

PRESIDENCIALISMO SIN PODERES METAconstitucionales. Retos y dilemas

Carlos ELIZONDO MAYER-SERRA

Si entendemos democracia como el régimen donde existe un conjunto básico de libertades políticas y donde el partido en el poder puede perder las elecciones, y cuando así sucede nada puede hacer para evitarlo, en México ya contamos con un régimen democrático. Esto es necesario para tener un gobierno democrático, pero no necesariamente permite alcanzar gobernabilidad dentro de la democracia.

Todos los actores importantes parecen reconocer la necesidad de una reforma del Estado capaz de dotarnos de los instrumentos para una mejor gobernabilidad, sobre todo en este nuevo mundo democrático. El inicio de la tan ansiada reforma ha sido cacareada innumerables veces. Sin embargo, en la práctica, después de décadas de pomposas promesas, sólo se achicó el Estado, pero sin fortalecerlo. El achicamiento evitó el déficit fiscal crónico que había impedido bajar la inflación, pero no hizo al Estado más efectivo.

Los cambios institucionales recientes estuvieron pensados en torno a cómo acotar el poder del Partido Revolucionario Institucional (PRI), como si no fuera creíble que podía perder las elecciones, y no en cómo gobernar en un contexto democrático. Viniendo de un país donde el presidente llegó a concentrar una gran cantidad de poder es explicable que la atención de los críticos haya ido por el lado de limitarlo para hacer posible una competencia política. Sin embargo, se olvidó el otro lado de la ecuación: que el gobierno tenga las condiciones para gobernar.

En su obra clásica *El orden político en las sociedades en cambio*, Samuel Huntington afirmó:

La diferencia política más importante entre los países se refiere no a su forma de gobierno, sino al grado de gobierno con que cuentan. Las diferencias entre democracia y dictadura no son tantas como las que existen entre los países

cuya política incluye el consenso general, comunidad y atributos tales como legitimidad, organización, eficacia, estabilidad, y aquellos otros que carecen de muchas de estas cualidades.¹

Cegados por la ilusión del gobierno democrático, olvidamos la necesidad de alcanzar gobernabilidad dentro de la democracia. En el presente trabajo analizaremos una de las dificultades para gobernar que enfrenta nuestra naciente democracia, me refiero a los problemas de diseño institucional que enfrentamos para alcanzar acuerdos en un mundo plural, en particular la relación entre Ejecutivo y Legislativo.

Si no se pueden reformar las leyes y el país enfrenta un “atorón” legislativo, será mucho más difícil generar condiciones para enfrentar la baja capacidad para recaudar y gastar adecuadamente, así como alcanzar un crecimiento económico sostenible que permitan dotar a la sociedad de un conjunto más amplio de derechos efectivos, no retóricos. Este ámbito ha sido explorado en la literatura de la transición, y México no es la excepción, pero no siempre el énfasis se pone en la gobernabilidad, sino más en cómo hacer al sistema más representativo y plural, lo cual puede ser incompatible con lo primero.

El propio presidente Fox pareció partir de la premisa de que el problema era dispersar el poder. En su toma de posesión prometió una presidencia más acotada. En sus palabras: “El origen de muchos de nuestros males se encuentra en una concentración excesiva de poder. La reforma del Estado deberá garantizar el fortalecimiento de un ejercicio del poder cada vez más equilibrado y democrático”.² Por ello se requiere: “Una reforma que consolide el avance democrático, para que toda persona pueda hablar con libertad y ser escuchada”. Pocos meses después, el 5 de febrero del 2001, prometió un proceso profundo de reforma del Estado, ya que “tenemos una sociedad democrática y muchas instituciones autoritarias”. Entre otras muchas reformas, el presidente propuso que el Congreso ratificara los nombramientos en el gabinete, en un inusual gesto de ceder poder antes de iniciar una negociación.³ La Comisión de Es-

1 Huntington, Samuel, *El orden político en las sociedades en cambio*, Buenos Aires, Paidós, 1968, p. 13.

2 Mensaje del C. presidente Vicente Fox, durante la sesión solemne del H. Congreso de la Unión, luego de rendir la protesta de ley como presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, 1o. de diciembre de 2000. Versión estenográfica.

3 Mensaje del C. presidente Vicente Fox durante la ceremonia que encabezó con

tudios para la Reforma del Estado llega a conclusiones similares, entre otras, “introducir procedimientos parlamentarios en nuestras instituciones”, como sería que el Congreso nombrara al jefe de gabinete.⁴

Pocos discutirán el hecho de que el arreglo institucional heredado es inadecuado para un contexto democrático. En las innumerables reformas políticas de las últimas dos décadas, el énfasis estuvo en hacer una reforma electoral que garantizara comicios limpios y equitativos.⁵ Existe, sin embargo, un debate intenso entorno a cuáles son las debilidades más importantes para asegurar una gobernabilidad en la democracia y cuáles las reformas adecuadas para subsanarlas. Para la gran mayoría, incluido el presidente al inicio de su sexenio, el problema central es la falta de democracia y la necesidad de limitar la presidencia, tanto frente a los otros poderes de la Unión como frente a los gobiernos de los estados, no tanto la necesidad de diseñar mecanismos propicios para la gobernabilidad dentro de la democracia. Se suelen subrayar los excesos del presidencialismo y el centralismo de la vida política nacional, no la falta de instrumentos para gobernar. Sospecho, sin embargo, que, después de un año de habitar Los Pinos, Fox debe tener ya otra visión sobre si el presidencialismo debe ser acotado. De hecho, ya no fue un tema en el segundo aniversario de la promulgación de la Constitución que le tocó en su sexenio, donde habló de la reforma del Estado, pero ya no de acotar la presidencia.

El presidente Fox llegó al poder con una amplia legitimidad, una notable popularidad y grandes expectativas sociales de cambio. En este primer año de gobierno no priísta, sin embargo, la agenda de cambio ha sido más parca de lo esperable, dadas las promesas de campaña y el hecho de ser el primer gobierno de alternancia (véase el cuadro 1 del anexo). Algunas de las reformas presentadas desde abril, como la fiscal,

motivo del LXXXIV Aniversario de la Promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el patio de honor de Palacio Nacional, 5 de febrero de 2001. Versión estenográfica.

