

LA REFORMA POLÍTICA EN LA AGENDA DEL CAMBIO DEMOCRÁTICO EN MÉXICO.

**NOTA: EL PRESENTE ESTUDIO NO NECESARIAMENTE REFLEJA EL PUNTO DE VISTA DEL IBD NI DEL SENADO DE LA REPÚBLICA,
Y ES RESPONSABILIDAD DE QUIEN FIRMA SU AUTORÍA.**

AGOSTO, 2012

DIRECTOR GENERAL DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS:
INVESTIGACIONES SOCIALES
Dr. Eric Eber Villanueva Mukul

DIRECTOR DE ÁREA
Dr. Jorge Alfonso Calderón Salazar

INVESTIGACIÓN
Mayahuel Mojarro

INTRODUCCIÓN

La siguiente es una ponencia que el Dr. Eric Villanueva Mukul, Director General de Estudios Legislativos: Investigaciones Sociales y quien este trabajo firma escribieron para la *Conferencia sobre Legislaturas en México y las Américas* llevado a cabo los días 18 y 19 octubre, del 2012 en La Jolla, California, Estados Unidos de América. Nos pareció pertinente transcribirla en el presente trabajo dado que refleja el punto de vista de los autores sobre la difícil gobernabilidad por la que atraviesa nuestro país después de la alternancia política del año 2000.

MÉXICO: ALTERNANCIA SIN TRANSICIÓN

**Eric Villanueva Mukul
Mayahuel Mojarro**

Pese a la alternancia política ocurrida en México, en el 2000, la transición y la democratización del régimen político del país no concluye. La democracia sigue teniendo muchas imperfecciones y el régimen presidencial no alcanza la representatividad, la legitimidad y la estabilidad necesaria para un adecuado desarrollo.

La discusión en los últimos años se ha centrado en que si esa democratización, pasa por un nuevo régimen político orientado hacia formas semipresidenciales o semiparlamentarias, o en un perfeccionamiento y/o fortalecimiento del régimen presidencial.

En este trabajo, sostenemos que una democratización de la vida política de México, tiene que abordar necesariamente el fin del régimen presidencial para adoptar formas semiparlamentarias.

Estamos a unos cuantos días de recibir un nuevo presidente de la república. No falta mucho para que tome protesta quien será el nuevo mandatario de los mexicanos. Será un presidente, además, que desea tener el control total del país. Según sus propias palabras: “Soy más pro presidencialista que a favor de otro orden o esquema de gobierno al que algunas propuestas eventualmente quisieron empujarnos y que no compartí y que públicamente lo señalé. No creo que exista el semiparlamentarismo: o hay parlamentarismo o hay presidencialismo, el semiparlamentarismo me parece una ficción”¹.

¹“Peña Nieto quiere todo el poder, declaración hecha durante un foro organizado por el diario *El Universal*”. Nota de la redacción SDPnoticias.com, lunes 16 enero, 2012. <http://www.sdpnoticias.com/nacional/2012/01/16/pena-nieto-quiere-todo-el-poder>

En julio del año que está por terminar, el 2012, se aprobó finalmente la Reforma Política por la mayoría de los congresos locales. De esta manera, el Senado realizará la declaratoria de aprobación que facilitaría la toma de protesta de Peña Nieto, de no haber condiciones en el Congreso. Se aprobó una reforma “de cartón”, que no resuelve uno de los problemas fundamentales del sistema de gobierno mexicano: el presidencialismo.

Por tanto expondré algunas reflexiones acerca de la importancia que tendría para México transitar de un régimen presidencialista a uno semiparlamentario más al estilo de algunos países de América Latina que lo practican. Para ello señalaré la reciente aprobación de la llamada “Reforma política”, misma que arrancó en 2009 con la propuesta que hiciera Felipe Calderón y que analizaré en la parte que corresponde al régimen presidencial. Dicha reforma, aprobada ya muy menguada con respecto a la original (que ya era, de por sí, muy condescendiente con el régimen presidencialista) se suscribió en abril de este 2012.

