

Poder compartido y governabilidad

*Alberto Begné Guerra**

Las cuestiones del poder presidencial

La discusión sobre la organización del poder público en México y, en particular, sobre los mecanismos y los procedimientos constitucionales previstos para encauzar las relaciones y resolver los conflictos entre los poderes federales, pasa necesariamente por las interrogantes que plantea la inminente transformación de la institución presidencial, como consecuencia de la derrota del **PRI** en las elecciones del dos de julio. La razón es muy sencilla: con la transformación de la institución presidencial, en tomo a la cual giró el régimen político posrevolucionario, los términos de las relaciones entre los poderes también cambiarán y, al hacerlo, fijarán nuevas condiciones, aún inciertas, para la construcción de la gobernabilidad democrática que sustituya a la vieja gobernabilidad autoritaria.

Asumir la transformación de la institución presidencial como una consecuencia necesaria de la derrota del **PRI** responde a una evidencia que no requiere mayor explicación: el presidencialismo, imperante desde la segunda mitad de la década de los treinta, no sólo estaba soportado por las amplias facultades

* Presidente de la Agrupación Política Nacional Iniciativa XXI.

Poder compartidos y gobernabilidad

—

constitucionales del Ejecutivo, sino también por las prerrogativas *de lacto* que la presidencia tenía y ejercía al margen o por encima del ordenamiento constitucional, las cuales derivaban de la aplastante hegemonía del PRI en todos los órganos de representación popular y en gran parte de las estructuras corporativas del país, lo mismo en las organizaciones gremiales, sindicales y campesinas aglutinadas en el partido que en las cámaras empresariales atadas al poder público. y no hace falta mucha ciencia para prever que una presidencia sin esos instrumentos y sin esas estructuras, sencillamente no podrá seguir siendo la misma de antes.

Pero ¿basta la desaparición de las prerrogativas con que contaban los presidentes priístas para arribar a una presidencia acotada, sujeta estrictamente al ordenamiento constitucional, cuyo ejercicio garantice el principio de separación y equilibrio entre los poderes? O en sentido inverso, ¿tendría una presidencia rigurosamente constitucional, en los términos del ordenamiento vigente, la eficacia requerida para asegurar la gobernabilidad del país?

No es fácil dar respuesta a estas interrogantes. Para hacerlo se requeriría determinar primero hasta dónde el acentuado desequilibrio entre los poderes a lo largo del régimen priísta fue producto del firme sello presidencialista que el Constituyente de 1916-1917 le imprimió al país y hasta dónde se debió a las facultades extraconstitucionales que concentraba el presidente; y hacer esto sin experimentar el ejercicio de una presidencia carente de esas prerrogativas es una tarea difícil o, para decirlo con exactitud, una tarea en buena medida especulativa. Sustener *a priori* que el actual diseño constitucional del sistema presidencial carece de funcionalidad cuando nunca ha sido sometido a prueba sin las distorsiones inherentes al poder del que disfrutaban los presidentes bajo el régimen priísta, sería tan aventurado como afirmar lo contrario, es decir, que las distorsiones del sistema presidencial mexicano fueron únicamente producto de dicho poder *de lacto* y que, ya sin él, el ordenamiento constitucional vigente será funcional en el nuevo entorno político, sin necesidad de ningún cambio o ajuste.

Hasta ahora la única experiencia en la relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo que sugiere algunos de los rasgos que podría tener una presidencia distinta a la que vivió el país en la era de la hegemonía priísta, es la del período 1997-2000, cuando por primera vez un presidente de la República careció de la mayoría absoluta de su partido en la Cámara de Diputados. Esta situación sacó a la luz una serie de cuestiones constitucionales relativas a dicha relación

que, en el pasado, debido al dominio avasallador del presidente sobre el Congreso, eran sencillamente ignoradas o irrelevantes frente al peso de la realidad, y que hoy son cruciales para responder a los retos de la gobernabilidad en un contexto democrático. Pero utilizar dicha experiencia como referencia para pensar en la presidencia postpriísta y para plantear los desafíos a los que tendrá que hacer frente, exige todas las reservas del caso, en la medida en que sólo respecto a aspectos muy específicos de las relaciones entre estos dos poderes la segunda mitad del gobierno de Ernesto Zedillo ofrece elementos útiles para prever las tensiones y los conflictos constitucionales que, bajo el mismo ordenamiento constitucional, podrían presentarse durante la presidencia de Vicente Fox. No obstante, identificar y valorar dichos elementos puede servir al propósito de diseñar y realizar los ajustes necesarios a la maquinaria constitucional.

