

Alternativas parlamentarias para el sistema presidencial mexicano

*Gabriela Fuentes Reyes**

*Pedro Daniel García Muciño***

México ha transitado de forma accidentada del presidencialismo característico del siglo xx, a la aplicación de los preceptos legales acordes al sistema presidencial que nuestra Constitución consagra; suceso que se dio con la alternancia electoral de los partidos en el poder, sin dejar completamente de lado las tradiciones y figuras del modelo anterior. Buscar alternativas parlamentarias para el sistema presidencial mexicano es un tema que requiere amplitud de miras respecto del cambio constitucional y político, que parte de dos necesidades comunes: la gobernabilidad democrática dentro de la pluralidad política y la racionalización del poder, que desemboque en un reequilibrio entre poderes.

Palabras clave: Alternancia, presidencialismo, parlamentarismo, alternativas, sistema de gobierno, gobernabilidad.

Mexico has accidentally undergone from the particular Mexican presidentialism of the twentieth century, to the specific application of the legal precepts of the presidential system that our Constitution

* Candidata a doctora en Ciencias Sociales y Políticas por la Universidad Iberoamericana. Profesora de tiempo completo de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma del Estado de México. Integrante del Cuerpo Académico en Estudios de Derecho Social, Procesos Sociales y Políticos. Correo electrónico: gafure@hotmail.com

** Licenciado en Derecho por la Universidad Autónoma del Estado de México y egresado de la maestría en Derecho en la misma Universidad. Subdirector de Estudios y Derechos de la Juventud del Instituto Mexiquense de la Juventud. Correo electrónico: pedro_daniel1@hotmail.com

establishes. All these events took place after the parties' electoral alternation in power, without disregarding the traditions and figures of the previous model at all. Looking for parliamentary alternatives that strengthen the Mexican presidential system. is a subject that requires an open mind regarding the constitutional and political change which share two common needs: democratic governance in political pluralism and the rationalization of the power leading into a re-balance between powers.

Keywords: Alternation, presidentialism, parliamentarism, alternatives, government system governance.

Introducción

Durante décadas México ha enfrentado una constante búsqueda por normalizar su vida democrática, un proceso que se vio acelerado en los últimos años del siglo xx, pero que no ha encontrado su cabal realización durante la primera década del siglo xxi. Este transitar, no pocas veces accidentado, encontró como común denominador las reiteradas reformas electorales, en cuyo seno se han articulado pactos y transformaciones tanto de naturaleza política como de índole económica y social. Estas innovaciones se caracterizaron por un proceso de apertura gradual, que creyó encontrar en la legítima competencia y el respeto de los resultados electorales el mejor camino para consolidar una democracia, misma que ha sido incipiente desde nuestra formación como país en el siglo xxi.

En consecuencia, la transición mexicana centró su actuar en las reformas electorales, con un proceso gradual que garantizaría el respeto a la voluntad de los electores y la alternancia de las fuerzas políticas en los gobiernos. Adicionalmente, apostó por un sistema que, combinando el sistema mayoritario y el proporcional, repartiera entre las fuerzas políticas los escaños parlamentarios “garantizando” la presencia de las mayorías y minorías en los congresos, razonamientos que son comprobables al hacer una sencilla revisión de las reformas electorales desde 1977 hasta 2007; cada una de las cuales con diferentes intensidades y estrategias apostaron por legitimar la democracia mexicana al transparentar las elecciones, respetando los

resultados y resolviendo los conflictos electorales por medio de los canales institucionales creados para ello. Como señala Mauricio Merino (2003), nuestra transición fue una *transición votada*, que apostó por la reforma electoral como camino para consolidar la democracia.

Este repaso trascendente para nuestra vida como país dejó de lado variables o desviaciones que el mismo sistema electoral podría traer consigo, particularmente cuando la competencia fuese tan cerrada (como la elección presidencial de 2006) o los actores, olvidando la tradición institucional, desconocieran los resultados electorales, generando desconfianza en los comicios y obligando a un actuar dividido que entorpeciera o bloqueara los acuerdos, lo que ha sido una realidad reiterada en el sistema político mexicano, que por centrar su actuación en la vida electoral olvidó modificar otros elementos concurrentes que no son menos importantes, tal es el caso de la forma de gobierno, la cultura política o los medios para construir y propiciar acuerdos sociales.

Frente a este escenario, resulta conveniente entender que todo sistema político requiere de insumos y elementos que le compongan, cuyo engranaje es indispensable para lograr estadios deseables de eficacia y eficiencia. Los elementos que se integran, se sobreponen o contraponen en un mismo espacio, compitiendo no pocas veces entre sí, pero otras tantas favoreciendo su desarrollo. Los elementos más destacables son el sistema electoral (las reglas para la legítima competencia), el sistema de gobierno (las reglas para el funcionamiento del Estado) y la cultura política (las reglas, escritas o no, para construir acuerdos y lograr objetivos).

En tal suerte, el sistema político mexicano ha cimentado su desarrollo en el sistema electoral, dejando o limitando al sistema de gobierno y mutando en distintas variables a la cultura política, la cual, si no ha involucionado hacia el desorden y el conflicto, tampoco ha mostrado un rostro más eficiente y capaz fuera de la arena electoral.

Esta difícil realidad encuentra eco en diversas opiniones que a lo largo del tiempo han pugnado por no dejar en manos únicamente de la contienda electoral los destinos del país, tal es el caso de Nohlen (1991), Linz (1990/1997), Valenzuela (1997), Mainwaring y Shugart (1997), Sartori (2001), Carpizo (2004), Valadés (2005) y Ackerman

(2007), o recientemente de Jorge Castañeda, Héctor Aguilar Camín, María Amparo Casar o José Córdoba (2009). De igual manera, resulta puntual señalar la reciente propuesta en materia de reforma política presentada por el presidente Calderón, que ha sido recibida de forma ambivalente pero que ha propiciado un renovado debate sobre el tema.

Por ello este artículo explora diversas opciones respecto de nuestro sistema de gobierno, desde qué sistema de gobierno queremos, cuál es la situación actual de nuestra forma de gobierno, hasta cómo podemos trascender la parálisis de nuestras instituciones, utilizando como medio una serie de propuestas que recurriendo a las bondades del sistema parlamentario pudieran inscribirse en México.

¿Qué tipo de sistema queremos?

Posiblemente el tema central del debate jurídico, político y social sobre nuestro régimen político, es la pregunta esencial para comprender este trabajo: ¿qué tipo de sistema queremos? A partir del inicio de la llamada “tercera ola democrática”, la preocupación por el régimen político, confundido con el sistema de gobierno, se hizo presente. La disyuntiva se planteó desde una visión excluyente: ¿presidencialismo o parlamentarismo?

