

Reforma del Estado y régimen político en México

Arturo Núñez Jiménez*

Doctrinariamente puede sintetizarse que las dificultades actuales de la forma de gobierno en México se expresan en un presidencialismo con multipartidismo, en el cual las diferencias no se procesan productivamente, lo que, a su vez, puede desembocar en situaciones de ingobernabilidad y en una simulación democrática caracterizada por la ineficacia para reportar resultados tangibles para la comunidad nacional en términos de bienestar social. Ante esta situación, es que las fuerzas políticas han vuelto a revisar el inventario de opciones disponibles –parlamentarismo, presidencialismo y semipresidencialismo– a las que se puede echar mano para superar los problemas prevaletantes en el sistema mexicano de gobierno. Éste es en esencia el debate de las propuestas en torno al punto número uno del temario de la Ley para la Reforma del Estado.

Es sabido que, en el ámbito de las ciencias sociales, cada concepto y categoría de análisis tiene múltiples significados. Si bien la ambigüedad de las palabras ofrece ventajas para el desarrollo del pensamiento teórico, el riesgo frecuente consiste en que, cual nueva Torre de Babel, no haya posibilidad alguna de entendimiento racional al carecerse de un lenguaje común, así sea establecido convencionalmente.

Tratándose de la política, la dificultad es mayor: a la diversidad de concepciones, de escuelas y expresiones de esta disciplina como ciencia y filosofía, se adicionan los problemas que representa la lucha política práctica

con toda su carga de valoraciones, intereses y formas concretas de manifestarse.

Es en tal sentido que la noción Reforma de Estado tiene también variadas acepciones, al punto de que se le convierte en continente omnicomprendivo, con tantos contenidos que puede referirse a casi cualquier cosa, en demérito del rigor en el uso del término, no sólo en sus alcances científicos o aun como ejercicio de diletantes, sino también y sobre todo, de su utilidad práctica.

Identificada originalmente con la embestida neoliberal en contra del Estado de Bienestar de corte keynesiano, la Reforma del Estado tiene hoy en México alcances que trascienden

lo económico para, sin ignorarlo, adentrarse en las transformaciones políticas y sociales que obligan a la puesta al día del entramado institucional del país, especialmente el que requiere de reformas y adiciones a la Constitución General de la República.

Si bien la Ley para la Reforma del Estado, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de abril del presente año de 2007, elude definirla, establece en cambio cinco temas sobre los cuales “...deberán pronunciarse obligatoriamente el Poder Legislativo, los Grupos Parlamentarios y los Partidos Políticos Nacionales”. De esta forma, el sentido y los alcances de la Reforma a emprender del Estado mexicano ha quedado acotada a los

* Senador de la República.

siguientes ámbitos: 1) Régimen de Estado y Gobierno; 2) Democracia y Sistema Electoral; 3) Federalismo; 4) Reforma del Poder Judicial; y 5) Garantías Sociales.

Debe mencionarse que la Ley advierte que este temario no es limitativo y que pueden surgir "...otros temas de interés, inherentes a la Reforma del Estado..." que podrán abordarse con la misma metodología de los cinco referidos y sujetos a dos condiciones: de que primero se concluyan aquéllos y de que se esté en posibilidad de desahogarlos durante el período de vigencia de este propio ordenamiento.

Independientemente de que la Ley para la Reforma del Estado contiene algunos elementos distintivos de la literatura del absurdo —que en México sería literatura costumbrista, al decir del inolvidable Manuel Buendía—, por aquello de que emplaza a los legisladores a legislar, son de rescatarse de ella varias aportaciones relevantes, ante una transición estancada y con graves riesgos de regresión autoritaria en la que la democracia devenga plutocracia (cuando sobre el poder del pueblo se ponga el poder del dinero).

Y es que, además del temario, la Ley establece una instancia de negociación y construcción de acuerdos que reivindica tal condición para el Poder Legislativo, del cual es una de sus vocaciones por excelencia como reflejo de la pluralidad política y social de la nación; una metodología a seguir, que incluye la consulta pública y la redacción de acuerdos; y un calendario sumamente ambicioso que busca culminar todo el proceso en el plazo de un año.