La composición de la Cámara de Diputados que resultó de las elecciones de 1997 no sólo tuvo efectos en la relación de los Poderes Legislativo y Ejecutivo. También al interior del Congreso produjo una situación hasta entonces inédita en la vida parlamentaria del país, manifiesta en la crisis que se vivió para la instalación de la LVII Legislatura y en la necesidad de reordenar la organización y el funcionamiento del Poder Legislativo. La expedición de la nueva Ley Orgánica del Congreso en 1999 da cuenta de algunas de las exigencias que debieron enfrentarse al llegar a su fin el histórico dominio del PRI en las cámaras y, por lo tanto, al adquirir esos cuerpos legislativos una buena dosis de independencia frente al Ejecutivo.

El Poder Judicial también experimentó cambios de enorme trascendencia durante el Gobierno de Ernesto Zedilla que, sin duda, ya han modificado los términos de sus relaciones con los poderes Ejecutivo y Legislativo. Las reformas constitucionales de diciembre de 1994, cuyos alcances y significado aún no se manifiestan en toda su dimensión, sentaron las bases y marcaron el inicio de un proceso de cambio que ha dotado gradualmente a la Suprema Corte de Justicia de las atribuciones, instrumentos y procedimientos necesarios para fortalecer su función de control sobre los actos de los otros poderes -a través de las acciones de constitucionalidad y las controversias constitucionales- y para dar sustancia y eficacia a su papel de contrapeso efectivo del poder presidencial. Estas reformas, además, abrieron el camino para la incorporación del Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación, mediante las reformas constitucionales de 1996 en materia electoral, con lo cual se resolvió una vieja polémica constitucional en el país: la conveniencia o

Poder compartido y gobernabilidad

—

no de la intervención de dicho poder en asuntos político-electorales. La relevancia de estas reformas es enorme.

Todos estos cambios en la organización y en las relaciones entre los poderes no pueden dejar de considerarse en la discusión sobre los retos para construir y consolidar la gobernabilidad en esta nueva etapa de la vida política del país, pues lo cierto es que no se parte de cero. El carácter gradual del proceso de cambio político no sólo ha permitido acumular experiencias útiles para el ejercicio del poder en un clima de pluralidad, sino también avanzar en la construcción de un marco institucional más acorde a las exigencias de la vida democrática. En efecto, entre la necesidad de identificar las carencias e insuficiencias del proceso de cambio -para sobre esa base diseñar e impulsar las reformas y los ajustes normativos e institucionales que se requieran- y la pretensión de reinventar el país a través del diseño de un nuevo ordenamiento constitucional, sin antes someter a prueba al sistema vigente en condiciones distintas a las que imperaron durante las siete décadas de hegemonía priísta, hay una gran distancia, llena de riesgos y atajos engañosos.

Por ello, lejos de las tentaciones y las obsesiones fundacionales, lo que se requiere para responder a las interrogantes planteadas por la alternancia en la Presidencia de la República es un ejercicio de responsabilidad política que, al mismo tiempo, reconozca los avances logrados e identifique las insuficiencias del proceso de cambio. Contra la fascinación que en algunos círculos políticos e intelectuales mexicanos ha despertado y sigue despertando la concentración de toda la densidad política e histórica del país en un instante que se congele en imágenes para la posteridad, el cambio político y la consolidación del sistema democrático no han sido ni serán producto de un gran pacto fundador; sino el resultado de un proceso gradual de acuerdos y pactos sucesivos y complementarios, si se quiere discretos, pero eficaces. En este sentido, conviene tener en cuenta dos rasgos singulares de la transición mexicana a la democracia.

El primero consiste en su carácter gradual, mismo que, como ya se indicó, obliga a considerar las reformas que a lo largo de los últimos años - por lo menos desde 1989- fueron pavimentando el piso necesario para la disputa democrática por el poder político y para el ejercicio acotado de dicho poder. Exige también tomar en cuenta, sin menospreciar las dificultades y las resistencias que se han enfrentado, la eficacia de las reformas de todos estos años, sin las cuales las elecciones de 1997, la alternancia creciente en gobiernos locales desde 1994 y los resultados mismos de las elecciones del dos de julio, no se

podrían explicar; como tampoco podría explicarse que, a pesar de las dificultades y las tensiones enfrentadas en la relación entre el Legislativo y el Ejecutivo desde 1997, con una Cámara de Diputados sin mayoría absoluta del PRI, el país no se paralizó.

