, en el concurso que deben tener para resolver los problemas del país.

Vinculado con el problema de las comisiones, hay un fantasma que se nos aparece todos los días en la Cámara, y seguramente en el Senado,

se llama “la congeladora”, que es la mejor manera de no hacer el trabajo, recibir una iniciativa y mandarla a dormir el sueño de los justos sin que haya obligación de dictaminarla ni que exista en modo alguno un plazo para conocer en Pleno la opinión de las comisiones que se abocan al conocimiento de dicha iniciativa.

El Congreso mexicano debería tener dos reglas: el de la caducidad, como existe en materia procesal ante el Poder Judicial; cuando se pierde el propio impulso procesal de una promoción o de una instancia, pasa al archivo. Creo que en el Congreso debiéramos adoptar esa figura. Y en relación con las iniciativas que siguen teniendo vida y despiertan interés, tendríamos que legislar sobre los plazos obligatorios para la rendición de dictámenes.

Hay materias muy técnicas. Seguramente tres meses no serían suficientes para dictaminar algunas de ellas, o el plazo que se adopte, pero en ese caso habría válvulas para que la Junta de Coordinación Política, la mesa directiva, pudiera establecer plazos en adición para resolver; pero siempre concluyendo con un dictamen, positivo o negativo, que debe ser sometido al Pleno.

En el futuro inmediato, para agilizar el trabajo de las comisiones puede pensarse en alguna figura como la del *omnibus bill*, que constituye una herramienta parlamentaria estadounidense que combina todas las iniciativas y disposiciones de distintos temas y proyectos de ley para fusionarlos en una sola iniciativa multitemática de gran amplitud.

En el mismo terreno del fortalecimiento hay una realidad, se nos ha venido apareciendo y crece todos los días: el cabildeo. Es tan importante en otros países que ya se le llama a los cabilderos la tercera cámara; hay que regularlo, hay que expedir una ley para que la opacidad en ese terreno no exista, para que las gestiones que hacen los grupos interesados en tal o cual iniciativa se transparenten y formen parte, porque lo forman, del quehacer legislativo.

Vale la pena recordar que una regla de oro señala que para un país es mejor legislar de manera preventiva que curativa, de esta suerte los fenómenos no se desbordan ni desbordan el derecho o la eficacia de las instituciones políticas.

En suma, el Congreso requiere tres urgentes reformas:

- 1) *La orgánica*, para que haya un servicio civil real, ya que el que existe no lo es. La Ley Orgánica de 1997, producto de un pacto

emergente entre las fuerzas que por primera vez fueron mayoritarias en su conjunto frente al partido en el gobierno, diseñó una ley que en la práctica opera el “cuatismo” para la designación de funcionarios administrativos.

A ti PRI te toca la Secretaría General, a ti PRD te toca la Secretaría Parlamentaria, a usted le toca la Secretaría de Administración. Eso no puede servir de base para un servicio civil en materia legislativa.

Hay ejemplos exitosos en México, sí los hay. Por ejemplo, en el Instituto Federal Electoral hay un servicio civil que más o menos ha sido respetado durante diez o doce años de existencia de la institución.

- 2) *La funcional*. La Ley Orgánica de 1997 desarrolló la parte orgánica, pero no la de los procedimientos. Se dijo que el reglamento estaba para regularlos; el reglamento es de los años treinta, pero cuidado, es un reglamento que en los años treinta remodeló o remozó el reglamento vigente en 1890. Entonces nos manejamos con reglas del siglo XIX y tenemos todavía esas monstruosidades de primera y segunda lectura, quórum de votación y quórum de votación. Tenemos toda esa larga retahíla de puntos de acuerdo.

Todavía tenemos que autorizar condecoraciones en el Pleno cuando esto podrían hacerlo las comisiones, con la finalidad de despejar al Pleno para que esté se aboque al debate de los grandes temas que se condensan en las iniciativas que se presentan.

- 3) *La reforma relativa al Congreso* sería en cuanto a la reasignación de funciones. Ya lo dijo Bartlett: que el Congreso tenga mayores facultades, sobre todo en materia de control. Esto es realmente importante.

Recibidas nuevas facultades, desdoblar las existentes y las nuevas incorporarlas entre las comisiones y el Pleno para que así el trabajo legislativo verdaderamente haga del Congreso un poder instalado en la centralidad política del país.

Dos reflexiones más para terminar.

En materia de federalismo, una vez más, los que somos partidarios de un pacto rediseñado con facultades, funciones, e incluso potestades tributarias, nos quedamos vestidos y alborotados.

La Convención Nacional Hacendaria fue convocada para diseñar un nuevo pacto fiscal federal, y de eso no habla el gobierno. No está en las doce prioridades que nos comentó el presidente Fox, nada que tenga que ver con el fortalecimiento a los otros dos niveles de gobierno.

Se nos dan cifras por parte de Hacienda, que es la verdadera mesa de negociación con la que hay que entenderse, diciendo que hoy el 53% del ingreso se reparte a las entidades federativas del país, y si uno se come la cifra dice: qué barbaridad, cómo hemos progresado. Nada más que de ese 53%, el 72% es etiquetado. En consecuencia, la facultad de decisión en materia de gasto sigue siendo central.

Creo que es muy importante seguir aspirando a la luz de la experiencia, y es una regla muy “boba”, si ustedes quieren; hay que reasignar funciones y consecuentemente potestades tributarias.

Tenemos setenta años con este pacto federal remodelado por la Constitución de 1917, ya debemos saber qué es lo que hace mejor el municipio, qué hace mejor cada estado, y qué hace mejor la federación. Con base en la experiencia (aquí sí la experiencia puede ser complementaria, pero no sustituir la experiencia mexicana, el federalismo mexicano se decidió a la mexicana) reasignar funciones.

Para finalizar, deseo hacer una última reflexión, que para mí es muy importante. No la vayan a considerar cursi, porque siento que el verdadero problema de toda reforma está ahí: ninguna reforma, ni siquiera la de formas posibles, las que se hacen con audacia y sensatez pensando en el contexto, puede sustentarse sólo en el acuerdo de los actores o en la ley renovada.

No hay reforma que tenga éxito sin cultura política, porque si la reforma tiene eficacia se corre el riesgo, por el desconocimiento de la misma o la práctica en contrario en muchas conductas dentro de la sociedad, de pervertir, diluir o disminuir los avances que con la reforma se pretendieron.

Son muchas las vías para lograr la educación política en México. Son muchos los maestros formales y no formales que inciden en la educación cívica de nuestra población. Apunto sólo una de ellas, porque me parece que es sobre la que podríamos incidir más directamente: la recuperación del civismo, que ha sido postergado en peso y en contenidos en la estructura curricular del sistema educativo mexicano.

Sin educación política, la democracia se vuelve sorteo.