

AGENDAS Y PROPUESTAS PARA LA REFORMA DE LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS EN MÉXICO

Reynaldo Yunuen ORTEGA ORTIZ

El propósito de estas líneas es hacer un breve comentario al documento titulado “La Reforma de las instituciones publicas en México”. En especial me centraré en la sección sobre la reforma de las instituciones políticas que es el tema de este foro.

Mi argumento central es que el documento confunde de manera grave dos conceptos distintos: el Estado y el gobierno. Por lo tanto, considero que en estos minutos vale la pena por lo menos definir de manera clara, aunque telegráfica, ambos conceptos, de otra forma, la discusión no tendría sentido. En la segunda parte del ensayo incluiré en el análisis un tercer concepto: régimen político, ya que las propuestas centrales del documento giran en torno a una serie de modificaciones al régimen mexicano de un sistema presidencial en uno semipresidencial. Finalmente, hablaré de los gobiernos divididos y de la importancia del tiempo como una variable en política.

I. DEFINICIONES MÍNIMAS

El Estado es el conjunto de estructuras y mecanismos organizacionales que instrumentan el cuerpo de leyes generado por el proceso parlamentario-gubernamental. Como sostiene Pierangelo Schiera, “el Estado moderno no es un concepto universal sino que sirve solamente para indicar y describir una forma de ordenamiento político que se dio en Europa a partir del siglo XIII y hasta fines del siglo XVIII o hasta los inicios del XIX, sobre la base de presupuestos y motivos específicos de la historia

européa, y que desde aquel momento en adelante se ha extendido”.¹ En cambio, *el gobierno* es el conjunto de las personas que ejercen el poder político, es decir, que determinan la orientación política de una sociedad. Así, podemos hablar del gobierno del presidente Fox o de los gobiernos priístas.

Tanto en el documento “Reforma de las instituciones públicas en México”, como en estas audiencias públicas, de lo que se está hablando es de transformar el *régimen* que es el conjunto de reglas y procedimientos para el acceso y el ejercicio del poder político. El régimen básicamente estructura los mecanismos de funcionamiento del Estado y del gobierno.

II. CAMBIO DE RÉGIMEN

En el documento, en los medios masivos de comunicación y en las audiencias públicas en el Congreso, la preocupación central de los analistas ha sido la “parálisis” del gobierno, generada a partir del surgimiento de gobiernos divididos en nuestro país. Las soluciones propuestas a dicha “parálisis” han sido diversas, pero una de ellas parece ir ganando popularidad: la transformación del régimen político mexicano de un sistema presidencial en un sistema semi-presidencial. Personajes como José Woldenberg, ex presidente consejero del Instituto Federal Electoral, Cuauhtémoc Cárdenas, Manuel Camacho Solís y obviamente Porfirio Muñoz Ledo, han planteado y apoyado dicho cambio. El caso paradigmático del régimen semipresidencial es la Quinta República Francesa, que surgió como la propuesta del general De Gaulle para acabar con la fragmentación de la IV República y de esa forma facilitar la “governabilidad” en Francia.

El sistema semi-presidencial, tiene virtudes importantes. Al establecer un sistema semi-presidencial con doble ronda electoral, se evitaría que, como pasó en el año 2000, un candidato con menos del 50% de los votos llegue a la Presidencia. En el 2006, si ninguno de los candidatos presidenciales obtuviera una mayoría absoluta en la primera ronda electoral,

¹ Schiera, Pierangelo, “Estado moderno”, en Bobbio, Norberto, *Diccionario de Ciencia Política*, p. 561. Para un análisis acerca del desarrollo del Estado en Europa y el sistema de Estados europeos véase Tilly, Charles, *Coercion, Capital and European States, AD 990-1990*, Oxford, Blackwell, 1990.

en la segunda, los dos candidatos con mayor número de votos se presentarían ante el electorado para que éste decida quién los debe gobernar. Podemos distinguir al menos cuatro grandes ventajas de un sistema de segunda vuelta frente al actual. En primer lugar, le devuelve la decisión de quién debe gobernar a la mayoría de los electores, disminuyendo los efectos coercitivos del presente sistema, el cual desvirtúa el principio democrático de que la minoría no debe imponerse sobre la voluntad de la mayoría. En segundo lugar, otorgaría al presidente electo la fuerza de un mandato mayoritario para llevar a cabo su programa de gobierno. Por último, un sistema de doble vuelta le permite al elector en un primer momento votar por el partido que desea que gobierne, favoreciendo de esta forma la competencia centripeta entre los partidos. Esto obliga a los partidos a ser más realistas y responsable en sus propuestas de gobierno.