Ante las dudas sobre los doce meses previstos, es necesario aquí recordar a Max Weber, cuando refirió que sólo luchando por lo imposible se logra lo posible. Con todo, a mi entender, tan importante como el número de temas y reformas que sea factible sacar adelante, lo es poner en movimiento un circuito virtuoso de entendimientos que permita a la clase política mexicana salir del pasmo en que la dejaron seis años de falta de voluntad e incapacidad para concretar las reformas que México necesita y la sociedad merece.

En este ensayo me circunscribiré a desarrollar el primer tema considerado por la Ley para la Reforma del Estado, expresado en términos de Régimen de Estado y Gobierno. Lo primero que debe decirse en relación con el mismo, es que en su denominación prevaleció la confusión conceptual que mencioné al inicio. En la teoría política, ni en ningún diccionario sobre la materia, se registra un concepto tal. De nueva cuenta, el rigor conceptual no es asunto de diletancia y sí condición necesaria para saber bien a bien en dónde estamos parados y a dónde queremos ir.

Visto desde la ciencia política o el derecho, lo que hay conceptualmente son formas de Estado y formas de go-

bierno. Y aunque las tipologías respectivas han evolucionado en el tiempo, las clasificaciones contemporáneas postulan básicamente dos formas de Estados: el federal y el unitario.

En el primero coexisten dos órdenes jurídico-políticos, el de la federación y el de las entidades federadas que la integran, sin que exista relación alguna de jerarquía entre ellas; en todo caso, las entidades federativas son autónomas en todo lo que concierne a su régimen interior, siempre que no se oponga a las disposiciones constitucionales de la República. Una diferencia relevante consiste en que las normas federales se hallan vigentes en todo el territorio nacional y las normas estatales sólo tienen como ámbito espacial de validez el territorio específico del estado que las instituye.

En el segundo caso, el del Estado unitario, se tiene un único orden jurídico-político que rige en todo el territorio del país que está organizado de esta manera.

Para ir delimitando el primer tema de la Reforma del Estado es necesario evitar falsos debates. Es tal la carta de naturalización y el arraigo que tiene entre los mexicanos el federalismo como forma de organización estatal, que ninguna fuerza política relevante se ha pronunciado en el debate de nuestros días por reemplazarlo por la forma unitaria del Estado.

Independientemente del debate sobre el origen del federalismo mexicano, sea para los que sostienen que resultó de la imitación extralógica del federalismo americano o para quienes consideran que surgió de las realidades propias del país al punto que de no haberlo creado el genio del pueblo estadounidense lo hubiese hecho el del pueblo mexicano, lo cierto es que esta forma de Estado se arraigó entre nosotros por derecho propio al prevalecer sobre las pretensiones conservadoras del siglo XIX de adoptar una república centralista.

Tanto hicieron suyo el federalismo los mexicanos que, durante el Congreso Constituyente de 1916-1917, no fue objeto de mayor debate —junto con las otras decisiones políticas fundamentales contenidas en la expresión del actual artículo 40 constitucional, en el sentido de que "es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática y federal..."—, como no fuera el del nombre oficial del Estado al optar por el de Estados Unidos Mexicanos sobre el de República Mexicana.

En relación con el tema del federalismo —que es otro de los previstos en la legislación que se viene comentando—, la deliberación actual se halla centrada en 'federalizar' materias en el ámbito normativo en el sentido de descen-

tralizar un mayor número de facultades y más recursos desde el Gobierno Federal hacia los Estados y los municipios. Vale recordar aquí que en la etapa inmediata posterior a la entrada en vigor de la Constitución de 1917, 'federalizar' era centralizar competencias en el Gobierno Federal, como condición obligada para darle viabilidad a la consolidación del Estado nacional de los mexicanos.

No estando pues a debate la forma federal del Estado en México, como no sea para fortalecer a los gobiernos estatales y municipales, en contrapartida sí lo está la forma de gobierno, cuya reforma es de enorme trascendencia para culminar la transición política del país con la instauración y consolidación de un nuevo régimen político.

