

¿Un nuevo régimen político? Entrevista con José Woldenberg

Debido a sus ocupaciones como director de la revista *Nexos*, el doctor José Woldenberg Karakowsky accedió a participar en este número expresando sus opiniones en entrevista, género poco habitual en *El Cotidiano*. Agradecemos su comprensión a los lectores y al maestro Woldenberg.

El doctor José Woldenberg recibió a los enviados de *El Cotidiano* en su oficina de la dirección de la revista *Nexos*. Formado en la cátedra, en la investigación y en los cubículos universitarios, Woldenberg, quien ha sido uno de los personajes centrales de la transición mexicana, por su destacado desempeño como Consejero Presidente del IFE, se desenvuelve con naturalidad en la sencillez de su despacho en la revista. Amable, accede a conversar sobre los temas que los principales partidos y los especialistas han puesto sobre la mesa, ahora que se discute la agenda de la Reforma del Estado. Sin rehuir ningún tema, transmite una visión realista que conjuga el conocimiento académico con el de la complicada praxis política en México. En su opinión, hay asuntos muy avanzados que tendrán menores obstáculos para desahogarse y otros que será más difícil acordar. Cita

como ejemplo lo electoral, en el que los partidos y sus grupos parlamentarios tienen diagnósticos claros y propuestas precisas. En otro extremo, el tema de las garantías sociales, que considera básico, presenta más dificultades porque, siendo el problema medular, es también en el que se concentran los mayores rezagos. Mientras el país ha hecho cambios en materia económica y ha avanzado en el camino democrático, no ha logrado lo mismo en la cuestión social, pues a la enorme desigualdad que siempre ha marcado a México, se agregan rezagos acumulados en los últimos veinte o veinticinco años. Por eso, afirma convencido, “México es un país que se nos está escindiendo en el terreno social”.

Sin embargo, Woldenberg se muestra optimista en cuanto a la posibilidad de que las principales fuerzas políticas logren acuerdos que aseguren gobernabilidad, fortalecien-

do el liderazgo presidencial en razón de que cualquiera de los tres principales partidos tienen expectativas fundadas de llegar al poder ejecutivo en futuras elecciones. No se muestra partidario de la figura de jefe de gabinete pues, en la práctica, relegaría a segundo término a la figura presidencial, pero sí de inyectar algunas fórmulas del sistema parlamentario al presidencial, como podría ser, entre otras medidas, un gabinete aprobado por el congreso, que induciría a la construcción de mayorías. Expresa también que las cámaras ya son muy fuertes, aunque las consideremos débiles. Prueba de ello son las controversias entorno a la ley de ingresos y de presupuesto, sobre las cuales tuvo que pronunciarse y decidir la corte. Aunque no abunda en el tema del Poder Judicial, tiene una opinión favorable sobre la centralidad del papel que ha jugado a corte a últimas fechas; re-

conoce, sin embargo, que la justicia común, ésa que el ciudadano exige todos los días, sigue siendo una asignatura pendiente. No cree que deba relevarse totalmente el actual Consejo General del IFE y se pronuncia más bien por su sustitución gradual, lo mismo que para los magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

En suma, considera que las propuestas deben encaminarse hacia equilibrar y hacer un mejor diseño de los poderes, ahora que son poderes reales y que la pluralidad llegó para quedarse.

El Cotidiano. ¿Qué opinión le merece el proceso de discusión que encabezan el Poder Legislativo y los Partidos Políticos en torno a la Reforma del Estado?

Woldenberg Karkowsky. Ha sido muy importante que todas las bancadas se hayan puesto de acuerdo en una agenda muy ambiciosa de transformación constitucional, es decir, comprometerse a en un año estudiar, negociar y, eventualmente, reformar las materias que tienen que ver con lo electoral, la Reforma del Estado y el Régimen de Gobierno, el Poder Judicial y el tema de Federalismo y Garantías Sociales.

Sé que muchos han dicho que es una ley que no era necesaria porque bastaba con que se sentaran a la mesa y eso era suficiente. Pero creo que la ley no está de más, porque es eso, es un gesto que hacen diputados y senadores en relación a un compromiso para empezar a discutir. Creo que todo el mundo está atento a los resultados que eventualmente vayan a salir.

Para decirlo en una frase, creo que lo más importante de la ley es la agenda y el compromiso de los grupos parlamentarios de sentarse a discutir. Y eso no es poca cosa.

