

## LA REFORMA DEL ESTADO: HACIA UN GOBIERNO COMPARTIDO

Porfirio MUÑOZ LEDO

Gracias al maestro Ignacio Burgoa, que ha inventado la inquietud perenne. Gracias al doctor Diego Valadés y a su equipo de colaboradores que nos han ofrecido el privilegio de este Congreso. Aquí se pone de manifiesto lo que significa la cooperación intelectual del universo latinoamericano y el alto nivel de interés por el tema de la Reforma del Estado, el tema de nuestro tiempo.

Durante una época en América Latina el tema central fue la Independencia; en otro, como decía Molina Henríquez, la propiedad de la tierra; en otro, la soberanía y la utilización de los recursos naturales; en otro, el desarrollo económico. Hoy el tema es el del poder, cómo se genera, cómo se estructura, cómo se distribuye, cómo se ejerce y para quién se ejerce. La cuestión es compleja porque más allá de los ajustes de coyuntura, hunde sus raíces en la historia.

El presidencialismo, como lo hemos conocido en América Latina, está históricamente rebasado por múltiples razones. Nada menos que a Simón Bolívar se le atribuye haber dicho, cuando se le inducía por el camino de la Constitución de Cádiz, que era indispensable establecer una autoridad sobre el territorio y añadió: “en Europa hay que fortalecer a los Parlamentos porque todo conspira a favor de los monarcas, en América Latina hay que fortalecer al Ejecutivo, porque todo conspira en contra de la unidad de nuestros pueblos”. Ya el maestro Edmundo O’Gorman sintetizaría en un memorable ensayo la historia política del país, al afirmar que cualquiera que fuera el régimen político que hayamos tenido: conservador o caudillista, militar, republicano o mesiánico, siempre prevaleció la creencia en un hombre provincial, que iba a salvarnos de todos nuestros males.

El presidencialismo actuó por suplencia de una sociedad civil prácticamente inexistente, de una demografía fragmentada y de una carencia dramática de instituciones eficientes. Generó una cultura política: la cultura del autoritarismo, que a su vez produjo fenómenos endémicos que fueron: el verticalismo, esto es, el sistema de decisiones de arriba para abajo; el centralismo, esto es, la concentración de decisiones en un polo geográfico de poder; el patrimonialismo, esto es, la pérdida de frontera entre el patrimonio público y el patrimonio privado y; diversas formas de corporatismo, esto es, de sujeción de los órganos sociales al poder público.

El tema de esta mesa es el de las formas de gobierno, eje de las reflexiones sobre la reforma del Estado. Sin embargo, es inseparable del conjunto de cambios que integran la tradición política.

Todos han reconocido que estamos en un proceso de transición, pero tratándose de un cambio histórico, omitiría el debate entre lo viejo y lo nuevo, que aquí se ha suscitado. Algún agudo personaje mexicano diría que no todo lo viejo es malo y que no todo lo nuevo es bueno, y yo añadiría que en México hay un régimen que pereció y otro nuevo que no ha madurado todavía.

Para que ello ocurra es necesario en este punto de ruptura que se llama alternancia, profundizar en la reforma de las instituciones. El proceso de transición no es nuevo, comienza por un periodo de ajuste y crisis, desde los acontecimientos de 1968, de apertura política, también de liberación social y de diversificación del poder, pero ahora el meollo es asegurar la gobernabilidad democrática del país. El planteamiento de este problema no es nuevo. La ciencia política de Latinoamérica lo hace uno de sus objetos fundamentales de reflexión desde la crisis chilena y la caída del presidente Allende.

Hemos propuesto en la Comisión de la Reforma del Estado una transición democrática con un sentido claro: el establecimiento de un Estado de derecho, que pasa por la conversión de Constituciones simbólicas o paradigmáticas a Constituciones verdaderamente obligatorias y derechos auténticamente exigibles. No partimos de la nada. Nuestro trabajo fue la síntesis de los programas de los partidos, de los proyectos de sus legisladores presentados en el Congreso de la Unión y de las agendas de la sociedad civil. El sistema de poderes compartidos que proponemos plantea el fortalecimiento y cooperación entre todos los poderes, en be-

neficio de la autonomía y de la eficiencia de cada uno, porque si no, ocurre como en las plazuelas, que domina quién habla más fuerte.

En primer término, el fortalecimiento de un Ejecutivo moderno, que pasa por una distinción clara entre la esfera del Estado y la esfera del gobierno, que nuestra tradición política y constitucional ha fundido de un modo asaz sincrético y a veces perverso. Ello implica que el Ejecutivo, en una tradición no exótica, asumiría la cabeza de las instituciones del Estado. Tratándose de un sistema federalista —como dice a la letra el nombre oficial de nuestro principal mandatario— sería el presidente de los Estados Unidos Mexicanos más que del gobierno federal, en una formulación semejante, aunque republicana, de la que aparece en la Constitución española. Decir que los elementos parlamentaristas de este régimen son ajenos a nuestra realidad es olvidar la vigencia, aun temporal, de la Constitución de Cádiz, es ignorar el debate de la Constitución de Apatzingán y la propuesta de la soberana Convención Revolucionaria, llamada Convención de Aguascalientes, que planteó en su resolución IV el establecimiento del régimen parlamentario en México.