En principio, debemos tener presente un serio debate intelectual marcado por dos vías. Por un lado, algunos analistas (Linz, 1990; Valenzuela, 1997; Mainwaring y Shugart, 1997) manifiestan que las razones del fracaso de las democracias latinoamericanas entre los años cincuenta y setenta se dio por causa de las deficiencias inherentes al presidencialismo, argumentando como diagnóstico que si las democracias en América Latina deseaban sobrevivir era necesaria una *segunda transición*, pasando de un régimen presidencial a uno parlamentario.

En contraparte, otros expertos (Nohlen y Fernández, 1991; Mainwaring y Shugart, 1997) señalan que los gobiernos presidencialistas tienen también sus propias ventajas, considerándolos como sistemas que dan más opciones a los votantes. En este debate aún inconcluso sigue siendo difícil demostrar si el presidencialismo supone mayor riesgo para una política democrática, a diferencia del parlamentarismo.

mo contemporáneo. Por otra parte, el parlamentarismo tampoco logró obtener, hasta ahora, un apoyo suficiente para ser adoptado como sistema de gobierno en América Latina.

Jorge Carpizo (2004) dice que de la discusión doctrinal sobre las ventajas e inconvenientes de los sistemas parlamentarios y presidenciales, han surgido como consecuencia los cambios políticos, económico y sociales vividos especialmente por los países latinoamericanos y los poscomunistas de Europa del Este durante las últimas décadas del siglo xx. La principal idea provino de estudios —esencialmente estadísticos— que concluían que mientras en los años sesenta y setenta ciertas democracias presidenciales fracasaban, las parlamentarias mantuvieron su estabilidad, desprendiéndose con ello la suposición de que el sistema de gobierno va emparejado con la estabilidad o inestabilidad del mismo.

Una útil referencia es la visión del politólogo Juan Linz (1997), considerado el defensor y promotor de las ventajas del sistema parlamentario sobre el presidencial. Su tesis se basa en concebir que una democracia presidencial pueda ser estable, aunque sus probabilidades en este sentido sean efectivamente poco reales. Por ello, una vez que analiza ambos sistemas opta por exponer sus argumentos en favor del modelo parlamentario, reconociendo que estos sistemas no siempre garantizan la estabilidad, pero sí facilitan la flexibilidad indispensable para los difíciles pasos de la transición democrática.

Las reflexiones de Linz han sido tanto aplaudidas como discutidas, y analistas de todos los orígenes han hecho duras críticas a sus propuestas. Tal vez la crítica más sentida se centre en la premisa de su estudio: el parlamentarismo; el cual considera a este sistema de gobierno como un factor primordial para lograr gobiernos estables, olvidando que la inestabilidad responde al cúmulo de factores intrínsecos al país tales como la desigualdad social, la pobreza, la carencia de educación, el crecimiento económico, la cultura cívica, los rezagos sociales, etcétera.

De igual forma, el tema de la estabilidad es refutable al comprender que los gobiernos presidenciales han gozado de ésta, por características internas —discutible— pero evidentes. Finalmente, la posibilidad de abordarlo en nuestros países resulta novedoso, al carecer de referentes claros al respecto, perdiendo así la objetividad necesaria frente al tema.

Por su parte, a inicios del milenio Bruce Ackerman (edición en español 2007) planteó la figura del *parlamentarismo acotado* como una estructura prometedora para el futuro desarrollo de la división de poderes. Rechazó de tajo la figura presidencial norteamericana, transitando a un modelo donde los poderes del parlamento son vigilados y tienen contrapeso frente otras instituciones de autogobierno democrático, incluyendo referendos populares y representatividad municipal en las instancias federales (Ackerman, 2007:21).

En contrasentido, otros actores apuntan a la conveniencia del sistema presidencial. Destacamos las aportaciones de Dieter Nohlen y Mario Fernández (1991) cuyas ventajas más evidentes son planteadas de la siguiente manera: *a)* los sistemas presidenciales ofrecen al votante más alternativas electorales, permitiéndole escoger un jefe de Estado y representantes que reflejen mejor sus preferencias específicas; *b)* estos sistemas proporcionan a la ciudadanía un mecanismo más directo para exigir que sus gobernantes rindan cuentas y expresen sus preferencias en cuanto a políticas gubernamentales; *c)* en los sistemas presidenciales dan a los legisladores mayor libertad para discutir diferentes opciones políticas, ya que la oposición no pone en peligro la supervivencia del gobierno, ni éste corre el riesgo de una nueva convocatoria a elecciones; *d)* se establecen mandatos presidenciales fijos, pues el sistema presidencial puede resultar más estable que el parlamentario, en el que en ocasiones un gobierno de coalición viable puede ser difícil de sostener.

Como sucede con Linz, estas ideas son ampliamente discutibles, especialmente por la experiencia latinoamericana donde el Ejecutivo ha desequilibrado al resto de los poderes, desarrollando un pronunciado presidencialismo. Al mismo tiempo, merece atención en términos prácticos, ya que pese a la afinidad de sectores académicos hacia los gobiernos parlamentarios, sólo un par de países consideró seriamente dichas propuestas para modificar su diseño constitucional: Brasil y Argentina.¹

¹ Brasil sometió a plebiscito, en 1993, su forma y sistema de gobierno, entre monarquía o república, y sistema parlamentario o presidencial, optando mayoritariamente por las segundas. En Argentina las reformas de 1994 se inclinaron por un sistema presidencial atenuado, creando la figura de jefe de gabinete a nivel constitucional.

En México durante largo tiempo se ha dado una lógica en el tema, bajo una disyuntiva por demás contradictoria e irreconciliable: presidencialismo (estabilidad política) frente al parlamentarismo (inestabilidad política). El debate constitucional tiene sus antecedentes en el ejercicio híbrido creado —tal vez sin proponérselo— por la Constitución de 1857, experiencia que influyó fuertemente al Constituyente de 1917 al abrir dos frentes: por un lado aquellos que deseaban un presidente fuerte para evitar una nueva dictadura; y aquellos diputados a favor de una distribución del poder en el Congreso, con un arreglo más elaborado que en 1857 plenamente parlamentario (Hurtado, 2001).

Como es evidente, la balanza se inclinó hacia los primeros, pero las ideas parlamentarias rondaron durante largo tiempo nuestro sistema. Por ejemplo, en 1920 se planteó incorporar el veto de censura para el nombramiento de secretarios y subsecretarios, lo mismo sucedió en 1921 con la propuesta del Partido Liberal Constitucionalista que era más una afrenta al liderazgo de los caudillos posrevolucionarios que una seria idea de implantar el parlamentarismo en nuestro gobierno (Valadés, 2005).

Lo interesante de confrontar estas tesis es la posibilidad de centrar nuestro debate nacional en las ventajas o desventajas de un sistema que durante décadas fue dado por válido y único en nuestro continente. Al mismo tiempo nos permite dimensionar la discusión, no en la idea única de debilitar al Ejecutivo para fortalecer al Legislativo en la búsqueda de equilibrio entre poderes, sino en la construcción de un nuevo régimen político que advierta variables conjuntas para dar una solución adecuada.