Creo que la alternancia política mexicana, ocurrida en el año 2000, abrió la oportunidad de ese cambio, misma coyuntura que se cerró, lamentablemente, con la aprobación de reforma política, propuesta por Felipe Calderón en 2009 como señale más arriba, en julio de este año. Se aprobó, entonces, una deslavada reforma que deja prácticamente intocado el sistema presidencialista, legado de los 70 años de priismo que vivió México.

La propuesta de reforma política de Calderón nuevamente se quedó corta ante las necesidades y las expectativas creadas por los mexicanos. México necesitaba urgentemente una profunda reforma política que diera fin al régimen presidencial para pasar a un régimen semipresidencial que le confiriera nueva vitalidad al sistema político mexicano, garantizara estabilidad en el largo plazo, así como llevara a cabo una verdadera democratización del régimen político, para que concluyera la larga, muy larga transición política, frenada con la alternancia que supuso la llegada de Vicente Fox a la presidencia.

La propuesta de reforma que Calderón presentó, ofrecía ser de avanzada y renovadora, pero transitaba en la misma línea que aplicó desde el principio de su mandato: muy conservadora o de franco retroceso. Eso mismo ocurrió con su iniciativa.

La supuesta democratización del régimen se volvió nuevamente una oferta política incapaz de llevarse a cabo, conservadora, autoritaria, fortalecedora del sistema presidencial y especialmente de su debilitada presidencia, ya que en aquél año de 2009, la crisis social, económica y política que sufríamos los mexicanos tenía serias consecuencias. Lejos de una democratización política,

su propuesta tendía a debilitar especialmente al poder legislativo y a darle más atribuciones a la Presidencia de la República. Ejemplo de lo anterior lo proporciona una de las propuestas del actual titular del Ejecutivo, misma que se refería a facultar a este poder para presentar, al inicio de cada periodo ordinario de sesiones, dos iniciativas preferentes para ser dictaminadas en algún sentido antes de que terminara ese periodo porque, de lo contrario, serían tomadas como aprobadas. El objetivo de tal propuesta, con minoría en el Congreso, era fortalecerse y con ello aprobar leyes impopulares o de difícil aprobación.

México se ha rezagado en cuanto a la modernización del equilibrio entre los tres poderes, Ejecutivo, Legislativo y Judicial. En la mayoría de los países de América Latina el régimen presidencial ha sido reformado y han ido asumiendo formas de parlamentarismo para acotar el poder presidencial.

Quizás debido, en parte, a la naturaleza misma del partido que asumió el poder en el 2000, el Partido Acción Nacional, pero todas las reformas perentorias se frenaron. La mayoría de los mexicanos que votaron por la alternancia así como analistas y académicos pensamos que había llegado la hora de la transición democrática: hacia formas semiparlamentarias. Sin embargo, las reformas que se hicieron desde entonces han sido, en buena medida, sólo cosméticas por lo que no se ha tocado a fondo el viejo régimen presidencial.

El PAN renunció a sus propuestas de cambio y de democratización para adecuarse al viejo régimen y a sus representantes. Afirmo lo anterior con base en la siguiente evidencia: en la reforma aprobada en abril se incluye la Iniciativa Preferente, las Candidaturas Independientes, la Ratificación de Comisionados de Órganos Reguladores del Estado, la Iniciativa Ciudadana, la Consulta Popular, la Sustitución del Presidente en caso de falta absoluta y alternativas para la Toma de protesta del Presidente pero no se incluyó la Revocación de Mandato, ni la Reelección de Diputados y Alcaldes. Aunque las candidaturas independientes y la consulta popular, incluidas en la citada propuesta, son muy de avanzada, otras tienen un sentido contrario a la democratización del régimen y tienden a fortalecer el sistema presidencial.

Mucho menos se incluyen la figura de Jefe de Gobierno, las Coaliciones de Gobierno y la atribución de nombramiento por parte del Congreso de los Secretarios de Estado.

