

## REFORMA INSTITUCIONAL DEL PRESIDENCIALISMO\*

Ricardo MONREAL

Agradezco la oportunidad de participar en este foro sobre uno de los temas de mayor importancia para el país, que es la gobernabilidad democrática.

Este foro ha reflejado puntualmente uno de los principales problemas políticos de nuestro país: el agotamiento del sistema político mexicano para generar acuerdos, consensos y pactos de largo alcance que atiendan los principales problemas económicos, políticos y sociales de la nación.

Hoy por hoy el problema de nuestra democracia no es de legitimidad o de legalidad. Esto quedó resuelto con las sucesivas reformas electorales en los últimos decenios, que culminaron con la creación de un Instituto Federal Electoral ciudadano y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

El problema de nuestra democracia es de otra naturaleza, adolece de eficacia para generar acuerdos políticos funcionales e integrar mayorías legislativas corresponsables dentro de una nueva realidad política caracterizada por el pluralismo, el multipartidismo y los gobiernos divididos.

Con gran tino la mayor parte de los ponentes en este foro han identificado la situación del actual presidencialismo mexicano como la principal causa de lo que podríamos llamar un déficit de gobernabilidad democrática, donde hay legalidad y legitimidad ciertamente pero no eficacia política. Para resolver esa situación atípica predominan claramente tres opciones: la restauración, la renovación o la reforma del presidencialismo mexicano.

La restauración no es otra cosa que volver a los tiempos del presidencialismo imperial, donde el Ejecutivo controlaba a los otros dos poderes, Legislativo y Judicial, así como las gubernaturas y las principales alcaldías del país, a través de un sistema de partido hegemónico.

\* Versión estenográfica.

Desafortunadamente la restauración del presidencialismo imperial ha ganado terreno en el ánimo de ciertos grupos sociales y económicos, que añoran los tiempos del crecimiento económico y del control político. Esta visión social es un caldo de cultivo, no sólo para el viejo presidencialismo mexicano, sino para otras formas de autoritarismo político, como el militarismo, el populismo de derecha y la dictadura.

La segunda opción, la renovación del presidencialismo busca adaptar, remozar y actualizar esta forma de gobierno a los nuevos tiempos de competencia, pluralismo y alternancia política. Para esta visión no hay que hacer grandes cambios o reformas, sólo adecuaciones institucionales al sistema de gobierno y de partidos.

Desde esta perspectiva se buscaría impulsar figuras tales como la vicepresidencia o el ministerio del interior, así como promover un bipartidismo *de facto*, que es el sistema de partido donde mejor operan los regímenes presidenciales, entre comillas, democráticos.

La vicepresidencia estaría diseñada para apoyar y sustituir al presidente en los casos de ausencia temporal o definitiva; asimismo, se encargaría de la coordinación, operación y seguimiento de la administración pública y las relaciones del Ejecutivo con los otros poderes y niveles de gobierno.

El ministerio del interior, por su parte, desempeñaría funciones de coordinación de gabinete y de relación con los otros poderes, como lo haría una vicepresidencia con una función adicional, atendería la seguridad pública, la inteligencia y la política interior en conjunto.

Sin embargo, el componente central del proyecto de renovación del presidencialismo sería el acotamiento del pluralismo partidista, mediante cambios legales y reformas políticas no tan sustanciales, ni tan profundas, se buscaría instaurar un sistema de bipartidismo *de facto*, que neutralice según esta visión la pulverización de la representación legislativa, garantice la alternancia partidista y a la vez haga viable el control político.

La tercera opción es la reforma institucional del presidencialismo. Modificar no sólo la estructura interna, sino su relación con los otros poderes, especialmente el Poder Legislativo y la forma cómo se vincula con la ciudadanía misma.

Aquí se ha propuesto ya las figuras de jefe de gobierno o primer ministro, entre cuyas responsabilidades estarían la relación con los otros poderes y niveles de gobierno, el seguimiento de la administración pública y la sustitución interina del presidente y, por supuesto, adoptar algu-

nas formas de la segunda vuelta o de la mayoría calificada para la elección presidencial que garantice el respaldo de una mayoría política amplia dentro de un espectro multipartidista.

Hasta este momento, una reforma de este tipo nos haría transitar hacia un régimen semipresidencial; sin embargo, existe la posibilidad de avanzar más y convertirlo en un sistema semiparlamentario, que es la tendencia contemporánea en la mayor parte de los países que han experimentado, en los últimos 25 años, transiciones democráticas exitosas.

Ello implicaría promover figuras políticas adicionales, conocidas también como instituciones para la cohabitación, la corresponsabilidad y el acuerdo entre los poderes Ejecutivo y Legislativo y sólo enunciaré los más importantes.