El segundo rasgo se refiere a la existencia previa de un ordenamiento constitucional, cuya debilidad -y en muchos casos abierta ineficacia- en lo que concierne a la organización, ejercicio y limitación del poder público fue paulatinamente superada en los años recientes como consecuencia del despliegue de la pluralidad política y la redistribución del poder político. En efecto, a diferencia de transiciones que tuvieron como punto de partida la carencia de un ordenamiento constitucional, en el caso mexicano lo que ha ocurrido es que el ordenamiento constitucional, a la par del cambio político, ha ido pasando paulatinamente de una centralidad sólo discursiva a una centralidad real; de un carácter esencialmente simbólico a una efectiva función normativa; y no puede dejar de reconocerse que una vez sometido a las exigencias del pluralismo, si bien con deficiencias, ha sido aceptablemente funcional.

Ahora el reto radica en acabar de empatar al país real con el país legal, en superar la persistente dicotomía -por cierto, ya menos acentuada- entre lo que es y lo que debe ser el ejercicio del poder en un sistema democrático, sin vulnerar la eficacia de las instituciones. El reto no es nada sencillo. Si el presidencialismo del régimen priísta fincó gran parte de su eficacia en su carácter autoritario, la nueva presidencia debe hacer descansar su capacidad de gobierno en las facultades que le atribuye el ordenamiento constitucional y, desde luego, en una relación equilibrada y productiva con los otros poderes. ¿Con qué se cuenta y qué hace falta para lograrlo? ¿Qué riesgos se enfrentan en ese propósito?

El poder compartido: la trayectoria del cambio

El presidencialismo mexicano, entendido como una deformación del sistema presidencial, fue el producto de la combinación de muy diversos factores que hicieron de la Presidencia de la República el eje indiscutible de la vida nacional desde la segunda mitad de la década de los treinta, por encima del ordenamiento constitucional y contra el principio de separación y equilibrio entre los poderes. Entre esos factores hay tres que deben destacarse: una presidencia dotada de amplias facultades constitucionales; el liderazgo real del Presidente

Poder companidoy gobernabilidad

de la República sobre el PRI; Y la hegemonía del **PRI** dentro de un sistema de partidos no competitivo, sin elecciones libres. La combinación de estos factores trazaba el círculo impenetrable del dominio presidencial: si el único partido con acceso a los órganos de representación popular era el PRI; si por las manos del presidente en turno, en su calidad de líder real del partido, pasaba el reparto de las candidaturas para todos los cargos de representación popular de cierta relevancia; si, en efecto, los integrantes de los otros poderes federales y de los gobiernos locales debían sus cargos al presidente; y si, en consecuencia, éstos no gozaban ni de legitimidad ni de fuerza propias para controlar o balancear al poder presidencial, entonces lo que había era una concentración prácticamente absoluta del poder público en la figura del presidente, sólo limitada por los intereses y compromisos derivados de las estructuras corporativas y las redes clientelares que formaban las bases de legitimación del régimen.

Sin controles ni contrapesos efectivos, el presidente añadía a sus importantes facultades constitucionales muchas otras que le permitían una amplia discrecionalidad en el ejercicio del gasto público, en la conducción de la economía, en la definición y ejecución de las políticas públicas, en la articulación de grupos e intereses de diversa índole, en el mando sobre la fuerza pública y en las relaciones con el exterior. Casi nada. La memoria fresca de los últimos años suele hacer olvidar los excesos del dominio presidencial que caracterizaron al régimen posrevolucionario. Pero basta leer o escuchar el discurso político de las décadas pasadas en tomo a la figura presidencial, para constatar la actitud ignominiosa y el tono reverencial con el que lo mismo jueces, legisladores y gobernadores que líderes populares, empresarios y periodistas se dirigían al *Señor Presidente*, desde luego con pocas y, por ello, muy honrosas excepciones.