Con lo anterior no se trata de sustituir actores y mantener las mismas prácticas, reeditar las viejas o desmontar un tradicional centro de poder para crear otro nuevo, hacerlo para el caso mexicano sería tanto como trasladar el poder de la *presidencia imperial* a un *Congreso dictatorial* (Hurtado, 2001).

Un tema constante en nuestro debate del sistema de gobierno es la adopción de *sistemas híbridos*, como lo son el sistema semipresidencial o semiparlamentario. En este sentido, las propuestas fluyen y se confunden entre ellas, algunas tienen que ver con el incremento de

poder del Legislativo, sin modificar el sistema de gobierno presidencial, teniendo de esta forma un Congreso fuerte con una presidencia “acotada”.

El concepto, a decir de Cárdenas Gracia (1996), es centrar la discusión en los siguientes aspectos: 1) la determinación de un sistema semipresidencial o de uno parlamentario semejante al alemán o español; 2) en caso de que se mantuviese el sistema presidencial, efectuar la reforma del Poder Legislativo para fortalecerlo, especialmente en las áreas de control.

Una confusión que deseamos dejar en claro son las figuras dentro del sistema; es decir, cuando se tiene un primer ministro como jefe de gobierno políticamente responsable ante el Congreso y un jefe de Estado elegido por sufragio universal, estamos ante un régimen semipresidencial, en cambio, si se tiene un jefe de gabinete responsable administrativo del gobierno, coexistiendo con un jefe de Estado y de gobierno elegido por votación popular, en nada altera la naturaleza del régimen presidencial.

Una propuesta a favor del modelo semipresidencial en México es la de Porfirio Muñoz Ledo (2004) al señalar su inclinación por un *sistema semipresidencial*, no híbrido, consecuente con nuestra tradición constitucional y en especial con nuestra tradición federalista. Un ejecutivo de dos órbitas: la del jefe de Estado y la del gobierno con su propia jefatura, sin perder de vista que el sistema semipresidencial en la realidad es una alternancia de sistema presidencial y del sistema parlamentario, pero no un sistema propiamente mixto o híbrido; lo anterior por sucederse según la mayoría posible en el Congreso a alguno de los extremos (Linz, 1997), opinión que compartimos.

En síntesis, tomamos como elemento conductor de nuestro análisis la visión de Sartori (2001) que respecto a cuestiones institucionales hace una pregunta fundamental: ¿sabemos qué reformar, y cómo lo vamos a hacer? La coyuntura —como dice Carpizo (2004)— es comprender si tenemos claro qué debe cambiarse, y especialmente cómo. El riesgo en la mayoría de los casos es desconocer la respuesta a estas preguntas y reformar o cambiar sólo por cambiar, sin entender con amplitud la realidad jurídica, económica y social de donde se pretende ejecutarla.

Reflexiones sobre el sistema presidencial mexicano: entre el *impasse* y la discordia

Para comprender nuestro sistema presidencial actual, con sus limitantes e inconsistencias, es necesario tener en cuenta que nuestro país transitó del presidencialismo extremo o hiperpresidencialismo a un sistema presidencial en estricto sentido, lo que representó y sigue significando uno de los retos más trascendentes rumbo a la regularidad democrática.

No hay que perder de vista que en su momento la adopción del régimen presidencial tuvo amplios antecedentes históricos y políticos, e incluso de carácter social que se han acentuado a lo largo de los años; del mismo modo ha respondido a las necesidades de liderazgo que se han presentado en nuestra historia, incluso adecuándose a las formas particulares de conducción del país, como sucedió en los últimos setenta años o en los años de alternancia política.

México vive un momento histórico donde la pluralidad es la nota principal. Al transitar de una relativa unidad nacional a la caracterización de las diferencias, los rezagos económicos, la desigualdad social y la pobreza hacen más evidente nuestras distancias. La libertad política permite a todos tomar partido, fijar posturas y tener una opinión válida sobre nuestras alternativas como país.

Esta pluralidad, encauzada en las disputas electorales, ha propiciado tensiones lógicas para un sistema que transita a la democracia. Los retos de la función pública y la función legislativa generan desacuerdos naturales en la pluralidad que deberían tener soluciones afines, en aras de la gobernabilidad y el beneficio colectivo. Desafortunadamente el encono, la intransigencia e incluso el rencor han hecho de nuestro actuar político un discurso vacío. La política, como un ejercicio digno y positivo, ha sido desplazada por la competencia, la rivalidad, la descalificación y, con ello, la parálisis.

En medio de la lucha constante entre intereses egoístas, se pierde una idea fundamental: el Estado. Pocos actores políticos en términos prácticos están pendientes del crecimiento armónico de éste, más allá, en el mejor de los casos, de sus agendas legislativas o los proyectos políticos individuales o de grupo. El Estado se ha ido diluyendo y la misma

idea de nación comienza a perderse. Los Méxicos divididos y confrontados, que tanto temió Reyes Heróles, parecen surgir ante nuestros ojos.

Frente a esto, México vive una profunda crisis de legitimidad de la clase política y sufre uno de los riesgos del presidencialismo clásico, el *impasse gubernamental*, que en palabras de Ackerman (2007) significa la conducción del país donde las cámaras y el presidente están dominados por diferentes partidos. Situación que claramente hemos vivido desde las elecciones intermedias de 1997 y que los recientes comicios de 2009 ratificaron.

Ante esta dificultad institucional, Ackerman (2007) plantea la posibilidad de tres escenarios: el primero, donde la necesidad de supervivencia y de no mostrarse ante la sociedad como “niños inmaduros” por parte de la clase política, hace que se enfatice su papel negociador a fin de lograr una serie de resultados llamativos que generan dividendos para todos; el segundo, que denomina “la pesadilla linziana”, caracterizado por un esfuerzo en destruir al rival político, donde uno u otro poder avasalla al sistema constitucional y se instala él mismo como único legislador con o sin el aval del plebiscito que los respalde; finalmente, el tercero, llamado “crisis de gobernabilidad”, apunta a la tesis de que en vez de establecer una confrontación absoluta, el presidente y el Congreso se retraen hacia una tendencia constante de descalificaciones y calumnias mutuas, utilizando en el peor de los casos las herramientas constitucionales a su alcance para “hacerse la vida difícil entre sí” (Ackerman, 2007:28-29).

