

## CAPÍTULO CUARTO

### RÉGIMEN POLÍTICO, DISEÑO INSTITUCIONAL Y GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA: PROPUESTAS PARA LA DEMOCRATIZACIÓN DEL SISTEMA POLÍTICO Y CONSTITUCIONAL MEXICANO

I. Introducción . . . . .	177
1. El desmantelamiento del sistema político autoritario . . . . .	177
2. El problema de las instituciones. La construcción, eficacia y rendimiento de un nuevo diseño institucional . . . . .	179
3. La Constitución como elemento configurador del sistema político . . . . .	184
4. La necesidad de un replanteamiento constitucional: límites y deficiencias del modelo actual . . . . .	185
II. La difícil cuadratura del círculo. Hacer funcionar el sistema presidencial en un escenario multipartidista . . . . .	190
1. Introducción . . . . .	190
2. Las críticas al sistema presidencial . . . . .	191
3. Hacer funcionar el sistema presidencial (las medidas por adoptar) . . . . .	196
III. Hacia la restricción de las facultades constitucionales y metaconstitucionales del presidente . . . . .	203
IV. El fin de la hegemonía priísta . . . . .	206
V. El control de la administración pública y el establecimiento del servicio civil de carrera (neutralidad política de la burocracia) . . . . .	209
VI. El fortalecimiento del poder legislativo . . . . .	214
1. Introducción . . . . .	214
2. La reelección consecutiva de los legisladores . . . . .	215
3. El fortalecimiento y profesionalización del sistema de comisiones legislativas . . . . .	217
4. El <i>staff</i> de apoyo al trabajo legislativo . . . . .	219
5. La ampliación de los periodos de sesiones . . . . .	220

VII. Poder Legislativo, derechos de la oposición y rendición de cuentas . . . . .	221
VIII. Hacia un nuevo federalismo . . . . .	229
1. Reforma y profundización del sistema federal . . . . .	229
2. La reestructuración del Senado como Cámara de representación territorial . . . . .	232
IX. El Estado de derecho como requisito para la democracia . . .	233
X. La reforma electoral pendiente . . . . .	237
XI. La necesidad de mecanismos de seguridad o válvulas de escape. . . . .	240
1. La aprobación del presupuesto . . . . .	240
2. La falta del presidente . . . . .	243
XII. ¿Nueva Constitución o una reforma integral? . . . . .	244
XIII. Conclusión: la refundación del pacto político: en busca de la gobernabilidad democrática . . . . .	248

## CAPÍTULO CUARTO

# RÉGIMEN POLÍTICO, DISEÑO INSTITUCIONAL Y GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA: PROPUESTAS PARA LA DEMOCRATIZACIÓN DEL SISTEMA POLÍTICO Y CONSTITUCIONAL MEXICANO

## I. INTRODUCCIÓN

### 1. *El desmantelamiento del sistema político autoritario*

*Roto el consenso de los capos del sistema,  
roto el consenso de la sociedad con el sistema,  
hay que decirle adiós al PRI.*

Gabriel ZAID

Los arreglos políticos y las instituciones que durante décadas operaron y fueron la base que dio estabilidad al régimen priísta, se están transformando en la actualidad en uno de los mayores obstáculos para la instauración de la democracia. De hecho, la inestabilidad del juego político se debe a que ya no funcionan los supuestos y los mecanismos de control, y no contamos con instituciones nuevas que permitan, dentro de la incertidumbre característica de la democracia, una competencia abierta por el poder y su adecuado ejercicio.

Con la derrota del PRI, la política nacional vive un periodo de crisis y enorme fragilidad, haciendo necesario para el país, para la estabilidad y la paz social, una rápida y profunda transformación que permita, de una vez por todas, cerrar este ciclo histórico y transitar a la democracia. En definitiva, hay que concluir con este largo adiós al régimen surgido de la revolución, a esa época de gran certidumbre y consenso político y social, que a fuerza de reproducir la fórmula, una y otra vez, y de perpetuarse en el poder, no ha hecho más que convertir aquellos que eran círculos virtuosos, en vicios, corruptelas, excesos y agravios sociales. Con el resultado de las elecciones del 2 de julio del año 2000, prácticamente se puede dar

por muerto al viejo régimen priísta, pero como se dijo, no cabe aún descuidar las parcelas de poder que sigue controlando, ya que es ahí donde se podrían dar las resistencias más amplias —por la pérdida de privilegios que implica— para el establecimiento de un nuevo sistema político. Por todo ello,

se puede decir que hoy, para cambiar, es necesario romper; romper abiertamente con el pasado inmediato y con todo aquello que engendró la mediocre situación política, económica, social y moral que estamos viviendo. Para ganar el futuro político, es necesario exigir que desde la cima de la pirámide del poder se declaren clausurados al espíritu, las prácticas y los resultados del pasado antidemocrático: el monopolio del poder, el patrimonialismo, el fraude, la represión, la centralización, el despilfarro, la corrupción, la injusticia, la impunidad, el favoritismo, la marginación... Una ruptura clara y simbólica con el pasado político es algo que exige la salud del país.<sup>128</sup>

Urge dismantlar los vestigios —las ruinas diría— del viejo régimen priísta, que en la actualidad no hacen más que retrasar el desarrollo del país. Es necesario poner fin a los cotos de poder y a los feudos autoritarios que aún subsisten: organizaciones sindicales y campesinas, corporativismo, cacicazgos locales, nula rendición de cuentas e impunidad casi ilimitada de muchos gobernantes.

A todo ello debemos anteponer estructuras e instituciones políticas renovadas, que permitan y fomenten condiciones democráticas para la obtención y el ejercicio del poder. Este es, hoy en día, el mayor reto que enfrenta el país en materia política: terminar con el viejo régimen, dismantlarlo y construir uno nuevo, democrático. Ello implica, naturalmente, aprovechar en algunos casos las viejas instituciones que en un momento determinado pudieran llegar a ser útiles para la democracia y, en otros, hacer *tabla rasa* y comenzar a edificar desde cero un nuevo entramado institucional: romper y, al mismo tiempo, construir. Así, la tarea por delante radica en el dismantlamiento del autoritarismo y, más importante aún, en la instauración de nuevas pautas de actuación política. En este sentido, después del 2 de julio del 2000 se puede afirmar que México se ha emancipado del viejo régimen, empero, enfrenta un desafío aún ma-

128 Meyer, Lorenzo, *ibid.*, p. 55.

yor: construir un sistema político de acuerdo con los principios de la democracia.

Es indispensable reconstruir de forma integral al sistema político. Por años, todo lo que ha hecho el régimen ha sido defender las estructuras que aseguraban su predominio político y sus privilegios. Lo que se requiere, en la actualidad, es un esfuerzo conjunto para desmontar las viejas instituciones. Esta es la verdadera tarea fundacional; el resto, son extraños. El régimen por construirse debe hacer frente a las dificultades del pluralismo político, destacadamente del surgido a partir del 2 de julio del 2000. Como resultado, se impone la necesidad de un trabajo reiterado y permanente de negociación, de encuentros entre las distintas fuerzas políticas y de consensos. Es indispensable, pues, hacer que el sistema funcione —y trabaje adecuadamente— bajo la premisa de un poder compartido y ya no concentrado en algunas (pocas) manos, como antaño.

## 2. *El problema de las instituciones. La construcción, eficacia y rendimiento de un nuevo diseño institucional*

*Los hombres son impotentes para garantizar el futuro; sólo las instituciones determinan los destinos de las naciones.*

Napoleón BONAPARTE

México necesita de instituciones nuevas, que permitan conducir democráticamente su vida política. Instituciones fuertes, aceptadas por todos los actores y, sobre todo, plurales. Sin duda esto es el mayor problema en el corto plazo. En la actualidad no existen las reglas de juego funcionales a la creciente pluralidad y competitividad de la arena política y social.

Sin embargo, antes de entrar con mayor detalle al análisis de las instituciones necesarias para el país, hay que dejar en claro qué son las instituciones, qué papel van a jugar y su relevancia en el quehacer político. Evidentemente no nos referimos a las instituciones como organizaciones, sino que siguiendo la corriente neoinstitucionalista, las entendemos como las normas que restringen y condicionan la conducta de los individuos y de las organizaciones. En particular, “las instituciones son las reglas del juego en una sociedad, o más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente,

estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico”.<sup>129</sup>

Así, las instituciones se convierten en patrones regulares de interacción; reglas conocidas, aceptadas y puestas en práctica por los actores sociales. En efecto, constituyen una estructura de incentivos que determinan el comportamiento tanto de los individuos como de las organizaciones. Esto ocurre, también, en la política: al restringir y determinar cierto tipo de conducta, las instituciones definen las posibilidades y limitan el poder y las estrategias de acción. Se evidencia, pues, que no es lo mismo unas instituciones que otras. Esto tiene especial importancia a la hora de elegir la configuración del sistema político. De acuerdo con Carlos Santiago Nino:

Un sistema político es un todo integrado, cuyas diferentes piezas están imbricadas como las de un mecanismo de relojería... un sistema presidencialista, por ejemplo, opera de diferente manera según se combine con un sistema de representación proporcional o con otro sistema electoral, con un sistema bipartidista o pluripartidista, con un sistema de partidos poco disciplinados e integrados, o con partidos con fuerte integración o disciplina, con un Parlamento unicameral o bicameral, con un régimen federal o unitario, con un contralor de constitucionalidad concentrado o difuso... por lo tanto, es todo el conjunto del sistema político lo que debe ser evaluado desde el punto de vista de su justificabilidad moral y funcional, y la descripción del sistema debe reflejar la interconexión de sus elementos componentes.<sup>130</sup>

129 North, Douglass C., *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, 1a. reimp., México, Fondo de Cultura Económica, 1995, p. 13. El propio North afirma, páginas adelante, que: “Las instituciones reducen la incertidumbre por el hecho de que proporcionan una estructura a la vida diaria. Constituyen una guía para la interacción humana... Las instituciones pueden ser creadas como lo son las constituciones políticas de los Estados; o bien evolucionar simplemente a lo largo del tiempo, como evoluciona el derecho consuetudinario... Tal como las definimos aquí constituyen, por consiguiente, el marco en cuyo interior ocurre la interacción humana. Son totalmente análogas a las reglas del juego en un deporte... El propósito de las reglas es definir la forma en que el juego se desarrollará... La función principal de las instituciones en la sociedad es reducir la incertidumbre estableciendo una estructura estable (pero no necesariamente eficiente) de la interacción humana”, pp. 14-16. En este sentido, José Ayala Espino escribe: “Las instituciones son restricciones porque definen los límites dentro de los cuales ocurre el intercambio y las elecciones de los individuos. Las restricciones fijan los derechos, las retribuciones y también las prohibiciones y sanciones prescritas en la ley y en las convenciones. Se trata de un conjunto de normas fiables, cuya función es fomentar la cooperación y mejorar la coordinación”, *Instituciones y economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999, p. 76.

130 Cit. por Cárdenas Gracia, Jaime, *Transición política...*, op. cit., nota 65, p. 148.

Por ello, una exigencia mínima en el momento de construir el nuevo entramado político es el de la coherencia. La reforma debe tomar en cuenta que las diversas instituciones (sistema de gobierno, electoral, de partidos, relación Ejecutivo-Legislativo, etcétera) constituyen un todo integrado e interdependiente. En esta materia los meros parches provocan ineficiencia y hasta incentivos equivocados o contrarios. Ante todo, es necesario un exhaustivo ejercicio de *lógica institucional*. Hay que insistir en este punto. No es igual un entramado institucional que otro. Las alternativas institucionales importan y pueden llegar a ser determinantes. Esta estructura, al crear estímulos para la actuación de los actores políticos, puede ayudar o estorbar en la eficacia y funcionalidad del sistema político. Puesto en otros términos, hay que enfatizar las posibles consecuencias de las combinaciones institucionales: algunas facilitan la administración y resolución de los conflictos sociales y políticos; otras, por el contrario, pueden llegar a obstruir el arreglo de estos problemas. Ello depende de la capacidad para incentivar una conducta cooperativa. Una institución será eficiente en la medida en que genera las condiciones necesarias para la coordinación de las decisiones sociales.

Incluso limitando el análisis al ámbito de los regímenes democráticos, vemos que guardan importantes diferencias unos con otros. Los sistemas adoptados para asegurar la representación, la división de poderes y el mutuo control, los derechos individuales y en general todo el entramado político, divergen ampliamente. Entonces, ¿qué es lo que hace funcional y durable a una democracia? O a la inversa, ¿qué factores inciden en la quiebra de algunos regímenes democráticos? Un importante grupo interdisciplinario encabezado por Adam Przeworski ha estudiado estos fenómenos y ha llegado a la siguiente conclusión:

Lo que hace que las democracias sean sustentables, dado el contexto de condiciones exógenas, son sus instituciones y su desempeño. La democracia es sustentable cuando su marco institucional promueve objetivos normativamente deseables y políticamente deseados, como la erradicación de la violencia arbitraria, la seguridad material, la igualdad y la justicia, y cuando, al mismo tiempo, las instituciones son capaces de enfrentar las crisis que se producen si esos objetivos no llegan a cumplirse... Hay suficientes razones para creer que las distintas arquitecturas institucionales afectan el rendimiento de los sistemas democráticos... La estabilidad democrática no es sólo una cuestión de condiciones económicas, sociales o culturales, pues los diseños institucionales difieren entre sí en cuanto a su capacidad

para procesar conflictos, en particular cuando estas condiciones son tan adversas que llega a percibirse que el desempeño democrático es inadecuado... La democracia es sustentable cuando todas las fuerzas políticas importantes encuentran que lo mejor es promover sus intereses y valores dentro del marco institucional. Y esto significa no sólo que estas instituciones deben ofrecer canales para la representación de los diversos intereses, sino también que la participación debe incidir sobre el bienestar de los eventuales participantes.<sup>131</sup>

De estas conclusiones se desprende el importante papel que deben jugar la Constitución y el entramado legal en su conjunto. Es ahí, precisamente, donde se van a establecer las reglas del juego político; donde se van a plasmar, por ejemplo, la naturaleza y alcance de los controles y equilibrios entre los actores, los límites de la actuación estatal, los incentivos para la conformación del sistema de partidos, la forma en que la voluntad popular se va a traducir en cargos de representación (sistema electoral), etcétera. Por ello no es inútil prestar atención a la estructura legal —en particular a la Constitución—, ya que desde ahí van a surgir una buena cantidad de reglas e incentivos para la conducción y el quehacer de la vida política. En este sentido: “las constituciones se parecen (de alguna manera) a las máquinas, esto es, a mecanismos que deben ‘funcionar’ y producir algo... no es muy probable que las constituciones funcionen como se desea a menos que empleen las ‘maquinarias’ de Bentham, es decir, los castigos y las recompensas”.<sup>132</sup>

Sin embargo, llegados a este punto las cosas se comienzan a complicar, ya que las instituciones o más bien sus efectos, no son neutros. Es decir, las instituciones no sólo determinan la eficacia y funcionalidad del régimen político, sino que también afectan la distribución del poder. Ello implica, naturalmente, que sean objeto de interminables conflictos. Los arreglos institucionales influyen en gran medida sobre el proceso político, ya que proveen el marco de actuación sobre el que se van a mover los diversos actores; restringen, asimismo, ciertas conductas y en general abren o cierran oportunidades para la acción política y la competencia por el poder; entonces, la neutralidad de sus efectos sobre los diversos sectores políticos resulta impensable.

131 Przeworski, Adam, *et al.*, *Democracia sustentable*, Buenos Aires, Editorial Paidós, 1998, pp. 157-160.

132 Sartori, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, p. 9.

Dada su no-neutralidad determinan, en gran medida, la forma y amplitud en que se promueven los intereses y valores de cada grupo. De este modo, las preferencias respecto a la elección de instituciones difieren. Según los sectores que represente cada fuerza política, preferirá diferentes diseños institucionales y diversas maneras de procesar el conflicto político. Sin duda, este será un problema muy difícil de resolver en la construcción de las normas que el país requiere.

En el caso particular de México, como ya se dijo, el régimen priísta se caracterizó por una fuerte institucionalidad; pero esas instituciones, en la actualidad, sufren un descrédito total y una crisis irreversible. Las viejas reglas prácticamente ya no funcionan y, peor aún, no existe un consenso claro sobre el rumbo a seguir para la construcción de instituciones que las reemplacen.

El sistema creado por el PRI fue una respuesta muy oportuna y eficaz a las circunstancias de anarquía que había dejado la revolución. Sin embargo, ese mismo régimen se *durmió en sus laureles*, se quedó paralizado en el tiempo: construyó mecanismos y prácticas aptos para la realidad bajo la que había nacido y no pudo (o no quiso) crear instituciones para canalizar las nuevas demandas de una sociedad pujante y en pleno desarrollo, en buena medida debido al propio éxito del *arreglo* político.

Las instituciones y las reglas del viejo régimen podrán o no formar parte del nuevo sistema político; pero lo que resulta indispensable es tomarlas en cuenta, ya que en tanto tuvieron vigencia prolongada y una aceptación casi absoluta, tienen resonancia y consecuencias prácticas en la actualidad. Tal hecho, de seguro, va a determinar y a restringir en gran parte las posibilidades de adoptar cierto tipo de entramado institucional.

Debe quedar claro que el problema político más importante para el país no es ya de protagonistas, de hombres, sino de estructuras, de instituciones y de reglas claras, precisas y legítimas, que cuenten con amplia aceptación entre la sociedad. La carencia de estas normas coloca a México en una situación muy vulnerable, ya que implica la ausencia de mecanismos adecuados para procesar el conflicto político. El ejemplo más claro de ello lo hemos vivido en los últimos años, con la existencia de un gobierno dividido: es evidente la ausencia de patrones de conducta. Sin ánimo catastrofista, lo cierto es que la aprobación del presupuesto, por mencionar sólo un caso, ha estado en riesgo.

Para construir una nueva institucionalidad política no es suficiente adoptar o copiar modelos que funcionan eficazmente en otros países. Eso

ya se ha hecho en el pasado y el resultado no ha sido el más conveniente. Es claro que el funcionamiento de las normas que regulan el quehacer político depende en gran medida del contexto económico, cultural, social y político. Debemos preguntar y analizar qué instituciones resultarían funcionales y óptimas para el país; cuáles serían compatibles con las circunstancias tan peculiares de México. Repito: no basta adoptar figuras que funcionan adecuadamente en otros países ya que el resultado podría ser, una vez más, catastrófico.

La clave para que el proceso democratizador —al igual que su resultado— termine de forma adecuada para los intereses del país, debe ser el prestar la máxima atención al diseño institucional. De ello dependerá que la democracia se consolide o no en el país. No hay que olvidar que la instauración de un sistema democrático está estrechamente vinculada a una elección acertada del entramado institucional, es decir, de la correcta selección de instituciones eficientes y acordes con las circunstancias que se viven, que permitan encauzar el conflicto político y la promoción de los intereses de las distintas fuerzas. Así, en los siguientes apartados se intentará hacer una contribución sobre las instituciones políticas necesarias para superar, de una vez por todas, la tarea pendiente: dejar atrás el *ancien regime* y refundar un nuevo sistema político sobre bases diferentes, ahora sí, plenamente democráticas.

### 3. *La Constitución como elemento configurador del sistema político*

La relación que guarda el sistema político con la Constitución es íntima e indisoluble. Si bien no se agota en el entramado constitucional, es inconcebible un régimen político que no se estructure a partir de él, ya que desde ahí se organizan los elementos que integran el sistema político, principalmente, en lo referente a la formación e integración de los poderes públicos, su funcionamiento, límites y alcances. De hecho,

... sistema político y Constitución son indisolubles pues, por una parte, las decisiones sobre la organización del poder que se establecen en la Carta Magna obedecen a problemas y objetivos políticos específicos y, por otra, en última instancia, el sistema constitucional es el que establece, permite o sanciona —de acuerdo con sus objetivos particulares de organización del poder político— determinado tipo de instituciones y comportamientos políticos.<sup>133</sup>

133 Marván Laborde, Ignacio, “Reflexiones sobre federalismo y sistema político en México”, *Política y gobierno*, México, primer semestre de 1997, p. 150.

La Constitución es, entonces, la norma que regula y sanciona el establecimiento de determinado tipo de instituciones, así como el comportamiento de los actores políticos. “Las constituciones limitan la discrecionalidad de los que ejercen el poder, ya que también los gobernantes tienen que ser gobernados. Pero las constituciones no solamente limitan el poder y evitan la tiranía, también construyen el poder, lo guían hacia fines deseables socialmente y evitan el caos y la opresión privada”.<sup>134</sup>

Es por ello que en los apartados subsecuentes se hará énfasis en la creación de instituciones y reglas del quehacer político a partir de la norma suprema: la Constitución. Evidentemente nuestra propuesta rebasará —en algunos casos— dicho ámbito. Sin embargo, ello no invalida el argumento central: las instituciones políticas deben estructurarse —y de hecho así lo hacen— a partir de la Carta Magna.

#### 4. *La necesidad de un replanteamiento constitucional: límites y deficiencias del modelo actual*

México ha sido durante muchos años un caso excepcional de estabilidad política, continuidad constitucional, ausencia de rupturas institucionales y sobresaltos políticos. Empero, es indispensable reconocer que la estabilidad y gobernabilidad vividos, se han dado en un contexto muy diferente al actual. Estos elementos característicos del sistema político mexicano fueron posibles dentro de un escenario de escaso —por no decir nulo— pluralismo político.

Ante circunstancias diferentes sobre las que funcionó el viejo modelo de dominación, es evidente que las reglas políticas tradicionales resultan ya insuficientes y anacrónicas. Plantearse el problema de la estabilidad y del quehacer político en la actualidad, nos lleva —de forma obligada— a tener que repensar y discutir la pertinencia del sistema constitucional. Se tiene que analizar a fondo la compatibilidad o no entre pluralismo, gobernabilidad, presidencialismo, rendición de cuentas, federalismo, representación, etcétera.

134 Holmes, Stephen, *cit.* por Przeworski, Adam, “El Estado y el ciudadano”, *Política y gobierno*, México, segundo semestre de 1998, p. 343. José Antonio Aguilar Rivera afirma que “las constituciones políticas pueden ser vistas como mapas institucionales... cartas de navegación de la democracia liberal... La constitución es tanto un texto legal que establece una clara jerarquía de normas —y de procedimientos para su interpretación— como una pieza de maquinaria política pensada para asegurar su aplicación en la práctica”. *En pos de la quimera. Reflexiones sobre el experimento constitucional atlántico*, México, Fondo de Cultura Económica-CIDE, 2000, p. 43.

El actual diseño constitucional resulta insuficiente para regular los conflictos políticos de hoy en día e igualmente limitado para abarcar las necesidades de la sociedad mexicana. Antes que cualquier otra cosa, la Constitución es un proyecto de nación impuesto por un solo grupo: el grupo vencedor en el movimiento revolucionario. La Constitución ha llegado a ser el fiel reflejo de lo que es la coalición que ha monopolizado el poder. Una Constitución que no ha servido para proteger los derechos de la población, el equilibrio de poderes y la rendición de cuentas por los integrantes de estos órganos; nada ha estado más alejado de estos objetivos. La *familia* revolucionaria ha usado, e incluso explotado, la Constitución con la única finalidad de beneficiar a sus miembros.