C. ¿Considera que los temas señalados en la Ley agotan la agenda, o en su opinión se dejaron fuera algunos puntos importantes?

W. Por supuesto que hay puntos que no están ahí. Pero entiendo que la intención no era meter todos los temas: no está la reforma fiscal, que tendría que ver con el asunto de las garantías sociales, no están las reformas a la Ley Federal del Trabajo, pero creo que es una agenda mucho muy basta. Lo que sucede es que es una agenda con grados de complejidad muy diversos.

En materia de reforma electoral los partidos y sus grupos parlamentarios tienen diagnósticos claros y propuestas precisas. Y no solamente ellos, sino que muchos académicos, intelectuales, organizaciones no gubernamentales, tienen un diagnóstico claro de lo que sucede en lo electoral y cuáles serían los campos que habría que refor-

mar. Hasta donde alcanzo a ver, me parece que ésa es el área que tiene grados de dificultad menor.

Y me voy al otro extremo: el tema de las garantías sociales, que para mí es un tema básico, creo que tiene grados de dificultad enormes. Trataré de explicarme. Si algo sucedió en los últimos veinte, veinticinco años en nuestro país, es que en materia política hubo un cambio espectacular, y que en buena medida el hilo de ese cambio estuvo dado por reformas electorales sucesivas.

En materia económica, sin duda, hubo un cambio también de enormes proporciones, operado desde las diferentes administraciones de gobierno.

Pero, en materia de lo que genéricamente se conoce como la *cuestión social*, ha habido un rezago enorme y creo que el problema medular del México de hoy es precisamente el que tiene que ver con las cuestiones sociales.

Creo que no es exagerado decir que México es un país que se nos está escindiendo en el terreno social. Que a las enormes desigualdades que siempre han marcado a México, se han venido acumulando en los últimos veinte, veinticinco años, rezagos muy marcados, y que entonces un tema como el de las garantías sociales, debería de ser uno de los ejes fuertes de la Reforma del Estado, entendido no solamente como una reingeniería de las instituciones estatales, sino como el compromiso estatal de atender las necesidades de su población.

¿Y por qué esto es tan complicado? Porque es relativamente sencillo ponerse de acuerdo en los enunciados. A estas alturas del siglo XXI, quién no va a estar de acuerdo en que la educación, la salud, la alimentación, incluso, el acceso a un medio ambiente decoroso no sean derechos de los ciudadanos.

El problema, entonces, no es solamente establecerlos como tales en la Constitución o la ley, sino convertirlos en derechos exigibles por parte de los ciudadanos, y generar los mecanismos para que las instituciones estatales estén obligadas a cumplir con esos derechos. Por eso me parece toral ese asunto, pero con unos grados de dificultad enormes.

C. Bajo este contexto, en algunas de sus participaciones ha advertido que, pese a los cambios y reformas que ha vivido el sistema electoral, la fórmula de gobierno se mantiene inalterada, lo que está generando agudos problemas de gobernabilidad. En su consideración ¿cuáles deben ser las acciones inmediatas, llámense reformas, que deben impulsarse para revertir lo anterior?

W. He dicho, en reiteradas ocasiones que México reformó prácticamente su sistema electoral y que el siste-

ma electoral nunca puede verse en sí mismo, sino que esas reformas impactaron el funcionamiento de todo el entramado estatal. México transitó de un sistema de partido casi único a un sistema equilibrado de partidos. Transitó de elecciones sin competencia a elecciones altamente competidas, y esos dos fenómenos aunados, es decir, partidos cada vez más fuertes y elecciones cada vez más competidas, han modificado todo el mundo de la representación política. Cualquier observador medio de la política nacional lo sabe.

Si hiciéramos un corte, hace treinta años –1977– todos los gobernadores, todos los senadores, la inmensa mayoría de los diputados, eran integrantes de un solo partido político y, por supuesto, en la cúspide de toda esta estructura estaba el Presidente de la República.

No creo que sea exagerado señalar que en esa estructura el resto de los poderes constitucionales se encontraban subordinados al presidente. Entonces, en aquellos años, teníamos mucha gobernabilidad, entendida como la capacidad del gobierno para hacer avanzar sus iniciativas; pero, por otro lado, un déficit democrático enorme.