Como ya hemos señalado en otros espacios, es el régimen presidencial el que es disfuncional, pero ahora son el PRI y su candidato electo quienes se niegan a darlo por terminado.

El sentido de las reformas que en este momento México requiere en cuanto a su régimen de gobierno va quizás en el sentido de lo que Diego Valadés propuso como un importante medio de control del Ejecutivo: que se instituyera un gobierno de gabinete, es decir,

en un régimen parlamentario se trata del equipo de gobierno, aprobado por el Legislativo, para llevar a cabo algunas tareas que hasta ahora han sido realizadas por el Ejecutivo y que están bajo el control de ambas Cámaras porque surgen de ellas mismas y es, por lo tanto, responsable ante el parlamento. De acuerdo con el análisis de Arnaldo Córdova, destacado analista político mexicano, la propuesta va en el sentido de que: “siendo el nuestro un régimen presidencialista, lo que cabría sería que el Presidente designara a su equipo de gobierno y lo sometiera a la consideración y a la aprobación del Legislativo, y que se integrara, finalmente, como acordaran ambos poderes y presidido por un Jefe de Gabinete, también nombrado por el Presidente y ratificado por el Congreso”.² De esta forma, el parlamento, el Congreso de la Unión, tendría un control mucho más poderoso del presidente en turno, lo que evitaría, entre otros muchos males, que éste decidiera sólo con su criterio. Si llegara el feliz día en que México es gobernado por un presidencialismo multipartidista con elementos parlamentarios, es decir, un sistema donde coexistan el Presidente como Jefe de Estado y el Jefe de Gobierno elegido por la mayoría del congreso, ese día llegaríamos a resolver las muchas dificultades que surgen entre el Ejecutivo y el Legislativo, cuando el gobierno está dividido o en minoría, mismas que impiden darle cauce legal y político a la formación de alianzas y coaliciones parlamentarias y de gobierno mayoritarias en el Congreso de la Unión. Todo ello iría, en resumen, en pos de una mayor gobernabilidad en el país, misma de la que han carecido los gobiernos desde 1997 y los dos gobiernos de transición panistas desde el 2000 y ahora el PRI con una mayoría precaria en alianza con el PVEM.

Todos sabemos la importancia de la gobernabilidad para la estabilidad y el desarrollo. Sin embargo, en México sucede que no se logra, entre otros factores, como hemos dicho, debido al viejo presidencialismo que vivimos desde hace ya más de ochenta años, lo cual implica, quizás como una de sus consecuencias más graves, el alejamiento por parte del gobierno de los sectores mayoritarios de la población, tornándose sólo en un mero administrador de los poderes fácticos y de los grandes intereses nacionales e internacionales. Sobra decir que este hecho, desde el punto de vista de una democracia fuerte, va en sentido contrario a lo que sería el ideal de esta forma de gobierno.

En la práctica de gobierno, según la cual el Presidente es casi omnipotente, aún cuando, como ha sucedido en los dos sexenios panistas, no cuenta con mayoría en el congreso, tiene como consecuencia la consolidación de los poderes fácticos, verdaderos enemigos de la democracia. México vive, como nunca se ha visto, el desgaste y el alejamiento de la figura presidencial de la sociedad y de sus necesidades. Independientemente de que tan popular es la figura presidencial en el momento de su elección. El caso extremo se vivió con Vicente Fox, que siendo el Presidente de la alternancia y con gran popularidad, terminó desgastado y aislado.

² Córdova, Arnaldo, “Gobierno de gabinete y semiparlamentarismo”, *La Jornada*, 21 octubre 2007.

Se ha hecho evidente que el Presidente del país, con el ejercicio de gobierno se va alejando totalmente de la realidad política, con una correlación real de fuerzas existente cada vez más desfavorable y atrapado por los poderes fácticos, provocando el hartazgo y el desencanto de los ciudadanos. Pero sobre todo, con un escenario de crisis generalizada y sin propuestas creíbles. Este es el caso de Felipe Calderon al terminó de su mandato.