La Constitución, pues, entendida como el receptáculo de los anhelos y esperanzas del grupo que ha copado el poder. La Carta Magna como un instrumento hecho a su medida y en su beneficio. Siendo esto así, no es concebible que pueda llegar a ser un documento válido en una situación de pluralismo como la que hoy se vive. Hay que resaltar este fenómeno:

La Constitución mexicana de 1917 está directamente vinculada con el régimen político no democrático nacido en 1929. Una Constitución no es un instrumento neutro, recoge un arreglo institucional coyuntural entre grupos políticos y sociales. La Constitución de 1917 no fue la excepción. Surgió de los intereses políticos de una época, que privilegió las cuestiones torales de la Revolución Mexicana de 1910, y favoreció al Poder Ejecutivo sobre los demás... El régimen político originado en 1929 utilizó la Constitución para afianzarse en el poder. El expediente de la reforma constitucional ha sido el principal mecanismo durante toda la vigencia del régimen, ya sea para robustecer sus aspectos aperturistas, como también para el endurecimiento de posiciones.<sup>135</sup>

La norma suprema adolece, además, de infinidad de deficiencias y omisiones para procesar correctamente el conflicto político. La Carta Magna aparece incapaz de conducir el proceso y las tareas políticas de la nación. Más aún, en su situación actual, la Constitución resulta prácticamente irrelevante para la mayoría de los actores políticos y sociales. Esta sola cuestión, de suyo, es una razón más que suficiente para afrontar decididamente un proceso de replanteamiento integral.

135 Cárdenas Gracia, Jaime, *Una constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*, México, UNAM, 1996, p. 277.

El texto constitucional tiene una serie interminable de parches y remiendos cuya finalidad ha sido la de ir adecuando los “principios revolucionarios” del Estado y, a la vez, ser un instrumento de dominación y de legitimación en manos del presidente, hasta convertirse en un documento informe e incapaz de regir normativamente la vida política nacional. Ya en 1961 Manuel Herrera y Lasso afirmaba que:

Son muchas y de toda índole las deficiencias de forma y de fondo que pueden señalarse en los artículos de la Constitución, por trancos, confusos o incongruentes; por incorrectos desde el punto de vista del lenguaje jurídico; por la contradicción de sus textos; por la inutilidad intrínseca de algunos de ellos y la redundante repetición en otros de normas ya estatuidas; por omisiones sustanciales; por ordenamientos subversivos del régimen constitucional.<sup>136</sup>

Una de las deficiencias o anacronías más seria y disfuncional tiene que ver con el Poder Ejecutivo. La Constitución de 1917 —y después sus reformas— fue diseñada para fortalecer al presidente de la República en detrimento de los otros poderes, ya sea mediante la minusvalía del Legislativo o del Judicial, como a través de una amplia centralización en demérito de las entidades federativas y los municipios.

Por ello —además de otras muchas disposiciones—, la Constitución no obedece a un modelo de contrapesos y equilibrios entre los poderes públicos. El Ejecutivo es excesivamente fuerte y, por el contrario, el Legislativo es débil e incapaz para controlar y frenar, de una manera efectiva, al presidente. Lo mismo sucede, sin duda, con el Poder Judicial. Destacan, dentro de este contexto, dos puntos adicionales: primero, la virtual irresponsabilidad del Ejecutivo y de los altos cargos de la administración, es decir, la rendición de cuentas y el ejercicio limitado del poder no existen. Segundo, tiene que ver con el problema del federalismo. En la práctica —y en gran medida debido a la propia Constitución—, el federalismo no ha existido; por el contrario, lo que ha campeado ha sido un marcado centralismo.

A la par de las limitaciones o deficiencias que presenta la norma suprema, subsiste un asunto más grave aún: sus lagunas y omisiones. Estas

136 Cit. por Arteaga Nava, Elisur, “Errores y vicios institucionales de la constitución de 1917”, en Varios Autores, *Congreso Internacional sobre el 75 Aniversario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, INEHRM/UNAM, 1993, p. 224.

insuficiencias han aparecido de forma brutal en los últimos años. Ante un escenario político de pluralidad, incluso con un gobierno dividido, se ha hecho patente la ausencia de dispositivos o mecanismos contingentes o de salvaguarda, que por cierto, no eran necesarios antaño cuando las mayorías políticas eran seguras y estables. La ausencia de estas válvulas de escape —como en el caso de no aprobación del presupuesto, o de falta del presidente— puede provocar una quiebra del incipiente régimen democrático y constitucional. Es una bomba de tiempo que puede estallar en cualquier momento y para la que no existen respuestas o soluciones institucionales.

Por otra parte, se puede decir que el objetivo central del constitucionalismo moderno es la contención del poder y asegurar que su ejercicio se ajuste a los límites preestablecidos, preservando a su vez las libertades individuales. Imponer restricciones y controlar el poder son, pues, las funciones primordiales de la Constitución en tanto norma jurídica primordial que establece las reglas del juego político. Por ello, también, es indispensable un replanteamiento. Esta revisión debe estar encaminada hacia un reequilibrio de los poderes públicos y su control, redefinir sus funciones, restablecer la legitimidad de los órganos estatales y dar respuesta a aquellas situaciones de posible parálisis o rompimiento constitucional.

Este punto es vital para la salud política del país. En esto hay que ser muy cuidadosos si se quiere evitar una fractura política o un retroceso autoritario. No hay que olvidar que las soluciones aplazadas o pospuestas de hoy pueden transformarse —y seguramente va a ser así— en problemas y obstáculos inmanejables el día de mañana. Hay que ser claro y responsable en esto: las dificultades y omisiones actuales se convertirán —si no se hace algo— en conflictos mayúsculos.

Resulta indispensable, entonces, prestar atención a las palabras de Jesús Silva-Herzog Márquez. Son una señal de advertencia a tiempo, sobre lo que puede sobrevenir en un futuro no muy lejano:

Tenemos que revisar de manera muy seria y muy profunda —advierte este autor— el tejido institucional del país. Nuestras reglas constitucionales no son aptas para procesar el pluralismo. Estoy muy en desacuerdo con quienes dicen que el pacto de gobernabilidad del país está en la Constitución de 1917 y creo que si la vemos sin romanticismo, sin idealizar sus postulados, hay una ruta para el choque, para la trabazón política e incluso varias bombas constitucionales en nuestro tejido legal. No tenemos una vicepresiden-

cia, si falta el presidente del país. México podría sufrir una crisis gravísima. No tenemos dispositivos que alienten la cooperación entre los poderes. No tenemos una válvula de escape que prevea qué es lo que pasa si el legislador no aprueba el presupuesto de egresos o la ley de ingresos. Eso nos provocaría una crisis constitucional. Ahí no hay ningún pacto de gobernabilidad, sino un acuerdo para el desgobierno.<sup>137</sup>

Las condiciones para la parálisis institucional o el enfrentamiento entre poderes públicos, para la trabazón, pues, están dadas y se encuentran a la vista de todos. No cabe, de forma alguna, minimizar esta situación: bajo estas circunstancias es muy posible, e incluso cercano, un rompimiento del orden legal y normativo, con el consiguiente retroceso autoritario o, peor aún, a la anarquía de los años anteriores a 1929. En ello radica uno de los mayores peligros que en materia política debe enfrentar el país. La fuente generadora de conflictos más importante radica en la ausencia de reglas de juego (es decir, en el entramado legal). La situación resulta apremiante:

Tenemos una realidad social y política que no nos satisface en lo más mínimo; tenemos un texto constitucional que ha caído en la irrelevancia absoluta; tenemos derechos que no sabemos cómo proteger; tenemos arreglos institucionales que son disfuncionales para los equilibrios partidistas que van surgiendo como resultado de una mayor pluralidad política. En suma, tenemos una Constitución que quizá estaba bien para cuando fue creada y que sin lugar a dudas ha servido por años a un régimen político basado en la presencia de un partido hegemónico y de una presidencia hipertrofiada, pero hoy no existen las condiciones que había en 1917: ni hay ya partido hegemónico y tenemos una presidencia de la República que se ha visto

137 Silva-Herzog Márquez, Jesús, “Partido hegemónico y transición democrática”, *op. cit.*, nota 1, pp. 166 y 167. En igual sentido, José María Serna se cuestiona: “¿tenemos el esquema constitucional adecuado para hacer frente al nuevo tipo de problemas, al nuevo tipo de escenarios que habrá de caracterizar las relaciones entre uno y otro poder?... Y aquí —continúa el propio Serna— permítanme responder lo obvio: si el esquema constitucional actual no ha propiciado disrupciones mayores o crisis constitucionales producto de bloqueos entre los poderes, ello se debe en gran parte a que el titular del Poder Ejecutivo ha mantenido el control sobre el Congreso, a través de su liderazgo sobre un PRI dueño de la mayoría de los escaños en ambas Cámaras de la legislatura federal. Pero si la situación anterior cambia, como parece estar sucediendo; si el fenómeno de los ‘gobiernos divididos’ se convierte en realidad cotidiana en nuestro sistema político, entonces el esquema constitucional vigente podría dar lugar a problemas que antes no hemos conocido”. Serna de la Garza, José María, “Consolidación democrática y nueva institucionalidad en América Latina”, en Valadés, Diego y Serna, José María (coords.), *El gobierno en América Latina ¿Presidencialismo o parlamentarismo?*, México, UNAM, 2000, p. 59.

obligada a retroceder frente a los otros poderes. Por ello es que no podemos permanecer con el mismo texto fundamental, a menos que se prefiera correr el riesgo de canalizar el proceso político nacional por vías no jurídicas, de forma que sea innecesaria una regulación constitucional efectiva.<sup>138</sup>

En consecuencia, termino este apartado como lo empecé: resulta indispensable pensar y repensar a fondo el contenido y la estructura de nuestro diseño institucional. Creo que no resulta ya funcional a la situación política que vive el país. La realidad lo ha rebasado ampliamente hasta convertirlo en anacrónico. Algunos, inclusive, lo han calificado de chatarra constitucional. No sé si se ha llegado hasta ese punto, pero lo cierto es que la Constitución, en la actualidad, resulta un dispositivo políticamente muy peligroso: una invitación a la parálisis o al conflicto y enfrentamiento abiertos.

## II. LA DIFÍCIL CUADRATURA DEL CÍRCULO. HACER FUNCIONAR EL SISTEMA PRESIDENCIAL EN UN ESCENARIO MULTIPARTIDISTA

### 1. *Introducción*

La novedad que nos deja la jornada del dos de julio es clara: hay que decir adiós de forma definitiva al viejo régimen priísta y dar la bienvenida a la democracia. Con la derrota del PRI y la alternancia democrática en la presidencia de la República, se abre una nueva etapa en la política nacional. Junto con el afianzamiento del pluralismo político, ha llegado la hora de dejar atrás las *certezas autoritarias* e instaurar un sistema político democrático. Sin embargo, esto no es una tarea sencilla.

En particular, la mayor posibilidad de conflicto se encuentra en el funcionamiento del sistema presidencial. Ahí radica el mayor foco potencial de quiebre del nuevo régimen político: entre los diversos arreglos, estructuras y dispositivos del sistema presidencial, pueden producirse roces, choques o, incluso, encontronazos. Sin duda, el entramado presidencial cuenta con algunos puntos que pueden llegar a resultar endebles

138 Carbonell, Miguel, "La constitución de 1917 hoy: cinco retos inmediatos", en Varios autores, *Hacia una nueva constitucionalidad*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1999, p. 50.

o *sensibles* a presiones excesivas por parte de un pluralismo político acentuado.

Es en este contexto que hay que abordar el debate (que escasamente se ha dado en México) sobre la adopción o no de un sistema parlamentario, o bien adecuar el presidencial para hacerlo realmente funcional. Un breve recorrido por los países con un sistema de corte presidencialista indica que la mayoría son democracias de baja calidad e inestables o bien regímenes autoritarios. Aunque, si bien nos inclinamos hacia la adopción de un sistema parlamentario, reconocemos que al menos en el corto y mediano plazos, su posible instauración en México es muy remota; por infinidad de circunstancias (desde históricas hasta culturales, pasando, principalmente, por la ausencia de consenso entre los diversos actores y fuerzas que intervienen en la disputa política) no es, en forma alguna, realista plantear un *brinco* hacia el parlamentarismo. Por ello, nuestra propuesta va a girar en torno a la refuncionalización del sistema presidencial dentro de un marco multipartidista. Partiremos de las críticas que lleva a cabo Juan Linz a este sistema de gobierno, enmarcadas dentro del debate entre los sistemas parlamentario y presidencial, para —retomando sus argumentos— posteriormente, aportar soluciones y respuestas desde el nivel del diseño institucional.

## 2. *Las críticas al sistema presidencial*

Así, Juan Linz, que es quien más ha estudiado estas cuestiones, afirma que el sistema presidencial resulta impráctico y disfuncional para asegurar la viabilidad y estabilidad de un régimen democrático. Sus argumentos pueden ser resumidos en los siguientes puntos:

- a) En el sistema presidencial existe el problema de la *legitimidad dual*, es decir, tanto el presidente como el Poder Legislativo pueden considerarse como legítimos, en tanto ambos han sido designados por elección directa: emanan de una decisión popular expresada en las urnas y son independientes uno del otro. El problema surge cuando el Ejecutivo y la mayoría legislativa no pertenecen al mismo partido o coalición; en ese caso, existe la posibilidad de que las políticas e intereses de uno y otro sean contrapuestos y puedan llevar a la confrontación o a un conflicto de proporciones mayores, que implicaría la parálisis del gobierno o incluso abriría la puerta a tentaciones mayores, como el golpe de

Estado o alguna otra solución extrainstitucional. En este sentido, el parlamentarismo no vive esta situación, ya que el Ejecutivo no es independiente del parlamento, sino que emerge de él y de él depende.

- b) La *rigidez* del sistema presidencial: otro de los problemas del sistema presidencial radica en su falta de flexibilidad. A un presidente se le elige por un periodo determinado sin posibilidad de ser substituido (excepto en el caso del *impeachment*), pudiendo provocar situaciones de grave inestabilidad política. Esta rigidez provoca que sea muy difícil afrontar reajustes en el gobierno, que en un momento dado, pudieran llegar a ser necesarios como consecuencia de vicisitudes o imprevistos políticos, económicos o sociales. La imposibilidad de introducir un *recambio* en el Ejecutivo en caso de que éste entre en abierto conflicto con el Legislativo, con la opinión pública, que su nivel de impopularidad sea abrumador, etcétera, puede convertirse en un lastre insalvable para la estabilidad del régimen. En este sentido, el parlamentarismo es mucho más eficaz ya que permite el voto de censura al primer ministro o al gobierno en su conjunto, para así afrontar un reajuste gubernamental; es decir, es posible la sustitución de un primer ministro en cualquier momento, sin que ello origine una crisis sistémica o siquiera un sacudimiento de las instituciones políticas. De hecho, este sistema recoge dos posibilidades para superar el conflicto: un nuevo gobierno emanado de una nueva conformación de fuerzas mayoritarias (una nueva coalición) o bien una convocatoria anticipada a elecciones cuando esto último no sea posible.
- c) El sistema presidencial tiene un componente de *juego de suma cero*: es decir, un tercer problema de este tipo de sistemas de gobierno gira en torno a que en una elección presidencial se produce una situación en la que el ganador se lo lleva todo, conformándose así una política excluyente, que pudiera llegar a atentar en contra de la estabilidad política. Una elección de este tipo termina por inhibir los incentivos para compartir el poder, limitando la posibilidad de adoptar políticas de consenso, dificultando la negociación y cooperación de las restantes fuerzas políticas. Todo ello puede llegar a tener un importante efecto de polarización y enfrentamiento, sobre todo en países divididos, donde pudiera darse una quiebra del régimen democrático, tal y como fue el caso de Chile

- en 1973. Por el contrario, en el parlamentarismo, al hacerse indispensable la formación de coaliciones, se trabaja sobre la base de que todos los partidos obtendrán cierta cuota de poder, reduciendo los inconvenientes de polarización y exclusión política.
- d) A diferencia de lo que sucede bajo un sistema presidencial, en el parlamentarismo *la conducta de los partidos tiende a la cooperación*. El Ejecutivo surge de una mayoría legislativa; ello obliga a cooperar para formar un bloque que sea capaz de establecerse como gobierno. Todos los partidos, sin importar su tamaño, pueden concurrir a esta misión, incentivándose la negociación, el diálogo y la cooperación. También este fenómeno tiene otro efecto positivo: permite una mayor responsabilidad y potencia la obligación de rendir cuentas por parte de los partidos políticos.
- e) El problema del *Ejecutivo único o unidimensional*: mientras que en un sistema presidencial el titular del Ejecutivo es a la vez jefe de gobierno y del Estado, en el parlamentario existe una separación de estas funciones, es decir, hay un jefe de todo el Estado nacional y una cabeza encargada de dirigir el gobierno. Esta partición del Ejecutivo tiene importantes efectos políticos. Cabe destacar tres de ellos: a) es incompatible la concentración de estos cargos en una sola persona, ya que no es posible actuar como jefe de Estado (por encima de las pugnas políticas y en defensa de los intereses de la *nación* en su conjunto) y, al mismo tiempo, ser jefe de gobierno, entendido como líder de una fracción (partido político); b) la presencia de un jefe de Estado permite la existencia de un *árbitro*, que esté por encima de las pugnas de las distintas fuerzas políticas y resulte un factor de moderación del conflicto; y c) la diferenciación entre jefe de Estado y de gobierno incentiva —dentro de la dinámica del juego político— la moderación, el compromiso y la negociación.
- f) El sistema parlamentario imposibilita la *elección de un extraño*: a diferencia del sistema presidencial en el que un *extraño u outsider* puede llegar al poder, como sucedió con Collor de Mello o Fujimori, en el parlamentarismo esto es imposible. En una elección presidencial, distinguida por su carácter personalizado, es posible y muy factible, la llegada de personas ajenas a la política, carentes de experiencia alguna. Esto conlleva que el personaje en cuestión no cuente con un respaldo legislativo ni esté unido a ningún parti-

do; en estos casos, dichos individuos se presentan con un discurso fuertemente populista, en contra de las instituciones, de los partidos y de los políticos. La característica distintiva que los impulsa es su presentación como *salvadores de la patria*; en este tipo de sistemas es fácil hacer un llamado de corte personal, utilizando los medios de comunicación, de manera extrainstitucional. En este sentido, la ventaja del parlamentarismo es evidente: los líderes que aspiren a gobernar deberán pasar largo tiempo en el Congreso, familiarizándose con los temas y asuntos públicos a través de los comités, debates, etcétera. Así, se torna imposible acceder al gobierno sin estar implicado en el arduo quehacer político, sin experiencia legislativa y en la conformación de las políticas públicas. Si bien los políticos profesionales, para algunos, pueden resultar inadecuados, lo cierto es que en la actualidad la complejidad de los aparatos estatales escapa a la posibilidad de control por parte de políticos *amateurs*.

- g) El *liderazgo plebiscitario*: la tentación recurrente de un presidente, a diferencia de un primer ministro en un parlamentarismo, es la de incurrir en una especie de lo que O'Donnell ha llamado *democracia delegativa*, es decir, que a los vencedores en la elección presidencial se les permita gobernar como ellos crean conveniente, lejos de contrapesos o frenos institucionales, hasta el límite de su poder. Por consiguiente, la seducción constante de los presidentes es ponerse por encima de los partidos y de las instituciones; de hecho, estas últimas son percibidas como un estorbo y resultan innecesarias para gobernar. En suma, una verdadera hipertrofia del sentido caudillista del presidente, en detrimento de la democracia (por definición, un sistema de poder limitado y contrabalanceado por distintas instituciones).<sup>139</sup>

139 Los argumentos de Linz, en contra del sistema presidencial, se encuentran principalmente en sus obras: "Democracia presidencial o parlamentaria ¿Qué diferencia implica?", en Linz, Juan J. y Valenzuela, Arturo (comps.), *Las crisis del presidencialismo. I. Perspectivas comparadas*, Madrid, Alianza Universidad, 1997; "Los peligros del presidencialismo" y "Las virtudes del parlamentarismo", ambos en Diamond, Larry y Plattner, Marc F. (comps.), *El resurgimiento global de la democracia*, México, IIS-UNAM, 1996. También Stepan, Alfred y Skach, Cindy "Presidencialismo y parlamentarismo en perspectiva comparada", Lijphart, Arend "Presidencialismo y democracia mayoritaria: Observaciones teóricas", ambos en Linz, Juan J. y Valenzuela, Arturo (comps.), *Ibid*; y Cárdenas Gracia, Jaime, *Transición política...*, op. cit., nota 65, pp. 173-188.

Si como vemos, el sistema presidencial es, desde su diseño institucional, potencialmente conflictivo, su combinación con multipartidismo se vislumbra mucho más peligrosa aún. Un presidencialismo bajo una condición multipartidista resulta más propenso al enfrentamiento y la inmovilidad entre el Ejecutivo y el Legislativo, que en caso de un bipartidismo o que en un sistema parlamentario. La desventaja respecto a este último, es que el sistema presidencial carece de los mecanismos adecuados para hacer frente a dicho conflicto. Ello debido, principalmente, a que dificulta la construcción de una coalición de varios partidos estable y duradera: el propio sistema presidencial provee los incentivos para que las posibles alianzas no sean firmes: entre ellos destaca la responsabilidad política que tienen que pagar los partidos de oposición que se coaligan con el Ejecutivo (comparten la responsabilidad —son corresponsables— pero el premio, en caso de éxito, va para el presidente); el apoyo es más seguro en regímenes parlamentarios (ya que el gobierno depende de ello), según se acercan las próximas elecciones presidenciales los líderes de los partidos opositores coaligados sienten la necesidad de separarse del actual presidente para distinguirse claramente, etcétera.<sup>140</sup> En suma, el sistema presidencial, al desincentivar la formación de coaliciones estables, favorece un clima político que bajo ciertas condiciones puede llegar a atentar en contra de la estabilidad y la gobernabilidad democráticas.

En todo caso el pluralismo político, traducido en la existencia de un sistema multipartidista, puede afectar las perspectivas de mantener una democracia afianzada y duradera bajo un régimen presidencial. Algunas dificultades del presidencialismo son exacerbadas por un sistema multipartidista, sobre todo la relación Ejecutivo-Legislativo, que puede caer en la parálisis, el inmovilismo o la confrontación abierta. Como se ha dicho ya, el parlamentarismo cuenta con mayores recursos institucionales para hacer frente a esta situación, facilitando la construcción de coaliciones o en su defecto prevé mecanismos pertinentes para destrabar los conflictos entre poderes. Tomando en cuenta estos factores, a continuación plantearemos la introducción de ciertos dispositivos que hagan viable y funcional un esquema de gobierno basado en un sistema presidencial.

140 Mainwaring, Scott, “Presidencialismo, multipartidismo y democracia: La difícil combinación”, *Propuesta*, México, núm. 7, agosto de 1998, pp. 19 y 20 y 65-70. No hay que olvidar que si bien “salir bien librado en el Parlamento es, sin duda, un problema para los gobiernos parlamentarios, para los gobiernos presidenciales, éste es el problema fundamental”, Sartori, Giovanni, *Ingeniería constitucional...*, *op. cit.*, nota 132, p. 176.

### 3. *Hacer funcionar el sistema presidencial (las medidas por adoptar)*

México necesita, sin duda, un rediseño institucional de su sistema presidencial; el actual, bajo condiciones de competencia abierta por el poder y acentuado pluralismo, resulta disfuncional y propenso a caer en crisis recurrentes; inclusive, en una situación polarizada, existe el peligro de una confrontación que pudiera llevar a la quiebra de la democracia. Las circunstancias políticas actuales, tanto como la evolución de la figura presidencial, hacen indispensable una reforma profunda del presidencialismo mexicano. Durante décadas, la autoridad del Ejecutivo —entendido como el eje sobre el que giraba el poder político— resultó funcional para el desarrollo nacional. Hoy, esto ya no es así. Con el paso del tiempo y la evolución de la sociedad mexicana, han surgido nuevos actores, diversos centros de poder y nuevas demandas que obligan a repensar el acuerdo original. La solución no puede venir únicamente de limitar algunas facultades presidenciales —aunque también pasa por ahí—, sino que debe comprender la transformación integral del sistema y de la lógica que lo motiva. Resulta, pues, forzoso renovar la estructura presidencial. Ello, creemos, debe estar basado en mecanismos mucho más fluidos de comunicación y de interrelación entre los órganos estatales.