He aquí otro concepto que no tiene significado unívoco. En su connotación inicial, régimen político hacía referencia precisamente a la forma de gobierno; en las modernas teorías sobre el cambio político, y especialmente en el que se concreta en la transición como el periodo de tiempo en que se evoluciona de un régimen político a otro, el término tiene que ver, al decir de Lucio Levi en el Diccionario de Política dirigido por Norberto Bobbio y Nicola Matteucci, con "...el conjunto de las instituciones que regulan la lucha por el poder y el ejercicio del poder y de los valores que animan tales instituciones".

En esta segunda acepción el régimen político se concreta en la calidad de las reglas electorales y de gobierno, distinguiéndose básicamente entre regímenes totalitarios y democráticos, clasificación a la cual, como es sabido, Juan Linz adicionó en los años sesenta del siglo pasado la de los regímenes autoritarios, que caracteriza a los que no podrían encuadrarse fácilmente en aquella dicotomía. Es en este sentido que México ha dejado atrás un régimen autoritario para adentrarse en la instauración de un régimen democrático.

En tanto régimen político como forma de gobierno, históricamente han existido también diversas tipologías; sin embargo, las modalidades modernas se sustentan fundamentalmente en el modo como se relacionan los poderes Legislativo y Ejecutivo, en lo que concierne a la elección de sus titulares y a la distribución de sus respectivas facultades. A partir de estos criterios la doctrina habla básicamente de la forma de gobierno parlamentario y de la forma de gobierno presidencial.

En la forma parlamentaria la designación del jefe de gobierno —entendido como Poder Ejecutivo— y de su equipo de trabajo, corresponde precisamente al Parlamento o Poder Legislativo ante el cual son responsables, razón por la cual puede incluso decretar su caída a través de la denominada moción de censura. A su vez, en determinadas cir-

cunstancias, el gobierno como Poder Ejecutivo está facultado para promover la disolución del Parlamento. Esta estructuración presupone que para formar gobierno debe existir previamente en el Parlamento una mayoría que lo sustente, sea unipartidista o coaligada según lo obliguen los resultados electorales; asimismo, el período de ejercicio del poder no es fijo, ya que está sujeto a que se mantenga la mayoría que hace posible la formación y el funcionamiento del gobierno. La crisis entre poderes se resuelve con la caída del gobierno y la convocatoria a nuevas elecciones. En el régimen parlamentario las jefaturas del Estado y del gobierno recaen en personas distintas, tanto en las monarquías como en las repúblicas.

Por lo que atañe a la forma presidencial de gobierno, la designación de quien es a la vez Jefe del Estado y Jefe del gobierno —el Presidente— se hace directamente por sufragio universal de la ciudadanía sin que intervenga el Poder Legislativo, como no sea en algunos países en que tiene a su cargo determinar en segunda ronda quién será Presidente si ninguno de los candidatos obtuvo una cierta mayoría requerida para ser reconocido como tal en la primera vuelta, o calificar la validez de la elección presidencial. El hecho de que los titulares de los Poderes Ejecutivo y Legislativo sean elegidos por separado, se traduce en la posibilidad de los gobiernos divididos, o compartidos les llaman otros, en los que la mayoría partidista que conquista la presidencia no se corresponde con la mayoría prevaleciente en el Parlamento o Congreso. Esta arquitectura institucional, aunada a la existencia de períodos fijos para el ejercicio de las facultades del Presidente y del Parlamento o Congreso, impide la solución de la crisis derivada del enfrentamiento o no colaboración entre ambos poderes públicos, de no construirse mayorías coaligadas para la toma de decisiones. En este régimen el Presidente tiene la atribución de nombrar y remover libremente a sus colaboradores, quienes no son responsables ante el Legislativo.