Las cosas han cambiado radicalmente. Con muchas dificultades, no sin resistencias, a lo largo de la última década el país ha vivido inmerso en un profundo proceso de cambio, que lo mismo ha significado la transformación de la economía y de las relaciones con el exterior que la normalización de la competencia electoral como la única vía legítima para acceder al poder. Todos estos cambios se fueron traduciendo en límites al poder presidencial, antes inexistentes. La inserción del país en los grandes circuitos financieros, comerciales y tecnológicos globales; el crecimiento y la autonomía alcanzados por el mercado frente al Estado; el despliegue de la pluralidad política, la creciente participación de la sociedad en los asuntos públicos y, desde luego, la libertad alcanzada por los

medios de comunicación, han disminuido sensiblemente la capacidad del Presidente de la República para definir los destinos de la economía, la política y la sociedad, como ocurría en el pasado.

El círculo cerrado del dominio presidencial se rompió gradual pero definitivamente con las sucesivas reformas electorales de los últimos 11 años (1989-90/1993/1994 y 1996). La creación de normas e instituciones electorales eficaces y confiables y, en paralelo, la formación de un sistema de partidos competitivo, tocaron al régimen en el centro de su corazón: la exclusividad de la que gozaban los priístas para obtener cargos de representación popular y, por lo tanto, para ejercer el poder público, origen de las lealtades y la sumisión hacia la figura presidencial. Las reformas electorales, en efecto, fueron desatando en forma gradual pero irreversible los nudos de la red que sostenían al viejo régimen: el presidente, el partido, las estructuras corporativas y, al final, la formación de la representación política, todo bajo el control del Ejecutivo. Las elecciones dejaron de ser una mera fachada democrática del sistema político para convertirse en el único procedimiento aceptable y aceptado para la disputa por el poder. Los votos empezaron a contar y, con ello, la capacidad de decisión para la integración de los órganos de representación popular fue pasando de la presidencia a dos nuevos actores, antes irrelevantes: los partidos y los ciudadanos.

El dominio presidencial en el escenario político encontró así sus límites en las urnas. El control prácticamente total del PRI sobre los cargos de representación popular cedió paso a la expresión de la pluralidad, con lo cual los otros poderes federales y los poderes locales empezaron a cobrar vida propia. Los datos son muy ilustrativos. Entre 1982 y 1997 el PRI pasó de ocupar el 91% a 54% de los cargos de elección popular del país (considerando presidencias municipales, diputaciones locales, gubernaturas, diputaciones federales, senadurías y la misma Presidencia de la República). En el ámbito de los órganos legislativos federales, la recomposición de la representación política fue igualmente profunda: entre 1982 y 2000 el PRI pasó de 74 al 42% de la representación en la Cámara de Diputados; y en ese mismo lapso el PRI pasó de 100 a 47% de la representación en el Senado de la República.

En la medida que el Presidente fue dejando de determinar a través de su partido la conformación de las cámaras, cada vez más legisladores empezaron a representar un poder que provenía de fuentes distintas a la presidencial. Pero no sólo eso. En la medida que el PRI debió empezar a enfrentar una

Poder partidoy gobernabilidad

—

competencia real, las cualidades de sus candidatos, y ya no sólo la decisión cupular del partido o las cuotas corporativas, empezaron a contar. Así inició una doble ruta hacia la independencia de los legisladores: la de quienes llegaban de la oposición y la de los propios priístas, quienes iban adquiriendo cierto grado de autonomía debido a la base social con la que debían contar para ganar primero la candidatura y después el cargo en elecciones competidas. Pero sin duda el nacimiento de una nueva relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo y, por lo tanto, el inicio de la ruta hacia un equilibrio real nació en septiembre de 1997 con la instalación de la primera Cámara de Diputados en la que el PRI no contaba con la mayoría absoluta. El Poder Legislativo fue por primera vez un verdadero poder, independiente del Ejecutivo.

El Poder Judicial no fue ajeno al cambio democrático. El reclamo de legalidad y los compromisos asumidos en materia de justicia por Ernesto Zedillo durante su campaña, lo llevaron, ya como presidente, a iniciar una profunda reforma en la estructura orgánica y en las facultades del Poder Judicial de la Federación, que incluyó la integración de una nueva Suprema Corte de Justicia. y si bien para la designación de los ministros le bastaban los senadores de su partido (que entonces representaban el 74% del Senado, por encima de los dos tercios requeridos), para la aprobación de la reforma constitucional requería el respaldo de diputados de la oposición (el PRI tenía 60% de la Cámara de Diputados, por debajo de los dos tercios necesarios); así, la designación de los ministros y la reforma constitucional formaron un paquete que se negoció y aprobó con legisladores de la oposición. En esas condiciones, la Corte empezó también a adquirir autonomía frente al Ejecutivo, en la medida en que su cargo dejó de deberse en exclusiva a la voluntad presidencial y al aval rutinario del Senado, y pasó a ser el producto de negociaciones y acuerdos entre los distintos partidos allí representados.

