

Consulta Pública sobre la Reforma del Estado

**RÉGIMEN DE ESTADO Y
RÉGIMEN DE GOBIERNO**

Sociedad en Movimiento

Iniciativa Ciudadana para la Promoción de la Cultura del Diálogo

Querétaro, Qro., junio 26, 2007

GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA Y RÉGIMEN DE GOBIERNO

Nuestra democracia, incipiente y aún no consolidada, enfrenta importantes riesgos. Las disfuncionalidades institucionales y la falta de incentivos a la cooperación y al acuerdo políticos, la falta de respuestas eficaces a los principales desafíos económicos y a las más sentidas demandas sociales, así como el arraigo en vastos sectores de la población y aun de la propia clase política de algunos de los rasgos más característicos de la vieja cultura autoritaria, dan cuenta de un contexto poco favorable para la causa democrática. Así las cosas, es indispensable que las organizaciones de la sociedad civil tomen nota de estos riesgos, se aboquen a una reflexión profunda en torno a ellos y diseñen líneas de acción estratégicas orientadas a promover la consolidación del régimen democrático.

La necesidad de promover la reforma del Estado desde una perspectiva específicamente ciudadana se antoja obvia. Y, precisamente por ello, **Sociedad en Movimiento** e **Iniciativa Ciudadana para la Promoción de la Cultura del Diálogo** coinciden en la necesidad de aprovechar el espacio que, en el marco de la Ley para la Reforma del Estado, se ha abierto a la ciudadanía para la presentación de sus propuestas, en la inteligencia de que su esfuerzo no se agota ahí sino que necesariamente debe dirigirse a inaugurar espacios de verdadera interlocución en los que la voz de la ciudadanía verdaderamente cuente.

La Jefatura de Gabinete

Fruto de una competencia electoral más intensa, la mayor pluralidad presente en el Congreso de la Unión ha implicado cambios profundos en algunas de las reglas básicas del juego político. De entrada, muchas de las viejas reglas y prácticas no escritas del régimen autoritario han dejado de operar. Ya no existe la subordinación de los poderes Legislativo y Judicial a la voluntad del Ejecutivo, ni la de los gobiernos estatales al federal. La existencia de un partido oficial es cosa del pasado y, por tanto, gran parte de las llamadas atribuciones metaconstitucionales del Presidente es también una realidad históricamente superada.

Nos encontramos con una realidad política caracterizada por la obsolescencia de las viejas reglas del juego, pero que todavía no acierta a ordenarse en función de un conjunto de reglas acordes a las exigencias del presente. No es que haya, en rigor, un vacío institucional. Lo que hay son grandes disfuncionalidades, producto del hecho de que muchas de las reglas clave de operación del aparato político fueron pensadas para un México que ya no existe, para un México ajeno a la pluralidad política hoy en día imperante. Así, se observa la coexistencia, a menudo conflictiva, entre lo viejo y lo nuevo en un contexto donde se multiplican los desafíos a la gobernabilidad.

Si por gobernabilidad se entiende la capacidad de un gobierno para, por un lado, resolver los distintos conflictos políticos y sociales inherentes a toda forma de vida asociada, y por otro lado, su capacidad para cumplir las metas y los objetivos de sus propios programas, el reto político presente consiste en satisfacer ambos requisitos con base en métodos

democráticos, ceñidos al Estado de derecho, a la rendición de cuentas y a la participación ciudadana. Ya no resultan democráticamente aceptables los viejos métodos autoritarios de solución de conflictos al margen de o en franca contradicción con la ley. La gobernabilidad democrática exige modalidades de gestión gubernamental que, al mismo tiempo, sean legítimas y eficaces. Más allá de la voluntad negociadora de los actores políticos, el establecimiento de reglas de convivencia y de operación políticas acordes con las nuevas realidades del país es un insumo indispensable para el mantenimiento de la estabilidad política y social, para la acción eficaz del gobierno y para la consolidación del régimen democrático. De ahí, precisamente, la trascendencia de la reforma del Estado.