4 Muñoz Ledo, Porfirio (coord.), *Comisión de Estudios para la Reforma del Estado. Conclusiones y propuestas*, México, UNAM, 2001, p. 175.

5 Son muchas las debilidades en el diseño institucional y existe ya una larga discusión al respecto. Véase, en particular, Colomer, Josep, *Reflexiones sobre la reforma política en México*, documento de trabajo núm. 141, México, División de Estudios Políticos, CIDE, 2001, pp. 3-9.

no fueron discutidas sino hasta las prisas finales del año, sin dictaminarlas siquiera y aprobando de última hora cambios fiscales completamente distintos. Sólo el factor sorpresa permitió romper la parálisis. Otras iniciativas, como la eléctrica y la laboral, no han sido presentadas por el Ejecutivo, y la propuesta del Partido Acción Nacional en materia eléctrica no ha sido aún discutida.

Un conteo simple de leyes puede no arrojar un Congreso mucho menos improductivo. Esta es la conclusión a la que llega Casar con respecto a la legislatura anterior.⁶ Sin embargo, este conteo no logra distinguir entre iniciativas importantes y leyes mucho menos relevantes. Tampoco puede medir qué no se mandó por saber que era políticamente inviable.⁷ ¿Cuántas de las reformas del cuadro uno que el Ejecutivo ni siquiera mandó al Congreso fue por incapacidad administrativa o por anticipar serían bloqueadas en el Legislativo? Es difícil saberlo.

Lo cierto es que en el año transcurrido son pocas las leyes aprobadas que tienen un impacto importante en la vida de los mexicanos, y las dos más importantes, la indígena y la fiscal, no fueron las presentadas originalmente por el Ejecutivo y han sido repudiadas por amplios sectores sociales. La agenda de reformas pendientes es similar a la que se tenía al inicio del sexenio, y no tan distinta a la de hace tres años. Esta agenda incluye la necesidad de una reforma laboral, energética, el fortalecimiento del Estado de derecho, la profesionalización del servicio público, y la ya citada reforma del Estado.

Una parte de la parquedad legislativa proviene de un Ejecutivo lento en plantear los cambios, al grado de desaprovechar el ímpetu inicial para hacer algunas de las reformas más urgentes y que resultan dolorosas para amplios grupos. Sirva como ejemplo la tardía decisión de retirar parcialmente el subsidio eléctrico (sin antes, además, haber planteado la necesidad de una estrategia para disminuir el costo de este servicio).

⁶ Véase Casar, María A., *Coaliciones parlamentarias: aprendiendo a vivir la democracia*, documento de trabajo núm. 104, México, División de Estudios Políticos, CIDE, 1999.

⁷ *Id.*, “Executive-Legislative Relations: the Case of Mexico (1946-1997)”, en Morgenstern, Scott y Nacif, Benito (eds.), *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002, p. 127; Nacif, Benito “Understanding Party Discipline in the Mexican Chamber of Deputies: the Centralized Party Model”, en Morgenstern, Scott y Nacif, Benito (eds.), *op. cit.*, en esta misma nota, pp. 254-284.

¿Se podía gobernar mejor con el marco constitucional vigente y con la distribución de fuerzas en el Congreso que arrojó la elección del 2 de julio? Un sólo año de alternancia no es suficiente para conclusiones firmes. Los recursos políticos y económicos en manos de la presidencia, utilizados de otra forma, quizá hubieran sido capaces de cambiar la correlación de fuerzas en el Congreso y permitido una mayor capacidad para legislar, por lo que culpar a las instituciones existentes de la parca agenda de cambio no deja de ser apresurado.

Dada la historia del monopolio del PRI en el poder, es comprensible que para mejorar la gobernabilidad democrática muchos opten por sugerir arreglos que dificulten la formación de mayorías amplias que lleven nuevamente a un gobierno unificado. La historia de América Latina con gobiernos que poseen amplios poderes no ha llevado a administraciones exitosas. Además, existe toda una discusión teórica reciente que parece sugerir que la ruta de compartir el poder es la más adecuada.⁸

Sin embargo, la insatisfacción social en México con los gobiernos de mayoría se dio en un contexto no democrático. Los problemas con el presidencialismo no democrático del pasado no son argumento suficiente para condenar a los gobiernos de mayoría. La mera posibilidad de alternancia debiera estimular una competencia entre las elites por un mejor gobierno, aunque éste fuera unificado.

Ciertamente, sin embargo, las instituciones políticas están mal diseñadas para la pluralidad, y no porque sean autoritarias o concentradoras de poder en la presidencia. El fuerte presidencialismo mexicano de la segunda mitad del siglo XX fue resultado de cuatro condiciones, una jurídica, el presidencialismo que marca la Constitución, las otras tres de orden político. Estas últimas eran las centrales, y se pueden resumir como la combinación de: a) un partido claramente mayoritario; b) disciplinado, y c) leal a los dictados del presidente.⁹ Si alguna de estas premisas fallan, “entonces el presidencialismo se cae con él”.¹⁰ Basta, simplemente, que

⁸ Véase Colomer, Josep, *op. cit.*, nota 5, p. 2.

⁹ Weldon, Jeffrey, “Political Sources of *Presidencialismo* in Mexico”, en Mainwaring, Scott y Soberg Shugart, Matthew (eds.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997, p. 227; Casar, María A., “Executive-Legislative Relations...”, *op. cit.*, nota 7, pp. 114-144.

¹⁰ Weldon, Jeffrey, “Political Sources of *Presidencialismo* in Mexico”, *op. cit.*, nota anterior, p. 252.

ese partido mayoritario y disciplinado no sea dominado por el presidente para que no se tenga presidencialismo dominante, como se dio durante el llamado maximato. De hecho, a lo largo de los años se fue debilitando jurídicamente la presidencia *vis a vis* el Congreso, sin que esto se notara en la relación entre ambos poderes, dada la existencia de las cuatro condiciones ya señaladas.¹¹

Es amplio el catálogo de dificultades que enfrenta el Ejecutivo cuando se confronta con un Congreso que no controla (ya sea porque su partido no tiene mayoría o porque no controla a su partido) para poder construir una coalición. Me centro en los más importantes.