En el acotamiento del poder presidencial hay un factor adicional que no puede dejar de considerarse. Me refiero al sello que Ernesto Zedillo le imprimió a la presidencia, distinto al de sus predecesores por lo menos en tres aspectos fundamentales: su ambigua y poca relación con el PRI, su no intervención en el desarrollo y en los resultados de los procesos electorales y su concentración en los asuntos económicos del país, en proporción inversa a su relativo poco interés por la concentración y el ejercicio del poder político. ¿Una presidencia constitucional? ¿Una presidencia políticamente apática? ¿Las dos cosas a la vez? No es fácil responder. Pero es indiscutible que la forma en que Ernesto Zedillo ejerció su mandato fue un factor relevante en el proceso de formación de una nueva relación entre los poderes, más cercana al equilibrio.

-----*AlbertoBegnéGuerra*

El proceso de cambio político produjo, en suma, una sensible disminución del poder presidencial y, en sentido inverso, la emergencia de los poderes Legislativo y Judicial como poderes cada vez más independientes, capaces de limitar y hacer contrapeso al Ejecutivo. Dicho proceso incluyó reformas constitucionales que limitaron las facultades del Ejecutivo y ampliaron las de los otros poderes. Respecto al primero, cabe destacar su salida del Instituto Federal Electoral, cuyo Consejo General era presidido hasta 1996 por el Secretario de Gobernación, y en efecto, su separación de la organización y calificación de las elecciones; la incorporación del Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación, originalmente un tribunal administrativo; y la modificación de los procedimientos para la designación de los consejeros electorales y el Procurador General de la República, en los cuales el Presidente dejó de intervenir o requiere ya la aprobación del Senado, respectivamente.

En relación con el Poder Judicial deben destacarse las reformas al artículo 105 de la Constitución, en virtud de las cuales se atribuyeron a la Suprema Corte de Justicia las facultades para conocer y resolver las controversias constitucionales que se puedan suscitar entre diversos órganos de poder público y las acciones de inconstitucionalidad contra normas de carácter general que puedan contravenir al texto constitucional, incluidas las leyes electorales federales y locales; asimismo, deben destacarse las reformas a su estructura orgánica, tanto en la composición de la Corte, cuyo número de miembros se redujo a 11, como en la creación del Consejo de la Judicatura y en la incorporación del Tribunal Electoral como un órgano especializado del Poder Judicial.

Respecto al Poder Legislativo, hay que destacar la facultad de la Cámara de Diputados para designar, a propuesta de los grupos parlamentarios, a los consejeros electorales, y la intervención del Senado en la designación del Procurador General de la República; también deben destacarse las reformas relativas a la integración de la representación política que, además de reducir los márgenes de sobre y subrepresentación en las dos cámaras, permitieron que el Senado empezara a adquirir vida propia, al expresar por primera vez la pluralidad política del país y al cobrar un verdadero peso su participación en el proceso legislativo y el ejercicio de sus facultades exclusivas. Del mismo modo, deben destacarse las reformas dirigidas a la consolidación de las funciones de revisión y control sobre el ejercicio del gasto público, a cargo de la Cámara de Diputados y, por último, la recomposición de la estructura interna del Congreso, a través de la expedición de la Ley Orgánica de 1999.

Algunas asignaturas pendientes

Estas reformas no han significado una transformación radical del ordenamiento constitucional. En esencia, el diseño original del sistema presidencial se ha mantenido; no obstante, en concordancia con las exigencias de la pluralidad política, se han realizado ajustes relevantes en la distribución de facultades entre los poderes y en su organización interna. Se puede afirmar que las bases constitucionales para que los poderes Legislativo y Judicial ejerzan funciones efectivas de control y contrapeso frente al Ejecutivo están dadas, si bien hace falta, desde luego, que en su organización y funcionamiento internos lleven a la práctica o consoliden los cambios formales que ya se han realizado.