Son muchos los temas implicados en la idea de Reforma del Estado. Sin embargo, desde la perspectiva básica de la gobernabilidad, el punto de partida de la reforma debe ser la revisión del régimen de gobierno. Pese a las reticencias culturales todavía existentes, es indispensable plantear de manera nítida la necesidad de poner a discusión la viabilidad del presidencialismo. De entrada, la presidencia ya no es ni puede ser imperial; el Presidente ya no es el centro privilegiado productor de sentido ni el fiel de la balanza de todos los conflictos. Más aún, en el contexto de los gobiernos divididos, de la separación de poderes y del creciente respeto a la jurisdicción de los distintos órdenes de gobierno, los intentos de ejercicio del poder imperial son francamente ilusorios.

En lo fundamental, la gobernabilidad ya no depende de las habilidades de operación política e imposición de disciplina por parte del Presidente. Ahora la clave de la gobernabilidad se encuentra en la capacidad para dialogar y para sumar y coordinar los esfuerzos de los distintos actores políticos y sociales. El insumo estratégico de la gobernabilidad es la construcción de acuerdos. Pero los acuerdos sólo serán posibles en la medida que se trascienda la lógica de que quien gana lo gana todo. En efecto, un sistema basado en el principio de que “el ganador se lleva todo” introduce altas dosis de incertidumbre y riesgo en el juego político-electoral. En tanto todos pueden resultar perdedores, el establecimiento pactado de un piso mínimo de recompensa para todos los jugadores puede constituir un importante estímulo a la construcción de acuerdos; de otra forma, la derrota, al implicar la exclusión de los espacios relevantes de decisión, estimula la confrontación y el bloqueo legislativo.

En este sentido, la idea es adoptar procedimientos capaces de favorecer la gobernabilidad en donde no existen condiciones para producir mayorías ni a través de las urnas ni a través de los acuerdos. La introducción de la figura de Jefe de Gabinete es una alternativa viable, pues en su actual *modus operandi* el presidencialismo ya no es garante de la nueva gobernabilidad democrática.

A través de esta reforma, se trataría de alcanzar una forma de gobierno en la que el Presidente, en su calidad de Jefe de Estado, delegue las funciones ejecutivas y administrativas en un Jefe de Gabinete encargado de cumplir las metas del programa de gobierno. Para tal efecto, el Presidente ofrecería a la segunda fuerza política (o, en su defecto, a la tercera) la jefatura de gabinete, previo acuerdo sobre las líneas generales del programa de gobierno. Ello llevaría a mayorías estables, principalmente por tres razones:

1. La medida generaría estímulos al acuerdo determinados por la ley. En tanto el Jefe de Gabinete debe ser ratificado por el Congreso, el candidato deberá negociar el apoyo en el Congreso no a su persona sino al programa de gobierno acordado con el Presidente, de tal forma que su ratificación funcione como un mandato tácito en favor de las líneas estratégicas de dicho programa de gobierno (incluyendo su programa legislativo).
2. El Jefe de Gabinete, en tanto nombrado por el Congreso, haría las veces de enlace entre los poderes Ejecutivo y Legislativo. Funcionaría como un cabildeador cuya legitimidad, de entrada, sería reconocida por las distintas fuerzas políticas presentes en el Congreso o, en el peor de los casos, por una clara mayoría de fuerzas partidarias.
3. El principio clave, sobre todo en situaciones caracterizadas por resultados electorales muy apretados, como las existentes en México, es que nadie gana o pierde todo. Ahí radica su viabilidad, pues en contraste con la actual situación caracterizada por la existencia de estímulos a la confrontación, se generarían estímulos al acuerdo y a la cooperación.

Una medida adicional e indispensable sería el reconocimiento a las coaliciones legislativas. De esta manera, el correlato necesario del acuerdo político subyacente en el nombramiento de un Jefe de Gabinete sería la conformación de una coalición legislativa, comprometida con una determinada agenda de prioridades y garante de una mayoría estable que diese sustento y viabilidad al programa de gobierno.