Por el lado del sistema electoral, el más significativo es la no reelección inmediata de los legisladores. Esto vuelve poco sensibles a las demandas del electorado. Su atención central es su futuro político o profesional y éste tendrá que ser fuera de la cámara en la que se encuentren. En la medida que existe un reparto de abundantes recursos públicos, a través de las dirigencias partidistas, y que dos quintas partes de los diputados y una cuarta parte de los senadores son electos por representación proporcional con listas cerradas, el futuro electoral del congresista depende mucho de la dirigencia partidista, ya sea a nivel local, tanto en el Legislativo como en el Ejecutivo, en la otra cámara, o si busca reelegirse pasado un periodo (véase cuadro 2). Esto les permite a las dirigencias partidistas contar con legisladores disciplinados.

CUADRO 2. SENADORES QUE ESTUVIERON EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS, 1982-1991

<i>Número de periodos</i>	Porcentaje
Sin experiencia	32.3
1	48.4
2	14.5
3 o más	4.8
<i>Total</i>	<i>100.0</i>

Fuente: Nacif, Benito, *Political Careers, Political Ambitions and Career Goals*, documento de trabajo núm. 51, México, División de Estudios Políticos, CIDE, 1996, p. 10, traducción propia.

11 Casar, María A., "Executive-Legislative Relations...", *op. cit.*, nota 7, p. 117.

El presidente difícilmente puede apelar con eficacia a la ciudadanía para presionarlos frente a su electorado, menos aún en políticas que son costosas en el corto plazo y muy difíciles de explicar. Tampoco puede obtener fácilmente votos individuales a cambio de apoyos diversos para su reelección. Tampoco cuenta con la facultad de convocar a un plebiscito para apelar directamente a la ciudadanía. Lo que sí tiene, y la no reelección de los legisladores puede ser una ventaja para su causa, es una gran cantidad de puestos que él nombra, aunque no ha sido un mecanismo utilizado hasta ahora de forma importante.

El presidente tampoco puede reelegirse. En su caso, esta prohibición es absoluta. En la medida que avanza su sexenio los demás actores tienen menores incentivos para apoyarlo. Se sabe no seguirá en el poder. Cada vez tiene menos que dar. En el anterior régimen, el “dedazo” suplía la debilidad resultante de la falta de reelección; ahora, con un presidente que no controla su partido y un partido que no tiene garantizado el triunfo en la siguiente elección, la fuerza del presidente al final de su mandato dependerá muy estrechamente del apoyo social con el que cuente, ya que si es significativo puede ser una fuerza electoral importante.

El sistema de partidos que tenemos dificulta la colaboración en un gobierno dividido. En el debate respecto a la superioridad o no del parlamentarismo, Adam Przeworski y sus colaboradores encuentran que los sistemas presidenciales son más propensos a regresiones autoritarias que los parlamentarios. Entre las democracias que terminaron en dictaduras, los sistemas parlamentarios vivieron en promedio 7.6 años, frente a 9.6 de los sistemas presidenciales. Las democracias sobrevivientes hasta 1990 tenían, en los sistemas parlamentarios, 41 años de vida en promedio, frente a 24 de los sistemas presidenciales. La peor condición para un presidencialismo es cuando el partido más grande tiene en el Poder Legislativo más de un tercio de los escaños, pero menos de la mitad. No es la fragmentación de los partidos en el Poder Legislativo lo que impide gobernar en el presidencialismo, sino la presencia de unos cuantos partidos de buen tamaño y disciplinados que se pueden bloquear mutuamente.¹²

¹² Véase Przeworski, Adam, *Democracy and Development: Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990*, Cambridge, Cambridge University Press, 2000, pp. 133-135.

Dada la historia política reciente del país, existen hoy por hoy tres partidos fuertes, sin que ninguno domine. Siendo disciplinados, es la peor combinación posible para poder gobernar en los regímenes presidenciales. Cuando no hay gobierno unificado y el partido en el poder está corto de la mayoría por un número bajo de votos, pero sólo alcanza la mayoría con uno de los dos partidos relativamente grandes, implica la necesidad de armar coaliciones muy por arriba de lo estrictamente necesario para sacar una ley, lo cual incrementa los costos de construir mayorías.

Esta estructura partidista es resultado de una historia. Sin embargo, las actuales reglas electorales favorecen su sobrevivencia en la medida en que las dirigencias partidistas son relativamente ricas; 300 distritos se ganan por mayoría simple, lo cual favorece a los partidos más grandes (véase cuadro 3), y los 200 restantes son por representación proporcional en listas cerradas, lo cual favorece la disciplina partidaria. Además, en el Senado es limitada la participación para los partidos más pequeños. A pesar de que a los 200 diputados de representación proporcional pueden acceder todos los partidos que pasen el 2% de los votos, este umbral no ha sido fácil de pasar, dada la fuerza con la que han contado hasta ahora los tres principales partidos.

CUADRO 3. COMPOSICIÓN DEL CONGRESO POR EL PRINCIPIO DE MAYORÍA RELATIVA

<i>Partido</i>	<i>Cámara de Senadores</i>		<i>Partido</i>	<i>Cámara de Diputados*</i>	
	<i>Senadores</i>	<i>Porcentaje</i>		<i>Diputados</i>	<i>Porcentaje</i>
PAN	27	42.2	PAN	136	45.3
PRI	32	50.0	PRI	132	44.0
PRD	4	6.3	PRD	24	8.0
PVEM	1	1.6	PVEM	6	2.0
PT	0	0.0	PT	2	0.7
CD	0	0.0	CD	0	0.0
PSN	0	0.0	PSN	0	0.0
PAS	0	0.0	PAS	0	0.0
			Independientes	0	0.0
<i>Total</i>	<i>64</i>	<i>100.0</i>	<i>Total</i>	<i>300</i>	<i>100.0</i>

* Los datos se encuentran actualizados al 31 de mayo de 2001.

Fuentes: Cámara de Diputados, *Composición de la LVIII Legislatura*, página WEB; IFE, Comunicado de prensa núm. 116, 23 de agosto de 2000.