La reforma debe encaminarse hacia la construcción de un régimen democrático que resulte estable y eficaz, además de que no represente un obstáculo para la gobernabilidad. Si bien la ecuación que combina sistema presidencial con multipartidismo hace difícil la consecución de una democracia funcional, lo cierto es que los vicios o puntos de quiebre de este sistema pueden ser matizados. De ello puede encargarse un diseño institucional adecuado. De lo que se trata es de encontrar los mecanismos idóneos para anular los efectos negativos o disruptivos.

El eje rector de esta transformación debe ser, partiendo de la necesidad de concretar infinidad de acuerdos entre las diversas fuerzas políticas, el privilegiar los canales y puentes de comunicación y entendimiento entre ellas. La nueva dinámica política obliga a negociar y pactar de manera constante, frente a multitud de actores y arenas. Sin embargo, tanto en la vida política como en la social, hay una tensión permanente entre consenso y disenso (o conflicto); mientras que éste resulta natural a la condición humana, la construcción de pactos o acuerdos no lo es: por ello es indispensable la adopción de ciertos instrumentos o fórmulas que incentiven la

adhesión entre los diversos actores. Existen, así, una serie de espacios políticos que exigen numerosos acuerdos: construyamos, pues, los mecanismos adecuados para facilitar la resolución de esta compleja ecuación. De forma más concreta, hay que impulsar las herramientas que permitan llevar a cabo negociaciones exitosas, fomenten una mayor cooperación y puntos de encuentro más amplios y recurrentes, tanto entre poderes como entre partidos (ya que estos son los actores privilegiados dentro de las democracias modernas): en suma, soluciones institucionales para evitar posibles bloqueos, parálisis o, inclusive, enfrentamientos entre poderes.

Según se establecerá, un sistema democrático de corte presidencial puede llegar a ser, si se adoptan ciertas medidas o precauciones, funcional y duradero bajo condiciones de pluralismo multipartidista. Para ello se parte de la idea de que esto no debe —ni puede— conseguirse a través de la *cláusula de gobernabilidad*, es decir, a través de *premiar* al partido que consiga mayor votación, otorgándole una mayoría de escaños *artificial* que no ha conseguido en las urnas. Por el contrario, partimos de la base de que el pluralismo existente debe reconocerse y recrearse, haciendo viable el sistema democrático mediante la construcción de instituciones adecuadas, incentivando los pactos, la cooperación y la formación de coaliciones entre las diversas fuerzas políticas, es decir, instaurar mecanismos ordinarios y funcionales para el *procesamiento* del conflicto: medios mucho más democráticos que la anacrónica cláusula. Dentro de la dinámica político-electoral es muy probable —si no obligado— que México enfrente en el futuro, de forma recurrente, gobiernos sin mayoría. Por ello, se tiene que construir un entramado que tomando en cuenta estos factores, posibilite la gobernabilidad de forma democrática. En pocas palabras, creemos, junto con Alonso Lujambio, que “la combinación de un sistema de tres partidos disciplinados en el marco de un sistema electoral proporcional, dentro de la esfera institucional del régimen presidencial de gobierno, es una ecuación democrática posible para el México de hoy”.<sup>141</sup>

De esta forma, las medidas que hay que adoptar para hacer funcional la situación política mexicana (sistema presidencial con multipartidismo), evitando la parálisis y el choque entre el Ejecutivo y el Legislativo —retomando las críticas de Linz—, son:

141 Lujambio, Alonso, *Federalismo y congreso...*, *op. cit.*, nota 63, p. 105.

- a) La fórmula para elegir al presidente afecta, en gran medida, la relación que se establece entre el Legislativo y el Ejecutivo y determina los incentivos institucionales que generan políticas de consenso o bien relaciones de conflicto. Por tanto, proponemos someter la elección del titular del Ejecutivo al Congreso. Esto en los casos en que la votación del vencedor no alcance el 45 por ciento (una barrera más asequible que el requisito usual del 50 por ciento, con lo que se busca estimular la formación de coaliciones pre-electorales y evitar una fragmentación excesiva), pudiendo el parlamento elegir entre los dos candidatos más votados (de forma similar a como ocurre en Bolivia); incentivando de esta manera la construcción de consensos políticos y el establecimiento de pactos y alianzas desde un inicio. En suma, este mecanismo obliga a un nivel mínimo de entendimiento y colaboración entre diversos partidos, para poder gobernar. Se propone que en caso de que el Congreso no logre llegar a un acuerdo sobre quien debe ocupar la presidencia antes del 1o. de octubre (un mes de plazo para decidir, desde el momento en que queda instaurada la legislatura), automáticamente se tendrá como ratificado al candidato que haya alcanzado el mayor número de votos. Igualmente, para incentivar las relaciones de cooperación, el gabinete —de forma individual— deberá ser ratificado por la mayoría de los miembros del Congreso (cada una de las Cámaras, en votación por separado). Este derecho del Congreso no implica que pueda tener un voto de censura hacia los secretarios de Estado. También resulta indispensable, para no generar conflictos institucionales, conservar el derecho de libre remoción de éstos por parte del titular del Ejecutivo, tal y como ocurre en la actualidad.
- b) Para matizar los juegos de suma cero, el Ejecutivo deberá ser un poder relativamente débil, principalmente en lo que tiene que ver con sus atribuciones para legislar. Así, el premio mayor que significa la presidencia de la República será atenuado en beneficio del Congreso, el cual, a su vez, se convertirá en una *recompensa* mucho más importante de lo que es en la actualidad. La reforma que se propone pasa por debilitar las facultades de veto, decreto, presupuesto, aranceles, etcétera, con que cuenta el Ejecutivo; y aumentar la fortaleza del Legislativo: introduciendo la reelección de sus integrantes, revitalizando el rol que juegan las comisiones

(que de paso, pueden ser concebidas como un espacio privilegiado de negociación interpartidista), un mayor *staff* de apoyo al Legislativo, etcétera.\* También resulta necesario el establecimiento de mecanismos de seguridad o *válvulas de escape* que permitan superar una posible trabazón o parálisis entre el Legislativo y el Ejecutivo. En este punto destaca lo relativo a la aprobación del presupuesto y la sustitución del titular del Ejecutivo en caso de falta.<sup>142</sup>

- c) Un sistema presidencial funcional implica —necesariamente— la presencia de mecanismos que hagan fluidas las relaciones entre los diferentes órganos estatales. Por consiguiente, resulta indispensable establecer en el seno del Poder Ejecutivo una *Secretaría de Relaciones Interorgánicas*, cuya función sea la de servir como enlace y ser la instancia del Ejecutivo encargada de relacionarse y negociar con el Congreso; que su titular sea ratificado igualmente por las Cámaras, pero éste sí censurable por el Legislativo, lo que implicaría su remoción. Dentro de esta secretaría existirían al menos dos subsecretarías: una encargada de la relación con la Cámara de Diputados y la otra con el Senado. Los titulares de estas subsecretarías deberían ser ratificados (e igualmente removidos a través del voto de censura) por la Cámara respectiva.

La razón central para introducir dicho ente en la esfera del Ejecutivo, tiene que ver con la necesidad de negociar de forma permanente y reiterada con el Legislativo. Así, lo que se busca es que sin desplazar a los encargados de los asuntos sustantivos, exista un grupo de expertos en negociación; de verdaderos profesionales que apliquen las más modernas técnicas, como pueden ser el análisis estratégico y de escenarios, la teoría de juegos, la psicología, etcétera. Cabe aclarar que la existencia de dicha entidad no obstaculizaría para la comparecencia de los restantes secretarios; por el contrario, se vuelve indispensable la creación de equipos de enlace con el Congreso en cada secretaría (en algunos casos, como en el de la Secretaría de Hacienda, este equipo ya existe; sin embargo, es vital institucionalizar su existencia y darle realce en todas las dependencias). Dentro del sistema presidencial, la relación y la

142 Estos puntos serán tratados con mayor detenimiento en próximos apartados.

142 Sobre el particular véase Carbonell, Miguel, *Reforma del Estado y cambio constitucional en México*, Documento de trabajo, núm. 2, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000, pp. 7-12.

colaboración del Ejecutivo (y todo su equipo) con el Legislativo es el punto central, el más sensible y problemático; por ello es indispensable construir todos los *puentes* posibles; entre mayor sea su número, mejor. De ahí la importancia de estos mecanismos de enlace.

- d) Es necesario impulsar, a su vez, la reforma al calendario electoral para hacer que las elecciones locales sean simultáneas o concurrentes entre sí y con las federales. Esto con la finalidad de privilegiar los espacios y tiempos de negociación, y no los de confrontación; con elecciones locales y federales relativamente seguidas, se está fomentando la lógica de competencia y disenso, en lugar de privilegiar una dinámica de consensos, entendimiento y cooperación interpartidista. El calendario electoral resulta, así, un factor que desalienta conductas cooperativas entre los diferentes actores: en la medida en que siempre hay un expediente en marcha, se dificulta la negociación y el acuerdo interpartidista. Si realmente se quieren fomentar los pactos entre las distintas fuerzas políticas, no queda más que reformular el calendario electoral, privándole de la lógica que incentiva el choque y las tensiones recurrentes.
- e) Profundizar el federalismo para restar importancia al Ejecutivo federal, limitando el carácter excluyente y de juego de suma cero que implica su elección.

El federalismo, al permitir la fragmentación territorial del poder, posibilita que se atempere el carácter suma cero del régimen presidencial en el que el ganador toma todo y los perdedores pierden todo. En el federalismo, distintos partidos pueden tener acceso al Poder Ejecutivo, a posiciones de poder real. El federalismo posibilita la existencia de instancias de colaboración institucional entre los partidos que gobiernan distintos niveles... Al acceder al poder estatal, los partidos opositores en el nivel nacional se obligan a adoptar un comportamiento realista y a abandonar las posiciones irresponsables de quien nunca tiene que poner a prueba la viabilidad, lo que su superoferta propone... Negociar piezas de legislación a cambio de apoyo a programas gubernamentales locales podrá aceptar enormemente la relación Ejecutivo-Legislativo. Así, el federalismo no sólo es el ámbito por excelencia para trazar rutas viables de transición democrática. También pudiera aprovecharse en la dinámica de la relación Ejecutivo-Legislativo.<sup>143</sup>

143 Lujambio, Alonso, *Federalismo y congreso...*, op. cit., nota 63, pp. 51, 52 y 99.

- f) Tiene que asegurarse la disciplina partidaria al igual que limitar la fragmentación excesiva del sistema de partidos. En el primer caso, es necesario consolidar el monopolio que tienen los partidos para acceder a las elecciones, seguir con el otorgamiento de las prerrogativas a los partidos y no a los candidatos, y mantener centralizada la forma en que los partidos designan a sus aspirantes. Para evitar una fragmentación excesiva del sistema de partidos, se debe realizar lo siguiente: por un lado, elevar a tres por ciento el umbral a partir del cual las fuerzas políticas tienen derecho a la asignación de diputados por la vía plurinominal; y por el otro, mantener el registro *rígido* de los partidos políticos, es decir, conservar las exigencias que actualmente contiene el COFIPE. La finalidad de esta medida es *limitar* el número de actores que entran en escena (evitando su pulverización) y por tanto con los que hay que negociar. También hay que evitar la entrada de *extraños u outsiders* que pudieran representar expresiones extrainstitucionales muy peligrosas. Para ello resulta indispensable fortalecer el sistema de partidos, como se dijo, haciendo especial énfasis en el *monopolio* de éstos para presentar candidatos.
- g) Introducir mecanismos de arbitraje ágiles y fluidos para destrabar los posibles conflictos entre el Ejecutivo y el Legislativo, ya sea a través del Poder Judicial, un Tribunal Constitucional, un Tribunal de Cuentas u otros órganos constitucionales autónomos.
- h) Establecer como recurso institucional límite, la posibilidad de que el Legislativo (ambas Cámaras) censure al Ejecutivo (con una mayoría hipercalificada en torno a dos terceras partes o un setenta por ciento del total de los legisladores, no solamente de los presentes), pero que a la vez implique la disolución del parlamento. Es decir, llegado un momento extremo de confrontación entre poderes, introducir la posibilidad de que ambos mandatos terminen anticipadamente. En caso de que se echara mano de este mecanismo disolutivo, se convocaría a elecciones en un plazo de entre seis y doce meses, durante el cual seguirían funcionando los poderes disueltos en tanto no se eligiera a sus nuevos miembros. Insisto en que debe ser un mecanismo que sólo puede echarse a andar en situaciones extremas o límite. En momentos en que, según Juan Linz, “hay una conciencia de que... un señor ha fracasado y que no es solución que resista ahí uno o dos años, sin capacidad

de gobernar. Y que no es solamente porque haya cometido actos criminales —que es lo del juicio político—, sino porque no tiene apoyo, porque no convence al país, porque no tiene autoridad moral”.<sup>144</sup>

- i) Finalmente, quedan dos posibilidades que no son propiamente de diseño institucional, sino de *práctica política*. La primera gira en torno a la posibilidad de que el Ejecutivo federal incluya dentro de su gabinete a miembros de la oposición, forzando o incentivando así la formación de coaliciones. La segunda tiene que ver con una especie de *patronazgo o clientelismo*: “negociar con los socios de la coalición el reparto de recursos para el patronazgo, o reubicarlos como partidas presupuestales a los estados de la federación gobernados por partidos miembros de la coalición congresional, puede fortalecer aún más la probabilidad de coaliciones estables. Los partidos mexicanos tienden a ser disciplinados, de modo que los recursos para el patronazgo no serían repartidos por políticos en lo individual, sino por partidos como organizaciones nacionales. Este hecho pudiera hacer que la entrega de dichos recursos fuera algo más abierto, menos corrupto y pernicioso para la moralidad pública y la legitimidad democrática del sistema en su conjunto”.<sup>145</sup>

En resumidas cuentas, lo que realmente se necesita para que el sistema presidencial funcione, es que el titular del Ejecutivo cuente con una mayoría en el Legislativo, ya sea a través de su propio partido o, en caso de no ocurrir, mediante la construcción de coaliciones. Para lograr esto, el modelo propuesto busca incentivar la cooperación, reducir los costos del intercambio político y evitar posibles parálisis o *impasses*. Así, junto con Mainwaring y Shugart, “creemos que Linz subestimó la importancia de

144 Linz, Juan, “La calidad de la democracia” (entrevista), en Achard, Diego y Flores, Manuel, *Gobernabilidad: Un reportaje de América Latina*, México, PNUD-Fondo de Cultura Económica, 1997, p. 295. A este respecto véase Mainwaring, Scott y Shugart, Matthew S., “Juan J. Linz: Presidencialismo y democracia (una revisión crítica)”, *Foro internacional*, México, núm. 134, octubre-diciembre de 1993, pp. 663 y 664, en donde estos autores afirman que “el problema de los periodos fijos podría remediarse sin adoptar el parlamentarismo, al permitir —bajo ciertas condiciones— la convocatoria a elecciones anticipadas. La estipulación de elecciones anticipadas representa una desviación del presidencialismo puro, el cual se define por sus periodos fijos. Sin embargo, en tanto que un poder no pueda hacer renunciar al otro sin que él mismo tenga que postularse para la reelección, el principio de la separación de poderes estará conservado más que en cualquier otra variante del parlamentarismo”.

145 Lujambio, Alonso, *Federalismo y congreso...*, op. cit., nota 63, pp. 103 y 104.

las diferencias entre los proyectos constitucionales e institucionales dentro de la amplia categoría de los sistemas presidenciales, y al hacerlo, sobrestimó el grado en que el tipo de régimen presidencialista es inherentemente defectuoso, al margen de los arreglos constitucionales e institucionales. Los sistemas presidenciales pueden proyectarse para funcionar más efectivamente de lo que suelen hacerlo... Linz reconoce claramente que no serviría cualquier clase de parlamentarismo; nosotros afirmamos lo mismo sobre el presidencialismo”.<sup>146</sup>

### III. HACIA LA RESTRICCIÓN DE LAS FACULTADES CONSTITUCIONALES Y METACONSTITUCIONALES DEL PRESIDENTE

Como se dijo en el apartado precedente, para hacer funcional y viable un sistema de gobierno presidencial multipartidista, es necesario reducir las atribuciones del Poder Ejecutivo; y lo cierto es que México, en la actualidad, no escapa a dicho requerimiento. Es indispensable insistir en el equilibrio de poderes y el control y contención del Ejecutivo como forma de transitar a un sistema presidencial —ya no un presidencialismo—, con pesos y contrapesos, frenos y controles mutuos entre los poderes.

El abandono del viejo presidencialismo omniabarcante, que todo lo podía, requiere de una profunda reestructuración, una verdadera reforma política que modifique la manera en que se ejerce la autoridad, la responsabilidad del propio Ejecutivo, su control por los demás poderes y, en efecto, el retiro en algunos casos, de atribuciones que el presidente no tiene por qué contar con ellas. Sin duda, el problema que ha corroído —y que en cierta medida continúa corroyendo— la vida política nacional es la excesiva presidencialización del poder.

La reforma debe estructurarse a partir de dos frentes: uno estrictamente político, que gira en torno a las facultades metaconstitucionales del Ejecutivo; el otro, debe basarse en la contención del Poder Ejecutivo y la corresponsabilidad con los restantes órganos estatales. En pocas palabras, restringir las amplias facultades constitucionales con que cuenta el presidente de la República. Deben, en términos generales, fortalecerse los otros poderes (Legislativo y Judicial), introducir el servicio civil de carrera en la administración pública, fortalecer el federalismo y terminar con las facultades políticas que permiten la intromisión del Ejecutivo federal

146 Mainwaring, Scott y Shugart, Matthew S., *op. cit.*, nota 144, p. 683.

en la vida de los gobiernos locales. Es necesario fortalecer los controles y la responsabilidad a la que se ve sometido el Ejecutivo, para limitar el arbitrio y la discrecionalidad de este poder.<sup>147</sup>

Por otra parte, en la Constitución existe un claro sesgo estructural en favor del Ejecutivo, en detrimento de los restantes órganos, y una virtual ausencia de mecanismos de control y rendición de cuentas. En este punto no cabe el engaño: las facultades formales del presidente son extensas y muy importantes. Para afrontar los nuevos tiempos —de mayor pluralismo y democracia—, hay que revisar dichas atribuciones. No es una exageración afirmar que el binomio democracia-gobernabilidad, bajo el esquema del presidencialismo mexicano actual, resulta incompatible.

En particular, las facultades constitucionales que deben reformarse giran en torno a:

- Limitar las facultades presidenciales en materia reglamentaria.
- Suprimir las atribuciones del Ejecutivo para legislar en materia de salubridad y contaminación ambiental. Derogar las facultades para legislar en materia arancelaria, según lo establecido por el segundo párrafo del artículo 131 constitucional.
- Modificar la participación del Senado en la ratificación de tratados, ampliándola, para limitar la discrecionalidad del Ejecutivo (en este punto cabría la intervención de una comisión senatorial en la propia negociación de los tratados). Además, hay que pensar en la necesidad de que estos documentos sean aprobados por las dos Cámaras.
- Aclarar los supuestos en que se puede aplicar el veto presidencial y prohibir, en todo caso, el veto de bolsillo. Además, debe reducirse el porcentaje de votos necesario para que el legislativo pueda rebasar dicho veto; en particular, se propone bajarlo al 60% para, a la vez, facilitar la construcción de coaliciones, sin convertir al veto presidencial en un instrumento meramente suspensivo.

147 Sin embargo, la respuesta que debemos darle a estas cuestiones debe partir —aunque en algunos casos no se agota ahí— de la regulación jurídica, principalmente en el nivel constitucional. Es a partir de las reglas del juego (Constitución y leyes) que deben introducirse los incentivos —premios y castigos— para el adecuado funcionamiento del sistema político. En este sentido, “la indiferencia jurídica a los problemas declarados meta-jurídicos ha sido desastrosa en sus resultados. Cuando un problema político —y el constitucionalismo es inevitablemente la solución jurídica de un problema político— se despolitiza, las consecuencias efectivas de un ordenamiento jurídicamente neutral son y siguen siendo (aunque involuntariamente) políticas; y ello beneficia a los demagogos y a los déspotas”, Giovanni Sartori *cit.* por Marván Laborde, Ignacio *¿Y después del presidencialismo?...*, *op. cit.*, nota 12, p. 155.

- Incorporar los tribunales administrativos (Juntas laborales, etcétera) y los juzgados cuya naturaleza resulta un híbrido (como el Tribunal Fiscal o el Agrario), a la órbita del poder judicial. Dar autonomía plena al Ministerio Público, al Banco de México, a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, fortaleciendo su independencia y suprimiendo cualquier posible sujeción al Ejecutivo.
- Terminar con las intervenciones del Ejecutivo en el Poder Judicial, sea en el momento de nombrar a sus integrantes o en su funcionamiento.
- Profesionalizar a la administración pública a través del servicio civil de carrera.
- Poner fin a la influencia del Ejecutivo en los medios de comunicación, mediante la certeza jurídica y aboliendo el sistema discrecional de otorgamiento de concesiones.
- Restringir las facultades expropiatorias del presidente.
- Dar un papel mucho más relevante al Legislativo en cuanto al endeudamiento público.
- Modificar la fórmula de suspensión de garantías, involucrando en mayor medida al Congreso y exigir dos tercios en la votación de las Cámaras, para que esta suspensión sea aprobada. Debe regularse, igualmente, sobre las garantías que bajo ningún supuesto pueden suspenderse, como el derecho a la vida; y establecer la derogación automática de las medidas adoptadas, al término del estado de excepción.
- Restringir y reelaborar la competencia de los órganos federales en la desaparición de los poderes locales, principalmente por parte del Ejecutivo.
- Modificar el título de la Constitución referente a las responsabilidades de los servidores públicos, para permitir una mayor responsabilidad política, penal y administrativa del presidente y los altos cargos del Ejecutivo.<sup>148</sup>

148 Esta lista evidentemente es incompleta; sin embargo, con dichas modificaciones se podría alcanzar un sistema presidencial acotado y, sobre todo, equilibrado respecto a los demás poderes del Estado mexicano. Para su elaboración me basé principalmente en Cárdenas Gracia, Jaime, “Comentario”, en Varios autores, *La reforma del estado. Estudios comparados*, México, UNAM-DGAJPR, 1996, pp. 181-187; Sartori, Giovanni, *Ingeniero constitucional...*, op. cit., nota 132, pp. 177 y 178; y Carpizo, Jorge, “México: ¿sistema presidencial o parlamentario?”, *Cuestiones constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, núm. 1, julio-diciembre de 1999, pp. 83 y 84.

#### IV. EL FIN DE LA HEGEMONÍA PRIÍSTA

*El PRI es una mezcla de secretaría de Estado  
con cosa nostra.*

Lorenzo MEYER

Poner fin a la hegemonía priísta, así como a sus efectos más perniciosos, es una tarea pendiente para la democracia mexicana. Si bien el pluralismo y la competitividad han aumentado considerablemente en los últimos años, todavía subsisten rasgos de autoritarismo: del viejo partido de Estado. El PRI no fue nunca un simple partido político. Ha significado para el país un sofisticado instrumento de control político y una poderosísima maquinaria de movilización electoral, jamás un partido en competencia con otros. El reto de su transformación está, hoy más que nunca, sobre la mesa; es ya inaplazable.