Régimen de gobierno y división de poderes

Si algo no se puede perder de vista en todo proceso de Reforma del Estado es el fuerte nexo entre democracia y libertades. Y es precisamente a la luz de este nexo que la cuestión de la división de poderes, en tanto forma de ejercicio del poder consustancial a la democracia, adquiere toda su relevancia. Tanto por razones lógicas como históricas, la división de poderes es un ingrediente indispensable de todo régimen verdaderamente democrático. La razón es clara a la luz de la reflexión clásica a propósito de los males derivados de una excesiva concentración del poder.

En México, la división de poderes ha sido un objetivo importante de la lucha democrática. Y, de hecho, el principio de la división de poderes, establecido en el artículo 49 de la Constitución, sólo empezó a encontrar poco a poco condiciones propicias para empezar realmente a operar a raíz de la progresiva pluralidad política y de los avances de la democracia electoral. Sin embargo, dicha operación deja mucho que desear en tanto ha evidenciado las grandes lagunas institucionales existentes. Éstas nunca fueron importantes mientras los poderes Legislativo y Judicial funcionaron como un mero apéndice del Ejecutivo. Mas en la actualidad, sí resultan evidentes.

Esta problemática de falta de adecuación de la arquitectura institucional aparece en relación con los tres poderes y en torno a la relación de los tres poderes entre sí, aunque ha adquirido su mayor visibilidad a propósito de la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo. El tema se puede plantear en términos de que a la tradicional agenda que venía conformándose desde hace algunos años, cuando se empezó a empujar la causa de la transición y que, sobre todo, se refería a la necesidad de una amplia gama de temas

destinados a delimitar las atribuciones del Poder Ejecutivo, hoy en día una parte sustancial del debate ha dirigido su atención al otro término de la ecuación: el Poder Legislativo. En particular, se vuelve espinoso el tema de cómo establecer mecanismos que limiten ya no tanto el poder presidencial, sino el de las dirigencias partidarias. La partidocracia se erige, en la actualidad, como uno de los obstáculos más formidables al funcionamiento adecuado de un sistema de equilibrio y división de poderes, garante de los derechos ciudadanos y del respeto a su mandato.

Así pues, en el marco de la necesaria Reforma del Estado, se precisa la adopción de diversas medidas destinadas a favorecer un sistema de división de poderes que erradique los riesgos derivados de la excesiva concentración del poder y que sea una salvaguarda de los derechos ciudadanos. Para ello es indispensable actuar en un doble frente. Por un lado, en el de la definición precisa de las atribuciones del poder presidencial. Por otro lado, en el de una reforma del Congreso que atienda de modo particular cuestiones como la representatividad, la rendición de cuentas y la profesionalización.

El poder presidencial

Sin pretensiones de agotar el tema, cabría enunciar, en relación con la imposición de límites al poder presidencial, la necesidad de reforzar las facultades fiscalizadoras del Legislativo, no sólo en términos de control presupuestario, sino también en términos del desarrollo de mecanismos de seguimiento, de evaluación y de discusión a propósito de los distintos ámbitos de las políticas públicas. Ciertamente, éstas constituyen una responsabilidad del Ejecutivo. Con todo, sí resulta preocupante la capacidad del Ejecutivo para adoptar líneas de política y programas de gobierno cuya pertinencia nunca ha sido sometida a la racionalidad de un proceso deliberativo. Frente a la soberbia tecnocrática, se impone la necesidad de prácticas deliberativas que, además de ampliar los marcos de referencia de los tomadores de decisiones, conduzcan a procesos de negociación y construcción de consensos que, a su vez, doten de bases más sólidas de sustentación política y social a los distintos programas de gobierno. En este sentido, la propuesta anterior relativa a la instauración de la figura del Jefe de Gabinete sería altamente funcional pues, por definición, contribuiría a allanar el camino hacia una relación más fluida entre Ejecutivo y Legislativo, así como al desarrollo de formas cada vez más deliberativas de democracia.