Es por ello que, pensamos, están dadas las condiciones para la reforma del régimen presidencialista que permita adecuar la nueva correlación de fuerzas estableciendo un sistema semipresidencial o semiparlamentario que refleje la actual correlación de fuerzas y que permita resolver las contradicciones entre el sistema presidencial y las nuevas condiciones políticas.

Pero los mandatarios panistas que han gobernado la República mexicana a lo largo de doce años no piensan así. El manido argumento del PAN sobre la necesidad de buscar la eficiencia legislativa y ahorro de recursos, tiene un objetivo demagógico y conservador que localiza el problema en el número de diputados y senadores solamente, sin reparar en que el problema es mucho más de fondo, cuando en realidad el conflicto nace en la correlación de fuerzas entre un Ejecutivo de un partido y un Legislativo con mayoría de la oposición o de otro partido. Esa contradicción sólo puede resolverse creando el marco jurídico que permita la expresión, sin conflicto, de esa correlación de fuerzas políticas que será ya una realidad cotidiana en el México actual.

Por el contrario, el sistema semipresidencial restablecería los desequilibrios entre el poder Ejecutivo y el Legislativo y permitiría una mayor gobernabilidad, estabilidad política y eficiencia en la ejecución de la administración pública central, así como una corresponsabilidad entre los dos poderes en la conducción de los asuntos públicos.

No hay duda de que, dentro del planteamiento que ofrecemos en esta exposición, el Presidente de la República seguiría siendo el Jefe de Estado, quien además continuaría siendo comandante supremo de las fuerzas armadas y responsable de la política exterior, sólo que se establecería la figura de un Jefe de Gobierno, nombrado por la Cámara de Diputados, a propuesta del Presidente, pero respondiendo a la relación de fuerzas existente en el Congreso, para conducir la administración pública. Eso ayudaría a resolver los problemas de gobernabilidad que trae consigo un gobierno dividido o en minoría, como ocurre ahora. Cuando el partido que tenga el Ejecutivo sea mayoría en el Congreso, el Jefe de Gobierno será de su mismo partido. Pero si no tiene mayoría, será del partido que lo tenga o de la coalición mayoritaria que surja en el Congreso. De otra manera se producen graves bloqueos a la gobernabilidad del país y más aún si se trata de periodos electorales, como el que acabamos de vivir este año y que culminó en las urnas el pasado 1 de julio.

Como afirmábamos más arriba, sólo en otros pocos países del continente como son Costa Rica, Colombia y México, se mantiene la figura clásica del presidencialismo. En todos los demás de América Latina ha habido reformas de diferentes grados, todas ellas tendientes hacia formas más o menos acabadas de parlamentarismo.

Las reformas que han sido señaladas tanto por actores políticos del PRI como del PAN, incluidas en una reforma integral del Estado y del sistema político, pueden ser incorporadas a la nueva arquitectura jurídica e institucional sin necesariamente caer en contradicciones. Tal es el caso de las reelecciones parlamentarias. Aunque hay algunas reformas que tienen poca trascendencia en la democratización del sistema político y tienen más un objetivo propagandístico y conservador, como ya hemos señalado, en el sistema semiparlamentario se podría incluir la figura de la reelección continua acotada de los legisladores, por ejemplo. En el caso de los diputados debería ser hasta a tres reelecciones y a una de los senadores, pero evitando caer por supuesto en los problemas de la reelección indefinida, a la manera del sistema norteamericano.

A pesar de que en un sistema semipresidencial o semiparlamentario la figura de revocación del mandato resulta poco sustancial y eficiente, dado que el Jefe de Gobierno puede ser sustituido con relativa facilidad, cuando pierda la mayoría o realice alguna violación grave a las leyes, puede incorporarse y reglamentarse como operaria para los diferentes cargos públicos y ordenes de gobierno.

Lo que sí parece inaceptable, por ser una figura del presidencialismo clásico y que contribuye a fortalecer su poder, es la del Veto Presidencial. Una propuesta como esa va en sentido inverso a la democratización del régimen político del país y tiende a concentrar más poder en la figura presidencial, lo que es un contrasentido.