Hoy la Suprema Corte cuenta ya con las facultades, los procedimientos y los instrumentos necesarios para realizar una efectiva defensa de la Constitución ante el poder político; aún hace falta conocer el destino del proyecto de reformas en materia de amparo, pero es previsible, en principio, que las mismas tiendan a fortalecer todavía más la capacidad de los jueces federales para la protección de las minorías y los individuos frente a los actos de la autoridad. En particular, una exigencia que deben atender dichas reformas es la de ampliar los efectos de las sentencias de los juicios de amparo, hoy limitados al demandante, pues en los términos actuales la protección de la justicia federal sirve únicamente, en la inmensa mayoría de los casos, a las personas con recursos y capacidades para interponer una demanda de amparo, dejando fuera de esa posibilidad a las personas de escasos recursos, con lo cual no sólo se refleja sino además se acentúa la desigualdad social.

En cualquier caso, las reformas señaladas significan un avance nada desdeñable en la ruta hacia la construcción de una verdadera democracia constitucional, donde además de garantizarse el principio del gobierno de la mayoría, tiene que asegurarse el principio del gobierno de las leyes, a través de la defensa de los derechos de las minorías y los individuos.

En torno a los órganos legislativos federales hay varias cuestiones pendientes, sin duda de enorme relevancia. Dos de ellas merecen, en mi opinión, especial atención: la reelección inmediata de los legisladores y la participación del Senado en el procedimiento para la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Respecto a la reelección inmediata de los legisladores existen dos argumentos poderosos a favor. El primero se refiere a la independencia que le confiere a

-

Alberto Begné Guerra

un legislador la posibilidad de reelegirse, en la medida en que sus lealtades se vuelven cada vez más hacia sus electores; el segundo alude a las ventajas que ofrece la reelección para la profesionalización de los trabajos legislativos. Los argumentos en contra se centran en las relaciones clientelares o corporativas que, al estilo norteamericano, se podrían generar entre los legisladores y las bases o los intereses que constituyan su respaldo, y en el debilitamiento de los partidos políticos que la reelección inmediata podría generar. Desde mi punto de vista, estos últimos no son suficientes para rebatir a los primeros. Pero, en todo caso, el debate debe abrirse y traducirse en decisiones constitucionales.

Respecto a la intervención del Senado en la aprobación del presupuesto, las cosas me parecen más simples, en tanto no hay ninguna razón sólida para seguir sosteniendo un arreglo constitucional, cuyo origen reside en la fallida experiencia unicameral diseñada por el Constituyente de 1856-57 y en el singular restablecimiento del Senado en 1875, ya sin la facultad para participar en dicho procedimiento. En cambio, hay dos muy buenas razones para atribuirle esa facultad. La primera se refiere a la conveniencia de armonizar los procedimientos en materia de ingresos y egresos, pues bajo el sistema actual resulta absurdo que la legislación fiscal sea aprobada por las dos cámaras y el Presupuesto de Egresos por una sola; la segunda se refiere a la indiscutible importancia que para las entidades federativas, representadas en el Senado, tiene la definición sobre el gasto público federal.

Además de las anteriores, otra cuestión de enorme relevancia requiere una nueva solución constitucional: el procedimiento compartido por el Ejecutivo y el Legislativo para la aprobación del Presupuesto de Egresos, sobre todo ante una Presidencia de la República sin mayoría absoluta de su partido en la Cámara de Diputados. El riesgo de arribar a la conclusión del primer período ordinario de sesiones del Congreso sin la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación no está actualmente resuelto, y si bien la experiencia del período 1997-2000 se quedó sólo en tensiones -finalmente superadas-, nada garantiza que las cosas no vayan a más. Para evitar este riesgo, creo que la solución más sencilla y práctica consiste en el establecimiento de una fórmula que, dado el caso, permita la aplicación del Presupuesto del ejercicio anterior, ajustado en función del índice inflacionario determinado por el Banco de México.

El reto de la gobernabilidad

En síntesis, la redistribución del poder político a lo largo de la última década,

Poder compartido y gobernabilidad

—

especialmente desde 1997, y las reformas normativas e institucionales a las que se ha hecho referencia, han generado la formación de una relación más equilibrada entre los poderes y han permitido sentar las bases para consolidar un efectivo sistema democrático de pesos y contrapesos. Fuera de las cuestiones pendientes y de los ajustes correspondientes a la maquinaria constitucional, creo que el sistema vigente, desde el punto de vista formal, reúne las condiciones necesarias para hacer realidad el principio de separación y equilibrio entre los poderes. Lo que hace falta, insisto en ello, son ajustes precisos, pero éstos no suponen un nuevo diseño constitucional. Recupero ahora una de las cuestiones planteadas al inicio de este texto: ¿basta la desaparición de las prerrogativas *de Iecto* con que contaban los presidentes priístas para arribar a una presidencia acotada, sujeta estrictamente al ordenamiento constitucional, cuyo ejercicio garantice el principio de separación y equilibrio entre los poderes? Por todo lo expuesto, me parece que sí.