Las reglas existentes tienen varios problemas adicionales que si bien no impactan directamente la capacidad del Ejecutivo de generar coaliciones dificultan un mejor gobierno. El Senado no representa verdaderamente a los estados, por ser un cuarto de sus miembros electos por listas nacionales, aunque esto abre la cámara a las minorías. Al no ser responsables del presupuesto, tienen menos responsabilidades con respecto al gasto, pueden ser más proclives a apoyar leyes que cuestan, y menos a impulsar cambios en las leyes fiscales que incrementen la recaudación.

Otras fallas institucionales ponen al sistema en riesgo en caso de eventos extraordinarios. El mecanismo de sucesión del presidente es muy difícil de alcanzar con celeridad en ausencia de un partido mayoritario disciplinado.¹³ Por último, dado que la elección presidencial es por mayoría simple, en un régimen multipartidista implica altas probabilidades de no obtener mayoría absoluta, y el ganador puede no ser la segunda opción de una mayoría, por tanto, corremos el riesgo de elegir un presidente con una base social muy estrecha.¹⁴ Si se fragmentara el sistema de partidos el presidente puede ganar con una mayoría relativa muy baja, lo cual luego hace muy difícil alcanzar mayorías en el Congreso.

En lo que se refiere a las facultades del Ejecutivo en su relación con el Poder Legislativo, comparado con otros regímenes presidenciales, el mexicano es débil (véase cuadro 4).¹⁵ No puede gobernar temporalmente por decreto, no tiene el monopolio de iniciativa legislativa y su poder de veto no puede ser limitado a un asunto, por lo que o veta la ley o la deja pasar. Además, la interpretación dominante es que el veto pre-

¹³ Esta debilidad ha estado presente desde 1917. En la medida que el presidente era el líder del PRI, su muerte prematura hubiera podido romper al PRI en varias facciones deseosas de imponer sucesor.

¹⁴ Véase Colomer, Josep, *op. cit.*, nota 5, pp. 3-6. El autor argumenta que las reglas que obligan a la segunda vuelta cuando no se tiene una mayoría del 40% o algún otro umbral por debajo de la mayoría absoluta incentivan a alianzas para alcanzar ese umbral, con lo cual pueden llegar en muchos casos a votaciones superiores al 50%. Sin embargo, pasada la elección la alianza se puede romper y se pierde el respaldo que la llevó a la victoria, como fue el caso en Argentina y en México, con el repudio a Fox del Partido Verde Ecologista de México.

¹⁵ Colomer argumenta que el Ejecutivo es más débil que el Congreso. Esto es cierto en todos los presidencialismos, pero el mexicano es, en comparación con otros, un Ejecutivo débil. Aun en el llamado poder “constitutivo”, el término sexenal, relativamente largo, es compensado por la falta de reelección. *Ibidem*, p. 11.

sidencial no opera en materia presupuestal. Sólo tiene el poder de evitar leyes contrarias a su proyecto, dada la necesidad de dos terceras partes de los legisladores de ambas cámaras para romper el veto.¹⁶ A favor del ejecutivo está que al no haber un mecanismo para sobrellevar el gobierno en ausencia de presupuesto, presiona al Congreso para llegar a un acuerdo, aunque hay países donde la regla es que se promulgue el del presidente, lo cual le da aún más fuerza.¹⁷ Casar ha concluido que en materia presupuestal el presidente mexicano es de hecho de los más débiles de América Latina.¹⁸ El presidente tampoco puede llamar a periodo extraordinario, ésta es facultad exclusiva de la Comisión Permanente, y el Congreso tiene, en principio, fuertes facultades para vigilar el gasto público.

El presidente tiene facultades para mantener el *statu quo*, pero le es muy difícil cambiarlo en ausencia de mayoría en el Congreso, asumiendo que su partido sea disciplinado. Estos pesos y contrapesos no dejan de ser benéficos al evitar los cambios cíclicos de políticas en función de quien gana la presidencia. Dado que el poder lo puede concentrar un político con prisa y sin la reflexión suficiente, tienen mucho mérito los contrapesos. Sin embargo, en un país institucionalmente tan inacabado y con tantas expectativas sociales se hace muy difícil enfrentar las reformas pendientes y, sin capacidad para gobernar, se puede erosionar la legitimidad de la democracia.

Lo que sí tiene el presidente es un amplio poder regulatorio, sobre todo dadas las muchas leyes donde el Congreso le otorgó amplios poderes discrecionales para interpretarlas. Éste le permite precisar en su favor las

16 En varias ocasiones en los años veinte y treinta se vetó el presupuesto, hecho que no fue impugnado por el Congreso. Véase Weldon, Jeffrey, *op. cit.*, nota 9, p. 239.

17 Incluso el presidente puede sencillamente no promulgar la ley en el *Diario Oficial*, como hizo Lázaro Cárdenas en 1935; véase *ibidem*, p. 237. Por el contrario, Colomer menciona que en la medida que ambas cámaras tiendan a la misma composición política, esto reduce la capacidad del Congreso de desarrollar iniciativas propias. Esto, sin embargo, depende de la composición de éstas. Si ambas cámaras las controla un partido opuesto al presidente se fortalece el Congreso. Si por el contrario, una de las cámaras es controlada por el partido del presidente, a pesar de la distinta composición, se fortalece el Ejecutivo, aunque su partido tenga el control de la cámara alta, la más débil de ambas al quedar fuera de la aprobación del presupuesto, como fue el caso en la segunda mitad del sexenio de Zedillo.

18 En Casar, María A., "Executive-Legislative Relations...", *op. cit.*, nota 7, p. 132.

leyes existentes.¹⁹ Sin embargo, la regulación no puede ir más allá de lo que la ley plantea, y una Suprema Corte que ejerce su independencia hace difícil ir muy lejos simplemente por el lado de reglamentar desde el Ejecutivo.

Por lo expuesto anteriormente, hay espacio para una amplia agenda de reforma. La menos controversial, desde el punto de vista teórico, aunque contraria a la historia del país y el interés de las dirigencias partidistas, es retirar la prohibición a la reelección inmediata de los legisladores.²⁰ Esto puede permitir el que hagan una carrera legislativa y, si se acompañan con métodos de votación que los acerquen al electorado, puede generar incentivos para ser más sensibles a las preferencias de los ciudadanos.²¹ Con todo, no sería razonable que los actuales legisladores gozaran de esa posibilidad, sino que empezara a partir de la legislatura siguiente a la que aprobó la medida en cuestión. La propia reelección del Ejecutivo, con periodos más cortos, puede disminuir el riesgo de presidentes impopulares²² por largos espacios de tiempo y mayores incentivos para acercarse a la ciudadanía, por lo menos en el primer periodo, aunque este cambio está completamente fuera de la agenda previsible.