Por último quiero añadir que considero que el semiparlamentarismo presenta mayores elementos democráticos que el presidencialismo, como ya lo he señalado durante toda esta ponencia. Sin embargo, el grado de desarrollo contextual de cada sistema, esto es, la manera en que cada país desarrolla su fórmula de gobierno con rasgos propios, ubica de manera especial y única a su país en la clasificación de presidencialismo o parlamentarismo dado que ocurre en entornos específicos en los ámbitos económicos, sociales, políticos y culturales que influyen en cuestiones constitucionales e institucionales, mismas que otorgan particularidades únicas al sistema de gobierno de cada nación.

De esta manera, los apologistas del sistema parlamentario deberían discutir sobre el régimen parlamentario que es más adecuado para sustituir al presidencialismo. En el caso mexicano, en esta discusión nos encontramos los académicos así como una cada vez más amplia comunidad de ciudadanos que han empezado a tomar conciencia de la importancia de su participación en el destino nacional. Sólo tendríamos que ser cada vez más influyentes a fin de que los partidos políticos y los gobiernos, democráticamente elegidos, tomaran en serio los reclamos de las mayorías y dejara así, por fin, de atender a los intereses de los poderes fácticos y a la conservación del status quo vigente en México.

Creo, por lo tanto, que el régimen presidencial en México ha dado ya todo de sí. Pretender reformas que otorguen mayores facultades al Presidente para salvar la actual situación es pretender tapar el sol con un dedo. La reforma que se requiere es la transformación del régimen a un sistema semipresidencial en el, que tanto el Ejecutivo como el Legislativo, asuman una corresponsabilidad en la conducción del país. Los funcionarios del Ejecutivo le deben responder al conjunto de las leyes y de los poderes y no solamente al Presidente, como ocurre ahora, lo que provoca infinidad de conflictos así como el nombramientos de amigos para conformar el gabinete sin ningún limite. Los funcionarios deben contar con el visto bueno del Congreso y debe nombrarse un Jefe de Gobierno de acuerdo a la correlación de fuerzas existente en el poder legislativo. Por ello, el sistema presidencial como lo conocemos hoy debe llegar a su fin. Los diputados y los senadores de la República deben asumir una posición definitiva a este respecto y asumir su responsabilidad histórica. Creo que ha llegado el momento de dar el gran paso y de abandonar la posición vergonzante y conservadora que predomina en un amplio espectro de los políticos mexicanos incluidos los de izquierda. Esa es la reforma que esperan los mexicanos.

Por Último, como vimos al inicio, el Presidente electo Enrique Peña Nieto, simpatiza con el régimen presidencial y por lo tanto encontraremos serias resistencias en el PRI, para una reforma del régimen de esa envergadura. El ejercicio de gobierno, el desarrollo del mismo, los conflictos políticos y económicos, y particularmente las elecciones intermedias del 2015, determinaran su suerte.

Recordemos que Vicente Fox, con un escenario más favorable al inicio de su gobierno terminó con muchas dificultades y con un escenario adverso. Al tiempo.



INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ
Dirección General de Estudios Legislativos:
Investigaciones Sociales



CONCLUSIONES

En México estamos sufriendo un grave problema de legitimidad del gobierno desde el año 2006, año en el que se llevaron a cabo una de las elecciones más fraudulentas y engañosas de la historia nacional. El problema de legitimidad del gobierno se agudiza debido a que la democracia mexicana también es nueva. Apenas en el año 2000 se inició la llamada “transición” a la democracia.

REFERENCIAS

Córdova, Arnaldo, “Gobierno de gabinete y semiparlamentarismo”, *La Jornada*, 21 octubre 2007.

Peña Nieto quiere todo el poder, declaración hecha durante un foro organizado por el diario *El Universal*”. Nota de la redacción SDPnoticias.com, lunes 16 enero, 2012. <http://www.sdpnoticias.com/nacional/2012/01/16/pena-nieto-quiere-todo-el-poder>