Lo que logramos luego de esta espiral creciente de reformas electorales que siempre fueron acicateadas por demandas sociales y políticas, es que hemos construido un sistema democrático. Hoy, en el entramado estatal, tenemos un presidente que coexiste con un congreso donde él y su partido no tienen mayoría, un presidente que coexiste con gobernadores de tres, cuatro partidos diferentes, gobernadores que a su vez coexisten con presidentes municipales de cuatro, cinco partidos distintos. A veces los gobernadores, su partido, no tienen la mayoría en el Congreso.

La pluralidad llegó para quedarse. Lo que ha traído consigo problemas de gobernabilidad, traducida ésta como la dificultad que tiene el Ejecutivo Federal para que sus propuestas prosperen.

C. En este sentido, algunos especialistas advierten que la solución no debe llevarse a los extremos, esto es, de un presidencialismo México podría transitar a un semipresidencialismo ¿Qué opina usted al respecto?

W. Este no es un asunto exclusivamente mexicano. En América Latina ha avanzado un pluripartidismo que ha hecho difícil la construcción de mayorías estables en el Congreso que acompañen la gestión presidencial, es decir, ha irrumpido un nuevo tipo de problemas de gobernabilidad. Pero explorando las salidas que se han dado me parece que han resultado peores. Por ejemplo, gobiernos latinoamericanos han propuesto la segunda vuelta pero sólo para el presidente, mientras que sus partidos en el congreso no logran obtener la mayoría.

Ello nos da como resultado un presidente fuerte, legitimado, pero al mismo tiempo acotado en el congreso y eso no representa una salida a la falta de una mayoría que apoye la gestión del Presidente. Por ello creo que debemos inyectar algunas fórmulas del sistema parlamentario al presidencial.

C. ¿Cuáles serían esas fórmulas?

W. Es más fácil realizar el diagnóstico que elaborar la receta. Sin duda, el problema es la falta de mayorías en el congreso. Unos dicen que con el solo despliegue de las artes de la política puede arribarse a acuerdos. Y así es. Recordemos que en las elecciones intermedias de 1997, el partido en el poder perdió la mayoría en la Cámara de Diputados y el presidente Ernesto Zedillo, al frente del gobierno, sacó adelante acuerdos importantes producto de la negociación política. Pero recordemos también que muchos temas quedaron, y están aún, pendientes. Por supuesto, una buena política de acuerdos puede trascender las deficiencias institucionales. Pero hay que pensar qué se puede hacer desde el diseño institucional. Por ejemplo, un gabinete que es aprobado por alguna de las Cámaras del Congreso induciría a la construcción de mayorías. Dos o más fuerzas tendrían que pactar un programa de gobierno y reformas legislativas y comprometerse en un cogobierno: es lo que se conoce como un gabinete de coalición. Llevamos cuatro elecciones sucesivas –desde 1997– en donde no hay mayorías y no se ve que el pluralismo partidista se desvanezca. En ese sentido, me parece que si al presidencialismo se le agregan fórmulas parlamentarias, se allanaría el camino hacia la gobernabilidad.

Ahora, estas propuestas no están exentas de fallas. El presidente puede ser rehén de sus aliados o de las minorías. Por eso habría que encontrar el mecanismo para hacer que el Ejecutivo mantenga su liderazgo. Se me ocurre, por ejemplo, que si no son aprobados los nombramientos de algunos secretarios, luego de dos o tres propuestas, el presidente pueda hacerlo de manera directa, pues no se trata tampoco de amarrarle las manos.

Creo que el acuerdo en esta materia se puede dar porque cualquiera de las tres grandes opciones políticas en México puede gobernar el país, ya sea que en el 2012 el PAN conserve la presidencia, o que el PRD obtenga el triunfo o bien que el PRI recupere la presidencia, lo que representa el mejor acicate para esa reforma. Quiero pensar que los partidos preferirían arribar a acuerdos desde ahora, para que, en caso de obtener el triunfo, puedan gobernar con cierta holgura.

C. Se trataría entonces de redistribuir facultades. ¿Qué opina usted sobre otorgar más facultades al Congreso?

W. El Congreso cuenta con muchas facultades. Las Cámaras ya son muy fuertes, pero seguimos creyendo que el Congreso es débil. Si algo hemos aprendido en estos años es la fuerza que tiene el Congreso. Un ejemplo de ello es la discusión que se dio en torno a la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, en donde se presentaron serias diferencias entre el ejecutivo y el legislativo por lo que tuvo que intervenir la corte y resolver conforme a la Constitución.