La estructura priísta respondió a la realidad y a las necesidades políticas del país. Hoy ya no es así; las circunstancias que lo hicieron posible —y necesario— han sido rebasadas hasta convertirse en cosas del pasado. Toda vez que la realidad social, económica y, sobre todo política cambió, el partido de Estado —entendido como el universo de la política nacional— resulta inútil, incluso anacrónico. Por ello, enfrenta en la actualidad una profunda crisis que le hace indispensable una reforma integral. Cada vez resulta más evidente para la sociedad mexicana que si bien la democracia no pasa necesariamente por la derrota del PRI (aunque en las recientes elecciones así sucedió), sí implica su reforma. Este partido permanece incapaz de ajustarse —por sus tradiciones y formas de entender la política— al pluralismo competitivo creciente de hoy en día, colocándolo en la disyuntiva de reformarse a fondo —tarea impostergable en el corto plazo— o deteriorarse aún más e impidiendo —o retardando— la plena democratización del sistema político mexicano.

No estoy diciendo que el PRI deba desaparecer. De hecho, al país no le convendría un desplome o hecatombe de ese partido. No hay que olvidar que representa, todavía, una importante coalición de intereses políticos, sociales y económicos. Su derrumbe podría acarrear infinidad de problemas al país: crearía un vacío que sin duda sería propicio para la aparición de grupos y personajes autoritarios, significando ello un alto costo para México y una reversión de incalculables dimensiones. Lo que sí debe desaparecer es su herencia autoritaria: corporativismo, cacicazgos, manipulación, corrupción.

El reto que enfrenta no es sencillo ni se va a lograr de un día para otro. El PRI tiene que asumirse y aceptarse como *un* partido más y no como *el* partido. Debe separarse —o debemos exigirle que se separe—, de forma clara y definitiva, de la atadura estructural que lo une al Estado (podría pensarse que esta desvinculación, con la pérdida de la presidencia de la República, sea algo automático y en cierto sentido así es; sin embargo, hay que estar muy atentos a los bastiones o nichos que todavía controla, como la mayoría de gobiernos estatales y municipales). En pocas palabras, tiene que *desestatizarse* e instituir nuevos patrones de conducta.<sup>149</sup>

Debe, igualmente, establecer (y respetar) una normatividad interna que resulte clara y equitativa para todos sus integrantes. Debe descentralizarse y hacer menos vertical el sistema de toma de decisiones, depurar a sus cuadros, modificar su cultura política y desvincularse, de forma indudable, de su pasado autoritario para abrazar los métodos democráticos. En realidad no es nada que los propios priístas no hayan predicado, al menos de forma retórica. En este sentido y a manera de ejemplo sobre la tarea por cumplir, María de los Ángeles Moreno —al rendir protesta como presidenta del CEN del PRI, a finales de 1994—, dijo a propósito del partido:

O cambia atendiendo las aspiraciones de renovación de sus militantes, interpretando necesidades y deseos de la sociedad mexicana, sincronizando su ritmo con el tiempo precipitado de la realidad contemporánea del país o se detiene anquilosado por la magnitud de su propio peso, en riesgo de la obsolescencia funcional y, lo que es peor, de ineptitud histórica, de falta de ubicación y sentido en la conformación del mundo político del país.<sup>150</sup>

149 “La larga vida del PRI ha sido intrauterina. La presidencia lo alimentó, lo cobijó, lo protegió de los peligros exteriores, marcó sus ideas y sus programas, seleccionó sus dirigencias. Dentro de la concha presidencial, el PRI no tuvo la necesidad de competir, de discutir, de formar por sí mismo sus liderazgos. Las decisiones fundamentales venían de fuera. Con la cabeza inclinada, las hizo suyas. El resguardo, sin embargo, fue convirtiéndose poco a poco en encierro. La sobreprotección fue atrofiando los músculos del prísmo. El imbatible partido del hiperpresidencialismo es el partido parapléjico de la competencia”, Silva-Herzog Márquez, Jesús, *El antiguo régimen...*, op. cit., nota 2, pp. 99 y 100.

150 María de los Angeles Moreno cit. por González Compeán, Miguel y Lomelí, Leonardo, *El Partido de la Revolución. Institución y conflicto (1928-1999)*, México, Fondo de Cultura Económica, 2000, pp. 642 y 643. En 1994, Ernesto Zedillo dijo, igualmente, que el reto era construir “un PRI que defina sus relaciones con el Presidente de la República; autónomo frente al gobierno, dinámico, transparente en sus finanzas, capaz de adaptarse a las nuevas circunstancias; con reglas y procedimientos claros y explícitos para la selección de candidatos y fortalecimiento de sus órganos colegiados, expuestos a la prueba de la congruencia. Un PRI que revalore a su militancia y que vigorice su presencia, trabajo político y cercanía con el electorado, que abra y amplíe cauces de participación para que los electores participantes se sientan alentados a una mayor actividad y militancia priísta”, *ibid.* p. 641.

Es decir, uno de los mayores desafíos para el PRI será tener vida autónoma, y ya no intrauterina, como fue el caso de su dependencia total y absoluta respecto al presidente de la República. Debe transitar de ser un partido de Estado hacia su ubicación dentro de un sistema plural, competido y equitativo. Para ello debe renunciar a las tácticas de manipulación del sufragio y dejar atrás las fuentes que le permiten hacerse de votos en forma ilícita. Pese a los avances registrados en el nivel federal, en el ámbito local subsisten, todavía, sectores renuentes al cambio, que continúan utilizando los instrumentos tradicionales para *desviar* la voluntad popular; que siguen controlando a las autoridades y los procesos electorales; y que despliegan, de forma más o menos abierta, operativos de compra y coacción del voto, fraudes, manipulación.

Por otra parte, la reforma del corporativismo oficial —o más bien, su desmantelamiento— es una de las tareas más importantes que tiene por delante el partido y el régimen político en su conjunto. El sistema de control corporativo —si bien ha sufrido grandes embates— continúa representando el principal baluarte reticente al cambio. Aún sobreviven organizaciones de corte clientelar que insisten en reproducir la lógica vertical y autoritaria de antaño. El mayor bastión con una clara tendencia en contra de la democratización se encuentra precisamente ahí, en las viejas dirigencias sindicales, las cuales reiteradamente se han manifestado en abierta oposición a un pluralismo que amenaza sus privilegios.

Así, una de las mayores murallas que resisten la apertura democrática es el sector corporativo, en particular los sindicatos oficialistas que funcionan como pilares del PRI. Estos mecanismos son contrarios a las normas más elementales de la democracia, ya que limitan la libertad de los individuos en función de una representación corporativa. Por extensión, la reforma política debe pasar por la restitución de las libertades políticas a los obreros, a los campesinos y, en general, a los sectores que integran esta malla de organizaciones no apegadas a lineamientos democráticos básicos.

La suerte del PRI no es un asunto menor. Todo lo contrario: su destino —por el tamaño y por todo lo que significa— resulta de vital importancia para la estabilidad política. “Con el PRI en su estado actual de creciente descomposición es, o debería ser, de interés nacional el que ese partido se reforme para modernizarse y ser competitivo, o se desmantele sin violencia. No es, por la naturaleza del problema, algo que se pueda

dejar para que se resuelva por sí mismo”.<sup>151</sup> El fin de la hegemonía priísta es bueno para el país; sin embargo, se tiene que evitar que esto se convierta en un verdadero colapso que pudiera llegar a ser perjudicial, incluso desastroso, para la incipiente democracia mexicana. Hay que impedir que el viejo sistema político, al desmantelarse, cause daños. Ciertas partes o fragmentos (corporativismo, caciques, etcétera), al desconectarse, puede ser que arrastren en su caída a otros sectores y causen costos innecesarios para el nuevo régimen.

## V. EL CONTROL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y EL ESTABLECIMIENTO DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA (NEUTRALIDAD POLÍTICA DE LA BUROCRACIA)

En los países más desarrollados, la administración pública no toma parte de la lucha política. Se estructura sobre la base de un servicio civil de carrera, neutral y apartidista, y se articula como ancla para el eficaz funcionamiento del Estado, garantizando, asimismo, la estabilidad política. Más allá de los diversos gobiernos, esta burocracia profesional —seleccionada bajo estrictos requisitos y rigurosos exámenes— funciona como un mecanismo de preservación y continuidad de las políticas públicas del Estado.

Un aparato administrativo como éste —profesional y autónomo de los mandatarios en turno— es indispensable. Sin él, tal y como ha ocurrido en México, cada nuevo gobierno o incluso cada nuevo titular de cartera representa un recambio de funcionarios: una administración de freno y arranque, una burocracia que en cada movimiento ministerial se renueva casi por completo, acarreado una pérdida de continuidad, experiencia y *memoria institucional*.

No sólo eso. Al contar con una administración profesional, autónoma del gobierno que se encuentra en el poder y, por ende, neutral, se está garantizando la salud y el adecuado funcionamiento del sistema democrático. Dicha neutralidad supone una serie de ventajas que no cabe des- deñar:

151 Rubio, Luis, *cit.*, por Crespo, José Antonio, *¿Tiene futuro el PRI?...*, *op. cit.*, nota 46, pp. 150 y 151. “Sea como fuere —advierte Silva-Herzog Márquez—, la fragilidad del PRI coloca todo el arreglo partidista en la cuerda floja. Resulta evidente que su suerte será el factor determinante para la recomposición del sistema mexicano de partidos”, *El antiguo régimen...*, *op. cit.*, nota 2, p. 97.

reduce la perspectiva patrimonialista de los cargos públicos; garantiza a los partidos que acceden al poder la capacidad de operar con cuerpos expertos que ofrecen mínimos de resistencia a la implantación de decisiones políticas nuevas; y permite que el electorado tome sus decisiones sin el condicionamiento de que un cambio en la titularidad del gobierno puede tener implicaciones negativas en la continuidad y en la calidad de los servicios.<sup>152</sup>

En México el servicio civil de carrera ha sido —y sigue siendo— inexistente. Los cargos dentro de la administración pública se reparten como premios por favores o servicios políticos prestados. Así, la burocracia es una fuente de corrupción e ineficacia, un escudo de protección para los intereses de sus miembros y un instrumento para el golpeo político, antes que la gran estructura de continuidad y eficiencia del Estado mexicano. En particular,

El nombramiento y separación de los servidores públicos se ha realizado en nuestro país mediante el sistema de designación vertical (*spoils system*). Sin embargo, a diferencia de otros países (principalmente los Estados Unidos), en México el reparto de cargos se ha hecho entre fracciones y grupos de un solo partido; los cargos dentro de la administración pública han sido los premios y recompensas (o los castigos) para quienes han mostrado ‘lealtad’ al jefe o líder de grupo, o bien para quienes habiendo resultado perdedores en una contienda política, mantienen la disciplina y aceptan la derrota sin cuestionar públicamente al sistema.<sup>153</sup>

Una administración pública políticamente neutral, profesional y altamente eficaz, que cuente con procedimientos para el reclutamiento de sus miembros objetivos y abiertos a la competencia, resulta imprescindible para un funcionamiento adecuado y libre de corrupción del aparato esta-

152 Valadés, Diego, “Todo cambio es constancia. Apuntes para una reforma institucional”, en *Memoria del simposio internacional: El Significado Actual de la Constitución*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998, p. 580. Sobre la necesidad de contar con una burocracia apartidista y profesional para conseguir una democracia consolidada, véase Villarreal, René, *Hacia una nueva economía de mercado institucional y participativa*, Monterrey, Ediciones Castillo, 1998, en particular, pp. 269 y 270.

153 Moctezuma Barragán, Esteban y Roemer, Andrés, *Por un gobierno con resultados*, México, Academia metropolitana-CED-Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística-Fondo de Cultura Económica, 1999, p. 165. En este sentido, Diego Valadés afirma: “Uno de los factores que endurecen la lucha política es involucrar en ella a los funcionarios públicos. Cuando esto ocurre, como ha sido hasta ahora el caso de México, una parte de la actividad política se traduce en las ambiciones personales de empleo”. Valadés, Diego, “México: Renovación constitucional o retroceso institucional”, en Varios autores, *Hacia una nueva constitucionalidad*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1999, p. 339.

tal. Sin embargo, además de la neutralidad política, la eficiencia de la administración resulta clave para la democracia. Sin un aparato burocrático efectivo, el Estado no podrá —salvo circunstancias excepcionales— mantener niveles aceptables de legitimidad y, más importante aún, de gobernabilidad.

No obstante, la mejora en el funcionamiento de los servicios estatales así como su calidad no es una tarea sencilla. Se debe emprender una estrategia que cuente con objetivos claros y precisos. El camino a seguir debe ser, más que el cambiar a las personas, reformar la estructura de incentivos (premios y castigos). La construcción de un sector público mucho más eficiente debe girar, pues, en torno a sistemas de gestión modernos, que incorporen los temas relevantes de la administración pública. En concreto, se deben establecer:

- *Prioridades estratégicas claras.* Los gobiernos deben decidir sobre prioridades estratégicas y utilizar asignaciones presupuestarias, incentivos y supervisión para lograrlas.
- *Formas óptimas para proveer servicios públicos.* Los gobiernos deben decidir si es mejor proveer los bienes y servicios públicos mediante la regulación, la producción privada regulada o la producción pública.
- *Formas óptimas de organización de las entidades públicas.* Se pueden aclarar los incentivos y la información puede fluir mejor mediante un nuevo ‘arreglo de cuadros’... El desempeño se puede mejorar creando competencia dentro del gobierno.
- *Especificación de objetivos fundamentales.* El desempeño se puede lograr si se fijan los objetivos y hay incentivos para lograrlos.
- *Sistemas modernos de gestión.* Una gestión efectiva requiere de un conjunto de elementos, incluyendo liderazgo, recursos, incentivos, libertad de gestión y valores congruentes.
- *Gestión financiera efectiva.* Los sistemas de gestión financiera deberán integrar planificación, diseño de presupuestos y funciones de auditoría.
- *Sistemas de información de desempeño.* Los sistemas que se basan en el desempeño requieren de información integradora a la gestión financiera.
- *Capacidad institucional.* Los sistemas basados en el desempeño requieren de un cambio en la forma de pensar, desde una cultura de cumplimiento a una cultura de desempeño.

— *Sistemas de personal eficientes.* Se requiere de una descentralización de la administración de personal si es que los gerentes han de asumir responsabilidad por los resultados de su gestión.<sup>154</sup>

El eje central debe ser una gestión enfocada a los resultados. Para ello es indispensable adoptar mecanismos como el uso intensivo de la evaluación de las políticas públicas, la medición del desempeño de la administración en su conjunto, mayor descentralización, contratación externa de servicios vía licitación pública y concentrar la atención en la calidad. La otra cara de la moneda son las personas, el personal que integra la burocracia. Para incentivarlos hay que introducir, igualmente, indicadores de desempeño, medir su rendimiento para, a partir de ahí, instaurar un sistema de salarios, estímulos y ascensos por mérito o desempeño. De este modo, se podrá revitalizar la capacidad institucional del aparato administrativo.

De la misma forma, resulta imprescindible la introducción de controles efectivos. Deben establecerse dispositivos formales de vigilancia y control. Esto será posible a través de una vigorosa división de poderes: cuanto más amplia es la separación de poderes, mayor es, por definición, el número de instancias de control que pueden limitar las medidas arbitrarias por parte de órganos estatales. Sin embargo, hay que tener presente que la existencia de múltiples entidades de control tiene ciertos inconvenientes: implica mayor dificultad para modificar las normas perjudiciales, pero —por el contrario— igualmente ocurrirá con las que resulten benéficas.

Además de enfocar a la administración en torno al rendimiento y la introducción de controles, resulta vital oír a la ciudadanía y ampliar las instancias en que pueda participar. Estos dos puntos se pueden desarrollar, entre otros instrumentos, a partir de encuestas a los usuarios. Por un

154 Burki, Shahid Javed y Perry, Guillermo E., *Más allá del consenso de Washington: La hora de la reforma institucional*, Washington, Banco Mundial, 1998, p. 153. En el mismo informe, el Banco Mundial sostiene, basado en un documento anterior, que la construcción de un mejor sector público debe darse mediante: “La promoción de una capacidad central para la formulación y coordinación de políticas; la promoción de sistemas eficientes y efectivos de provisión de servicios a través de una variedad de medios: medidas orientadas al desempeño, meritocracias mejoradas, mejor información, fortalecimiento de los sistemas de ‘voz’ adaptados a las circunstancias de la actividad y del país; la lucha contra la corrupción a través de un ataque múltiple, incluyendo menor regulación, mayor transparencia y uso de mercados, y mejor supervisión: la promoción del personal motivado y capacitado mediante la utilización de políticas de compensación adecuadas y la formación de un espíritu de equipo”, p. 136.

lado, darles voz y por el otro, introducir una mayor representación en el ámbito de la organización estatal de grupos ciudadanos interesados por mejorar los servicios y bienes públicos. Todo ello como un primer paso para que las políticas públicas reflejen los verdaderos intereses y necesidades sociales.

Los programas públicos serán mucho más eficientes si se incorporan, pues, las opiniones de los usuarios y se aprovecha el sentir y la experiencia de la sociedad. La ejecución de la acción y de las políticas resultará mucho más cercana, eficaz y realmente atenderá las necesidades ciudadanas. En resumidas cuentas, esto puede lograrse a través de:

- *Normas y controles.* La existencia de mecanismos que obliguen al cumplimiento de las leyes —un estamento judicial independiente, por ejemplo—, es fundamental para el desarrollo sostenible. Junto con la separación adecuada de poderes y los organismos de vigilancia, son un freno para los comportamientos arbitrarios.
- *Más competencia.* La presión en favor de la competencia puede venir del seno mismo de la burocracia estatal, mediante un sistema de reclutamiento de los funcionarios públicos con arreglo a sus méritos; del sector privado nacional, contratando la prestación de servicios y dejando que los proveedores privados compitan directamente con los organismos públicos; del ámbito internacional, por medio del comercio y la influencia de los mercados de bonos mundiales en las decisiones fiscales.
- *Cauces de opinión y participación.* En una sociedad moderna, los medios para lograr transparencia y apertura son muchos y variados: consejos empresariales, grupos interactivos y asociaciones de consumidores, por nombrar sólo algunos. Los acuerdos institucionales de colaboración con grupos comunitarios, pueden contribuir también a aumentar la eficacia estatal ofreciendo a los ciudadanos una mayor posibilidad de opinar sobre las políticas gubernamentales. Asimismo, los contactos entre los distintos niveles de gobierno y con organismos internacionales pueden ayudar al suministro de bienes públicos locales e internacionales.<sup>155</sup>

155 *Ibid.* p. 31. Igualmente importantes serán los instrumentos que se adopten para hacer realidad estas políticas. Por ello, siguiendo las propuestas del Banco Mundial, creemos que deben tomarse prestados algunos métodos de gestión del sector privado. En particular: 1) *La delegación de la toma de decisiones.* La reducción de la carga de las reglas jerárquicas y la promoción de una mayor discreción en los niveles inferiores de jerarquía (agencias operativas, organismos regionales, gobiernos sub-

## VI. EL FORTALECIMIENTO DEL PODER LEGISLATIVO

### 1. *Introducción*

En el nuevo régimen democrático, el Poder Legislativo debe ocupar el espacio central. Las Cámaras deben constituirse como el eje fundamental de la vida política. Es desde ahí que tienen que discutirse los grandes temas nacionales, surgir los lineamientos de las políticas públicas y ejercerse el control sobre el Ejecutivo. Es hora de fortalecer al Legislativo y darle una nueva dimensión; convertirlo en el espacio primordial en el que se resuelvan los conflictos políticos y sociales más importantes.

No son concebibles una democracia vigorosa y sustentable, mercados eficientes, y en general un sistema político y económico saludable, sin un Legislativo fuerte, es decir, representativo, que exprese la voluntad popular, faro de los problemas nacionales, bien comunicado con los poderes y la sociedad, con alta estimación entre la ciudadanía y, sobre todo, sumamente eficaz en el desarrollo de sus funciones.

Así pues, eficacia y centralidad en la vida pública del país deben ser las características del Poder Legislativo.

El parlamento constituye (o debe constituir) la institución central de la democracia como forma de Estado, es decir, del Estado constitucional democrático, sea su forma de gobierno parlamentaria o presidencial. Y ello es así, en primer lugar, porque la representación política tiene allí (en una Cámara de composición plural) su más fiel expresión; en segundo lugar, porque el control político del Ejecutivo sólo en el parlamento puede ejercerse de manera permanente u ordinaria y, en tercer lugar, porque únicamente a través de los debates parlamentarios pueden alcanzar suficiente legitimidad

nacionales) permiten tomar decisiones adecuadas, ya que los encargados de ellas están más próximos al problema y tienen objetivos más claros. 2) *Orientación hacia el desempeño*. El cambio en la relación de responsabilidad, desde un énfasis en los insumos y el cumplimiento legal a un énfasis en los productos, provee incentivos que conducen a una mayor efectividad. 3) *Orientación hacia el cliente*. El informar y ‘escuchar’ a los clientes del sector público le permite a los gobiernos comprender sistemáticamente lo que quieren los ciudadanos y responder con productos más apropiados. 4) *Orientación de mercado*. Un mayor aprovechamiento de los mercados o cuasi mercados, por lo general a través de contratos de gestión y personal, la competencia entre los organismos públicos, el cobro entre los organismos y la externalización, mejoran los incentivos orientados al desempeño”. *Ibid.* p. 140. Por último sólo queda decir que todo el argumento acerca de la necesidad de eficientar el sector público se basa, además de la obra citada del Banco Mundial, en otro documento de la misma institución: *Informe sobre el desarrollo mundial 1997...*, *op. cit.*, nota 81.

democrática las decisiones del poder público (difíciles de predecir en el momento del voto popular y más difíciles aún de cubrir con el genérico y periódico mandato electoral).<sup>156</sup>

Se propone, en consecuencia, introducir la posibilidad de reelección consecutiva de los legisladores, el fortalecimiento del sistema de comisiones y del *staff* de apoyo al trabajo legislativo, así como la ampliación de los periodos en que sesionan las Cámaras.

## 2. *La reelección consecutiva de los legisladores*

Sin duda, la cuestión central en el fortalecimiento del parlamento reside en la posibilidad de reelección por parte de sus integrantes; sólo a través de este mecanismo se podrán estructurar verdaderas carreras legislativas. Un Congreso fuerte no puede entenderse sin parlamentarios profesionales y expertos en sus temas. Resulta evidente y así lo establece la mayor parte de la doctrina, que el incentivo más poderoso para un buen desempeño de los miembros del legislativo se encuentra en la posibilidad de reelegirse. En particular,

La reelección generaría un incentivo en el legislador que lo llevaría a ser *accountable*, a la responsabilidad pública, a la rendición de cuentas, a volver a su distrito a explicar su conducta y, finalmente, a capitalizar políticamente su acción legislativa y ser reelecto. Por otro lado, la reelección permitiría que los legisladores adquirieran experiencia legislativa y desarrollaran una carrera parlamentaria; ello posibilitaría la profesionalización de los miembros del Congreso y el surgimiento de *memoria institucional* en el órgano representativo. La consecuencia sería por demás deseable: el fortalecimiento del Poder Legislativo frente al Ejecutivo.<sup>157</sup>

156 Aragón, Manuel, *Estudios de derecho constitucional*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1998, p. 307. En el mismo sentido véase Casillas, Carlos Enrique, “El Congreso en el cambio político en México”, *El Cotidiano. Revista de la realidad mexicana actual*, México, núm. 100, marzo-abril de 2000; Prats Catalá, Joan, “Por unos legislativos al servicio de la consolidación democrática, la eficiencia económica y la equidad social”, en varios autores, *Gobernabilidad y desarrollo democrático en América Latina y el Caribe*, Nueva York, PNUD, s/f; Santamaría, Julián, “El papel del parlamento durante la consolidación de la democracia y después”, *Revista mexicana de sociología*, México, abril-junio de 1998 y Valadés, Diego, “A manera de conclusión: Estado reformado y Estado reformable”, en varios autores, *La reforma del Estado, Estudios comparados*. México, UNAM-DGAJPR, 1996.