Otra dimensión clave de la reforma de las atribuciones del Ejecutivo se refiere a sus funciones jurisdiccionales. Ante la necesidad de reforzar el poder imperial de la presidencia, algunas funciones jurisdiccionales estratégicas se ubicaron en el Poder Ejecutivo. De esta forma, una actividad que debería ser eminentemente técnica (resolución de conflictos) se ha politizado en tanto las decisiones de algunos de los tribunales de mayor jerarquía ya no sólo dependen de criterios jurídicos, sino que, a menudo, se busca su funcionalidad con los objetivos de un gobierno determinado. Se propone, por tanto, que los tribunales fiscales, laborales, agrarios, etc. formen parte del Poder Judicial.

Adicionalmente, sería importante la adopción de otras medidas tales como la promulgación de normas que posibiliten el juicio político al Presidente por violaciones a la Constitución; la reglamentación del derecho de veto del Jefe del Ejecutivo; la despolitización de las procuradurías y de los ministerios públicos, vía su autonomía y la modificación del artículo

89 constitucional para establecer de manera limitativa en qué materias puede haber reglamentos autónomos o disposiciones generales autónomas, y aclarar qué se entiende por facultades reglamentarias del Presidente.

La reforma del Congreso

Por su parte, la adecuación de la práctica legislativa a las realidades del México de hoy demanda una revisión integral de su marco jurídico, desde los diversos reglamentos sobre prácticas parlamentarias hasta la Constitución. Por definición, una reforma de esta naturaleza abarca una gran pluralidad de ámbitos que, para efectos de claridad en la exposición, se pueden agrupar en tres grandes rubros: el de la representatividad de los órganos legislativos, el de la rendición de cuentas y el de la profesionalización de los legisladores.

En relación con el tema de la representatividad, es preciso partir de la premisa de que la razón de ser de un sistema de representación bicameral como el mexicano se encuentra en el reconocimiento de dos formas distintas de representación: por un lado, la representación directa de la ciudadanía en la Cámara de Diputados; por otro lado, en atención a la naturaleza federal de nuestra forma de gobierno, la representación de las entidades que integran el pacto federal en la Cámara de Senadores. Por otro lado, el sistema reconoce dos formas diferentes de acceso al poder Legislativo: la vía uninominal y la plurinominal.

En la actualidad, uno de los temas más debatidos a propósito de la reforma del Congreso es el de los diputados plurinominales. Se esgrime, por ejemplo, que esta modalidad de representación, además de multiplicar el número de partidos en el Congreso y dificultar la construcción de mayorías, favorece la partidocracia, pues para obtener una nominación no parece indispensable establecer ninguna suerte de vínculo entre los candidatos y el electorado, sino principalmente responder de manera eficaz a la línea y los intereses de las élites dirigentes de los partidos. No obstante, ello no significa que la existencia de los diputados plurinominales carezca de validez, sobre todo ante la evidencia de que cuando la única forma de representación es la derivada del triunfo en distritos uninominales, se refuerza en exceso a los partidos más grandes y/o dominantes en detrimento de los partidos emergentes.

En este sentido, la propuesta consiste en reducir el número de diputados plurinominales, en eliminar las listas por circunscripciones y sustituirlas por un solo listado nacional* y en diseñar un mecanismo de distribución de escaños dirigido a corregir situaciones de sobre y subrepresentación, de tal forma que la suma de posiciones uninominales y plurinominales de un partido en la Cámara equivalga al porcentaje de votos obtenidos. Por otra parte, también cabría la desaparición de la figura de senadores plurinominales, no sólo porque el objetivo de mayor pluralidad se satisface a través de un tercer senador por Estado

* La idea de cinco lista circunscripcionales obedece a la necesidad de asegurar una representación más pareja de las distintas regiones en la Cámara. Sin embargo, debe recordarse que la Cámara de Diputados es el espacio de la representación de la ciudadanía y no de las entidades federativas. En todo caso, para asegurar la representación equitativa de las entidades está la Cámara de Senadores.

proveniente del partido que haya ocupado el segundo lugar, sino porque su existencia constituye una auténtica aberración conceptual y jurídica.