Como resulta evidente, nuestro país vive desde hace poco más de una década en este *impasse*, matizado en diversos momentos por coyunturas positivas pero que en general siguen con diferencia de tiempo o forma las características señaladas por Ackerman (2007), tal es el caso de las negociaciones largas y a menudo infructuosas en materia legislativa, el papel de desprestigio y calumnia por parte de las distintas corrientes políticas, incapaces incluso de acudir o reunirse en eventos públicos, las acciones unilaterales del Congreso o la presidencia por imponer reformas o modelos que con frecuencia fracasan o se diluyen, justamente por la falta de consensos, y finalmente la pérdida de confianza y legitimidad ante la sociedad que ha mirado con recelo y no poco enojo su incapacidad para lograr acciones hacia el futuro.

Por ello no resulta ocioso retomar el debate institucional que nos permita sobrepasar este *impasse*, que si bien no ha derivado en una total crisis de gobernabilidad, sí tiene en un estado de parálisis y enfrentamiento a las instituciones del país, principalmente por la falta de incentivos y herramientas legales que promuevan o faciliten el logro de acuerdos y la suma de voluntades en causas comunes para la sociedad.

En un momento de gran crispación nacional parece recurrente preguntarse ¿dónde está el presidente? Nuestra cultura hacía de éste un actor destacado, respetable y en cierta medida eficaz. Por ello es notorio que la alternancia trajo como consecuencia una pérdida de la ilusión presidencial, con el consecuente desencanto y animadversión, entre aquellos que ven en la presidencia el centro del poder político, y aquellos que lo consideran un enemigo a sus intereses.

Lo cierto es que sufrimos todos como país una pérdida, una derrota a las instituciones que debemos recomponer. Esta orfandad del poder, en extremo nos lleva por caminos sinuosos: la exigencia por una mano dura es cada vez mayor, el anhelo por un liderazgo carismático y mesiánico está a la vista, y en el juego por el poder, estamos perdiendo la democracia.

Con este antecedente, mezcla de desilusión y encono, una presidencia moderna puede representar una alternativa. Nos referimos a transitar efectivamente de las viejas ilusiones por la presidencia imperial, presente en todos los actores, a una nueva institucionalidad democrática. Para lograrlo la agenda de reformas es por demás amplia, pero no imposible.

Institucionalidad frente a tradición

Por otra parte, de manera cotidiana se piensa que lo que México verdaderamente necesita es una clase política profesional y responsable que sobreponga a sus intereses personales los colectivos, y logre de este modo el avance y progreso de la sociedad y del país en su conjunto. Un reduccionismo en alcances que supone depender de los hombres sobre las instituciones, dejando sólo en los actores políticos la absoluta responsabilidad de transformar el país.

Esta carente apuesta por el institucionalismo genera que los actores que proponen reformas en materia política sean vistos como entes que apartados de la realidad política nacional, centran su atención en reformas “extrañas” o fuera del contexto mexicano con el objetivo de lograr soluciones que únicamente requieren del acuerdo y los buenos oficios de la clase gobernante; discurso que también es seguido por amplios sectores de la sociedad que difícilmente logran dimensionar la forma en que el cambio o la modificación de variables institucionales generarán beneficios.

Una distancia entre la realidad institucional y la clase política muestra su punto de quiebra en la relativización de las reformas en materia política, las cuales de una u otra forma son puestas al cor-toplacismo, apostando por disminuir las facultades presidenciales e incentivar las del Congreso, o de manera sorprendente, retomar los poderes del presidente para limitar la parálisis legislativa, disyuntiva confusa que entorpece la discusión y nos aparta del auténtico fondo problemático. Es decir, la alternativa no es única: ni disminuir al presidente para fortalecer al Congreso o la inversa; por el contrario, nuestro debate debe incentivar la construcción de canales de comunicación y acción entre instituciones a través de alternativas que sin modificar o trastocar las instituciones sociablemente aceptadas generen los acuerdos que el país necesita.

Seguramente existen voces más aventuradas que reclaman esta postura gradualista que apuesta a *aderezar* nuestro sistema en lugar de transformarlo, afortunadamente queda frente a nosotros una válida experiencia que demuestra la forma en que el gradualismo ha logrado resultados de gran calado, como lo es la experiencia electoral, donde hemos transitado de forma hasta cierto punto acertada, de un sistema poco competitivo a un sistema plural y de alta competencia, misma que no sería posible sin las graduales reformas que facilitaron desde los diputados de partido hasta la representación proporcional.

Resulta necesario ponderar un elemento adicional, los *porqués* reformar, y aún más, por qué hacerlo de forma *gradual*. En el primer caso, es evidente que la pluralidad y la competencia son elementos que han llegado para quedarse en nuestro sistema político, lo cual sin

duda es aplaudible, pero al mismo tiempo supone conflictos y desacuerdos que no cuentan con los canales e incentivos para resolverse; es decir, frente a la pluralidad nuestras instituciones no están generando medios que obliguen al logro de acuerdos extrapartidistas, ni mucho menos a la construcción de mayorías que permitan impulsar proyectos concretos de mediano o largo alcance; por el contrario, la dinámica electoral y la falta de incentivos propician acuerdos mínimos; los posibles alcanzables frente a los grandes y deseados retos es lo que genera un evidente círculo vicioso entre instituciones donde nadie queda exento del descrédito social.

No resulta extraño que el resultado de los dos actores más evidentes de la primera década del siglo *xxi* sean una presidencia débil y, por otra parte, un Congreso que obstaculiza, lo anterior porque a diferencia del pasado ni uno ni otro cuentan con las mayorías necesarias para lograr sus objetivos, logrando únicamente acuerdos básicos que algunos consideramos de relativa supervivencia. Ejemplo notorio es el paquete fiscal para el ejercicio 2010, que en sus alcances y contenidos no satisfizo prácticamente a ninguna fuerza política.

En segundo lugar, una propuesta gradualista que apueste por resultados de corto y mediano plazo resulta un camino menos arriesgado y posiblemente más eficaz para la democracia mexicana, ya que no centra en nuevas instituciones todas las esperanzas de mejorar, sino que aprovechando las existentes, integra elementos pequeños pero de gran trascendencia para el logro de objetivos concretos, los cuales no deben suponer resultados mágicos, pero sí por lo menos caminos transitables.

Los medios son diversos, muchos de los cuales apuestan por renovadas prácticas o incipientes instituciones que pese a su limitada presencia pueden repercutir de forma favorable al sistema en conjunto. Una propuesta que persiga la continuidad institucional pero renovándole, es decir, una apertura y transformación gradual pero contundente que incentive a los actores, temple las instituciones y obtenga resultados que impacten en la gobernabilidad y el beneficio social. Una alternativa que fomente la construcción de mayorías y el logro de acuerdos entre los dos actores fundamentales, la Presidencia y el Congreso, requiere de incentivos lo suficientemente fuertes como

para lograr los objetivos, pero también lo necesariamente flexibles para permitir la consecución de los mismos.