157 Lujambio, Alonso, “De la hegemonía a las alternativas:..., *op. cit.*”, nota 61, p. 68. Más aún, como afirma Giovanni Sartori, “En México la razón más fundamental por la cual el Congreso luego no

En concreto, la adopción de esta medida tendría, principalmente, tres ventajas:

- *Una relación más directa entre los electores y sus representantes:* con la reelección los parlamentarios tendrían que regresar, necesariamente, a los distritos en que fueron postulados, explicar su conducta y hacerse nuevamente de la confianza y el voto de la ciudadanía; se generaría así un incentivo para llevar a cabo una labor legislativa más eficaz y activa, y una relación mucho más estrecha con los representados.
- *Fortalece la responsabilidad de los parlamentarios:* si el legislador quiere reelegirse, entonces deberá ofrecer cuentas al electorado, dar explicaciones de su actuación y de sus decisiones.
- *Profesionalización de los integrantes del parlamento:* ante la complejidad de los asuntos públicos y de las tareas propiamente legislativas, se torna indispensable una mayor especialización en el trabajo parlamentario. En este sentido, “El legislador que ha hecho su trabajo y ha logrado reelegirse en dos o tres ocasiones, acumula experiencia, conoce la materia, se especializa en algunos campos de la acción parlamentaria vía su participación en comisiones legislativas, fortalece a la institución”.<sup>158</sup>

puede hacer nada es justamente ésta, que no son reelegibles. Es decir, no hay mejor manera para destruir la autonomía de un Parlamento que la que consiste en decir: ‘se tienen que ir todos a casa’. Hay que terminar con las ideas de la democracia que primaron en 1968” (entrevista), en Achard, Diego y Flores, Manuel, *Gobernabilidad: un reportaje de América Latina*, México, PNUD/Fondo de Cultura Económica, 1997, p. 317.

158 Lujambio, Alonso, “La reelección de los legisladores: Las ventajas y los dilemas”, *Quórum. Publicación mensual del Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados*, México, año V, núm. 38, enero de 1996, p. 23. Ahí mismo, este autor continúa diciendo que “En los parlamentos no brotan expertos de la nada. Los legisladores se vuelven expertos trabajando. Pero no sólo eso. Los legisladores profesionales le hacen el seguimiento a las leyes que impulsan y aprueban, proponen ajustes cuando en la fase de implementación las cosas no salen como debieran. Los legisladores profesionales acuden a las reuniones interparlamentarias a aprender, a discutir, a intercambiar información, datos, evidencias, argumentos. Los legisladores profesionales son los guardianes de la institución parlamentaria: consultan archivos de comisiones (y no permiten que los archivos desaparezcan en cada legislatura), tienen incentivos para organizar cuerpos permanentes de asesores verdaderamente especializados, tienen incentivos para aprender nuevas cosas porque podrán capitalizar su esfuerzo. Los legisladores profesionales producen legislación de calidad, porque van profundizando en el conocimiento de la o las materias sobre las que legislan”. *Loc. cit.* Para un estudio más detallado de la reelección legislativa pueden consultarse, además de las obras ya citadas, Lujambio, Alonso, “¿Para Qué Servirían las Reelecciones en México?”, *Quórum. Publicación mensual del Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados*, México, año II, núm. 13, abril de 1993; *id.*

Para fortalecer al Congreso hay que fortalecer, primero, a sus miembros; la reelección es, tal vez, el mecanismo más afortunado para ello. No es concebible que un Congreso *amateur* —como ocurre en la actualidad— controle la agenda de gobierno, fiscalice al Ejecutivo, produzca legislación de calidad y sea el eje de la vida pública nacional. Simplemente no es posible. Por todo esto, resulta indispensable introducir la reelección consecutiva en el seno del parlamento mexicano.

### 3. *El fortalecimiento y profesionalización del sistema de comisiones legislativas*

El fortalecimiento del Congreso pasa, igualmente, por dar realce al papel de las comisiones legislativas. El funcionamiento interno de las Cámaras debe reformarse para convertir a las comisiones en el motor de la tarea legislativa pensando, sobre todo, en el control y fiscalización sobre el Ejecutivo. Un sistema de comisiones fuerte permite la división del trabajo, facilitándolo, a la vez que se produce una mayor especialización en dichas tareas.

En el Congreso mexicano está contemplado y funciona desde hace tiempo un sistema de comisiones. Empero, no ha tenido mayor relevancia ni incumbencia en los trabajos parlamentarios. El sistema no ha funcionado ya que ha sido extremadamente volátil, ninguna comisión ha perdurado; han desaparecido, sin dejar constancia alguna, archivos o memoria institucional. Además, el número de sus integrantes ha sido excesivo, lo cual ayudó a la debilidad de dicho sistema.

Mientras más fuertes resulten las comisiones, mayor influencia en las políticas públicas y mayor presencia en el quehacer político tendrán las legislaturas. Por ello, el sistema de comisiones y su funcionamiento son una variable determinante en la influencia del parlamento. Si las Cámaras quieren mejorar la eficacia con que realizan sus funciones y aumentar su peso político y su campo de acción, es indispensable que cuenten con co-

“Reelección legislativa y estabilidad democrática”, *Estudios. Filosofía-historia-letras*, México, núm. 32, primavera 1993; *id.*, *Federalismo y congreso...*, *op. cit.*, nota 63; Carbonell, Miguel, “Sobre la no reelección legislativa en México: elementos para el debate”, *Quórum. Publicación del Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados*, México, año VII, núm. 63, noviembre-diciembre de 1998; *id.*, *Reforma del Estado y cambio constitucional en México*, *op. cit.*, nota 142.

misiones fuertes, con una capacidad de actuación muy amplia. De cualquier modo,

las comisiones son decisivas para los poderes de deliberación de los parlamentos. Como señala Mazey, las legislaturas con fuertes facultades para elaborar políticas ‘tienen sistemas de comisiones altamente desarrollados, que les permiten dividir la labor legislativa de forma tal que se genera un grado de experiencia legislativa en la mayoría de las áreas de políticas’. Al parecer, unas comisiones fuertes son por lo menos una condición necesaria para una influencia parlamentaria efectiva en el proceso de la elaboración de las políticas públicas.<sup>159</sup>

En particular, existe una serie de factores que deben tomarse en cuenta para el fortalecimiento de las comisiones y tienen que ver con su estructura (número de miembros, tamaño, permanencia, especialización, jurisdicción exclusiva), desempeño (consideración detallada de las políticas, acumulación de experiencia, privacía para deliberar, participación de los miembros, arena de negociación) y facultades (revisión de iniciativas de ley, etapa de dictaminación en comisiones, capacidad para dar aprobación final a las iniciativas, convocar a los ministros a comparecencias, recolección de evidencias, determinación de la agenda).<sup>160</sup>

Es imposible, pues, pensar en legislaturas fuertes y modernas sin que cuenten con un sistema de comisiones ampliamente desarrollado. Existe una relación íntima entre la fortaleza y vigor de las comisiones y el del Poder Legislativo en su conjunto. A mayor fuerza de este instrumento parlamentario, mayor influencia del Congreso y viceversa. Dicho de otro modo, entre más frágil, falto de profesionalización y carente de facultades sea el sistema de comisiones, menor será la relevancia y el papel del Poder Legislativo.

159 Rivera Sánchez, José Abel, “Las Comisiones en las legislaturas: su papel en las políticas públicas”, *Política y gobierno*, México, segundo semestre de 1998, p. 537.

160 *Ibid.*, p. 546. Sobre el sistema de comisiones —además del material citado— véase Rose-Ackerman, Susan. “La profesionalización del Poder Legislativo mexicano. Experiencias del Congreso de Estados Unidos”, en varios autores, *El poder legislativo en la actualidad*, México, Cámara de Diputados-UNAM, 1994; Casar, María Amparo, *Los sistemas de comisiones en los reglamentos parlamentarios de América Latina. Un estudio comparado*, México, CIDE. Documento de trabajo, núm. 83, División de estudios políticos, 1998; Hill Mayoral, Benjamín. “El sistema de comisiones legislativas en la Cámara de Diputados”, *Bien común y gobierno. Publicación mensual de la Fundación Rafael Preciado Hernández A.C.*, México, año 5, núm. 60, Noviembre de 1999, y González Oropeza, Manuel. “Las Comisiones del Congreso de la Unión en México”, en varios autores, *El poder legislativo en la actualidad*, *Ibid.*

#### 4. *El staff de apoyo al trabajo legislativo*

*Un legislativo sin staff de apoyo técnico está condenado a la postración frente a la presencia abrumadora de las burocracias ejecutivas.*

Alonso LUJAMBIO

En México, el apoyo de un equipo experto y profesional en la labor legislativa ha sido prácticamente nulo. Generalmente los cuadros técnicos a los que echaban mano las Cámaras eran los propios que les facilitaba el Ejecutivo. Así, el trabajo parlamentario se subordinaba al conocimiento e información que aportaba la burocracia dependiente del presidente de la República. No ha sido sino hasta la LVII Legislatura (1997-2000) que se ha comenzado a crear, de manera incipiente, este equipo de apoyo técnico.

Es inconcebible un Legislativo fuerte, que sirva de contrapeso al Ejecutivo, sin un *staff* de expertos como respaldo. Ante la presencia de las grandes burocracias de los ejecutivos modernos y el acaparamiento que hacen de conocimientos técnicos, recursos e información, resulta indispensable, para las Cámaras, oponerle un equipo igualmente capacitado. Es por ello que un Legislativo sin *staff* resulta impotente ante el aparato administrativo del Ejecutivo.

Se forma así un estrecho vínculo entre la fortaleza y eficacia del Legislativo, por una parte, y la estructura que lo apoya, la que va a servir para aumentar los conocimientos y la competencia de los parlamentos. Esta organización tiene que ver con la pericia técnica y política del personal, las fuentes de información (principalmente una biblioteca y archivos donde se guarden la memoria institucional de las Cámaras y se tenga acceso a materiales especializados), la infraestructura (oficinas, equipo de cómputo), apoyo administrativo, recursos económicos, etcétera.

El papel de este equipo tiene que ser, obligadamente, profesional, desligado de los partidos políticos (es decir institucional) y, sobre todo, muy amplio y capaz. Solamente de forma enunciativa, este equipo debe llevar a cabo la capacitación de los propios congresistas, prestar asesoría legal y técnica, elaborar dictámenes, investigaciones, encuestas, informes, redactar y dar forma a los proyectos de ley.

Sólo integrando un amplio equipo de apoyo, el Poder Legislativo se verá fortalecido. La complejidad de la sociedad moderna y los asuntos que de ella se desprenden, hacen imposible que los parlamentarios puedan contar con un dominio de todas las materias. De ahí la necesidad de

este grupo técnico. En suma, pues, entre mayor sea la pericia y la información del órgano legislativo, mayor será su capacidad para controlar y cuestionar al Ejecutivo, y la calidad de las leyes se incrementará.<sup>161</sup>

### 5. La ampliación de los periodos de sesiones

El Poder Legislativo en México sesiona, por mandato constitucional, muy poco tiempo. Según los artículos 65 y 66 constitucionales, las Cámaras se reunirán del 1 de septiembre al 15 de diciembre (excepto cuando inicie el periodo del presidente de la República; en ese caso se recorrerá hasta el 31 de diciembre) y del 15 de marzo al 30 de abril. Es decir, un total de cinco meses o bien 16 días más a la entrada de un nuevo Ejecutivo federal.

Estos periodos de sesiones, en la actualidad, no tienen razón de ser. Antaño se establecieron pensando en las Cámaras exclusivamente como legisladoras, por ello se aceptaba el principio de que entre más tiempo sesionen, más van a legislar (de forma innecesaria). Tal vez en el pasado esto haya sido justificado, hoy en día ya no. La función principal del Legislativo, junto con la de producir leyes, es el control sobre el Ejecutivo. Así, si se quiere una verdadera y efectiva vigilancia deben ampliarse las fechas en que el Congreso sesiona. Incluso desde el punto de vista estrictamente de la legislación, parece absurdo que las iniciativas y los dictá-

161 Héctor Díaz Santana afirma que “los sistemas de información y de asesoría establecidos en el Poder Legislativo mexicano requieren de una urgente transformación, pues no son funcionales para satisfacer las demandas actuales. Ello repercute en el desempeño de los legisladores, los que en el debate parlamentario muestran su incapacidad para defender sus posiciones con argumentos técnicos”, Díaz Santana, Héctor, “Los servicios de información y asesoría en el Poder Legislativo mexicano: una reforma pendiente”, en Pérez, Germán y Martínez, Antonia (comps.), *La Cámara de Diputados en México*, México, FLACSO-Cámara de Diputados-LVII Legislatura-M. A. Porrúa, 2000, p. 189. En esta misma obra se analizan las experiencias estadounidenses y españolas en materia de información y asesoría en el trabajo legislativo, las cuales son de gran utilidad a la luz de la situación del legislativo mexicano, véanse pp. 202-211. Acerca del equipo de apoyo al trabajo legislativo en general, véase Campillo Toscano, Maura, “El apoyo técnico de *staff* en la Cámara de Diputados”, *Bien común y gobierno, Publicación mensual de la Fundación Rafael Preciado Hernández A.C.*, México, año 5, núm. 60, noviembre de 1999. Lujambio, Alonso, *Federalismo y congreso...*, *op. cit.*, nota 63, pp. 205-213. Rose-Ackerman, Susan, *ibid.*, Rodríguez y Rodríguez, Jesús, “Servicios de apoyo para el trabajo legislativo”, y Berlín Valenzuela, Francisco, “Estructura y servicios de apoyo para el trabajo legislativo”, ambos en varios autores, *El poder legislativo en la actualidad*, *Ibid.* En este punto quiero introducir un importante matiz: con la nueva Ley Orgánica del Congreso Federal se establece ya la base para hacer realidad todo lo aquí expuesto; en igual sentido podemos interpretar la creación, en abril de 1999, de la Oficina de Estudios de Finanzas Públicas en la Cámara de Diputados; sin embargo, a pesar de estos avances, el principio general para establecer un equipo de apoyo mucho mayor y más calificado sigue vigente.

menes se vayan apilando y posponiendo su resolución por la falta de tiempo, por lo cortos que resultan los periodos ordinarios de sesiones. Insisto: esto no tiene razón de ser.

En la actualidad, teniendo presentes las enormes necesidades de regulación y de intervención legislativa que demanda la dinámica del sistema político y el mismo entorno social, parece un lujo excesivo para el país tener a las Cámaras fuera de funcionamiento normal durante tanto tiempo... Ese mismo hecho rompe la continuidad de los trabajos legislativos, no permite el estudio detenido y juicioso de las iniciativas y tampoco facilita las tareas de control político sobre el Poder Ejecutivo, que son parte esencial del trabajo de los legisladores. Mientras los órganos ejecutivos trabajan de forma continua durante todo el año, las Cámaras apenas cuentan con menos de la mitad de ese tiempo para realizar sus tareas, lo cual representa un déficit importante para el equilibrio que debe haber entre los poderes.<sup>162</sup>

Por ello, los periodos para que las Cámaras sesionen deben ser aumentados hasta llevarlos a un mínimo de 10 meses. En particular, se propone que los periodos comprendan del 15 de enero al 31 de julio (seis meses y medio) y del 1 de septiembre hasta el 15 de diciembre (tres meses y medio). Manteniendo, por supuesto, la previsión de que cuando inicie el mandato del Ejecutivo, se recorra hasta el último día del año.

## VII. PODER LEGISLATIVO, DERECHOS DE LA OPOSICIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS

La dinámica política moderna ha provocado grandes transformaciones en las estructuras jurídico-políticas clásicas. El caso paradigmático lo encontramos en la división de poderes: aquella establecida por Montesquieu hace más de dos siglos. Lo cierto es que la moderna democracia de partidos (*partidocracia*) ha arrinconado esta teoría hasta dejarla, prácticamente, en el olvido. A pesar de que se sigue estudiando y es materia de análisis, ha sido rebasada por la realidad.

La importancia y el peso de los partidos en el proceso político son tan grandes que las líneas de división entre el Poder Ejecutivo y el Legislati-

162 Carbonell, Miguel, *Reforma del Estado y cambio constitucional en México...*, op. cit., nota 142, p. 5.

vo se han diluido hasta casi desaparecer: en la actualidad, en la mayoría de casos (en los sistemas parlamentarios, siempre), hay una identificación en cuanto a su pertenencia a un mismo instituto político entre Ejecutivo y Legislativo. Ello implica un vuelco en la relación entre el gobierno y la asamblea o Congreso. El eje de la dinámica política ya no puede establecerse en la relación entre los dos poderes, sino que debe visualizarse a partir del vínculo o relación entre mayorías y minorías, entre gobierno y oposición.

Evidentemente, en un sistema presidencial puede alegarse que este fenómeno es inoperante en caso de un gobierno dividido (mayoría legislativa de un partido diferente al del Ejecutivo), o en el que ninguna formación cuente, por sí sola, con mayoría (como parece ser el futuro mexicano). Sin embargo, este hecho no anula el argumento. Todo lo contrario: es innegable que hoy en día el quehacer político se desarrolla bajo la lógica de mayoría *versus* minoría, gobierno *versus* oposición, ya no a través del equilibrio Ejecutivo-Legislativo. Los agentes principales en los Congresos no son ya los parlamentarios como individuos, sino los partidos políticos. En este sentido, se ha dicho que:

Como consecuencia de la rígida disciplina interna que, para su adecuado funcionamiento, requieren los modernos partidos de masa, y de la estrecha vinculación de los parlamentarios y hombres del gobierno a las directrices de sus partidos, con la consiguiente pérdida de su independencia política, instituciones básicas de la democracia constitucional se han visto profundamente afectadas, cuando no han sufrido conmociones notables. Principios constitucionales que parecían intangibles, como el principio de división de poderes o la prohibición del mandato imperativo, han quedado reducidos a meras ficciones jurídicas. Hoy sabemos que los parlamentarios no votan libremente, sino obedeciendo órdenes del partido. Sabemos igualmente que la función de mutuo control entre los distintos poderes del Estado, que pretendía satisfacer la vieja teoría de la división de poderes, ha sido sustituida por una nueva y diferente forma de equilibrio. El juego de fuerzas políticas no se contrapesa ya entre el Legislativo y el Ejecutivo, habida cuenta de que los partidos electoralmente triunfantes suelen estar en ambos, sino entre mayorías y minorías... De esta suerte, la estructura del Estado moderno sufre una distorsión notable, por cuanto sus instituciones fundamentales se ven privadas, en buena medida, de una parte de su contenido. Las decisiones políticas más importantes no se toman ni se discuten ya en el Parlamento o en el Gobierno, sino en las comisiones ejecutivas de los partidos... con la partidocracia los viejos mecanismos y los sa-

grados principios de la democracia constitucional burguesa han entrado en una honda crisis.<sup>163</sup>

Así, no cabe más que adaptarse al fenómeno de la *democracia de partidos* y, en consecuencia, tomar las previsiones correspondientes; retomar la nueva dinámica y reproducir esta forma de *división de poderes*. De no otorgar ciertas atribuciones a la oposición se corre el riesgo de caer en lo que se buscaba combatir a través de la vieja teoría de la separación de poderes: una concentración excesiva del mando o autoridad política. No es posible, y menos recomendable, que la teoría y la norma constitucional vayan por un camino y la realidad política por otro. Dentro de este panorama es evidente, por ejemplo, que la fracción parlamentaria del partido al que pertenece el jefe del Ejecutivo no tendrá ningún interés en el control y fiscalización de éste; por ello, tales atribuciones deben recaer sobre la oposición (en las minorías políticas de las Cámaras), so pena de la desaparición de este tipo de controles. Como escribe Maurice Duverger, “El grado de separación de poderes depende mucho más del sistema de partidos que de las disposiciones previstas en las constituciones”.<sup>164</sup>

De este modo, la oposición adquiere un papel central. Las fuerzas opositoras deben ser consideradas como vigías y garantes del sistema democrático, el sostén del (nuevo) principio de división de poderes.

Partiendo de esos datos y del protagonismo de la oposición en el funcionamiento del régimen democrático, hay que garantizar que ésta pueda ejercer su función de manera eficaz. En este momento, la preocupación del constitucionalista debe referirse no sólo a los mecanismos de acción gubernamental, sino también a los de oposición. Mecanismos cuya mera existencia no es suficiente: ha de garantizarse, también, que funcionen en unas condiciones que les permitan alcanzar eficazmente sus fines.<sup>165</sup>

163 Vega, Pedro de “Presentación”, en Vega, Pedro de (ed.), *Teoría y práctica de los partidos políticos*, Madrid, Editorial Cuadernos para el diálogo, 1977, pp. 17 y 18. Francesco Trotta, citado por el propio Pedro de Vega, afirma que “Cuando repetimos ciertas fórmulas por costumbre y tradición, no nos damos cuenta del engaño en que estamos incurriendo. Hablamos de soberanía del Parlamento y sabemos perfectamente que ésta ya no existe. Hablamos de división de poderes, con referencia a la contraposición entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo, y sabemos que ésta ha desaparecido, desde que los Gobiernos se han convertido en Comités de acción de las mayorías parlamentarias y, más aún, desde que aquéllos y éstas dependen de las secretarías de los partidos”, p. 18.

164 Duverger, Maurice, *Los partidos políticos*, 15a. reimpr., México, Fondo de Cultura Económica, 1996, p. 419.

165 Sánchez Navarro, Ángel J., *La oposición parlamentaria*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1997, p. 352. En este sentido, Ángel Garrorena sugiere que la oposición debe constituirse como un ver-

En otros términos, desde el punto de vista jurídico, político, parlamentario y constitucional hay que fortalecer y ampliar el papel que desempeña la oposición. Abrirle espacios, ya que en verdad el rol opositor es vital para la democracia realmente existente: la democracia de partidos. De entre estos espacios destacan, se ha dicho ya, los de control político de las minorías sobre el gobierno:

Ciertos medios de control debieran configurarse como derechos de las minorías que pueden ser ejercitados incluso contra la voluntad de la mayoría (obtención de información, preguntas, interpelaciones, constitución de comisiones de investigación). Las minorías han de tener reconocido el derecho a debatir, criticar e investigar, aunque como es lógico, la mayoría tenga al final la capacidad de decidir. Hoy ya no es la clásica contraposición gobierno-Parlamento lo que resulta más relevante, sino la contraposición gobierno-oposición. Esta nueva contraposición no viene a sustituir por entero a la vieja y clásica, ya que en la diferenciación entre Parlamento y gobierno, así como en la configuración jurídica de ambos en cuanto órganos distintos, descansa la división de poderes, sin la cual no hay sistema constitucional digno de ese nombre, pero plantea determinadas exigencias, entre las que está la atribución de derechos de control a las minorías parlamentarias. El control “en” el Parlamento no sustituye, pues, al control “por” el Parlamento, pero hace del control una actividad de ordinario (mejor sería decir cotidiano) ejercicio en la Cámara.<sup>166</sup>

dadero *contrapoder*, como la sombra del gobierno y una alternativa real para sustituirlo. “La idea —afirma Garrorena—, cuando pido que esa constitucionalización se haga reconociendo a la minoría la condición de verdadero ‘contra-poder’ dentro del Estado es, sencillamente, la necesidad de que esas minorías pasen a tener la consideración de un auténtico sujeto creado por la propia Constitución, habilitado minuciosamente por ella con un eficaz estatuto constitucional que le permita cumplir de modo sustantivo la función de ‘contra-poder’ mientras esa sea su situación, esto es, mientras no sea poder, y que como consecuencia de todo lo anterior, pueda contar para su actuación con un respaldo jurídico al nivel más alto, en paridad —desde luego— con el de los propios poderes que controla”, Garrorena Morales, Ángel, “Algunas sugerencias para renovar la función de control parlamentario”, *Revista mexicana de sociología* 98/2, México, abril-junio de 1998, pp. 29 y 30.