Tal vez seguimos pensando en un presidente fuerte, como aquel que describía el Dr. Jorge Carpizo en su libro *El Presidencialismo Mexicano*, donde destacaba y analizaba las facultades metaconstitucionales del Presidente, pero esas facultades se acabaron. Hoy en día el jefe el Ejecutivo no nombra gobernadores, ni legisladores, y tampoco designa a su sucesor. Hoy es el voto de los ciudadanos, en un sistema de competencias, el que decide la integración de los poderes de la Unión. Por ello cualquier propuesta debe estar encaminada hacia equilibrar y a hacer un mejor diseño de los poderes, ahora que son poderes reales.

C. ¿Lo anterior significaría compartir un el gobierno bajo un programa? Algunos legisladores han manejado la propuesta de ir juntos en un Plan Nacional de Desarrollo ¿Cuál es su opinión?

W. Me parece que el tiempo que transcurre entre el día en que se lleva a cabo la elección y la fecha en que el presidente electo toma posesión del cargo, que son casi cinco meses, es un espacio propicio para hacer un programa de gobierno compartido. Lo explico. Para entonces el presidente conoce si su partido obtuvo mayoría o no en el congreso. Si esto sucede así, se dedica a elaborar su programa, lo presenta al legislativo y ahí se acaba el asunto. Pero, como lo hemos vivido desde hace cuatro elecciones, eso ya no ocurre así. Desde entonces, el presidente no ha conseguido la mayoría, por lo que ese periodo debiera aprovecharse para hacer un gobierno de coalición. Me parece que el hoy Presidente Calderón lo enunció, pero de ahí no pasó. Aun así, creo que el gobierno, cuando no tiene mayoría en el Congreso, tiene que buscar un aliado para poder gobernar.

C. ¿Cabe aquí la figura de Jefe de Gabinete?

W. Es una propuesta interesante. Pero creo que tiene dificultades para prosperar porque podría acabar siendo el verdadero gobernante y el presidente una figura más protocolaria.

C. ¿Qué pasa con el Poder Judicial, qué papel juega en la construcción del nuevo régimen?

W. Bueno, no es poca cosa señalar el nuevo protagonismo y centralidad del Poder Judicial en la vida política nacional. La Suprema Corte es hoy por hoy la salida inexcusable cuando se presenta un conflicto entre poderes. La Corte es la que debe resolver los problemas que se presentan. La vida está llena de conflictos y ahí el Poder Judicial juega un papel fundamental y cada vez mayor.

En los litigios que se dan entre los poderes, los cuales se están presentando cada vez con mayor frecuencia: controversias constitucionales, juicios de inconstitucionalidad (recordemos los asuntos que ha resuelto la corte en los últimos meses: el presupuesto, el SIDA en el Ejército, la competencia del Senado en los nombramientos en los órganos desconcentrados y, más recientemente, la ley de medios y la despenalización del aborto). La corte está resolviendo lo que antes resolvía el Presidente. Aunque cabe decir que la justicia común, ésa que el ciudadano exige todos los días, sigue siendo una asignatura pendiente.

C. ¿Cuáles reformas parecen pertinentes en materia electoral?

W. Lo electoral tiene su agenda propia y los temas están perfectamente definidos: reducción de los tiempos de campaña, reglamentación de las precampañas, financiamiento de los partidos. Hoy se discute mucho sobre la espiral creciente de recursos para los partidos políticos, pero me parece que sería un error quitar o bajar el financiamiento público si se siguen comprando espacios en radio y televisión. Entonces, podríamos optar o por suprimir la compra de espacios en radio y televisión o por medidas intermedias, poner topes a la compra en medios o que la compra se haga a través del IFE, a través de tiempos oficiales, lo que lo haría más barato. Se habla también de unificar los calendarios electorales, del relevo escalonado del Consejo General del Instituto Federal Electoral y de muchos otros temas.

En este punto, me parece que el diseño del relevo de los consejeros del IFE no es el más adecuado, creo que se podrían ir relevando uno a uno a los nueve consejeros. Eso le daría más garantías a los partidos políticos y los obligaría a ponerse de acuerdo.

Lo mismo podría suceder para los integrantes del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, podrían probarse fórmulas escalonadas en los relevos de los magistrados.