A pesar de estas ventajas dicho sistema no resuelve el problema de los gobiernos divididos. Como sabemos, la cohabitación ha sido una realidad en la República francesa. Además, el sistema semipresidencial está basado en un sistema de doble ronda electoral, que dado nuestro sistema de partidos, más cercado al tripartidismo que al bipartidismo, significaría que continuamente una de las tres grandes fuerzas políticas estaría subrepresentada y aquí, lo sorprendente del tema es que miembros distinguidos de la izquierda proponen un sistema semipresidencial, el cual en las actuales circunstancias, disminuiría dramáticamente su poder.

Por ello, si lo que se quiere es tener gobiernos unificados, considero que la opción sería directamente un sistema parlamentario. No creo necesario reeditar el debate entre parlamentarismo y semipresidencialismo desarrollado entre Juan Linz y Giovanni Sartori.² Las posiciones de ambos autores están marcadas por su análisis de la historia europea: Italia con su parlamentarismo sufrió de constantes cambios de gobierno por lo que Sartori vio en el semipresidencialismo una solución a dicho problema, por el contrario, ante el fracaso del semipresidencialismo de la República de Weimar, Linz plantea los peligros de dicho sistema. Pero vuelvo a un punto central, no podemos analizar un régimen político sin

² Linz, Juan J., "Presidential or Parliamentary Democracy: does it Make a Difference?", en Reynolds, Andrew (ed.), *The Failure of Presidential Democracy*, Baltimore, MD, The Johns Hopkins University Press, 1994; Sartori, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.

visualizar el sistema de partidos que lo sostiene. Nuestro problema no es una excesiva fragmentación como en la IV República, y sinceramente, no veo que los partidos políticos que controlan el Congreso tengan incentivos o razones de peso, para modificar el régimen. El Partido Revolucionario Institucional ve muy cerca las posibilidades de re-instaurarse en la Presidencia, bajo el sistema de mayoría simple que tenemos, como dije antes; el Partido de la Revolución Democrática, dado el 20% de su voto, sería el partido que más perdería en un sistema semipresidencial de doble vuelta; sólo el Partido Acción Nacional podría beneficiarse, como ocurrió el 2 de julio, cuando el llamado al voto útil fortaleció la candidatura de Vicente Fox, pero los aspirantes panistas actuales no parecen tener el impulso de Fox. Aunado a esto, el mismo presidente Fox se ha mostrado renuente a un cambio sustantivo del régimen. En suma, considero que los actores políticos seguirán trabajando bajo el régimen presidencial existente y seguiremos viviendo bajo gobiernos divididos.

III. LOS GOBIERNOS DIVIDIDOS, EL PODER DE PERSUASIÓN Y LOS TIEMPOS POLÍTICOS

Contrarios a la opinión más generalizada en México, autores como David Mayhew, Scout Morgenstern y Antonio Cheibub han demostrado que los gobiernos divididos no necesariamente producen inestabilidad o parálisis. Lo que ocurre en gobiernos divididos, como sostiene Mayhew, es que el tiempo es crucial para presentar nueva legislación. En el caso estadounidense la mayor parte de las leyes se aprueban en los primeros dos años del periodo presidencial. Lo que ocurrió en México es que el presidente Fox no supo aprovechar la primera mitad de su mandato y en nuestro país, como en otros sistemas presidenciales, en la segunda parte del periodo los actores políticos dejan de centrar su atención a la puesta en práctica de nuevas políticas públicas y se dirigen hacia la campaña presidencial.³ Haciendo una comparación con los Estados Unidos, lo que faltó en nuestro caso fue un presidente que utilizara lo que Neustadt⁴ llamó el poder de persuasión del presidente, para ello era necesario que el equipo presidencial estableciera una relación de dialogo e influencia mu-

³ Mayhew, D., *Divided We Govern*, New Haven, Yale University Press, 1991, p. 118.

⁴ Neustadt, Richard E., *Presidential Power*, Nueva York, Wiley, 1960.

tua entre la Presidencia y el Congreso, le faltó oficio político a dicho equipo. Aunado a lo anterior, Fox ganó la Presidencia con una coalición de centro, pero quiso imponer una agenda de derecha: reforma fiscal regresiva, continuar las privatizaciones en sectores estratégicos, continuar la reforma del régimen de pensiones. Después de más de 15 años de neoliberalismo, eso no era lo que esperaba la ciudadanía, lo cual explica en parte su derrota en el 2003. El gobierno se escuda en que es un gobierno de minoría y de transición, pero ser un gobierno de minoría y de transición no le impidió a Adolfo Suárez lanzar una reforma fiscal progresiva en España y llegar a acuerdos sustantivos con las fuerzas políticas de la oposición para ayudar a la consolidación de la democracia española.⁵ Desafortunadamente, los tiempos políticos en México no son los de la reforma, sino los de las precampañas, esperemos al menos que en ellas haya propuestas y no sólo *slogans*.

⁵ Ortega Ortiz, Reynaldo Yunuen, *Building Democracy: Political Parties and Democratization in Spain and Mexico*, tesis de doctorado, GSAS, Columbia University, 2004.