Si bien se reconoce que la parlamentaria y la presidencial son las formas de gobierno por excelencia, a partir de 1970 se propuso llamar semipresidenciales a aquellos gobiernos en los cuales —según los caracteriza Maurice Duverger— "el Jefe de Estado se elige por sufragio universal directo y posee ciertos poderes que sobrepasan a los de un Jefe de Estado parlamentario normal. Sin embargo, el gobierno se confía a un gabinete formado por un primer ministro y por ministros que pueden ser derribados por el voto del Parlamento". En algunos casos, el Presidente puede cesar al primer ministro, por lo que éste requiere de la confianza tanto del Jefe de Estado como del Parlamento.

El signo distintivo del semipresidencialismo consiste en una estructura de autoridad dual, en la cual el Presidente comparte el poder con el primer ministro. Por ello Giovanni Sartori hace ver que en una situación de gobierno dividido, en el presidencialismo el conflicto institucional se dá entre el Presidente y el Congreso mientras que en el semipresidencialismo el conflicto es entre el Presidente y el primer ministro apoyado por el Parlamento.

La Quinta República francesa es considerada el ejemplo más representativo de gobierno semipresidencial. En ese país, cuando se ha tenido mayorías distintas en el Ejecutivo y en el Legislativo, dado que el Presidente debe designar un primer ministro afín a la mayoría parlamentaria, se ha hablado de la 'cohabitación' para describir el hecho de que el Presidente es de un partido y el primer ministro de otro; cuando el partido que ganó la presidencia tiene mayoría en la Asamblea Nacional francesa, el primer ministro es del mismo partido que el Presidente.

Es por ello que Duverger describe al gobierno semipresidencial como una alternación entre el presidencialismo —con preponderancia del Presidente—, precisamente cuando coinciden las mayorías presidencial y parlamentaria, y el parlamentarismo, —con preponderancia del primer ministro— cuando dichas mayorías no coinciden. Otros autores no aceptan esta interpretación sobre la mecánica operativa del semipresidencialismo, al que consideran como un auténtico sistema mixto con características propias.

En México, aún cuando todavía en algunos ámbitos académicos y en el mismo debate político se duda si realmente hubo transición a la democracia, es indispensable reivindicar que así fue, en virtud de los cambios registrados en los sistemas electoral, de partidos y de gobierno, aunque hasta ahora sea una transición inconclusa, en la cual si bien se ha agotado ya lo que se identifica como el 'antiguo régimen' —el de la Revolución Mexicana—, aún no se ha instaurado ni mucho menos consolidado un régimen político democrático. Es ésta una asignatura pendiente en la agenda política nacional.

En el ámbito del sistema electoral, México transitó progresivamente de fórmulas exclusivamente mayoritarias a fórmulas mixtas que combinan los principios de mayoría relativa y de representación proporcional en la integración de los órganos de la representación nacional. Cual variable independiente, el cambio en el sistema electoral tuvo consecuencias en la transformación del sistema de partidos, al pasar de uno con un partido hegemónico (el que gana la gran mayoría de las elecciones durante un período prolongado de tiempo, según la tipología sartoriana) a un sistema competitivo plural con tendencia al tripartidismo.

Los cambios acumulados en los sistemas electoral y de partidos han influido a su vez en los cambios en el sistema de gobierno, donde paulatinamente se ha dejado atrás un presidencialismo exacerbado avanzando hacia la configuración de un presidencialismo acotado. Según expresión, a la vez sintetizadora y clarificadora sobre la situación nacional, el propio Giovanni Sartori ha dicho que México pasó del hiper presidente al hipo presidente.

El 2 de julio del año 2000, al decidir electoralmente los mexicanos la alternancia en el Poder Ejecutivo Federal después de 71 años de dominio del Partido Revolucionario Institucional y sus antecesores, así como la integración de las cámaras de diputados y de senadores al Congreso de la Unión sin mayorías absolutas preconstituidas, se agotó un régimen político y el país empezó a vivir una etapa abierta a grandes oportunidades para el avance democrático, pero también a grandes riesgos representados por la parálisis, el estancamiento y la posibilidad de una regresión autoritaria.

Recordemos con Maurice Duverger que "la separación de poderes depende, de una parte, del diseño constitucional que exista, pero de otra, y más importante, de la correlación de fuerzas que hay en el parlamento", y hace ver que un cambio en dicha correlación —que es el caso actual de México, acoto yo— "... puede ser tanto o más importante para un cambio de régimen político, que reformas constitucionales".