166 Aragón, Manuel, “La forma parlamentaria de gobierno en España. Reflexiones críticas”, en varios autores, *Problemas actuales del derecho constitucional. Estudios en homenaje a Jorge Carpizo*, México, UNAM, 1994, p. 35. El propio Aragón escribe que “conviene distinguir entre el control ‘por’ el Parlamento y el control ‘en’ el Parlamento. En el primer supuesto, el control se lleva a cabo mediante actos que expresan la voluntad de la Cámara; en el segundo, a través de las actividades de los parlamentarios individuales o de los grupos parlamentarios desarrolladas en la Cámara, aunque no culminen en un acto de control adoptado por ésta. En este último caso, aunque no se produzca una decisión de la Cámara con efectos negativos para el Gobierno, no deja de haber control parlamentario, en la medida en que la discusión parlamentaria influye en la opinión pública; el Parlamento, entonces, es el ‘locus’ de donde parte el control, pero la sociedad es el ‘locus’ al que principalmente

Si bien en México se ha avanzado mucho en esta materia, principalmente con la nueva Ley Orgánica del Congreso, lo cierto es que falta mucho por hacer. Insisto: hay que fortalecer institucionalmente a la oposición y reconocer su papel central en el funcionamiento del sistema democrático. En ello estamos; empero, no hay que olvidar que la regulación jurídica es, en este punto, aún débil e insuficiente. Si se quiere una democracia fuerte y revitalizada, hay que colocar a la oposición como el eje central del juego político-democrático. Ante todo hay que tener presentes, muy presentes, las palabras de Gianfranco Pasquino, quien afirma que

la calidad de una democracia no depende sólo de la virtud de su gobierno o de la interacción del gobierno con la oposición, sino de modo muy especial, de la calidad de esta última. Una oposición bien pertrechada mejora la calidad de la democracia, incluso cuando no consigue llegar al gobierno pero persiste en optar a él a través de su actividad de control y de dirección, de propuesta y de crítica.<sup>167</sup>

Donde cobra mayor realce el papel de la oposición es en lo que tiene que ver con el control político. Es ahí que la oposición se torna vital para el adecuado funcionamiento de cualquier democracia. Ciertos medios o instrumentos de control no tienen por qué estar en manos de aquellos que ejercen el poder (Ejecutivo), sino por el contrario, deben detentarlos quienes tienen la firme intención de remplazarlos y que por ello buscan constituirse como una alternativa de gobierno, una contrahegemonía, estable-

se dirige, puesto que es allí (y no en la propia Cámara) donde pueden operar sus más importantes efectos”, *Estudios de derecho Constitucional, op. cit.*, nota 156, pp. 287 y 288. En el mismo sentido se pronuncia Francisco Rubio Llorente, cuando afirma que “la gran protagonista del control parlamentario es la minoría, cuya apreciación crítica de la acción gubernamental debe ser inexcusablemente ofrecida a la sociedad para que ésta continúe siendo políticamente abierta y, por tanto, libre. Esta consideración obliga a dejar exclusivamente a la voluntad de la minoría la decisión de las iniciativas para abrir determinados debates o acometer ciertas tareas... ello obliga, por ejemplo, a dejar exclusivamente en manos de la minoría la creación de instrumentos tales como las Comisiones de Investigación, que resultan perfectamente inútiles cuando sólo son disponibles por la mayoría”. “El control parlamentario”, en Rubio Llorente, F., *La forma del poder (Estudios sobre la Constitución)*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1993, p. 257. Además, sobre el papel de la oposición, véase Requejo, Paloma, *Democracia parlamentaria y principio mayoritario. La protección constitucional de las minorías parlamentarias*, Barcelona, Editorial Ariel, 2000; Cárdenas Gracia, Jaime, “Las funciones de la oposición y su regulación jurídica”, *Anuario Jurídico*, núm. XVIII-1991, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1992; y Aragón, Manuel, “El control parlamentario como control político”, en varios autores, *Estudios en homenaje al Doctor Héctor Fix-Zamudio en sus treinta años como investigador de las ciencias jurídicas, tomo I: Derecho Constitucional*, México, UNAM, 1988.

167 Pasquino, Gianfranco, *La oposición*, Madrid, Alianza Editorial, 1995, p. 119.

ciéndose de esta forma toda una estructura de incentivos (premios y castigos) para hacer realidad el control del poder por el poder mismo. Estos mecanismos deben ser prerrogativas de las minorías aun en contra de la voluntad de la mayoría. Entonces, si bien la mayoría es la facultada, finalmente, para decidir, las minorías políticas en los órganos de representación deben contar —como vimos— con facultades para investigar, pedir información al Ejecutivo, crear comisiones de investigación, etcétera.

Este control de las minorías de oposición sobre el Ejecutivo, evidentemente no podrá, a expensas de la mayoría parlamentaria, sancionar al gobierno. Lo que sí podrán hacer es exigir, de manera indirecta, responsabilidades de índole política. Es decir, este tipo de fiscalización tiene que ver con correctivos tales como la crítica frente a la ciudadanía y los medios de comunicación, para ir *desgastando* al gobierno, exhibir la actuación del Ejecutivo, ofrecer alternativas, etcétera. No se trata, pues, de un castigo directo, sino de un mecanismo de fiscalización política (que no técnica, administrativa o jurídico-penal). En particular, en lo que tiene que ver con el papel de la oposición,

la eficacia de los actos de control, a corto plazo, se encuentra en su capacidad de criticar e influir en la opinión pública, transmitiéndole información sobre la actuación del gobierno y de la mayoría que lo sustenta, auxiliándose de los medios de comunicación. A largo plazo, tomando en cuenta que la función de control... es una actividad principalmente de información, ésta permitirá al cuerpo electoral, en su momento, sancionar tanto a la mayoría parlamentaria como al gobierno... También, a corto plazo, la minoría u oposición parlamentaria puede anunciar las carencias y defectos del gobierno.<sup>168</sup>

El rol de la oposición, bajo este esquema, es arduo. Le toca controlar, limitar y criticar al Ejecutivo; informar de forma periódica a la opinión pública; busca modificar las políticas públicas, de acuerdo a su programa; tratar de influir en el seno del gobierno y de exhibir sus errores, presionándolo; y ofrecer una alternativa de gobierno.

Así, los actos de control que lleva a cabo el órgano de representación (parlamento) y para los cuales resulta indispensable que las minorías tengan capacidad de interactuar, de forma concreta, son:

168 Pedroza de la Llave, Susana, *El control del gobierno: función del "Poder Legislativo"*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1996. pp. 177 y 178. Acerca del control del poder político, uno de los estudios más extensos, ricos y sugerentes dentro de la bibliografía mexicana, es el de Diego Valadés, *El control del poder*, México, UNAM, 1998.

- Comisiones de investigación: son un instrumento para indagar acerca de cierto tema de interés nacional o del parlamento, ya sea por sospechas sobre la gestión de algún funcionario, la utilización de dinero público, etcétera. Estas comisiones son órganos parlamentarios de naturaleza no permanente que realizan, como su nombre lo indica, una determinada tarea de investigación para conocer más a fondo cierto asunto, la prestación de algún servicio o en general sobre la actuación del Ejecutivo en un punto en particular. Queda obligado el gobierno e incluso los particulares, a aportar la información y las facilidades necesarias para el desempeño de estas comisiones.
- Comparecencias del gobierno: éstas implican la obligación de los funcionarios dependientes del Ejecutivo a comparecer ante los órganos del Legislativo (incluidas, por supuesto, las comisiones formadas por la minoría para investigar algunos asuntos). De cierta forma, estas presentaciones equivalen a sesiones informativas y consisten en requerimientos que hace el Legislativo al Ejecutivo para que asista a rendir informes, explicar su conducta, etcétera.
- Mociones: éstas son resoluciones que adopta alguna de las Cámaras para expresar su postura y que generalmente tienen como finalidad exhortar, o en algunos casos, ordenar al Ejecutivo para que cambie ciertas políticas o enmiende alguna resolución.
- Preguntas: con este instrumento se completa la capacidad de cuestionar, investigar y de conocer sobre asuntos de interés público por parte del Legislativo o de una parte de él. Las preguntas que formula la asamblea —o algún grupo o legislador en lo individual— al Ejecutivo, tienen como principal finalidad permitir que los órganos parlamentarios cuenten con la información necesaria o con la postura oficial del gobierno, acerca de la materia de que se trate. Estas preguntas pueden ser escritas u orales.
- Finalmente, existen otros instrumentos no tan directos, pero que hay que tomar en cuenta para un adecuado control del gobierno. Entre los más importantes se encuentran las atribuciones para la aprobación del presupuesto general, autorizaciones para emitir deuda pública, revisión de reglamentos, nombramiento o ratificación de ciertos funcionarios, ratificación de tratados, etcétera.

Esto en lo tocante al control político que debe ejercerse dentro del parlamento. Pero, para cerrar el círculo de una adecuada vigilancia y fiscalización, hace falta mejorar los órganos revisores de carácter administrativo. Me refiero a un *guardián* que escapando a la lógica del control político, ejerza una revisión rigurosa de tipo técnico-contable. En el caso mexicano la piedra de toque debe ser la entidad de fiscalización superior de la federación, que recoge el artículo 79 constitucional. Sólo que hace falta cierta reestructuración: en primer lugar establecer, debido a lo delicado de su misión, que su titular sea nombrado por dos terceras partes del total de los Diputados y no solamente de los presentes como lo establece actualmente la Constitución; en segundo lugar, debe desaparecer la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), pasando sus atribuciones de vigilancia, sus recursos y la mayoría de personal al órgano antes mencionado.

Así, la responsabilidad de auto-fiscalización al interior del Ejecutivo (que es el argumento más fuerte para la existencia de la SECODAM) queda en manos de las contralorías internas —ya existentes— de cada entidad de gobierno. Con un elemento añadido: si bien estos contralores son nombrados por los titulares de cada dependencia, dentro de este nuevo esquema va a ser indispensable que el encargado de la entidad superior de fiscalización dé el visto bueno, es decir, que tenga la capacidad para vetar el nombramiento de estos funcionarios.

Además, hay un factor adicional a tener en cuenta, y es el de la información. Sin información que sea pública —tanto para las entidades de control como para los partidos políticos, los poderes públicos, los medios de comunicación y el electorado—, la democracia no puede más que paliarse: será, en el mejor de los casos, una democracia de baja intensidad. Lo cierto es que la publicidad de los actos estatales es requisito *sine qua non* del Estado de Derecho y de la democracia. Nada más peligroso para la salud del entramado político que la falta de claridad e información insuficiente. En este sentido,

La rendición de cuentas se puede mejorar, enormemente, gracias a estructuras institucionales que puedan responder a las demandas de los ciudadanos y de la sociedad civil. El que los ciudadanos cuenten con información oportuna y correcta sobre la gestión gubernamental, es una condición necesaria para que la relación entre estructuras institucionales y demandas ciudadanas no se vuelva un diálogo de sordos. En ese sentido, la ciudadanía

debe... contar con un estatuto de libertad de información con el que las burocracias se vean obligadas a liberar información que sea de interés para los ciudadanos.<sup>169</sup>

Se torna indispensable, antes que nada, la autonomía plena del INEGI, en tanto es el órgano encargado de recibir, procesar y dar a conocer la mayor parte de la información estatal. Además, hay que insistir en un elemento ya apuntado: la creación de un estatuto de libertad de información, que obligue al gobierno a no reservarse los datos que por su naturaleza deben ser públicos. En este estatuto debe consignarse, entre otros, el derecho de cualquier ciudadano a conocer la información estatal que resulte de su interés, así como los límites y normas a seguir para que ciertos datos sean considerados como secretos o confidenciales.

## VIII. HACIA UN NUEVO FEDERALISMO

### 1. *Reforma y profundización del sistema federal*

El federalismo mexicano nunca ha funcionado a cabalidad. Siempre ha estado marcado por un gran centralismo: el gobierno central ha acaparado recursos, facultades, información, capacidad administrativa. El sistema federal, pues, ha sido más retórica y buenos deseos, que una realidad. Sin embargo, ante la situación actual, de acentuada pluralidad política y social, esto no puede seguir así. El pacto federal debe ser revisado y repensado para reestructurarlo de manera integral. La condición de virtual asfixia financiera de los niveles locales de gobierno, por mencionar sólo un ejemplo, es insostenible.

169 Díaz-Cayeros, Alberto, “Un análisis institucional del papel del estado en América Latina”, en Lüders, Ralf y Rubio, Luis (coords.), *Estado y economía en América Latina. Por un gobierno efectivo en la época actual*, México, M. A. Porrúa-CIDAC-CINDE, 1999, pp. 144 y 145. A la vez, Paolo Flores D’arceas afirma que “las políticas *sustantivas* en el campo de la información son decisivas para acercar o alejar los *procedimientos* democráticos de la formación y control de la representación. El control, en fin, exige taxativamente que la democracia formal sea una democracia *transparente*... La no transparencia, la oscuridad, intoxica la democracia”. “La democracia tomada en serio”, *Claves de razón práctica*, Madrid, núm. 2, mayo de 1992, p. 10. En este sentido, las palabras de Mijaíl Gorbachov a propósito de la URSS describen con tino el punto de partida de México: “La historia nos ha legado una penosísima herencia —afirma Gorbachov—. Dado que los órganos del poder no se sentían responsables de la situación ni estaban sometidos a ninguna clase de control, podían hacer y dejar de hacer lo que quisieran”, Gorbachov, Mijaíl, *Memorias*, Barcelona, Círculo de Lectores-Plaza y Janés, 1996, p. 1026.

En primer lugar, tiene que modificarse la distribución actual de competencias. Debe producirse una efectiva descentralización a favor de estados y municipios. Reducir el tamaño de la burocracia y de las atribuciones federales, transmitiendo buena parte a las unidades locales de gobierno; y, sobre todo, revitalizar la capacidad y las competencias del municipio, ya que es ahí donde el ciudadano y la autoridad están más estrechamente ligados: ese debe ser el eje principal sobre el que debe articularse el nuevo federalismo.

Se tiene que adoptar el principio toral que da vida al federalismo alemán. Es decir, donde las competencias sean compartidas por los diversos niveles de gobierno (facultades concurrentes), debe establecerse un modelo de legislación federal, con un sistema de administración local. En pocas palabras: que la federación legisle y los gobiernos locales apliquen esa ley. Así, el gobierno central conservaría solamente el aparato administrativo necesario para hacer frente a sus facultades exclusivas (relativamente pocas según la nueva distribución competencial que se propone) y, por el contrario, las administraciones locales (estatales y municipales) se ocuparían de sus atribuciones exclusivas y de las concurrentes con la federación.

Junto a esta nueva manera de entender el federalismo, debe recorrer igual camino el tema de los recursos económicos. Sin el correspondiente suministro monetario, resultará inerte. Para lograr esa suficiencia, es indispensable fortalecer las competencias y aptitudes de los estados y municipios en materia financiera, principalmente lo que tiene que ver con la recaudación tributaria. A su vez, debe revisarse, igualmente en favor de los órganos locales, la legislación impositiva y fortalecer el sistema de coordinación fiscal, haciéndolo más justo y equilibrado. La nueva distribución de competencias debe estructurarse en torno al principio de *subsidiariedad*. ¿Qué significa ello?

Este principio establece que cada función debe ser desarrollada en el nivel más bajo del gobierno o en las estructuras no gubernamentales que puedan desempeñarse adecuadamente, aunque sea sujeto a monitoreo por los cuerpos gubernamentales de mayor nivel y con autoridad de supeditación selectiva preservada por el gobierno central... La subsidiariedad ayuda a relevar al gobierno central de las sobrecargas que inhiben la concentración en las tareas de arquitectura social y que solamente él puede guiar y administrar. Dentro de esta amplia perspectiva, el principio de subsidiariedad es crítico para preservar la democracia, la movilización de apoyo social para las me-

didadas difíciles, la construcción de la sociedad civil y el entrenamiento de una élite política plural.<sup>170</sup>

Así, bajo este principio no tiene porque intervenir la federación en cuestiones que bien pueden realizar los estados o municipios, ni las entidades federativas en materias que puedan llevar a cabo estos últimos.

Por otro lado, hay que abogar por la construcción de un federalismo flexible y cooperativo. Hay que permitir (facilitar, impulsar) el establecimiento de vínculos y relaciones mucho más profundas en el nivel intergubernamental, favoreciendo asociaciones entre diversas entidades públicas, que lleven a una mejora en la prestación de servicios o, simplemente, en la realización de las atribuciones de cada entidad (por ejemplo municipios entre sí, estados y municipios, estados y empresas paraestatales federales, federación y municipios, etcétera).

En suma, un nuevo federalismo implicaría reducir los mecanismos de intervención federal, un reparto de competencias moderno, mayor descentralización de recursos y del aparato burocrático-administrativo, ampliación de la autonomía estatal y municipal, flexibilización de las relaciones intergubernamentales y la introducción del principio de subsidiariedad.

Asimismo, hay que tomar en cuenta —y adoptar— otros rasgos del sistema federal. Lo que Arend Lijphart llama características secundarias:

Las características secundarias son el fuerte bicameralismo, una Constitución rígida y una fuerte revisión judicial... una división de poder federal sólo puede funcionar si 1) tanto la garantía como las líneas exactas de la división de poder están claramente estipuladas en la Constitución y esta garantía no puede cambiarse de forma unilateral ni a nivel central ni a nivel regional, de aquí la necesidad de una Constitución rígida; 2) si existe un árbitro neutral que pueda resolver conflictos relacionados con la división del poder entre los dos niveles de gobierno, de aquí la necesidad de una revisión judicial; 3) existe una Cámara federal en el cuerpo legislativo nacional en la que las regiones se hallen fuertemente representadas, de aquí la necesidad de un bicameralismo sólido. Además, 4) el propósito principal del federalismo es el de promover y proteger un sistema de gobierno descentralizado.<sup>171</sup>

170 Dror, Yehezkel, “Capacidades para gobernar un país como México”, en Schmidt, S. (coord.), *La capacidad de gobernar en México*, México, Editorial Aguilar, 1997, pp 36 y 37. En general sobre un nuevo federalismo véase Cárdenas Gracia, Jaime. *Una constitución para la democracia*, op. cit., nota 135, pp. 193-241.

171 Lijphart, Arend, *Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*, Barcelona, Editorial Ariel, 2000, pp. 15 y 16.

Todos estos elementos son garantes, más que componentes constitutivos, del sistema federal; su existencia resulta, pues, indispensable para el adecuado funcionamiento de una federación y para asegurar la división del poder.

Antes de pasar al siguiente punto cabe una última advertencia. El federalismo no debe —ni puede— ser entendido como un sistema que otorga impunidad a los entes subnacionales de gobierno. Debemos exigirle a éstos su plena democratización. El sistema federal no puede servir de paraguas para reproducir a pequeña escala todos los vicios y el autoritarismo del viejo régimen; por ello, es indispensable aplicar todas las medidas democratizadoras aquí enunciadas. Un sistema democrático en el nivel federal no puede convivir con autoritarismos y cacicazgos locales. Este fenómeno sería la negación de la transición democrática del país.

## 2. *La reestructuración del Senado como Cámara de representación territorial*

El sistema federal implica, obligadamente, que los gobiernos subnacionales estén representados en la estructura de toma de decisiones federal. Este papel es el que debe ocupar el Senado, en tanto una Cámara que incorpora e integra a las unidades territoriales. La forma en que son representados los órganos locales de autoridad, así como el peso que tienen en el nivel del gobierno central, muestra la especificidad de la organización y el pacto federal.

En México, por su diseño institucional, el Senado no representa verdaderamente la voluntad de los entes provinciales en el seno de la federación. Por el contrario, solamente funciona como una Cámara colegisladora que sirve como freno a la otra, la Cámara de Diputados. Ante el clamor por un nuevo federalismo y la reforma del Estado, el Senado está llamado a reestructurarse para recuperar su carácter de representante del pacto federal.

Por ello, se propone reformarlo en un sentido similar al *Bundesrat* alemán. En el caso particular de Alemania, la Cámara Alta es la encargada fiel de velar por los intereses de los *Länder*. Es el órgano que integra en el ámbito federal a las unidades subnacionales y permite la defensa de su autonomía. Así, en un cierto sentido, participan en la legislación y en el gobierno central. Sus miembros son una especie de delegados designados por cada legislatura regional, actuando de acuerdo con los intereses

locales y sólo son responsables ante la asamblea que los nombra. Su composición varía según los cambios que se dan en las elecciones locales, es decir, ante el cambio de fuerzas políticas en los parlamentos regionales. Por tanto, el Senado alemán no conoce periodos legislativos, sino que actúa de forma permanente y su integración va cambiando según lo hacen las asambleas locales. “El método de designación de los senadores los hace vicarios de los gobiernos locales, y por tanto, defensores a ultranza en el seno federal de esos intereses”.<sup>172</sup>

Para hacer realidad todo lo expuesto anteriormente, se propone que la integración del Senado mexicano se dé a partir de cuatro representantes por entidad federativa (igual que hoy en día), nombrados por las legislaturas locales sin que opere el mandato imperativo, pero removibles en todo momento por la propia asamblea local. Ello, sin duda, va a permitir la plena incorporación de los intereses locales y regionales en el ámbito de las decisiones del gobierno central, logrando así una mucho mayor profundización y alcance del federalismo mexicano; se recupera, a su vez, el carácter que debe tener el Senado como Cámara de representación de los integrantes del pacto federal y sus intereses.

## IX. EL ESTADO DE DERECHO COMO REQUISITO PARA LA DEMOCRACIA

*En una ocasión un Príncipe Alemán se dirigió a un molinero en cuya tierra estaba y le espetó: “¿Qué harías si me quedara con tu maquila, molino o, si me place, también con tu mujer?” Y contestó el pobre: “Señor, ¡siempre habría jueces en Berlín!”.*

*México ha sido un país en donde el poder es con frecuencia arbitrario: hay que someterlo a la ley.*

Octavio PAZ

Para un correcto funcionamiento del orden democrático nacional es indispensable la prevalencia absoluta del Estado de Derecho. Mientras los

172 Cárdenas Gracia, Jaime, *Una constitución para la democracia*, op. cit., nota 135, p. 202. Sobre la Cámara Alta alemana véase esta misma obra, pp. 201-203; Aguirre, Pedro, “Marco institucional y político de la República Federal de Alemania”, en Aguirre, Bigné y Woldenberg, *Sistemas políticos, partidos y elecciones*, 2a. ed., México, Nuevo Horizonte Editores-TRAZOS-IETD, 1997; y García Cotarelo, Juan, “El régimen Político de la República Federal Alemana”, en Ferrando Badía, Juan (coord.), *Regímenes políticos actuales*, 3a. ed., Madrid, Ediciones Tecnos, 1995.

poderes públicos y su forma de relacionarse (entre ellos mismos, y entre los diversos actores políticos y la sociedad) no queden subordinados al imperativo de las normas legales, no podrá hablarse propiamente de un régimen democrático. Más aún, el más perfecto de los diseños constitucionales imaginables será letra muerta sin la vigencia plena del Estado de Derecho. Si en México el Estado (entendido como el poder político) no se somete al marco legal, las formas podrán cambiar pero no el fondo (la discrecionalidad y arbitrariedad del poder).