En lo que se refiere a la relación Ejecutivo-Legislativo existen dos soluciones posibles.²³ Una, analizada con cuidado por Colomer, implica hacer perfectamente proporcional la cámara baja, para lograr una representación más equitativa de los intereses ciudadanos, a la par de generar

¹⁹ Dichas disposiciones se encuentran contenidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus artículos 89, fracción I, y 131.

²⁰ Como ha descrito Benito Nacif, se eliminó la reelección inmediata de los legisladores, en 1934, precisamente para estimular la disciplina partidista. Véase “La rotación de cargos legislativos y la evolución del sistema de partidos en México”, *Política y gobierno*, vol. IV, núm. 1, primer semestre de 1997, pp. 115-145.

²¹ Listas cerradas favorecen la disciplina partidista y cierto distanciamiento con el electorado. Distritos uninominales o listas abiertas propician el acercamiento. Cabe señalar que la posibilidad de reelección no asegura que un porcentaje alto de los legisladores lo logre. Esto sucede en Estados Unidos y Chile, pero no en Brasil y Argentina, donde el 70% lo buscan, pero muchos fallan. Véase Morgenstern, Scott, “Towards a Model of Latin American Legislatures”, en Morgenstern, Scott y Nacif, Benito (eds.), *op. cit.*, nota 7, p. 16.

²² Colomer, Josep, *op. cit.*, nota 5, pp. 11 y 12.

²³ En ambas opciones conviene alargar el periodo de sesiones. La brevedad del actual, en gobierno dividido, no sólo debilita al Legislativo, también debilita las posibilidades de cooperación en la medida que el tiempo para lograr acuerdos es tan breve.

mayores incentivos a la colaboración vía compartir funciones, es decir, fortalecer al Congreso. Entre más se compartan estas responsabilidades, más se espera incentivar la cooperación. Desde esta perspectiva, la separación de poderes es la que genera el conflicto y la solución es compartirlos.²⁴ Por ejemplo, este autor sugiere un jefe de gabinete ratificado por el Legislativo, y que los miembros del gabinete sean ratificados por alguna de las cámaras, para así incentivar la formación de gabinetes plurales y por tanto hacer posible que el gobierno tenga coaliciones legislativas detrás. Estos tintes parlamentarios, se espera, harán más responsable al Congreso.²⁵ Si se reduce la concentración de poder en un sólo partido, se abre el espacio para la cooperación.

Otra posibilidad es fortalecer al presidente. Una opción es moverse hacia un sistema electoral que propicie que el ganador del Ejecutivo tenga más probabilidades de llevarse el Legislativo, a través, por ejemplo, de un sistema electoral de mayorías simples, o con la incorporación de algún tipo de segunda vuelta, tanto en el Ejecutivo (con lo cual se resuelve el problema de un presidente que sea la última preferencia de una mayoría) como en el Legislativo. Una ruta alternativa es incentivar la representación proporcional en la cámara baja, la cual puede llevar a una mayor fragmentación de los partidos políticos y por tanto mayor capacidad de construir alianzas por parte del presidente. Con todo, la existencia de una cámara alta que favorece a los partidos mayores puede darle a la oposición un espacio de veto, por lo que las facultades de ésta debieran, en este caso, ser limitadas.²⁶

Adicionalmente, se puede contemplar fortalecer al Ejecutivo *vis a vis* el Legislativo. Con este fin se le podrían dar algunas o todas de las siguientes facultades: capacidad de gobernar por decretos temporales, vetos parciales y veto en el presupuesto, y/o que su presupuesto entre en vigor si no se ponen de acuerdo los legisladores. Esto sin menoscabo de los cambios, ya anotados, en las reglas electorales para incentivar la

²⁴ Colomer, Josep, *op. cit.*, nota 5, p. 9.

²⁵ *Ibidem*, p. 14.

²⁶ Según Sartori, “si se desea una RP, entonces no se debe desear un sistema presidencial”. Sartori, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, p. 195. Sin embargo, la evidencia de Przeworski y sus colaboradores apunta a que el problema, en ausencia de mayoría por parte del partido del presidente, es la presencia de pocos partidos disciplinados.

cooperación de los legisladores y fortalecer la capacidad del Legislativo para hacer bien su trabajo (reelección y periodos de sesiones más largos).

La primera alternativa si bien puede incentivar la colaboración, puede ser fatal si la distancia entre los partidos es muy grande, o si los cambios propuestos realmente no logran propiciar cooperación alguna. Quedaríamos entonces frente al riesgo de parálisis y de una mayor fragmentación del poder. Por más incentivos a la cooperación que se introduzcan, en un régimen presidencial, el Ejecutivo no puede disolver al Parlamento ni el Congreso despedir fácilmente al presidente. Representación proporcional en el cámara baja con la presencia de un Senado ganado por mayorías simples puede llevar, como ya se anotó, a una cámara alta adversa al Ejecutivo.

La segunda opción favorece la gobernabilidad, pero puede generar dictaduras de minorías sobrerrepresentadas y sus políticas pueden ser menos incluyentes de las preferencias de la ciudadanía. Permite, además, en un país donde la alternancia puede ser la norma, cambios constantes en el marco legal, lo cual dificulta el fortalecimiento de las instituciones.²⁷ Existen, por supuesto, innumerables mecanismos intermedios, desde el semipresidencialismo hasta el presidencialismo alternativo sugerido por Sartori, o, en el extremo, algún estilo de parlamentarismo. Este último se ve muy difícil de implantar en una tradición tan distinta como la de México, y el semipresidencialismo parece haber funcionado muy bien en Francia bajo una combinación singular de personalidades y partidos políticos.