No se debe olvidar que desde 1997 la pluralidad ha encauzado los destinos de la República, especialmente del Congreso, dejando experiencias en el pasado cercano de lo que teóricamente se denomina “gobiernos divididos” (Ackerman, 2007), es decir, la circunstancia en que el presidente no cuenta con mayoría de su partido en el Congreso. Este aspecto es visto como un deseable recurso, especialmente frente al histórico pasado donde se consideraba al Congreso un apéndice del Poder Ejecutivo, el cual operaba siguiendo el “guión” establecido por éste, dejando de lado su actuar sustantivo frente a una disciplina partidista.

Esta realidad, sin duda deseable en beneficio de la democracia, nos ha mostrado su lado oscuro: la parálisis que roza en la ingobernabilidad. Una constante e infructífera confrontación entre Congreso y gobierno, que lejos de lograr acuerdos propicia la incertidumbre y el cansancio social hacia las cosas públicas y que ha encontrado en la toma de tribuna y los escándalos camarales su mayor reflejo.

Como apunta Valadés (2007), el éxito de un gobierno requiere, entre otras cosas, de un programa de largo plazo que cuente con el soporte de una legislatura, si no, encontrará como camino la eterna negociación que se encarece en cada tramo y limita sus alcances, reduciendo lo deseable a lo posible, o peor aún, logrando acuerdos posibles entre las élites mayoritarias, que no satisfacen al grueso de la población, pero que sí cumplen las expectativas de los grupos minoritarios que encabezan las fracciones parlamentarias.

Alternativas parlamentarias: incentivos para la gobernabilidad

Transformar el sistema político mexicano representa un reto mayúsculo que requiere consensos y acuerdos de gran alcance. Esta tarea, por demás compleja, debería centrarse al cobijo de una idea rectora, que en este caso es la concepción de que nuestra transición deberá ser de un presidencialismo a un sistema presidencial democrático, ra-

cionalizado por instituciones parlamentarias (Valadés, 2007). Es decir, nuestro cambio de régimen pasará de un sistema presidencial a otro, con la novedad de incluir elementos útiles del sistema parlamentario para modernizar el nuestro, el camino para lograrlo sería una reforma que constituya nuestros equilibrios de poder y reacomode las relaciones entre los órganos nacionales.

Desde este punto de vista, existe el convencimiento de un nuevo arreglo institucional que consolide nuestra democracia y nos dé herramientas para lograr un margen deseable de gobernabilidad. Creemos también que la polarización política, la falta de acuerdos camarales, la debilidad del presidente, la crisis de los partidos políticos y las grandes brechas sociales entre mexicanos, son temas urgentes que obligan la reforma.

En este sentido, las siguientes propuestas buscan abonar al desarrollo y la consolidación democrática, integrando de forma racional instituciones o figuras tradicionales del sistema parlamentario, las cuales, aplicadas de forma gradual y constructiva, podrían resultar beneficiosas como complemento para el actual sistema presidencial mexicano, buscando en todo momento incentivos para lograr la tan ansiada gobernabilidad.

- *Presencia de secretarios en el Congreso.* Una opción viable dentro de un necesario proceso de racionalización del Poder Ejecutivo, es la construcción de canales de comunicación eficientes entre el gobierno y el órgano popular que detenta la facultad de control,² lo anterior a través de un ejercicio eficiente que desde un plano constructivo y de respeto fortalezca el debate sobre los temas fundamentales de la agenda nacional, al tiempo de centrar la agenda pública en la arena política por excelencia —el Congreso—, por medios que de frente a la

² Función actual del Poder Legislativo, que ha modificado su tradicional papel como órgano dedicado exclusivamente a la formulación de legislaciones federales o locales, hacia un espacio que, representando la pluralidad nacional, ejerce funciones de control y seguimiento del Poder Ejecutivo. Renovado papel que no debe excluir su responsabilidad como elemento del mismo sistema ejerciendo un papel que propicie la cooperación sobre la confrontación entre poderes.

sociedad esclarezcan los proyectos gubernamentales y fijen sin distorsiones las posiciones políticas.

Un mecanismo seguido por diversas democracias en América Latina es la presencia de los ministros y/o secretarios ante el Congreso, que en este caso sería un ejercicio en el que los secretarios no limiten su presencia ante el Poder Legislativo, a la glosa del informe anual o a las citaciones, llamadas “comparencias”, en caso de urgencia o necesidad pública, las cuales en buen número de casos se convierten en espectáculos detestables que evidencian, por un lado, la falta de respeto parlamentario hacia los secretarios y, por otro, una total indiferencia de éstos para responder, lejos de la retórica, a los auténticos cuestionamientos legislativos.

Una alternativa a esta difícil situación es facilitar la presencia de los secretarios en las sesiones del Congreso, particularmente de la Cámara de Diputados, dejando que éstos no sólo presencien los debates sino que tengan posibilidad de intervenir en ellos. Esta opción comunicativa propiciaría que el intercambio y sano debate entre legisladores y los representantes del Ejecutivo trascendiera a la esfera pública, obligándoles a unos y otros a articular argumentos contundentes sobre su desempeño, o permitiría acentuar sus legítimas diferencias. De lo contrario, sucederá como hasta ahora, donde la comunicación se limita exclusivamente a un diálogo de sordos donde, teniendo como tribuna los medios de comunicación, los poderes Ejecutivo y Legislativo desestiman argumentos sin propiciar puntos de acuerdo.

La forma de promover la presencia de los secretarios es compleja, pero sería deseable articular su presencia dentro de la reglamentación parlamentaria como mecanismo comunicativo sin llegar a su inclusión constitucional, lo que permitiría establecer en el reglamento parlamentario los momentos, supuestos y condiciones bajo los cuales participarían los representantes del gobierno, buscando un equilibrio entre los debates, la regularidad de su presencia y los tiempos para discutir temas en agenda.

- *Sesiones de control parlamentario.* Una tradición en los regímenes parlamentarios es la participación del titular de gobierno o de sus ministros en sesiones especiales en las que exponen sus planes y pro-

gramas, regularmente durante el inicio de la legislatura o del año legislativo, donde se reciben opiniones favorables o críticas sobre las acciones emprendidas o se suscitan acalorados debates, fortalecen al gobierno cuando éste esgrime argumentos sólidos o posiciona a los partidos opositores al destacar las debilidades del Poder Ejecutivo y por consecuencia le exigen mejorar para sí mismo pero sobre todo para limitar la visión negativa dentro de la sociedad.

Estos debates naturalmente son muy esperados por la población y cubiertos mediáticamente de forma extraordinaria por los medios de comunicación, ya que permiten a la sociedad escuchar no sólo un discurso positivo o retórico por parte del Poder Ejecutivo, como sucedía en el anquilosado y desaparecido informe presidencial, sino que al sucederse réplicas y contrarréplicas entre el titular del gobierno y las fracciones parlamentarias, el intercambio de posiciones exige de estos actores fundamentales un despliegue de conocimientos sobre las materias objeto del debate, so pena de aparecer como un gobierno desinformado y desarticulado al no obtener respuestas suficientes y satisfactorias, o por el contrario, de evidenciar la mala intención de los legisladores que aprovechando esta importante tribuna la desestiman en diatribas y descalificaciones inconsistentes e insustentables.