Por ello, entre muchas otras razones, es vital el Estado de Derecho como piedra de toque de la democracia. En este sentido, no es más que la sujeción y limitación de la autoridad política establecida (y democráticamente legitimada) a partir de *reglas de juego*, es decir, de normas jurídicas.

En un sentido amplio, el Estado de Derecho se compone por varios elementos: la primacía e imperio de la ley, legalidad irrestricta en los actos del aparato gubernamental, división de poderes, rendición de cuentas y fiscalización del poder político y sus funcionarios, lo mismo que la protección y garantía de los derechos y libertades fundamentales. En este apartado sólo se tocarán los que tienen que ver con la legalidad y los derechos humanos, y su necesaria traducción en un Poder Judicial independiente, como guardián de estos dos principios. Los puntos restantes (división de poderes y rendición de cuentas), cabe recordarlo, ya han sido tratados en apartados precedentes.

Antes de entrar al estudio de estos elementos, resulta indispensable hacer una precisión en torno al Estado de Derecho. Cabe afirmar, siguiendo a Elías Díaz, que “no todo Estado es Estado de Derecho. Por supuesto, es cierto que todo Estado crea y utiliza un Derecho, que todo Estado funciona como un sistema normativo jurídico... La existencia de un orden jurídico, de un sistema de legalidad, no autoriza a hablar sin más de Estado de Derecho. Designar como tal a todo Estado por el simple hecho de que se sirve de un sistema normativo jurídico, constituye una imprecisión conceptual y real que sólo lleva —a veces intencionadamente— al confuisionismo (*sic*)... El Estado de Derecho es el Estado sometido al Derecho, es decir, el Estado cuyo poder y actividad vienen regulados y controlados por la ley. El Estado de Derecho consiste así fundamentalmente en el ‘imperio de la ley’: Derecho y ley entendidos en este contexto como expresión de la ‘voluntad general’. El Estado de Derecho, como Estado con poder regulado y limitado por la ley, se contrapone a cualquier forma de

Estado absoluto y totalitario, como Estados con poder ilimitado, en el sentido de no estar controlado jurídicamente, o al menos insuficientemente regulado y sometido al Derecho”.<sup>173</sup>

El principio de legalidad o imperio de la ley es el elemento más importante de los que constituyen el Estado de Derecho. Es a partir de ese punto que se da una actuación limitada del poder público, otorgando certeza y certidumbre a los ciudadanos y a la sociedad en su conjunto. Así, poco se avanzará si no se asienta, a cabalidad, la primacía de la norma jurídica, entendida como un valladar infranqueable por todo individuo o grupo y, especialmente, por el aparato burocrático y las autoridades políticas. La Ley, pues, se convierte en la garantía primordial de la democracia; define las conductas permitidas, establece las reglas del juego político y garantiza los derechos fundamentales de la ciudadanía. Además, cabe destacar un elemento adicional, que no por evidente hay que soslayar: para que un entramado político y social sea en verdad democrático, la legalidad debe tener un carácter universal; es decir, cualquiera (individuo, grupo o sector) puede invocarla con éxito y someterse a su amparo, independientemente de su posición, clase, raza, sexo, situación económica, etcétera.

El imperio de la ley resulta fundamental en un doble sentido: primero, como garante de los derechos y libertades fundamentales del ser humano; y, segundo, como límite al poder público y elemento central del desarrollo político de un país que comienza a vivir en democracia, sobre todo como seguro que afianza estos avances frente a posibles actos o decisiones de fuerza por parte de grupos no democráticos o minoritarios.

173 Díaz, Elías, *Estado de derecho y sociedad democrática*, 8a. reimp. Madrid, Editorial Taurus, 1992, p. 17. Luigi Ferrajoli refrenda esta postura cuando afirma que el Estado de Derecho “es sinónimo de ‘garantismo’. Por eso designa no simplemente un ‘estado legal’ o ‘regulado por la ley’, sino un modelo de estado nacido con las modernas Constituciones y caracterizado: a) en el plano formal, por el principio de *legalidad*, en virtud del cual todo poder público —legislativo, judicial y administrativo— está subordinado a leyes generales y abstractas, que disciplinan sus formas de ejercicio y cuya observancia se halla sometida a control de legitimidad por parte de jueces separados del mismo (el Tribunal Constitucional para las leyes, los jueces ordinarios para las sentencias, los tribunales administrativos para las decisiones de ese carácter); b) en el plano sustancial, por la funcionalización de todos los poderes del estado al servicio de la garantía de los *derechos fundamentales* de los ciudadanos, mediante la incorporación limitativa en su Constitución de sus deberes públicos correspondientes, es decir, de las prohibiciones de lesionar los derechos de libertad y de las obligaciones de dar satisfacción a los derechos sociales, así como de los correlativos poderes de los ciudadanos de activar la tutela judicial”, *Derecho y razón. Teoría del garantismo penal*, 3a. ed., Madrid, Editorial Trotta, 1998, pp. 856 y 857.

Como resultado natural, se desprende la necesidad de contar con un poder judicial fuerte e independiente de posibles presiones, ya sean políticas, sociales o económicas. El Judicial, tan despreciado en algunos momentos, es el poder que hace realidad la aplicación y vigencia de la ley, es el encargado de ponerle un freno al resto de las fuerzas (públicas, económicas, sociales). Por consiguiente, debe estar por encima de los intereses en conflicto —a partir de una posición de neutralidad, imparcialidad y autonomía—, para velar porque los derechos sean reconocidos como tales y se cumplan.

La independencia del Poder Judicial frente a presiones de otros actores, constituye el eje sobre el que gira el Estado de Derecho; así, los jueces se convierten en los guardianes del sistema democrático. Resulta, pues, vital para la salud de la democracia, la fortaleza e independencia de la judicatura. Más aún, al ser un tercero imparcial en la resolución de intereses en conflicto, y en la garantía y protección de los derechos, se constituye como un elemento que genera claros beneficios a la colectividad. En consecuencia:

El Estado constitucional de Derecho significa que todos los actores del poder han de estar sometidos a las normas y, en primer lugar, a la Constitución, lo que supone un sometimiento al control que ejercen órganos judiciales independientes. Por ello, el Estado de Derecho es también, y necesariamente, Estado jurisdiccional de Derecho. No hay inmunidades, pues, ni del legislador ni, claro está, de los gobernantes (ni tampoco, por supuesto, de los jueces).<sup>174</sup>

Desde el punto de vista de los actores políticos, un Poder Judicial independiente (con capacidad para invalidar actos estatales contrarios a las normas consagradas en la Constitución) provee un sistema invaluable de garantías mutuas, ya que evita que un grupo, por sí solo, pueda manipular o trastocar las reglas del juego político (aceptadas, supuestamente, por todos los actores y, por ende, ajenas a modificaciones unilaterales). Además debe constituirse, por su naturaleza, como árbitro de las pugnas políticas, según se ha dicho ya; empero, debe destacar una condición adicional que resulta de la mayor relevancia: en este punto (disputas entre poderes y actores políticos), debe funcionar como un mecanismo de resolución *ágil*

174 Aragón, Manuel, *Estudios de derecho constitucional*, op. cit., nota 156, p. 316.

y oportuno, ya que en política el tiempo puede llegar a ser el factor primordial. En suma, la judicatura es el guardián de las reglas del quehacer político y el encargado que “hace efectiva la vigencia de un régimen democrático en tanto asegura a los ciudadanos la igualdad formal ante la ley y el ejercicio de libertades civiles básicas”.<sup>175</sup>

## X. LA REFORMA ELECTORAL PENDIENTE

*La salud de las democracias, cualquiera que sea su tipo y grado, depende de un mísero detalle técnico: el procedimiento electoral.*

José Ortega Y GASSET

Si bien donde mayor avance se ha dado y donde se han concentrado los principales esfuerzos para caminar hacia una democratización plena ha sido en el frente electoral, lo cierto es que aún quedan algunas materias por resolver. Cabe recordar que la reforma de 1996, anunciada como *definitiva*, fue aprobada —en el nivel de la ley secundaria (COFIPE)— solamente por el PRI, dando marcha atrás a varios acuerdos ya suscritos con los partidos de oposición. Entonces y a pesar del gran adelanto que significó este cambio, están pendientes de *afinar* algunos puntos.

175 Negretto, Gabriel y Ungar, Mark, “Independencia del poder judicial y Estado de Derecho en América Latina: los casos de Argentina y Venezuela”, *Política y Gobierno*, México, primer semestre de 1997, p. 81. La tarea de reformar el poder judicial es ardua y compleja, y escapa al alcance y posibilidades de este estudio. Sin embargo, en términos generales, puede afirmarse que “las líneas maestras de las reformas al poder judicial dentro del marco general de la reforma del Estado se pueden sintetizar en los siguientes cinco puntos: a) mejoras en la administración de justicia, b) fortalecimiento de la independencia judicial, c) desarrollo de mecanismos alternativos de resolución de controversias, d) mejora de la educación legal de los jueces, abogados y del público en general, y e) creación de nuevos canales para que vastos sectores de la población, ahora excluidos, tengan acceso a la justicia”. Carbonell, Miguel, “Poder judicial y reforma del Estado en México”, *op. cit.*, nota 39, p. 30. En general sobre el Estado de Derecho y el poder judicial, véase, además de lo ya citado, Cárdenas Gracia, Jaime, *Transición política...*, *op. cit.*, nota 65; *Una constitución para la democracia...*, *op. cit.*, nota 135; “El Poder Judicial en transición”, *op. cit.*, nota 13; Arteaga Nava, Elisur, *Constitución política y realidad*, México, Siglo XXI Editores, 1997; Silva-Herzog Márquez, Jesús, “La ley destemplada”, en Galeana, Patricia (comp.), *El camino a la democracia en México*, México, AGN-Cámara de Diputados-LVII Legislatura-UNAM, 1998; Soriano, José Eugenio, “Estado de derecho y democracia. Notas sobre una tensión creciente”, en Sanabria Martín, F., y De Diego, E. (coords.), *El pensamiento liberal en el fin de siglo*, Madrid, Fundación Canovas del Castillo, 1997; Vazquez, Rodolfo, “El estado de derecho y su justificación”, *Propuesta*, núm. 4, febrero de 1997; varios autores, *A la puerta de la ley. El Estado de derecho en México*, México, Editorial Cal y Arena, 1994; y Schor, Miguel, “Constitutionalismo en América Latina: Consolidando el Estado de Derecho”, *Metapolítica*, México, núm. 15, julio-septiembre de 2000.

En cuanto al sistema electoral propiamente dicho (la fórmula mediante la cual se convierten los votos en escaños), ya ha sido propuesto —en apartados precedentes— un esbozo de las reformas necesarias. Recordemos: se dijo que el Senado debe integrarse a través de representantes nombrados por las legislaturas locales, quitándole así el carácter de elección directa (por el electorado). En cuanto a la Cámara de Diputados, se ha dicho que la barrera de entrada para obtener representantes por la vía plurinominal debe aumentar a 3 por ciento, con la finalidad de evitar una fragmentación excesiva. Además, como un elemento adicional, se propone que se limite el tope de sobrerrepresentación del partido mayoritario a un máximo de cinco puntos porcentuales, privilegiando la representación y el establecimiento de acuerdos entre partidos, pero sin minar la siempre necesaria gobernabilidad (en la actualidad, cabe recordarlo, este límite es de 8 puntos).

En lo que tiene que ver con la organización y regulación de las elecciones, se propone la supresión de los institutos y tribunales electorales locales. Si las autoridades electorales federales ya han conseguido el pleno reconocimiento, prestigio y confiabilidad —y no así las locales—, deberíamos transitar hacia una autoridad *única* en materia de elecciones (de forma similar a como ocurre en Brasil). Esto podría sonar un poco radical pero, en realidad, el IFE ya tiene una amplia intervención en los comicios locales: aporta el padrón electoral, el listado nominal, la formación de secciones electorales y la localización de las casillas, la credencial de elector, etcétera, el paso sería mucho más pequeño de lo que se piensa. Además, mecanismos esenciales como el Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP) han sido inadecuados o insatisfactorios en manos de autoridades electorales locales, lo cual provoca mayor incertidumbre, cosa que no pasa con el IFE. Si ahora la lucha se da por lograr en el ámbito local, lo que se ha alcanzado en la federación —por lo demás, disputa ríspida y salpicada de acusaciones reiteradas de varios partidos sobre la falta de imparcialidad y pulcritud de las autoridades electorales—, ¿por qué no permitir que el IFE y el Tribunal Federal Electoral organicen y sancionen estos comicios? Los beneficios son patentes: mayor transparencia y credibilidad, y además, con la supresión de los gastos y la burocracia electoral local, se ahorrarían importantes recursos económicos (es absurdo establecer estructuras y equipos humanos de forma paralela). En suma, se cerraría el expediente de la organización de las elecciones. Ante estas ventajas no resulta convincente el contra-argumento acerca de que

esto sería una invasión de las esferas de competencia locales; razonamiento muy discutible, por cierto.<sup>176</sup>

Por otro lado, hay que reformar ciertas condiciones de la competencia electoral. A saber, la regulación de las precampañas, una mayor fiscalización de los partidos y candidatos, el papel de los medios de comunicación y la propaganda, la compra y coacción del voto, y el uso indebido de recursos públicos.

1. La regulación de las precampañas políticas: si bien, como su nombre lo indica, las precampañas no forman parte propiamente del periodo comicial, es indispensable regularlas. Ya sea por la disputa interna para la postulación de algún partido, o simplemente por el deseo de un candidato por posicionarse frente al electorado y la opinión pública, las precampañas son un punto importante, ya que pueden distorsionar las condiciones de equidad a la hora del proceso electoral, o dar cabida a intereses y fuentes de financiamiento indebidas.
2. Mayor fiscalización de partidos y candidatos: con la regulación actual, establecida por el COFIPE, la autoridad electoral se ve limitada para supervisar la labor y los gastos de los participantes en la disputa electoral. El problema radica principalmente en el financiamiento, con especial énfasis en el de carácter privado. No hay instrumentos legales (suficientes) para una adecuada vigilancia de estos fondos, lo que, al igual que en el punto anterior, puede ser un factor de desequilibrio en la equidad y las condiciones de la competencia.
3. El papel de los medios de comunicación y la propaganda: otro de los puntos, tal vez el principal, que generan inequidad, es el de los medios de comunicación y la propaganda de los partidos. Se impone, pues, una reforma que asegure una mayor imparcialidad de estos instrumentos. Esta modificación debería ir en un doble sentido: primero, en tiempos electorales otorgarle al IFE la potestad en cuestión de medios de comunicación, para asegurar la correcta transmisión de los espacios a los que tiene derecho tanto la propia autoridad electoral como los partidos y candidatos. Segundo, le-

176 A este respecto, véase Arroyo Marroquín, Tulio y Morales Barbosa, Juan José, "Interacción del Instituto Federal Electoral y los Consejos Estatales Electorales", en Orozco Henríquez, J. Jesús, *Administración y financiamiento de las elecciones en el umbral del siglo XXI. Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral. Tomo II*, México, TEPJF-IFE-UNAM-UQROO-PNUD, 1999.

gislar para que el IFE pueda sancionar a aquellas empresas que otorguen tiempos y cobertura informativa de manera desmedida a un partido, o bien la información que presenten sea de carácter exclusiva o mayoritariamente negativa o no apegada a la realidad. Igualmente debe pensarse en reducir o incluso prohibir la propaganda electoral, tal y como acontece ya en varios países, por ejemplo España.

4. Compra y coacción del voto: esta práctica aún no ha sido erradicada por completo del sistema político; por el contrario, es común en zonas rurales apartadas o urbanas marginadas. Así, debe prohibirse que desde dos o tres meses antes de la elección, los partidos puedan realizar dádivas o donaciones a los electores y ampliar los tipos delictivos para sancionar esta conducta. En este sentido debe suprimirse cualquier coacción ya sea por motivos laborales, de agremiación sindical, de goce de servicios públicos, etcétera.
5. Uso indebido de recursos públicos: la utilización de forma ilícita de recursos estatales para fines electorales, a pesar de ser un delito electoral, continúa vigente. Con la mayor fiscalización y rendición de cuentas de los poderes públicos, este fenómeno tendería a reducirse; sin embargo, es necesario regularlo con mayor precisión, dando mayores atribuciones a las autoridades electorales para sancionarlo. Otro elemento que cabría en este punto —si bien no es ilícito, sino inequitativo—, tiene que ver con la promoción y publicidad de los logros de las diversas autoridades políticas. Al identificarse éstas con el partido al que pertenece el titular de la dependencia, se instaura la semilla de la inequidad electoral. Por tanto, es necesario proscribir la publicidad estatal durante un periodo previo a la celebración de la jornada electoral, tal vez dos meses antes.<sup>177</sup>

## XI. LA NECESIDAD DE MECANISMOS DE SEGURIDAD O VÁLVULAS DE ESCAPE

### 1. *La aprobación del presupuesto*

La regulación que establece el texto constitucional en materia presupuestaria resulta verdaderamente desafortunada. Incurre en una serie de

<sup>177</sup> Sobre el particular, véase Crespo, José Antonio, “La reforma electoral pendiente”, *Política y gobierno*, México, segundo semestre de 2000.

*vicios*, que en la actualidad es imperioso corregir: poco tiempo para que los diputados conozcan y debatan el presupuesto y no existe *salida* institucional en caso de no ponerse de acuerdo, es decir, no hay un dispositivo de emergencia que permita resolver una posible trabazón legislativa. En particular, se proponen varias medidas correctivas: a) establecer dicha válvula de escape, para resolver la ausencia de acuerdos legislativos; b) anticipar el término en que debe ser presentado el presupuesto, para permitir un mejor análisis de éste por el Legislativo; y c) instaurar la aprobación del presupuesto por ambas Cámaras, con la posibilidad de ser vetado por el Ejecutivo.

a) El establecimiento de una válvula de seguridad para evitar la falta del presupuesto. Este mecanismo debe entenderse como la regulación necesaria que evita, en caso de que los poderes encargados de la aprobación presupuestal no se pongan de acuerdo, incurrir en una parálisis institucional, haciendo que entre en vigor un presupuesto determinado. El orden constitucional debe prever esta situación, ya que es uno de los mayores puntos de quiebra de cualquier sistema político y constitucional. Llegado el primer día del año sin contar con un presupuesto, las consecuencias serían terribles, principalmente en lo que tiene que ver con la economía y los mercados financieros, donde la incertidumbre provocada sería suficiente para producir una importante fuga de capitales y gran inestabilidad.

Caben, básicamente, dos opciones: una, que llegado el momento se tenga como aprobado el presupuesto presentado por el Ejecutivo (como ocurre en Chile, República Dominicana, Perú y Colombia, entre otros) o la segunda, que se renueve la vigencia del anterior, con una doble posibilidad: que la prórroga sea definitiva (válida por todo el año fiscal) o temporal (mientras se ponen de acuerdo). Sin embargo, es cierto que la existencia de este tipo de cláusulas inhiben o relajan la necesidad de que los poderes públicos lleguen a un acuerdo. Se propone, en consecuencia, la adopción del siguiente mecanismo: la renovación automática —llegado el caso de un desacuerdo entre los encargados de la aprobación presupuestaria— de la Ley de Ingresos y el presupuesto del año anterior, de manera trimestral; ello con la finalidad de no desincentivar por completo los acuerdos en esta materia y, a la vez, facilitar la contabilidad fiscal, tanto estatal como de las empresas (recuérdese que el grueso de la tributación se da de forma trimestral).

b) El tiempo para la presentación y aprobación del presupuesto. Según lo marca la Constitución, la fecha límite para que el Ejecutivo pre-

sente la iniciativa de presupuesto es el quince de noviembre de cada año; esto deja solamente treinta días (o cuarenta y seis en caso de un periodo extraordinario) para que los legisladores lo discutan y aprueben. Ante la extensión y complejidad de un documento de esta naturaleza, el plazo es claramente insuficiente. Se propone, por tanto, que la fecha para su presentación se recorra al primero de septiembre, otorgando ciento seis días de plazo para su estudio (o ciento veintidós en caso de un periodo extraordinario que se pudiera extender hasta el último día del año).

Empero, queda abierto un expediente: ¿qué pasa con el presupuesto cuando un nuevo Ejecutivo toma posesión el primero de diciembre? La solución acepta dos posibles arreglos. Uno sería otorgarle facultades al presidente electo para presentar el presupuesto antes del primero de octubre o bien treinta días después de su proclamación como electo. En este caso podría surgir un impedimento: el presidente electo no es todavía un funcionario público ni nada parecido; si bien este es un argumento para tomarse en cuenta, no creo que sea un obstáculo insalvable. Por otra parte, la segunda alternativa —que supera esta situación— gira en torno a la posibilidad de conceder atribuciones a la fracción legislativa del partido del presidente electo, para presentar la iniciativa presupuestal. Pensando que la legislatura toma posesión el primero de septiembre, el plazo adecuado para su presentación sería el mismo que en el caso anterior (es decir, el primer día de octubre o bien treinta días después de la declaración de presidente electo, lo que ocurra al último).

En este punto hay que hacer una nueva salvedad. En caso de que se tenga que echar a andar el mecanismo de elección del Ejecutivo por el Congreso (propuesto en apartados precedentes, cuando el vencedor en la elección presidencial no alcanza el cuarenta y cinco por ciento de la votación), se establecerá un plazo de, igualmente, treinta días a partir de su nombramiento para presentar el presupuesto: ya sea el Ejecutivo electo o su fracción parlamentaria, según la solución que se adopte; operando, por supuesto, la válvula de escape mencionada para los casos de emergencia.

c) Aprobación por ambas Cámaras. La aprobación presupuestal solamente por la Cámara de Diputados no tiene razón de ser. Es una medida que data de cuando no existía el Senado (con la Constitución de 1857), que se ha conservado, inexplicablemente, hasta nuestros días. Por tanto se propone que, manteniendo la iniciativa exclusiva del Ejecutivo (con la salvedad explicada en el punto anterior), el proceso de aprobación se dé por ambas Cámaras y el titular del Ejecutivo pueda vetarlo. Sin embargo,

por lo delicado del tema es preciso flexibilizar el procedimiento legislativo, instrumentando una *comisión dictaminadora*, en la cual se integren Senadores y Diputados de todos los partidos y representantes del Ejecutivo, para que lleguen a acuerdos y sean presentados, posteriormente, a los plenos camerales, facilitando así el proceso de discusión y aprobación presupuestal.<sup>178</sup>

## 2. La falta del presidente

Otra omisión importante y para la que no existe *salida institucional* alguna (o al menos no la adecuada), tiene que ver con los artículos 84 y 85 constitucionales, donde se regula el procedimiento para sustituir al titular del Ejecutivo en caso de falta (sea por muerte, incapacidad, destitución, etcétera). La lógica de este mecanismo atribuye al Congreso la facultad de nombrar un presidente interino, provisional o sustituto (según sea el caso), pero le impone fuertes restricciones: el Congreso (ambas Cámaras) se constituirá como colegio electoral con un *quórum* requerido de dos terceras partes de sus miembros, los cuales, a su vez, nombrarán un nuevo titular del Ejecutivo mediante mayoría absoluta; o en caso de que no se encuentre reunido el Congreso, le tocará a la comisión permanente nombrar un sustituto y convocar a los legisladores para hacer lo propio. La pregunta es simple: ¿Y qué pasa si el parlamento, en tanto colegio electoral, sencillamente no logra ponerse de acuerdo o tarda mucho en hacerlo? La respuesta es igualmente simple: la anarquía. En un contexto de marcado pluralismo, como el actual, un acuerdo tan delicado tardaría mucho tiempo en darse. La incertidumbre provocada *incendiaría* al país; la crisis, en todos sentidos, sería incalculable.