En tal sentido resulta entendible que si un mismo partido ocupa la titularidad del Poder Ejecutivo Federal y la mayoría de las posiciones en ambas cámaras del Poder Legislativo, se privilegie la colaboración entre ambos poderes, en ocasiones casi al punto de que se borre la frontera entre ellos, porque sus titulares postulan y comparten un mismo proyecto. En contrapartida, cuando no coinciden el partido que ocupa la presidencia y el que tiene mayoría absoluta en el Congreso, o si ninguno la tiene, el conjunto o una parte de las fuerzas de oposición pueden darle mayor énfasis a la separación que a la colaboración entre los poderes públicos.

Lo ocurrido en el país durante el sexenio 2000-2006 puso a México en situación más cerca de la parálisis en la relación Ejecutivo-Legislativo y del estancamiento en el desarrollo nacional que de la posibilidad de avance real en la construcción democrática. Ello se ha debido a que los actores políticos no han estado a la altura de las circunstancias para instaurar y consolidar un nuevo régimen político, aunque la mayor responsabilidad ha estado a cargo de quienes detentan el poder del Gobierno Federal.

El riesgo de la regresión autoritaria se concretó en mayor medida el año pasado durante el desarrollo del proceso electoral y su desenlace, cuando quedó claro que el dinero tiende a desplazar al poder del pueblo, habida cuenta del déficit de ciudadanía que reporta la brutal desigualdad social prevalecte, y de la interferencia de los poderes fácticos asociados a las estructuras económicas de corte monopólico que se han venido constituyendo en el país. Es por ello que también se requiere una reforma electoral profunda.

Doctrinariamente puede sintetizarse que las dificultades actuales de la forma de gobierno en México se expresan en un presidencialismo con multipartidismo, en el cual las diferencias no se procesan productivamente, lo que, a su vez puede desembocar en situaciones de ingobernabilidad y en una simulación democrática caracterizada por la ineficacia para reportar resultados tangibles para la comunidad nacional en términos de bienestar social.

Ante esta situación es que las fuerzas políticas han vuelto a revisar el inventario de opciones disponibles —parlamentarismo, presidencialismo y semipresidencialismo— de las que se puede echar mano para superar los problemas prevalectes en el sistema mexicano de gobierno. Este es en esencia el debate de las propuestas en torno al punto número uno del temario de la Ley para la Reforma del Estado.

Los planteamientos formulados hasta ahora permiten advertir que parlamentarismo y semipresidencialismo no están entre las posibilidades reales consideradas prioritariamente por los partidos políticos nacionales. Las principales propuestas se centran en lo que Dieter Nohlen ha denominado “presidencialismo renovado” en los casos de otros países latinoamericanos.

De lo que se trata básicamente es de incorporar a la forma de gobierno presidencial, profundamente arraigada en la historia y la cultura mexicanas, diversas instituciones y prácticas parlamentarizadas, que van de la adopción del “gobierno de gabinete” al fortalecimiento del Poder Legislativo mediante medidas tales como la aprobación de los nombramientos de los secretarios de Estado.

Sin pretender abordar aquí en forma exhaustiva el debate sobre este asunto trascendente para la vida nacional, sí refiero algunos de sus aspectos fundamentales.

Diego Valadés es quien ha contribuido en mayor medida a difundir las características esenciales del “gobierno de gabinete”, en donde el Presidente de la República designa un jefe de gabinete cuyas funciones esenciales consistirían en la coordinación del propio gabinete presidencial y la

interlocución con el Congreso de la Unión. Para avanzar desde la designación de este funcionario en la construcción de un circuito de entendimientos y acuerdos entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo, Valadés propone que una de las cámaras —preferentemente la de Senadores— ratifique tal nombramiento.

Jorge Carpizo y otros autores han expresado objeciones al gobierno de gabinete, sosteniendo, entre otros argumentos, que “los secretarios de Estado no deben tener dos jefes, sólo uno, el Presidente, quien designa al coordinador del gabinete con objetivos muy precisos. Generalmente no conlleva a buenos resultados la existencia de dos jefes, quienes pueden incluso llegar a discrepar”.