Sin duda esta tradición, natural en los parlamentos que tienen por objeto exponer sus propuestas de gobierno en los llamados “debates de investidura”, bien puede articularse con nuestro sistema presidencial funcionando no como un proceso vinculante entre Congreso y Ejecutivo, sino como herramienta de comunicación eficiente entre poderes que dejan en manos de los ciudadanos su valoración, rechazo o aprobación.

Es pertinente señalar que estas sesiones de control deben ser regulares, buscando por lo menos un intercambio entre poderes de manera anual, donde una excelente oportunidad para su inclusión sería el tradicional inicio de legislatura, ya que permitiría, o bien obligaría, tanto al Ejecutivo como al Congreso fijar una agenda y mostrar la posición de ambos actores sobre los niveles reales de cooperación y colaboración con los que emprenden el nuevo año.

El control representa una necesaria exigencia de todos los actores, lo importante es no olvidar que todo debate, sin duda, representa

una oportunidad para construir consensos o en su defecto evidenciar diferencias, logrando de este modo que los ciudadanos tengan claro cuál es el camino que los actores fundamentales de su gobierno seguirán a lo largo de un periodo determinado. Es evidente que existen riesgos ante un proceso tan peculiar como éste, ya que no pocas voces considerarían que este mecanismo generaría una sobreexposición del Ejecutivo sometiéndolo a un debate ante el Congreso (que bien puede ser de sordos) en aras de propiciar genuinos canales de comunicación entre poderes y generando con ello un temor fundado que exija a nuestros gobernantes debates de altura, de cara a los ciudadanos, que dejen claro sus alcances y disposición para lograr acuerdos o su deficiencia e incapacidad para ello.

La clave del buen funcionamiento de estas sesiones es someter al Ejecutivo a un control eficiente por parte de los legisladores, dentro de un marco de respeto y posibilidad de dialogo, razón por la cual tanto el Ejecutivo como los representantes de las fracciones parlamentarias con presencia en el Congreso tendrían, de acuerdo con su proporcionalidad, tiempo suficiente para dialogar o cuestionar las acciones o propuestas planteadas por el gobierno; su dinámica puede variar pero en todo caso debe respetar los usos tradicionales, como por ejemplo, el primer mensaje o posicionamiento por el titular del Poder Ejecutivo, y la consecuente respuesta por la primera minoría opositora, tras la cual se suceden una seria de réplicas y contrarréplicas que no son excusables, pero sí censurables si derivan en una falta a las mínimas formas del debate parlamentario.

- *Preguntas parlamentarias.* Como figura de control, representa uno de los medios más utilizados por las democracias latinoamericanas (Valadés, 2007) ya que a través de ellas se solicita información puntual sobre el estado que guarda la administración pública al gobierno. Su éxito depende de la veracidad o contundencia de las respuestas a la vez que permite evidenciar la intención o interés en quienes la formulan. Se comparte la opinión con Diego Valadés (2007:65) cuando señala que esta fórmula abre espacios en los congresos donde existen periodos de preguntas que tienden a generar ambientes propicios para la colaboración entre los órganos de poder.

Como se sabe, esta fórmula fue integrada a la dinámica entre poderes en México, posiblemente como salida, sesgada desde una perspectiva integral, a la desaparición del informe presidencial, la cual no ha mostrado su eficiencia tanto para la comunicación entre poderes como para propiciar una efectiva cooperación entre los mismos, dada la carencia de otros medios concurrentes. En tal suerte, resulta necesario integrar las posibilidades de la pregunta parlamentaria a un contexto mucho más amplio —sesiones de control, moción de censura—, sin negar que éstas puedan servir como medios graduales para acercar a los poderes y facilitar la comunicación entre ellos.

Un punto positivo de las preguntas parlamentarias es que sirven para medir el nivel de los futuros debates o las intenciones de los actores de cara a las acciones por sucederse, ya que la manera en cómo son formuladas y la calidad de las respuestas muestran claramente cuáles serán las líneas de acción predecibles. Lo ideal en este caso sería integrarlas como alternativas precursoras de mejores canales de comunicación institucional, que obliguen a legisladores y funcionarios a interactuar dentro de un debate suficientemente articulado, para concentrar en él la atención ciudadana y mostrar las mejores artes y las más puntuales herramientas de discusión y respuesta, en beneficio de los intereses sociales.

- *Interpelación parlamentaria y moción de censura.* Ambas figuras representan la injerencia más elaborada del sistema parlamentario en una dinámica presidencial, ya que rompen con una de las facultades más arraigadas del poder presidencial: el nombramiento y la remoción libre de los integrantes del gabinete (Valadés, 2007).

La razón es evidente, ya que al sujetar a los integrantes del gobierno a un control por parte del Congreso, que en casos extremos podría generar su destitución, representa un salto sustantivo en la dinámica entre parlamento y gobierno en México, por lo mismo representa una alta responsabilidad y requiere de madurez política, ya que dota a los legisladores de una injerencia sustantiva en la conformación de los gabinetes y en las acciones que éste encabece en beneficio de los ciudadanos.

Las referidas alternativas son desde cualquier ángulo que se les mire una apuesta arriesgada, pero hasta cierto punto acertada si se

quiere romper el círculo vicioso de participaciones ociosas y sin propuestas definidas por parte de los legisladores al gobierno, la falta de atención a la carencia de resultados o las omisiones graves que válidamente son objetadas por el Congreso. Para ello, la experiencia latinoamericana nos deja un panorama diverso, recogida en 11 legislaciones, que lo mismo las intercalan o confunden con un afán a favor del control entre poderes.

En consecuencia, la opción mexicana debe apostar, en primer término, por la contundencia y gravedad de las acciones, para evitar a toda costa y en primer lugar la constante interpelación o censura a integrantes del gobierno, que lejos de incentivar la mejora del actuar gubernamental sirven como mecanismo de chantaje político, revancha personal o disminución a posibles punteros o contrincantes viables en las sucesiones locales o nacionales; para ello, los mecanismos de acción deberán ser rigurosos, que eleven los costos para quien recibe la crítica pero también para quien la formula, un costo que repercuta positiva o negativamente en los autores y receptores de ellas, y que a la vez construya un nuevo canal de comunicación, control y responsabilidad entre los actores políticos.

Así, las interpelaciones parlamentarias deben considerarse como la posibilidad de disentir de la actuación del gobierno en una acción o materia concreta (por ejemplo, la lucha contra el narcotráfico o la atención de una crisis sanitaria), obligando a que el titular de la misma concorra al Congreso con la información y antelación necesarias para resolver los casos y cuestionamientos que se le planteen y busque en todo momento satisfacer las inquietudes de los representantes populares. Esta comparecencia, desde luego, contará con el aval de una base considerable de las fracciones del Congreso, la cual no deberá ser menor a la mayoría simple, a fin de garantizar que la urgencia o gravedad de los hechos sea válidamente aceptada.