Si hay una disputa incluso teórica en muchos de estos puntos, más difícil puede resultar impulsar la agenda de reformas, muchas de ellas constitucionales, con la distribución de votos existente y con los pocos instrumentos para incentivar la negociación que ya han sido mencionados. Una reforma integral del Estado, en lo que se refiere a las facultades de los poderes de la Unión y la manera en que se relacionan, es una operación política de gran magnitud y riesgo. No es fácil saber cuánto tiempo tomará, si rendirá frutos y si así fuera, cuáles. Más difícil todavía imaginar acuerdos de la magnitud requerida cuando los partidos pasarán

²⁷ Este dilema fue captado por Emilio Rabasa: “El Legislativo propende a convertir el gobierno en anarquía y el Ejecutivo a llevarlo a la dictadura”; citado por Lujambio, Alonso, “Estudio introductorio”, en Wilson, Woodrow, *El gobierno congresional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, mimeo, p. 56.

algunos meses redefiniendo sus liderazgos y cuando se tienen elecciones para renovar la Cámara de Diputados a mitad del 2003. El gobierno está en un trampa. Si la distribución de poderes y facultades no permite legislar adecuadamente, más difícil aún será redefinir las instituciones, y si lo logra terminará con algún adefesio.

Ya pasó, de hecho, el momento para pretender arreglarlas. Un gran pacto para la reforma del Estado, es decir un conjunto de reformas constitucionales en las que se redefinieran las responsabilidades y los mecanismos de relación entre los poderes, pudo, si acaso, haber sido la agenda del primer año de gobierno, cuando el presidente contaba con un enorme capital político. En este segundo año, al gobierno le toca gobernar, no ponerse a buscar acuerdos sobre cuáles son las reformas necesarias para poder gobernar.

Supongamos, sin embargo, que los nuevos líderes de los partidos de oposición son más capaces de llegar a acuerdos que sus antecesores, ya sea por su frescura o por una mejor capacidad de lograr acuerdos por parte del gobierno federal. O quizás imaginémosnos que como resultado de estas disputas internas se fragmenta el sistema de partidos, con lo cual hay más actores con quienes alcanzar acuerdos. Aceptemos, incluso, que se logra impulsar la necesaria reforma constitucional a través de los estados para llevar a feliz término la reforma del Estado. ¿No sería mejor invertir ese capital político en los temas de gobierno que están pendientes? Sobre todo cuando es tan amplia la agenda legislativa derivada del Plan Nacional de Desarrollo aún no atendida. Porque una cosa debe quedar clara: si la reforma del Estado es realmente prioritaria para el gobierno, si no es, como hace un año, un mero deseo que se olvida bajo la presión de los problemas, todo, o casi todo, deberá suspenderse para no afectarla.

¿Cuánto tiempo tomaría una negociación tan compleja? Por lo menos un año, quizá más. En el mejor de los escenarios, el gobierno alcanzaría las instituciones que cree necesarias para poder gobernar cuando ya le quede menos de la mitad de su sexenio. Sobre todo sin dedazo de por medio, en esa segunda mitad el poder del presidente tenderá a disminuir.

Por citar a un teórico del cambio institucional: “*existing institutional designs are as ‘binding’ as election results; they must be respected until*

they can be changed".²⁸ Dada la actual distribución de fuerzas, no se ve fácil que se puedan implementar la mayoría de las reformas deseables. Quizá sólo hacia el final del sexenio, si existe una verdadera incertidumbre sobre quién pueda ganar, con una especie de velo de la ignorancia respecto a dónde se va a quedar en la distribución del poder, se logra el espacio para una negociación que afine nuestro marco constitucional.

Ahora bien, incluso si se logran las reformas supuestamente ideales, no siempre es claro cómo se comportará después la realidad. Es una vieja ilusión mexicana creer que bastan mejores leyes para mejores comportamientos. Los liberales pensaron que con la desamortización de los bienes eclesiásticos y de las comunidades indígenas se construiría un país de granjeros, al estilo de Estados Unidos. Todos sabemos el resultado. También pensamos que bastaba privatizar y liberalizar para tener mercados eficientes, pero la fracasada manipulación de un precio (el tipo de cambio), más la falta de Estado de derecho nos llevó a lo que vimos con la banca al final del sexenio de Salinas y principios del de Zedillo. Hay muchos ejemplos recientes de cómo la realidad se comporta muy distinto a las pretensiones de los legisladores,²⁹ y la historia está llena de diseños aparentemente perfectos, como la Constitución de Weimar que condujo a la dictadura nazi.³⁰

Por el contrario, si se hubiera llamado a expertos a diseñar instituciones adecuadas para conducir la transición en España y Chile, quizá los dos países más exitosos en dejar atrás gobiernos autoritarios, difícilmente hubieran recomendado la sobrerrepresentación de la derecha en Chile, su absurdo sistema electoral que en presencia de dos bloques políticos implica que en un distrito da lo mismo tener 40% de los votos o 60%, o las amplias facultades de su presidente. Tampoco en España

²⁸ Alexander, Gerard, "Institutions, Path Dependence, and Democratic Consolidation", *Journal of Theoretical Politics*, vol. 13, núm. 3, julio de 2001, p. 253.

²⁹ Uno reciente. En la última reforma electoral se pensó facilitar el registro de partidos al dotarles de recursos para una primera elección y que los ciudadanos eligieran. El legislador nunca imaginó que partidos que habían logrado su registro con trucos diversos (como rifas, para hacerse de la firma de supuestos militantes) serían luego subidos a una coalición, la cual les otorgaría el umbral marcado por la ley, sin saber nunca si el partido en cuestión contaba con verdaderas simpatías dentro del electorado.

³⁰ Se puede, sin embargo, argumentar, como lo hace Sartori, que para las condiciones que enfrentó la República de Weimar quizá duró más de lo esperable. Sartori, Giovanni, *op. cit.*, nota 27, p. 146.

se resuelve de una forma equitativa la asignación de curules con respecto a los votos obtenidos, y el partido en el poder puede lograr una amplia mayoría gracias a la sobrerrepresentación que le permite el sistema electoral.