En contrapartida, Carpizo se cuenta entre quienes proponen que el Senado debe ratificar los principales o todos los nombramientos del gabinete presidencial, lo que puede contribuir adicionalmente a la conformación de mejores equipos de colaboradores directos del Presidente de la República, a la puesta en marcha de una dinámica de colaboración entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo, sin las desventajas de la designación de un jefe de gabinete.

De ninguna manera estas propuestas agotan la riqueza del debate en torno al nuevo régimen político para México. Por la dimensión del trabajo solicitado no es posible abordarlas todas aquí. Baste mencionar que muchas se centran en fortalecer a cada uno de los tres Poderes de la Unión y replantear las modalidades de las relaciones entre ellos.

Otros planteamientos buscan generar mejores condiciones de gobernabilidad para el país desde el momento fundacional de designación de los titulares de los poderes públicos que tiene su origen en las elecciones. Tales son, entre otros, los casos de la segunda vuelta para la elección presidencial, el redimensionamiento de las cámaras legislativas, las reformas de los sistemas electorales para privilegiar más bien sea el principio de mayoría o el de proporcionalidad en la integración de los órganos representativos y la reelección de los legisladores.

Las instituciones de la democracia semidirecta —sobre todo, referéndum y plebiscito—, como complemento de la condición representativa de la República, también se han venido proponiendo para México desde hace ya muchos años, las cuales, además de alentar la participación ciudadana en torno a decisiones fundamentales, podrían servir asimismo para destrabar conflictos graves entre los poderes de la Unión, lo que entraña tanto riesgos como oportunidades.

Si se considera que el país ha tenido básicamente a lo largo de su vida independiente tres regímenes políticos —el del liberalismo, el del Porfiriato y el de la Revolución Mexicana— se apreciará lo trascendental que serán para el país las decisiones que se tomen para configurar el nuevo régimen político democrático en tanto forma de gobierno.

Coincidiendo con Sartori en el sentido de que “... difícil será que tengamos buenos gobiernos sin buenos instrumentos de gobierno”, también es menester advertir que la ingeniería constitucional y los diseños institucionales tienen límites claros en las realidades nacionales en las que se pretende incidir con reformas constitucionales de gran calado.

No se deben sobreestimar las dificultades de los diseños institucionales rebasados por el cambio, en relación con las actitudes y los comportamientos que reflejan la cultura política prevaleciente entre los actores que han de tomar las decisiones. Con frecuencia hay quienes responsabilizan de todos los problemas a esos diseños institucionales, sin considerar que con ellos el país avanzó hasta el punto en que nos encontramos hoy y, lo que es más grave, sin hacerse cargo de las responsabilidades propias en tér-

minos de voluntad y capacidad para asumir compromisos y cumplirlos.

Sin dejar de reconocer la necesidad objetiva de cambios institucionales, debemos cuidarnos de su promoción sin armonizarlos con la cultura política prevaleciente, ya que de otra manera estaríamos legislando para el “acátense pero no se cumpla” que tanto daño y simulación ha implicado desde la época colonial. Cambios institucionales y cambios en los comportamientos colectivos deben ir de la mano si queremos tener éxito en la Reforma del Estado mexicano. En tal sentido el gradualismo, más que una opción de estrategia adoptada deliberadamente, es una condición de realismo que se impone por sensatez para darle eficacia a las decisiones a adoptar.

En el marco del “institucionalismo contextualizado” que postula, Dieter Nohlen con frecuencia nos recuerda que “el contexto hace la diferencia” en cuestión de avances institucionales y contexto es historia, cultura, costumbres, prácticas, correlación de fuerzas y sistema de partidos, entre otros aspectos relevantes, los cuales no se pueden eludir si se quiere una reforma del Estado que sea a la vez viable y eficaz.



Universo Estudiantil
El portal académico de México

- artículos • noticias • resúmenes
- bibliografía • universidades
- actividades • foros

www.universoe.com