Otro de los temas que se debaten es el referente a la inexistencia de mecanismos de rendición de cuentas de los legisladores a la ciudadanía que representan. En realidad, en un contexto en el que los intereses partidarios imponen su lógica al quehacer legislativo, los legisladores parecen rendir cuentas sólo a sus partidos, pues a fin de cuentas de éstos dependen las nominaciones y, por ende, las posibilidades de una carrera política.

Frente a esta situación, se ha propuesto la reelección consecutiva de los legisladores. Una mayor vinculación de los legisladores con sus representados, a través de la posibilidad de la reelección, constituiría una forma tácita de rendición de cuentas a la ciudadanía. Adicionalmente, la reelección de diputados y senadores permitiría favorecer la independencia del Congreso frente al Ejecutivo, favorecería la profesionalización de los legisladores y la continuidad de los trabajos legislativos.

Dos medidas adicionales que, sin duda, contribuirían a la rendición de cuentas serían, en primer lugar, la conversión de la Auditoría Superior de la Federación en un órgano autónomo, encargado de fiscalizar el manejo de los recursos públicos por parte de los tres poderes del Estado. En segundo lugar, habría que regular las actividades de cabildeo y normar aquellas prácticas que pudieran implicar conflicto de intereses.

En relación con la profesionalización, dadas las complejidades de la técnica legislativa, amén de las que caracterizan las problemáticas objeto de legislación, la reelección consecutiva permitiría consolidar un proceso de aprendizaje legislativo y de especialización en algún ámbito de la problemática nacional. Y aunque la reelección consecutiva no garantiza por sí misma la profesionalización del trabajo legislativo, sí constituye una premisa necesaria para lograrla.

Con todo, la profesionalización del trabajo legislativo demanda una amplia gama de acciones específicas. Entre éstas apuntamos dos que consideramos cruciales: la creación de una Academia Parlamentaria* y la conformación de equipos apartidistas de expertos encargados de apoyar técnicamente el trabajo de las comisiones. La instrumentación de ambas medidas vendría a reforzar y a dar mayor trascendencia al servicio legislativo de carrera.

* La Academia Parlamentaria funcionaría como un servicio interno de ambas cámaras del Congreso. Sus labores primordiales tendrían que ver con la capacitación, la investigación y la difusión de la cultura parlamentaria en beneficio, en primer término, de los propios legisladores y, en segundo término, del público en general. Un primer paso para su constitución consistiría en la fusión de diversas instancias y servicios actualmente existentes, tales como el Instituto de Investigaciones Legislativas y los servicios de biblioteca y publicaciones. En materia de capacitación, la Academia organizaría cursos, diplomados, seminarios y ciclos de conferencias sobre los diferentes aspectos del quehacer legislativo. Pero, sobre todo, y ésta sería una innovación fundamental, organizaría cursos (por ejemplo, derecho constitucional y derecho parlamentario) para todos los aspirantes a candidatos de los diferentes partidos. La acreditación de estos cursos debería convertirse por ley en un requisito previo para el registro de candidaturas. Se trataría de garantizar la posesión por parte de todo nuevo legislador de un bagaje cognoscitivo básico.

Finalmente, es de esperar que, como producto de un sistema de representación más democrático y funcional, de mecanismos eficaces de rendición de cuentas y de diversas medidas expresas en apoyo de la profesionalización de la actividad legislativa, la productividad de ambas cámaras se incremente. Sin embargo, también se requieren diversas medidas específicas encaminadas a incrementar la eficiencia y la productividad del trabajo legislativo. A este respecto, se propone:

- Establecer criterios precisos para definir qué iniciativas pueden ser consideradas como prioritarias y que, por tanto, deban ser objeto de un trámite legislativo expedito mediante la estipulación de un plazo perentorio para su aprobación o rechazo.
- Hacer más expeditos los trámites legislativos, sometiendo a aprobación por parte del pleno sólo los temas de mayor trascendencia y que requieran reformas a leyes generales y, por supuesto, a la Constitución; los dictámenes de índole exclusivamente técnica y administrativa deberían ser aprobados en comisiones y dados a conocer al pleno.