Las reglas del juego no operan en el vacío. Incentivan comportamientos, sin duda, pero a partir de los partidos existentes, los cuales procesan sus estrategias en función de cómo leen el pasado y las posibilidades que perciben hacia adelante. Cambios importantes en el sistema de partidos, un debilitamiento del PRI, por ejemplo, pueden hacer menos evidente la necesidad de reformas, dado el grado de maniobra que pudiera obtener el presidente. Si a una crisis del PRI se sumara una del Partido de la Revolución Democrática, ahora que ambos están en medio de sus procesos electorales, el juego cambiaría todavía más dramáticamente.³¹ Las Constituciones van cambiando a partir de cambios en las correlaciones de fuerzas.³²

Contra lo que inicialmente me había propuesto al escribir este estudio no creo tener claro cuál sea la solución óptima. Me escudo en una frase de H. L. Mencken: “para todo problema humano, hay una solución sencilla, clara y equivocada”.³³ Con todo, apunto hacia algunas conclusiones muy preliminares. Parece ser deseable la reelección en el Poder Legislativo, aunque seguramente no para quienes en estos momentos son legisladores. Parece ineludible cambiar el mecanismo existente para sustituir al Ejecutivo en caso de que falte. Seguramente se debe buscar que el presidente no sea electo por mayoría simple, sin algún umbral de por medio, y de no alcanzarse, utilizar algún mecanismo de segunda vuelta.

En los otros cambios posibles, mencionados a lo largo de este trabajo, tengo serias dudas de cómo en la práctica vayan a afectar la gobernabilidad dentro de la democracia. No sólo porque todo cambio implica una negociación con resultados impredecibles, sino porque la realidad no es tan fácil de anticipar y el desgaste de toda reforma constitucional tan importante, como es la forma de gobierno, distrae la atención de los

31 Aunque esta nueva correlación de fuerzas también abriría el espacio a reformas más de fondo, aunque guiadas por el interés del presidente.

32 Este es uno de los argumentos centrales de dos clásicos de la ciencia política, Bagehot y Wilson. Véase Lujambio, Alonso, “Estudio introductorio”, en Wilson, Woodrow, *op. cit.*, nota 28.

33 Citado por Sartori, Giovanni, *op. cit.*, nota 27, p. 159.

muchos temas urgentes más sustantivos que también debemos buscar resolver.

Me inclino, sin embargo, a pensar que pulverizar el poder es mala idea y que se requiere fortalecer al presidente, por lo menos en lo que se refiere al tema presupuestal, ya que las instituciones existentes llevan a una toma de decisiones en la materia apresurada y con riesgos de parálisis potencial importante.³⁴ No creo que se trate de aprobar en automático el presupuesto en curso, esto tendría el riesgo de congelar las asignaciones de gasto a como se hicieron en el año anterior, al no existir ya un peligroso abismo por no alcanzarse acuerdos. Lo que sí me parece debe ser corregido es la ambigüedad de si el presidente tiene o no veto en materia presupuestal. Debe tenerlo, por lo menos un veto total. De lo contrario podemos terminar en el absurdo de que una coalición opositora le imponga el gasto y, por tanto, el programa de gobierno al presidente. También es indispensable que el Ejecutivo presente su presupuesto con mayor antelación, para que pueda ser debidamente discutido, e involucrar al Senado en tan importante asunto.

³⁴ Simplemente que se haya votado el paquete fiscal pasada la media noche abre un espacio para cuestionar jurídicamente la validez de lo aprobado.

CUADRO 1. PROYECTOS DE REFORMA PLANTEADOS POR EL EJECUTIVO FEDERAL VS. INICIATIVAS APROBADAS POR EL CONGRESO DE LA UNIÓN

Número de proyectos de reforma planteados por el presidente Vicente Fox en el *Plan Nacional de Desarrollo* y en su discurso de toma de posesión^a

↑
↓
28

Número de proyectos en que ha enviado iniciativas^b

↑
↓
9

Número de proyectos en que se han aprobado iniciativas^c

↑
↓
4

Iniciativas presentadas^d

↑
↓
32

Iniciativas aprobadas^e

↑
↓
16

^a Los proyectos de Reforma son: 1) someter como iniciativa de Ley el documento elaborado por la COCOPA; 2) marco jurídico que brinde mayor seguridad y certidumbre a la inversión; 3) reforma fiscal integral; 4) otorgar seguridad jurídica y certidumbre documental en la tenencia de la tierra a los agentes y sujetos del sector rural; 5) trabajar en un modelo de desarrollo sustentable que requiere cambios en los ámbitos institucional, legal y normativo; 6) promover la vigencia del derecho a la libertad de expresión; 7) marco jurídico administrativo y reglamentario que incluya consideraciones de competitividad que promuevan el comercio exterior y la captación de inversión extranjera; 8) reforma que asegure la transparencia y el rendimiento de

cuentas en la tarea de gobierno; 9) reforma educativa; 10) reforma que abata la inseguridad y cancele la impunidad; 11) modificaciones al marco jurídico para promover y fortalecer el desarrollo de las personas con discapacidad; 12) marco normativo dirigido a crear las condiciones necesarias para reforzar e impulsar la industria cultural mexicana; 13) fortalecer la procuración de justicia agraria; 14) marco regulatorio simple que ofrezca seguridad jurídica para la operación de micro, pequeñas y medianas empresas; 15) regulación moderna y transparente que garantice la calidad del sector energético; 16) perfeccionamiento del marco normativo del sector minero; 17) en materia de infraestructura se necesita un marco regulatorio transparente, equitativo y que fomente la competencia entre los participantes en los mercados; 18) reforma laboral integral incluyente; 19) consolidar e impulsar el marco institucional y la mejora regulatoria que simplifique la carga administrativa de las empresas; 20) mejorar la estructura jurídica de las fuerzas armadas, con especial atención a las estructuras administrativas y a los derechos humanos; 21) promover un marco normativo que precise lo que constituye la seguridad nacional del Estado mexicano y los elementos que la componen; 22) reformas para mejorar el marco jurídico que rige el funcionamiento del sistema de partidos y de las agrupaciones políticas nacionales; 23) una nueva Constitución, acorde con los requerimientos del siglo XXI; 24) reforma que consolide el avance democrático; 25) reforma que avance en el combate a la pobreza y en la igualdad social; 26) reforma que descentralice facultades y recursos de la federación; 27) marco normativo adecuado de la banca social; 28) revisión del marco legal de la libertad de creencias y de culto.