Sin embargo, en la medida en que la discusión sobre las relaciones entre los poderes no puede reducirse -como tampoco podría prescindir de ellas- a las cuestiones relativas al diseño constitucional, el asunto se complica. Sobre todo en relación con la segunda cuestión planteada al inicio de este ensayo: ¿tendría una presidencia rigurosamente constitucional, acotada por la distribución de facultades prevista en el ordenamiento vigente, la eficacia requerida para asegurar la gobernabilidad del país?

El presidencialismo que ha quedado atrás fue el eje de todo un sistema de redes clientelares, estructuras corporativas, intereses económicos, lealtades y complicidades, en tomo al cual giró el régimen político posrevolucionario. Por ello fue eficaz; porque el poder del presidente contaba con el doble soporte de sus facultades constitucionales y de las prerrogativas *de Iacto* que dichas redes y estructuras le otorgaban. Sin ellas, la eficacia de la Presidencia de la República, como ya se apuntó, tendrá que construirse únicamente sobre la base de las facultades que el ordenamiento constitucional le atribuye al Ejecutivo y, desde luego, sobre el establecimiento de una relación equilibrada y productiva con los otros poderes.

La composición del Congreso como resultado de las elecciones del dos de julio abre muchas interrogantes en torno a la gobernabilidad del país, no porque el ordenamiento constitucional vigente - fuera de las asignaturas pendientes ya planteadas - carezca del sistema de distribución de facultades y de los mecanismos y los procedimientos adecuados para una relación equilibrada entre los poderes, sino porque, precisamente, los riesgos en materia

— — —

Alberto Begné Guerra

de gobernabilidad que hoy enfrenta el país no conciernen más que en una pequeña medida a las cuestiones propias del ordenamiento formal. El centro de estas interrogantes se refiere en mucho mayor proporción a los efectos que producirá la ruptura de los viejos nudos que sostenían al presidencialismo y, por lo tanto, al anterior régimen. En este sentido, me parece que las cuestiones decisivas residen en el desenlace y el destino inciertos de las estructuras corporativas, las redes clientelares, los intereses económicos y, en última instancia, el partido del régimen posrevolucionario. Y estas cuestiones, está claro, no se van a resolver mediante grandes reformas constitucionales, menos aún con la expedición de una nueva Constitución.

En otros términos, se puede decir que contar con un ordenamiento constitucional adecuado representa la condición necesaria para la separación y el equilibrio entre los poderes en un sistema presidencial. Hoy en México, con algunos ajustes, dicha condición está dada, pero no es suficiente para garantizar la gobernabilidad. Este es el problema. La construcción de una presidencia constitucional que sea a la vez eficaz y democrática representa el principal reto del país en esta nueva etapa de su vida política, y para superarlo deben sortearse con éxito algunos riesgos que, para concluir, me limito a señalar. En particular apunto dos: el primero se refiere a la tentación populista en la que podría caer el presidente Fox si no logra resolver las dificultades que plantearán para su gobierno un Congreso dividido y una Suprema Corte de Justicia independiente, y si, ante la frustración, opta por esquivar por fuera de los cauces constitucionales las contenciones propias de un sistema democrático de pesos y contrapesos; el segundo consiste en el debilitamiento o, incluso, la pulverización del sistema de partidos, como consecuencia de los necesarios procesos de cambio que deberán emprender el PRI y el PRD luego de sus respectivas derrotas electorales, pues ello podría conducir a la fragmentación de la representación política y a la carencia de interlocutores eficaces y confiables para la negociación y formación de los acuerdos necesarios para la gobernabilidad.

Bibliografía

Becerra, Ricardo, Pablo Salazar y José Woldenberg, *La mecánica del Cambio Político en México. Elecciones, Partidos y Reformas*, México, Cal y Arena, 2000.

Linz, Juan J., *La quiebra de las democracias*, Madrid, Alianza Universidad, 1987.

Sartori, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada*, México, rCE, 1996.