El dispositivo adoptado por la Constitución es francamente disruptivo, es una *bomba* constitucional, que en potencia, contiene la semilla del desorden y la quiebra del orden político democrático. Por ello se vuelve indispensable el establecimiento de un mecanismo automático de sustitución que dé certeza a los actores sociales y políticos. Se propone, pues, que el secretario de gobernación se erija en el titular del Ejecutivo, mien-

178 Sobre la discusión acerca de las lagunas y la normatividad necesaria en materia presupuestaria véase Carrillo, Ulises y Lujambio, Alonso, "La incertidumbre constitucional. Gobierno dividido y aprobación presupuestal...", *op. cit.*, nota 102; y Silva-Herzog Márquez, Jesús, "El presidencialismo mexicano", en Begné, Alberto y de la Peña, Ricardo, (coords.), *Propuestas para el debate*, 2a. ed.. México, Iniciativa XXI-APN, 2000.

tras el Congreso llega a una decisión, ahora sí, según lo marcan los artículos constitucionales citados. El posible argumento sobre que con esta fórmula, el titular de la cartera de gobernación tiene un poderoso incentivo para *conspirar* en contra del Ejecutivo, se anula por la sencilla razón de que el presidente de la República tiene la facultad ilimitada de removerlo en cualquier momento. De esta forma, se da certidumbre al proceso sucesorio, evitando la confusión y el desorden político y constitucional que con seguridad provocaría el dispositivo actual.

## XII. ¿NUEVA CONSTITUCIÓN O UNA REFORMA INTEGRAL?

*Cuando el número de aquellos en desacuerdo con el orden imperante es mayor que el número de aquellos que están a favor, es posible un cambio.*

Hans KELSEN

El tema de convocar un Congreso Constituyente para que el país se dote de una nueva Carta Magna es un punto complejo y muy delicado. Por tanto hay que comenzar por lo (aparentemente) obvio: la Constitución no es, ni puede ser, un texto de buenas intenciones, retórico; menos aún un objeto de culto o ritual. Tampoco un documento propio para las conmemoraciones o efemérides. Es, y así debe ser entendida, un pacto social. Un verdadero acuerdo nacional consensuado en el que se establezcan, de forma imperativa e inapelable, los derechos individuales y, sobre todo, las reglas de juego: las normas que estructuren el sistema político, regulen (a través de incentivos) la conducta de los actores y que, a su vez, sean capaces de procesar el conflicto y las discrepancias políticas.

Partiendo de este supuesto, la Constitución, en tanto representa el marco en que se plasman las reglas del juego, debe ser aprobada y aceptada de forma unánime por los actores sociales. Sólo de esta manera puede exigirse lealtad constitucional (y democrática), y cumplimiento del Estado Constitucional de Derecho. De aquí se desprende, siguiendo a Norberto Bobbio, que “las reglas del juego, a diferencia de todas las demás, deben aceptarse por unanimidad por la simple razón de que su rechazo, aun de parte de un solo participante, imposibilita jugar”.<sup>179</sup>

179 Bobbio, Norberto, “La regla de mayoría: límites y aporías”, en *Norberto Bobbio: El filósofo y la política (Antología)*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996, p. 267.

Sin embargo, del párrafo anterior surge, también, una cuestión de fondo: la democracia (y con ella la Constitución como eje fundante) debe ser entendida como “formal” (reglas de juego), o “sustancial” (con contenido). Tal vez esta sea una de las pugnas académicas, políticas y sociales más encarnizada y que mayor crispación genera. En este sentido, concuerdo con Giovanni Sartori cuando afirma que:

Las constituciones son “formas” que estructuran y disciplinan los procesos de toma de decisiones de los Estados. Las constituciones establecen la manera en que se crearán las normas; no deciden ni deben decidir, qué debe ser establecido por las normas. Es decir, que las constituciones son, ante todo, *procedimientos* cuya intención es la de asegurar un ejercicio controlado del poder. Por tanto, y por el contrario, el *contenido* de las constituciones es y debe ser *neutral*. Una Constitución que se propone establecer políticas, es decir, de contenido político, desplaza a la voluntad popular y hace a un lado a las instituciones que toman las decisiones políticas (el parlamento y los gobiernos), a los que se les reserva constitucionalmente el poder de decidir las políticas... Debemos tener cuidado, entonces, con las “constituciones en que se plasman aspiraciones”. Así como hemos tenido, con resultados desastrosos, economías que se fijan objetivos (el tipo soviético de economías centralmente planificadas), en la actualidad estamos propiciando las “constituciones con objetivos”, que muy probablemente resulten igual de desastrosas. Las “constituciones con aspiraciones” son, a final de cuentas, una desviación y una sobrecarga de las capacidades constitucionales que resultan, finalmente, en su incapacidad de funcionar. Si los constituyentes no pueden resistir la tentación de enseñar toda la panoplia de sus nobles intenciones, deberían limitar éstas a un preámbulo “programático” de intenciones y de especificaciones. Sin embargo, de allí en adelante los constituyentes deberían dedicarse sin desviaciones a lo que seriamente se les pide que hagan, es decir, a establecer una estructura de gobierno que enfrente, entre otras cosas, la necesidad de gobernar.<sup>180</sup>

180 Sartori, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada...*, *op. cit.*, nota 132, pp. 217 y 218. En este sentido, “las constituciones son esencialmente ‘marcos institucionales’, que en las democracias que funcionan proveen normas básicas para tomar decisiones y crean sistemas de incentivos que afectan la formación del gobierno, las condiciones bajo las cuales los gobiernos pueden continuar funcionando y las condiciones bajo las cuales pueden terminarse democráticamente”, Stepan, Alfred y Skach, Cindy, “Presidencialismo y parlamentarismo en perspectiva comparada”..., *op. cit.*, nota 139, p. 187. Más aún, Adam Przeworski ha escrito que “los acuerdos democráticos no pueden constituir un compromiso sustantivo, sino sólo una transacción institucional contingente... En la democracia no hay garantías para compromiso sustantivo alguno. Como dijo Adolfo Suárez durante un discurso pronunciado en la campaña electoral para la Asamblea Constituyente: ‘El futuro no está escrito, porque sólo el pueblo puede escribirlo’”. “Algunos problemas en el estudio de la transición hacia

Las reglas constitucionales, pues, como unanimidad (todos) y no como consenso (la mayoría), introducen un elemento ya apuntado al inicio de este capítulo: la Constitución no puede ser un instrumento de dominación impuesto por el grupo político vencedor, como fue el caso del documento de 1917; debe ser —insisto— el marco normativo cuyo paraguas comprenda al conjunto social. La Constitución actual ha sido obra y producto del grupo vencedor y, por tanto, no goza de legitimidad entre amplios sectores políticos y sociales; entre sus defectos destacan la *retórica* y *demagogia* y, en algunos casos, su nula normatividad (es decir, exigibilidad), sin dejar de lado que una nueva Constitución significaría, de forma simbólica, el fin de una era (autoritarismo) y el inicio de otra (democrática).

La nueva Constitución es imprescindible, porque solamente a través de un nuevo marco institucional en el que los actores políticos y sociales se sientan representados, se pueden propiciar condiciones de estabilidad política y de gobernabilidad. También es imprescindible porque el deseo de los actores políticos, la mayoría de ellos, insisten en cambios y reformas jurídicas más allá de los contenidos electorales. Simbólicamente es fundamental, porque el orden constitucional de 1917 no representaría las expectativas de la nueva generación ni ayudaría a precisar el paso del antiguo régimen al nuevo.<sup>181</sup>

Desde el punto de vista de la transición a la democracia, la nueva Constitución sería el puente perfecto para cruzar de una orilla a la otra. La experiencia comparada así lo indica: la gran mayoría de transiciones han concluido con una convocatoria al constituyente y la adopción de una nueva Ley Fundamental. Esta Constitución simboliza y hace realidad el tránsito definitivo de un régimen a otro, de un sistema autoritario a uno democrático, donde el Estado de Derecho sea el eje rector de la vida política y social.

la democracia”, en O’Donnell, G.; Schmitter, P.; y Whitehead, L. (comps.), *Transiciones desde un gobierno autoritario, tomo 3, Perspectivas comparadas*. Buenos Aires, Editorial Paidós. 1988, p. 98.

181 Cárdenas Gracia, Jaime, *Una constitución para la democracia...*, op. cit., nota 135, p. 4. Este autor, en otra de sus obras, afirma que “la transición política, sin un gran contrato institucional que desplace los mitos y fantasmas del pasado, carecerá de sustento democrático y de referentes simbólicos para inaugurar una nueva etapa en la historia de México. Los mexicanos de la revolución elaboraron su contrato para su tiempo histórico y sus preocupaciones. Los mexicanos de fines del siglo XX y del nuevo milenio necesitamos, también, de un nuevo contrato que exprese nuestras preocupaciones e inquietudes”, *Transición política...*, op. cit., nota 65, pp. 146 y 147.

Sin embargo —a pesar de todo lo dicho y de la imperiosa necesidad de adecuar el marco constitucional a un escenario democrático y de pluralismo político—, esto no va a resultar sencillo. Tal vez no sea factible, políticamente hablando. Los acuerdos necesarios entre los partidos políticos van a tardar un buen tiempo en madurar y quién sabe dónde desembocuen, finalmente. Además, una nueva Constitución implicaría revisar absolutamente todo: no solamente el régimen político, sino los derechos individuales y sociales, los contenidos económicos de la Carta Magna, las responsabilidades de los funcionarios, etcétera. Acuerdos esenciales sobre los que —al menos de forma tácita— no hay discrepancias, podrían ser fuente de conflicto. Cuestiones que resultan prácticamente imposibles de pactar entre las fuerzas políticas, ya que su visión está contrapuesta y polarizada. Existiría, pues, el peligro de abrir una verdadera *caja de pandora*. No creo que ese sea el camino deseable ni el que se tenga que seguir; dudo que las condiciones políticas actuales —y las que se avizoran en el corto plazo— permitan concretar un nuevo texto constitucional. Sin duda,

una constitución tiene una naturaleza fundacional que no puede adquirir forma mientras los ánimos de rechazo, venganza y oposición a ultranza sean la norma en lugar de la excepción. Quizá sería mejor fortalecer las estructuras institucionales, a partir de la Constitución y prácticas políticas cotidianas que tenemos en la actualidad, para que consolidado eso, podamos en unos años contemplar otras opciones.<sup>182</sup>

Así pues, si bien estamos a favor de la convocatoria a un constituyente y de instaurar un nuevo documento constitucional, reconocemos de forma realista que esto es muy poco probable y, en cierto sentido, peligroso. Por tanto, de una manera más sencilla, se propone que —dentro del cami-

182 Rubio, Luis, *La democracia verdadera...*, *op. cit.*, nota 108, p. 92. A la par, “la mayor parte de quienes convocan a la redacción de una nueva Constitución —afirma el propio Rubio— observan la realidad mexicana —como partes interesadas o como observadores más neutrales— y reconocen lo obvio: la Constitución vigente nada tiene que ver con nuestra realidad. Lo que no es obvio es si sería posible ponernos de acuerdo para redactar una Constitución moderna, abstracta y filosóficamente coherente en la actualidad”. p. 90. Sin duda, “muchos de quienes exigen un nuevo constituyente lo hacen con la esperanza de establecer en México un corte clarísimo entre un antes autoritario y un despertar democrático. La nueva Constitución como el *big bang* de la democracia mexicana. Creo que el asunto debe verse con mayor ponderación, con menos sentido épico, quizá. Lo central es el acuerdo político entre los actores, que produzca un marco constitucional claro y firme, nuevas reglas del juego en las que pueda asentarse una democracia perdurable. En todo caso, lo accesorio es la forma del acuerdo”, Silva-Herzog Márquez, Jesús, *El antiguo régimen...*, *op. cit.*, nota 2, p. 61.

no marcado por el artículo 135 para reformar la ley fundamental— se haga una reforma integral, en donde se persigan dos objetivos básicos: en primer lugar, revisar la Constitución por completo y, desde el punto de vista de la técnica legislativa, reescribirla para hacerla normativa y exigible. En segundo lugar, repasar el articulado que tiene que ver con el régimen político, es decir, con las *reglas del juego*, para otorgarle funcionalidad y gobernabilidad democrática al sistema de gobierno, en un contexto de acentuado pluralismo político (un posible modelo, evidentemente, puede ser el desarrollado a lo largo de este trabajo).

De esta manera podríamos conjuntar lo mejor de ambos puntos: una reforma profunda a la Constitución, políticamente viable y realista, además del elemento simbólico tan importante para significar el fin de la transición y de una época, y el inicio de otra: *la democracia*.

### XIII. CONCLUSIÓN: LA REFUNDACIÓN DEL PACTO POLÍTICO. EN BUSCA DE LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA

Ante el agotamiento del modelo de dominación posrevolucionario, México necesita un nuevo acuerdo político: unas nuevas reglas de juego acordadas por todos los actores, que generen un marco constitucional funcional, sobre el que se pueda establecer una democracia perdurable, sólida y gobernable. Partiendo de este supuesto, lo de menos resultará la forma que encarne ese pacto: nueva Constitución, reforma integral o modificaciones parciales. Sin duda, las reglas actuales no están diseñadas para regular un régimen democrático y pluralista, no son funcionales para resolver las disputas políticas y normar la competencia. Es indispensable, pues, dotarnos de verdaderos patrones de funcionamiento del sistema democrático: aceptados por todos, que permitan procesar el conflicto político, cualquiera que sea su naturaleza.

La gobernabilidad instituida por el régimen posrevolucionario ha llegado, tras largo tiempo de desgaste paulatino, a su fin. Es imposible instaurar la democracia sobre los viejos esquemas políticos fenecidos; muchos de los pilares del *ancien regime* han dejado de ser útiles y se han convertido en meras estructuras vacías, elefantes blancos incapaces de realizar función alguna. Estos *cascarones* significan en la actualidad, más un impedimento o un lastre para el desarrollo político, que un activo sólido para el futuro.

En este sentido, hace falta construir nuevas instituciones, capaces de contener y encauzar la competencia y el pluralismo político. Hay que regresar al *restirador* y pensar en serio, imaginar a fondo las posibilidades del cambio constitucional; deshacerse de prejuicios históricamente acumulados y en extremo generalizados. Basta revisar el pasado: México está plagado de rupturas históricas, no veo por qué hay que temerles, todo lo contrario. Sin embargo, nada haría más daño que un grupo, por sí solo y de manera unilateral, busque imponer su proyecto de reformas políticas, movido por un ánimo de revancha y de ajuste de cuentas con el pasado reciente. En esto no cabe más que una especie de *democracia contractual*:

Ante todo, debe tenerse presente que todas las transiciones a la democracia son resultado de una negociación: en algunos casos con los representantes del régimen anterior y en otros sólo entre las fuerzas prodemocráticas que intentan establecer un nuevo sistema. No siempre se requieren negociaciones para lograr la emancipación de la sociedad del régimen autoritario, pero éstas son necesarias para constituir las instituciones democráticas. La democracia no puede imponerse por dictado, sino que es fruto de una negociación.<sup>183</sup>

Se trata, en todo caso, de construir las bases para el asentamiento de la democracia, de un nuevo régimen político con normas más equitativas y funcionales a la realidad nacional. En particular, hace falta llegar a pactos institucionales que establezcan las *reglas de juego*, dejando el resto —aunque a algunos no les guste— para después, al arbitrio de la competencia. En principio, la discusión sobre el país que se quiere deberá ser relegada hasta el pleno asentamiento de la democracia, llevando al terreno electoral la discusión ideológica, dando prioridad, a su vez, a la construcción de mecanismos *neutrales* para el acceso y ejercicio del poder político. Primero las reglas, después la discusión de fondo.

183 Przeworski, Adam, *Democracia y mercado. Reformas políticas...*, op. cit., nota 102, p. 136. En particular, “la gobernabilidad futura va a depender de tres factores genéricos: a) el desmantelamiento del viejo sistema priísta y de sus instrumentos de control político, sin causar violencia; b) la construcción de nuevas instituciones e incentivos para que los mexicanos en general, pero sobre todo los partidos políticos y la burocracia, se orienten a la negociación y a la convergencia en la toma de decisiones; y c) la modernización del marco legal a fin de facilitar el desarrollo de la ciudadanía y asegurar no sólo el ejercicio de sus derechos, sino también su participación política, como la mejor garantía de estabilidad y moderación de los extremos en el ámbito político”, Rubio, Luis, *Ibid.*, p. 103.

En México no sólo se encuentra en transición la forma en que se accede al poder, sino la manera en que se ejerce. Este problema, como se ha dicho, no ha sido resuelto por la llegada de la alternancia, todo lo contrario: lo ha agravado. Así pues, con la *emancipación* social respecto al régimen autoritario, no se va a establecer, de forma automática, un nuevo modelo de gobernabilidad. Este punto, aparentemente obvio, parece que por momentos se olvida: el proceso de transición a la democracia que vive el país no recrea por sí mismo —ni puede hacerlo— un nuevo paradigma de gobernabilidad. La paradoja central radica en que la nueva pauta no *acaba* de nacer, mientras que la vieja estructura de gobernabilidad no *termina* de morir. La tarea venidera es poner fin, a través de la negociación y el acuerdo político, a la época pasada y abrazar con fuerza el futuro democrático.

Para lograr con éxito la instauración de estas instituciones políticas de nuevo cuño, justas y equitativas para todos los actores políticos y sociales, es necesario adoptarlas de inmediato. El factor tiempo resulta importantísimo. La situación actual reviste, por tanto, una gran oportunidad: recién liberados del sistema autoritario, la fuerza real de los diversos grupos está, todavía, en entredicho; los equilibrios políticos no se consolidan por completo y en ello radica lo favorable de las circunstancias.

Estamos, de manera natural, frente a lo que John Rawls ha llamado *la posición original* o *el velo de la ignorancia*: una situación en la que —justamente por la falta de definición del peso real de cada fuerza política— se puede llegar a un perfecto equilibrio en la construcción de las reglas del juego político. Es decir, como ningún actor sabe bien a bien la fuerza con que va a contar en el futuro, su interés va a estar puesto en la instauración de condiciones de perfecta equidad y equilibrio para todos, sin que éstas favorezcan a nadie en especial. Ya que no saben si el espacio que ocupen va a estar en el gobierno o en la oposición —o ni siquiera saben el tamaño y peso que puedan llegar a tener entre el electorado en un futuro—, tienen el incentivo perfecto para construir un régimen político *neutral*, en donde se le aseguren ciertos derechos y espacios políticos a cualquier grupo y no en beneficio exclusivo de la fuerza que esté en el poder, como sucedió en el pasado.<sup>184</sup>

184 Rawls apunta que “la intención de la posición original es establecer un procedimiento equitativo según el cual cualesquiera que sean los principios convenidos, éstos sean justos... De alguna manera tenemos que anular los efectos de las contingencias específicas, que ponen a los hombres en situaciones desiguales y en tentación de explotar las circunstancias naturales y sociales en su propio

Si todos los grupos sufren los efectos de este *velo de la ignorancia*, si no tienen cabal conocimiento de la fuerza política que tendrán en el futuro, optarán por una solución *neutral* o de equilibrio: por instituciones que maximicen el papel de las minorías, con amplios controles y contrapesos para hacer realidad la rendición de cuentas. Cada partido buscará que el orden político que se instaure recoja salvaguardas, en caso de que de forma transitoria, la tendencia del electorado y la opinión pública le resulte desfavorable o enfrente adversidades políticas coyunturales. Por consiguiente, las instituciones que se adoptan

cuando la relación de fuerzas aún no está clara, tienden a establecer contrapesos frente a los rendimientos crecientes del poder, ofrecen garantías para los posibles perdedores y reducen el alcance de la competencia. Tienden con mayor frecuencia a inducir a los perdedores a acatar los resultados y también a inducirlos a participar. En consecuencia, es más probable que se mantengan estables a través de una amplia gama de condiciones históricas... Las instituciones adoptadas cuando se desconoce la relación de fuerzas o ésta es poco clara tienen mayores probabilidades de sobrevivir a través de una diversidad de condiciones.<sup>185</sup>

Así, el proceso de transición política e instauración de nuevas reglas del juego conlleva, para que pueda resultar estable y duradero, una de las características principales de la democracia: la incertidumbre respecto a los futuros gobernantes, la expectativa de que diversos grupos políticos sean un día vencedores y otro vencidos, que en algún momento serán gobernantes y en otro opositores, de alternarse en el poder, compartirlo o formar alianzas. Por fuerza —y conveniencia—, la construcción de las nuevas instituciones políticas debe ser inclusiva y tendiente a favorecer el pluralismo, la tolerancia, el diálogo y la negociación, los consensos y los acuerdos políticos. En este camino puede resultar útil la experiencia española: donde en un periodo de tiempo relativamente reducido, el presidente Suárez —convergiendo con *todas* las fuerzas políticas— construyó las instituciones democráticas que el momento transicional exigía y logró,

provecho. Ahora bien, para lograr esto supongo que las partes están situadas bajo un velo de ignorancia. No saben cómo las diversas alternativas afectarán sus propios casos particulares, viéndose así obligadas a evaluar los principios únicamente sobre la base de consideraciones generales. ... Se supone, entonces, que las partes no conocen ciertos tipos de hechos determinados”, Rawls, John, *Teoría de la justicia*, 1a. reimp., Fondo de Cultura Económica, México, 1997, p. 135.

185 Przeworski, Adam, *Democracia y mercado...*, op. cit., nota 102, pp. 150 y 151.

según sus propias palabras, una España “donde todos pudieran sentirse a gusto”. En esto hay que hacer énfasis: dentro de la nueva institucionalidad democrática, deben caber todos los grupos e intereses, que en términos democráticos sean legítimos.

No cabe, entonces, la exclusión y la imposición de un grupo por encima de los demás; en este punto la lección ya está —o debería estar— aprendida. Concluyo, pues, rescatando las palabras del propio presidente español, Adolfo Suárez, quien escribió a propósito:

Una enseñanza reconfortante que yo, al menos, he recibido de la transición española, en la que he participado de modo fundamental, es que no existe el determinismo histórico. En la historia de esta etapa, viviéndola y haciéndola, he recibido la ratificación más importante de una idea esencial: que el futuro, lejos de estar decidido, es siempre reino de la libertad, abierto e inseguro, aunque previsible por los análisis que realicemos de las condiciones estructurales y las fuerzas operantes de la sociedad en que vivimos, entre las que se cuenta, como motor esencial, la voluntad libre de los hombres que han de protagonizar la historia.<sup>186</sup>

El futuro está abierto y depende exclusivamente de nosotros. Una democracia plena y consolidada nos espera. Hacia allá vamos.

186 *Cit.* por Colomer, Josep María, “El modelo español de democratización”, *Política y Gobierno*, México, primer semestre de 1999, pp. 176 y 177.