Se trataría de —y aquí el gran debate que no llegó a una conclusión última en la comisión de la Reforma del Estado— o bien del establecimiento de un jefe de Gabinete y un gobierno responsable frente al Congreso para sus actos políticos fundamentales y que cuenten para su nombramiento con la aprobación de éste; o de la figura de un jefe de Gobierno que pueda ser removido junto con el gabinete, tanto por el procedimiento de voto de censura, como por el de cuestión de confianza. En ambos casos de lo que se trata es de fortalecer —los poderes públicos derivados del Estado nacional—. Eso exige una reforma administrativa en profundidad, un fortalecimiento del Poder Judicial, una definición respecto de la justicia constitucional, una federalización y descentralización de las atribuciones y de las responsabilidades públicas, el desarrollo de las entidades autónomas, el servicio civil de carrera, el juicio político al presidente de la República y, por esa vía, la revocación del mandato.

Por lo que hace al Poder Legislativo es claro que se trata de profesionalizarlo, de fortalecerlo y de prestigiarlo. Un tema es la reelección, sobre la que no hay objeción mayor de los especialistas. Convendría determinar si es sólo para representantes de circunscripción o también para los de lista. Se requieren decisiones complementarias para la com-

pactación de las comisiones y la ampliación de los periodos de sesiones. Se trata además de devolver al Senado su carácter federativo.

Pero la reforma de los poderes públicos se vincula con los ámbitos de la representación política y del régimen de partidos. Se ha afirmado con razón que el problema mayor del presidencialismo latinoamericano en nuestros días, que floreció con regímenes predominantemente monopartidistas o de partido dominante, consiste en la dificultad de hacer compatibles la tradición presidencial autoritaria con un sistema de partidos a la europea, lo que nos diferencia del modelo estadounidense que no conoce sino para ciertos asuntos la disciplina de voto de los congresistas.

Está vinculado desde luego al régimen electoral, que induce un determinado sistema de partidos y que produce también un cierto nivel de transparencia y de moral pública. Quién podría negarse a la idea de hacer más breves las campañas electorales; de reducir el excesivo financiamiento de los partidos; de limitar o proscribir el financiamiento privado de las campañas electorales, para no transitar de una imperfecta democracia a una perfecta plutocracia; de proscribir, como en casi todos los países de Europa, el uso comercial de la radio y televisión para fines políticos; de reducir también a unos cuantos momentos los periodos electorales, de modo que los partidos políticos puedan gozar del reposo que abre los espacios de la reflexión, la divulgación, la investigación y el desarrollo partidario propiamente dicho.

¿Cuál sería en el futuro un régimen de partidos compatible con un sistema de poderes compartidos? Pienso, como Sartori —quien un día parodiando a Churchill dijo que el régimen presidencial era el menos bueno de todos los sistemas democráticos conocidos— que no es necesario transitar hacia la disminución arbitraria del número de los partidos, sino hacia lo que el maestro llamó el bipolarismo, esto es, a la asociación y alianza de partidos, que permite una alternancia del poder y un equilibrio de poderes públicos eficientes. Ello requiere desde luego, y esto es claro, nuevas reglas de orden público y democrático en la vida de los partidos; flexibilizar las coaliciones y aceptar las candidaturas comunes; admitir la figura de candidatos independientes; elevar el umbral para que mantengan su registro los partidos y; redimensionar las cámaras de Diputados y de Senadores, sin lo cual la reelección no sería fácilmente aceptable por la opinión pública.

El sistema de poderes compartidos requiere también un nuevo equilibrio entre la democracia representativa y la democracia directa y semidirecta; una definición clara y practicable de la figura del referéndum, del plebiscito y de la iniciativa social; fórmulas asequibles de participación ciudadana en la planeación, gestión y evaluación de los servicios públicos; una multiplicación participativa de las autonomías territoriales y la ciudadanización de numerosos servicios públicos.

Sin este nuevo juego de equilibrios, sin esta redefinición institucional, difícilmente podríamos encarar con acierto los grandes problemas de la agenda nacional: los económicos, sociales y los que provienen de la globalización.

Esa es la tarea mayor de nuestra generación. Como se dijo en la inauguración de nuestros trabajos, no puede ser ésta una tarea reservada sólo a los cenáculos o a las negociaciones entre partidos y congresistas. Tiene que ser una tarea de cara a la opinión pública, que concite la participación de los ciudadanos. De lo que se trata, a fin de cuentas, es de instaurar una nueva legitimidad y una Constitución estable, que no tenga que ser reformada cada dos semanas. En un futuro de incertidumbres, el sistema político debe dar seguridades a los ciudadanos y viabilidad al Estado. Ese sería el fundamento de una nueva República.