Como consecuencia, el secretario interpelado acude al Congreso y responde, dentro de un debate regulado con réplicas y contrarréplicas, los diversos cuestionamientos de los legisladores promoventes, respetando en todo caso la materia de la interpelación sin desviar con otras acciones o materias el sentido de la comparecencia. Como es natural, esta presencia, cubierta y difundida por los medios de comu-

nicación y discutida en la arena política y social, tendrá como consecuencia la aprobación de la actividad del funcionario o la formulación de una *moción de censura* que promueva su destitución o remoción del cargo, y en caso de gravedad, la generación de una consecuencia legal para el mismo.

Este paso, contundente y claramente alternativo para nuestro tradicional sistema de gobierno, requiere de limitantes para que, como se ha mencionado en líneas anteriores, no sirva de venganza política o genere encono social. La moción de censura deberá sumar a la mayoría simple que promovió la interpelación parlamentaria, una mayoría calificada que respalde la moción; incluso podría establecerse que una u otra cámara (Diputados/Senadores) revise la materia de esta propuesta, secundándola o en su defecto limitando su alcance.

Respecto a dicho alcance, éste puede generar dos posibles consecuencias: en primer lugar, una censura limitada que recomiende al Ejecutivo su destitución en el cargo, dejando en manos de éste la atención o no de esta propuesta, lo que representa una opción no vinculante hacia el Ejecutivo (para dicha dinámica podrá bastar la mayoría simple de las cámaras), logrando si bien no la remoción del secretario, sí su posible deslegitimación en la materia que ejerce y como consecuencia una limitación en su actuar que genere su renuncia o eficiente su trabajo.

En segundo lugar, la censura puede acarrear la destitución del secretario, para lo cual requeriría de la mayoría calificada de ambas cámaras, lo que constituye la implantación de una genuina responsabilidad política del gabinete ante el Congreso, ya que la gravedad de la destitución de un secretario, obligaría al Ejecutivo a renovar su actuar y asumir como propios los errores o las deficiencias cometidas, sin llegar a la caída del gobierno y la consecuente convocatoria a nuevas elecciones, como sucede en el parlamentarismo más puro.

- *Ratificación de gabinete.* Si existe la posibilidad de la interpelación parlamentaria y las mociones de censura, resulta necesario incrementar el costo de estos mecanismos tanto para el Poder Ejecutivo como para el Congreso. Para ello, la ratificación de los secretarios de Estado por al menos una de las Cámaras del Congreso representa una salida

eficiente para comprometer el funcionamiento de estos actores a la aprobación del Congreso y como consecuencia disminuir sus márgenes de confrontación, al ser el gabinete fruto del consenso entre las fuerzas políticas, que luego de un minucioso proceso de análisis, ratifican las designaciones del presidente, desde luego con la observación del público.

Este mecanismo, que proviene más de la experiencia norteamericana que del parlamentarismo tradicional, adquiere renovada trascendencia en este proceso alternativo por fortalecer la cooperación entre poderes y propiciar la racionalización del Poder Ejecutivo, sin maniarlo ni exacerbar sus funciones. Así, la ratificación supone una mayor exposición y en consecuencia la transparencia del perfil de los integrantes del gabinete, evitando de esta manera el “amiguismo” o la inexperiencia en la designación de los funcionarios fundamentales del Estado.

Su aplicación en nuestro país no supone una panacea pero sí ayudaría al reequilibrio entre los poderes estatales, sin perder de vista que, mal adaptado, también puede engendrar riesgos de chantaje, dilación y hasta confrontación por las designaciones del Ejecutivo, haciendo de las comisiones confirmatorias una suerte de poder alterno que censure por anticipado a un candidato.

Por el contrario, su adaptación debidamente reglamentada (por ejemplo, dotando de términos fatales, que incluso lleven a la ratificación inmediata de un candidato que no ha sido validado al concluir el tiempo previsto, o que, una vez rechazado un determinado número de propuestas, la última sea aprobada de forma obligatoria) dota a nuestro sistema de un incipiente toque parlamentario, que no supone la adopción de un “gobierno de gabinete”, como lo ha propuesto el doctor Valadés (2005), ya que la ratificación de los secretarios no supone la elección de un coordinador o jefe de gabinete ni mucho menos un voto de confianza hacia los integrantes del mismo que asocie al Congreso con los titulares de los ministerios.

Para el caso particular de México, la ratificación del gabinete representa un salto en la tradicional concepción discrecional que el presidencialismo dotó a nuestro sistema de gobierno, pero debe acompañarse de incentivos que hagan de la ratificación una senda que

obligue al Ejecutivo a seleccionar con el mayor cuidado a sus colaboradores, y que a su vez también exija del Legislativo responsabilidad en su actuar que no descalifique ni oculte en tortuosas audiencias intereses que apuesten por el descrédito y la descalificación a ultranza.³

- *Voto de confianza.* Otra alternativa posible para el sistema presidencial mexicano, que apueste por la construcción de mayorías y fomente la cooperación entre los órganos de poder, es una aplicación híbrida del *voto de confianza*, por decirlo de una manera, entendiendo a esta institución de control regularmente parlamentaria como la generación de un compromiso compartido entre el Poder Ejecutivo y el Congreso, con una responsabilidad de actuar para quien la recibe, la cual involucra en la mayoría de los casos un apoyo legislativo hacia un programa o un conjunto de medidas que regularmente supone la formación y el apoyo parlamentario a un gobierno que surge de su seno y se responsabiliza de la consecución de las metas sujetas a confianza del Congreso.

En el caso mexicano el voto de confianza propuesto no supone la formación de un gobierno ni debe estar supeditada a la ratificación total o parcial de los integrantes del gabinete, sino debe servir para presentar a iniciativa del Ejecutivo una serie de acciones o medidas gubernamentales a fin de solicitar, si es procedente, su apoyo en el seno del Congreso. Representando una suerte de alternativa para la construcción de mayorías parlamentarias que, sin comprometer la estabilidad del gobierno, impulse un mecanismo de colaboración que de cara a la sociedad incentive a los actores políticos y grupos parlamentarios a secundar por más elementales que sean acciones gubernamentales o políticas públicas de gran calado y con trascendencia social.