- *Gabinete de coalición*: las carteras del gobierno se distribuyen entre las fuerzas políticas de la asamblea legislativa.
- *Consejo de Estado*: refrenda las decisiones importantes del jefe de Estado y de gobierno.
- *Voto por paquete*: el Ejecutivo reúne artículos y enmiendas selectivamente y pide al Parlamento que acepte o rechace todo el paquete por un solo voto.
- *Voto de guillotina*: el Ejecutivo presenta un proyecto que no debe de ser sometido a debate, sino aprobarlo o rechazarlo por la mayoría absoluta de la asamblea en un plazo perentorio.
- *Poderes de iniciativa*: facultades del Ejecutivo para legislar mediante decretos, iniciativas y medidas sólo de emergencia.
- *Derecho de veto*: facultad del Ejecutivo para impedir la aplicación de una ley de la asamblea.
- *Voto de censura*: facultad de la asamblea para vetar a miembros del gabinete.
- *Disolución*: facultad del Ejecutivo para disolver la asamblea por la falta de acuerdos.
- *Referéndum*: facultad para aprobar o rechazar una ley mediante la participación ciudadana.
- *Plebiscito*: facultad para someter a consulta ciudadana determinadas medidas administrativas.

Sin embargo, para evitar caer en imitaciones extralógicas de instituciones y prácticas semiparlamentarias o plenamente parlamentarias, de-

bemos tener en cuenta que una de las condiciones esenciales para que ellas funcionen, es que cualquier modalidad de parlamentarismo requiere de parlamentarismo, requiere de parlamentarios de carrera y de una cultura política de la corresponsabilidad.

La reforma del presidencialismo mexicano debe de ser complementada con las reformas de los poderes Legislativo y Judicial, los otros dos grandes pilares de la democracia mexicana.

En relación con la reforma del Poder Legislativo, uno de los planteamientos más escuchados es la reelección de los legisladores, es una propuesta que debe de ser analizada a fondo, al igual que otros planteamientos alternativos, como son el sistema civil de carrera parlamentaria a fin de garantizar la continuidad de la agenda legislativa del país.

De la misma forma integrar la Cámara de Diputados totalmente con el principio de mayoría relativa o de representación proporcional. Este sistema que actualmente observa nuestra Constitución y la ley, es un sistema mixto con preponderante mayoritario que fue copiado de la Constitución alemana y que intentaba darle voz a las minorías.

En el Senado de la República debe eliminarse y suprimirse la representación proporcional y debe de mantenerse y rescatarse la representación paritaria de los estados.

La representación popular tendría más justificación con la representación proporcional en la Cámara de Diputados y el Senado.

Desde los debates, cuando se instaló el senador de minoría y el senador de lista nacional, se dijo que desnaturalizaba la opción y desnaturalizaba el objetivo del Senado de la República.

La relación de representación paritaria fue alterada, y hoy el Senado de la República no representa en los hechos y en la práctica a ningún estado del país. Los senadores del país reflejan el pacto federal que suscribimos los estados desde 1824.

Otra dimensión importante de la reforma del Congreso es la estructuración de su vida y gobierno interno. Al respecto sería conveniente actualizar el marco reglamentario, que data de 1934, y de la ley orgánica, cuya última reforma fue en 1999, y la anterior en 1979.

El sistema de información y profesionalización parlamentaria y el sistema de trabajo de las comisiones son el alma del trabajo en el Congreso.

En relación con la inmunidad o fuero de los legisladores, considerada una de las garantías fundamentales de la autonomía de este poder frente a injerencias del Ejecutivo o el Judicial, debemos tomar nota de que en

otros países no opera la inmunidad de los legisladores cuando se trata de flagrante delito.

Por último, un tema importante de esta reforma es profundizar en la transparencia de los recursos del Congreso, y la rendición de cuentas. Que al igual que los recursos de los otros poderes, niveles de gobierno, estados y municipios provienen del contribuyente. Ello nos vincula con la ampliación de facultades y recursos a la Auditoría Superior de la Federación, a fin de garantizar la despolitización de la revisión y fiscalización de la cuenta pública.

La reforma del Poder Judicial es la otra asignatura pendiente en esta reforma integral del presidencialismo mexicano. Es tema de otro foro, sólo apuntaría que es necesario incrementar los grados de autonomía, independencia e imparcialidad que muestra actualmente, donde los temas de la rendición de cuentas y la transparencia en la información judicial son torales.

La reforma integral del presidencialismo mexicano es de tal importancia que apenas exageraríamos si concluimos que de ella depende el éxito o fracaso de nuestra transición democrática, y en este sentido el futuro ya nos alcanzó.

Todas estas propuestas, y las que he escuchado estos días, no son nuevas. En la LII Legislatura, en la LIV Legislatura, en la LVI Legislatura y en la LVII Legislatura están registradas y están presentadas como iniciativas. Lo que ahora discutimos no es nuevo, lo que ahora proponemos no es novedoso ni es innovador. Son propuestas que durante muchos decenios se han discutido. Aquí hay legisladores que han sido de otras legislaturas, han integrado otras legislaturas y saben que así es. Se han desarrollado múltiples foros por esta Cámara de Diputados, por el Congreso de la Unión, y encontrarán ya formalmente ingresadas iniciativas sobre las propuestas que hemos escuchado estos cuatro días.

Lo que resta, simplemente, es que el constituyente permanente en el caso de modificaciones a la Constitución realice las modificaciones y que el Poder Legislativo, el Congreso de la Unión, en el caso de leyes secundarias las apruebe.

El acceso a los medios de comunicación es un tema pendiente, pero existe ya una iniciativa al respecto.

Es, finalmente, un trabajo que le corresponde formalmente al Poder Legislativo, pero materialmente a todos los poderes y a los ciudadanos.