^b Indica el número de proyectos de reforma en los que el presidente Fox ha enviado iniciativas al Congreso: 17 iniciativas en el marco del proyecto de reforma fiscal integral, 5 en el caso del proyecto de trabajar en un modelo de desarrollo sustentable, 1 iniciativa de ley indígena sobre el documento elaborado por la COCOPA, 2 en lo referente al marco jurídico que brinde mayor seguridad y certidumbre a la inversión, 1 para otorgar seguridad jurídica y certidumbre documental en la tenencias de la tierra, 1 para promover la vigencia del derecho a la libertad de expresión, 1 con relación a la promoción del comercio exterior y la captación de inversión extranjera, 1 en lo referente a la reforma educativa, y en lo que respecta a la reforma que asegure la transparencia y el rendimiento de cuentas en la tarea de gobierno envió una iniciativa como proyecto de Ley de Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental.

^c Los 4 proyectos de reforma en que el Congreso ha aprobado las iniciativas enviadas por el Ejecutivo son: 1) Ley sobre Derechos y Cultura Indígena; 2) reforma fiscal integral; 3) modelo de desarrollo sustentable que requiere cambios en los ámbitos institucional, legal y normativo; 4) marco jurídico administrativo y reglamentario que incluya consideraciones de competitividad que promuevan el comercio exterior y la captación de inversión extranjera.

^d Incorpora dos iniciativas que no se adhieren a los proyectos planteados inicialmente: 1) proyecto de Ley que autoriza al Ejecutivo Federal para otorgar apoyos tendentes a salvaguardar los servicios de transporte aéreos; 2) Proyecto de decreto por el que se fijan las características de una moneda de plata de las previstas en el artículo 2o. bis de la Ley Monetaria de los Estados Unidos Mexicanos.

^e La Ley del Impuesto sobre la Renta y la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios fueron aprobadas con diferencias sustanciales a la propuesta enviada inicialmente por el presidente. Asimismo, la iniciativa de ley en materia indígena se aceptó en términos diferentes a la propuesta enviada por el Ejecutivo.

Fuentes: Cámara de Diputados, *Sumario de Actividades Legislativas*, página electrónica; Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, México, Poder Ejecutivo Federal, 2001; versión estenográfica del mensaje del licenciado Vicente Fox Quesada, durante la sesión solemne del H. Congreso de la Unión, luego de rendir la protesta de ley como presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, 1o. de diciembre de 2000.

CUADRO 4. PODERES CONSTITUCIONALES DEL PRESIDENTE SOBRE LA LEGISLACIÓN (ÍNDICE SHUGART-HAGGARD)

	<i>Índice</i>	<i>País</i>	<i>Veto total</i>	<i>Veto parcial</i>	<i>Decreto temporal</i>	<i>Introducción exclusiva de iniciativas</i>
<u><i>Poder Alto</i></u>	6	Argentina	2	2	2	0
	5	Rusia	2	0	2	1
	4	Chile	2	0	0	2
		Colombia	0	0	2	2
		Georgia	2	0	0	2
		Corea del Sur	2	0	0	2
		Perú	0	0	2	2
		Taiwan (antes de 1997)	2	0	0	2
	3	Brasil	0	0	2	1
		Ecuador	1	0	2	0
		Filipinas	2	1	0	0
	2	Bolivia	2	0	0	0
		República Dominicana	2	0	0	0

CUADRO 4. PODERES CONSTITUCIONALES DEL PRESIDENTE SOBRE LA LEGISLACIÓN (ÍNDICE SHUGART-HAGGARD)

<i>Índice</i>	<i>País</i>	<i>Veto total</i>	<i>Veto parcial</i>	<i>Decreto temporal</i>	<i>Introducción exclusiva de iniciativas</i>
1	El Salvador	2	0	0	0
	Guatemala	2	0	0	0
	Estados Unidos	2	0	0	0
	Uruguay	0	0	0	2
	Costa Rica	1	0	0	0
	Honduras	1	0	0	0
	<i>México</i>	<i>1</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>
<u><i>Poder bajo</i></u>	0	Nicaragua	0	0	0
		Paraguay	0	0	0
		Venezuela	0	0	0

Valor del índice:

Veto total

0 Sin capacidad de veto, o superarlo requiere la mayoría de todos los miembros del Congreso.

1 Sin poder de veto sobre el gasto presupuestario, sin embargo con un poder fuerte para vetar otro tipo de leyes, y superarlo requiere dos tercios de la mayoría del Congreso.

2 Con poder de veto sobre cualquier tipo de ley. Superarlo requiere dos tercios de la mayoría del Congreso.

Veto parcial

0 Sin capacidad de veto sobre partes específicas de un proyecto de ley.

1 Con poder de veto sobre partes específicas de algunos proyectos de ley (generalmente sobre el gasto presupuestado). Superarlo requiere dos tercios de la mayoría del Congreso.

2 Con poder de veto sobre partes específicas de cualquier proyecto de ley. Superarlo requiere dos tercios de la mayoría del Congreso.

Decreto (cuando el presidente tiene facultad para establecer una nueva ley sin autorización previa del Congreso)

0 No permitido.

1 Sí permitido.

Introducción exclusiva de iniciativas en temas específicos

0 No permitido, o aplica únicamente a iniciativas relacionadas con el presupuesto y el Congreso no tiene mayores restricciones para modificar la iniciativa original.

1 Permitido, incluso en leyes no relacionadas con el presupuesto, sin embargo, el Congreso no tiene mayores restricciones para modificar la iniciativa original.

2 Permitido, y el Congreso tiene algunas restricciones para modificar la iniciativa original (por ejemplo, que el Congreso no tenga la capacidad de aumentar el gasto público propuesto inicialmente por el presidente).

Nota: El valor del índice refleja también las conclusiones a las que llegan Matthew Soberg Shugart y Scott Mainwaring, “Presidentialism and Democracy in Latin America: Rethinking the Terms of the Debate”, en Mainwaring, Scott y Soberg Shugart, Matthew (eds.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997, p. 49.

Fuente: Soberg Shugart, Matthew y Haggard, Stephan, “Institutions and Public Policy in Presidential Systems”, en Haggard, Stephan y McCubbins, Matthew D. (eds.), *Presidents, Parliaments, and Policy*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001, p. 80, traducción propia.