El voto de confianza deberá integrarse como una obligación que el titular del Ejecutivo debe cumplir a fin de presentar una serie de ac-

³ Una consecuencia sería que el Ejecutivo articulara figuras alternas, como sucede en Estados Unidos, donde debido a la especialidad técnica de los secretarios (Departamentos) y el poco nivel de acción política que éstos poseen para poder ser susceptibles de ratificación por el Senado, existe el *Chif Staff*, quien *de facto* dirige al gabinete y lleva la agenda política norteamericana rodeándose de una serie de asesores y consejeros que en muchos casos cuentan con más injerencia política que los titulares de Departamento.

ciones o iniciativas ante el Congreso, preferentemente durante el inicio de cada año legislativo, con el fin de buscar acuerdos de cooperación para sacarlas adelante en el seno de las cámaras, concediendo en caso necesario vertientes divergentes a fin de lograr resultados positivos. Significa también la constitución *de facto* de una mayoría parlamentaria que respalde, no a un gobierno, sino a una serie de iniciativas o acciones definidas (por ejemplo, la reforma fiscal o energética) que logren el respaldo necesario del Poder Legislativo y del Poder Ejecutivo.

Esta confianza no debe confundirse con los actuales acuerdos mínimos que logran alinear intereses particulares, fácticos y partidistas para lograr reformas apenas suficientes, sino por el contrario, debe apostarse a una agenda puntual que las fracciones parlamentarias respalden “legalizando” un compromiso socialmente conocido, con base en acuerdos definidos y cuyo cumplimiento será obligatorio para los concurrentes. Desde luego, la posibilidad de solicitar el voto de confianza al Congreso depende exclusivamente del presidente de la República, pero como complemento debe contar con un plazo razonable para obtener por parte de los legisladores una respuesta afirmativa o negativa,⁴ o un respaldo parcial o limitado. El tiempo ideal y suficiente para su respuesta sería de no más de 72 horas a fin de disminuir las tensiones políticas que afecten la marcha del gobierno; igualmente el debate, en caso de darse sobre la propuesta, no deberá versar sobre particularidades gubernamentales, sino sobre grandes acciones o iniciativas que construyan una política general a respaldar.

- *Candidaturas simultáneas al Ejecutivo y el Congreso.* Una innovación procedente del sistema parlamentario es la propuesta para que líderes opositores o candidatos presidenciales ocupen un escaño en el seno del Congreso (Cámara de Diputados) a fin de que, contrario a la tradición de *ganar o perder todo* (típico del sistema presidencial), los

⁴ Esta propuesta genera de hecho una suerte de *iniciativa preferente*, salvo que coloca en poder del Congreso la posibilidad de respaldar sus propuestas, lo que a diferencia de la *iniciativa preferente* o *de urgencia* puede quedar estancado en una discusión precipitada que cumpla el requisito formal de discusión y que la deseche sin suponer ningún avance o el logro de acuerdos suficientes.

candidatos presidenciales compitan simultáneamente por un cargo de elección popular en el Poder Legislativo. Esta opción ayudaría a desincentivar la salida del sistema y la proliferación de conductas anticonstitucionales por parte de candidatos derrotados (Casar, 2009).

Esta figura alternativa, auténticamente parlamentaria (porque en dichos sistemas es necesario que el futuro titular del Ejecutivo ocupe un lugar en el parlamento para poder formar gobierno), se integra a una sana vida legislativa dejando a los opositores un papel preponderante en la arena política, a la vez que limita los choques fuera de la vida institucional y obliga al gobierno a conducirse con la mayor eficacia, ya que dentro del Congreso existen opositores dispuestos a utilizar las opciones de control planteadas con antelación, que evidenciarán su capacidad o ineficacia.

La conjunción de ex candidatos presidenciales, lejos de representar una constante confrontación, fomenta debates de mayor aliento, porque la propia presencia de un opositor derrotado frente a un presidente ganador eleva la expectativa de cualquier debate, apostando por un duelo que demuestre la valía de ambos, al tiempo de propiciar mayor especialización y atención de los actores, ya que no existirá presidente que desee ser apabullado por su anterior contrincante y, a su vez, ningún ex candidato querrá evidenciar sus debilidades o en su defecto mostrarse con una mezquindad excesiva, pues al hacerlo cerrará en buena medida sus posibilidades hacia un futuro proceso electoral.

Como complemento a lo expuesto en estas líneas, cabe decir que sería ideal que los líderes parlamentarios fueran también líderes preeminentes dentro de los partidos políticos, preferentemente los presidentes nacionales,⁵ con el fin de que éstos participen de forma activa en el espacio natural para la toma de decisiones y contribuyan al logro de acuerdos puntuales, fortaleciendo la disciplina parlamentaria, tan necesaria en nuestro sistema.

⁵ En la presente LXI Legislatura en la Cámara de Diputados dos de los tres presidentes de los partidos políticos con mayor votación efectiva cuentan con un espacio legislativo (PRI/PAN), sin embargo, su papel parece secundario en la arena parlamentaria ya que en ambos casos no encabezan los liderazgos de su respectiva fracción parlamentaria.

Del mismo modo facilita los acuerdos y las acciones legislativas, gracias a la disminución de actores políticos que disientan sobre temas coyunturales, lo que permite subir el nivel del debate parlamentario.

A manera de conclusión

Las presentes propuestas muestran la amplitud de aspectos que una reforma de gran trascendencia tendría que considerar. Si éstas se adoptaran en nuestro sistema de gobierno, no se debe perder de vista que formarían parte de la construcción de un nuevo régimen político para México, basado en la renovación de las instituciones públicas, de manera que sea conservado el sistema presidencial pero a su vez se le dote de mecanismos afines a la normalidad democrática, buscando el equilibrio y la cooperación entre poderes.

Hacer modificaciones de esta envergadura requiere de la voluntad de un número considerable de actores políticos. También debe involucrar a la sociedad para conocer y comprender los alcances de las reformas, permitiendo que participe activamente en el proceso de conformación, de modo que lo comprenda, utilice y defienda.

Los nuevos arreglos constitucionales deben ser duraderos, y no se debe caer en el error de reformar lo reformado. Este proceso, si se tiene la visión de enfrentarlo, puede dotar al Estado de mayores elementos para la gobernabilidad y a los ciudadanos de un gobierno eficiente que satisfaga las demandas sociales, logrando transformar una democracia electoral en una democracia como forma de vida.

Este nuevo equilibrio institucional, que deberá ser claramente definido en sus funciones, atribuciones, reglas y métodos, es una posibilidad adecuada no sólo dentro de nuestra naturaleza jurídica, sino también en nuestra realidad política y social. México necesita una presidencia moderna que no sea absoluta ni débil; a su vez necesita un Congreso independiente, eficaz, funcional y prestigiado que no compita estérilmente con el Ejecutivo sino que construya con él. Requiere también de partidos auténticamente representativos, de métodos electorales funcionales y transparentes, un Estado de derecho funcional y una ciudadanía políticamente participativa, vigilante y corresponsable con el Estado.

Vivimos tiempos donde las diferencias deben ser aceptadas y respetadas para convivir en la diversidad, sin perder la unidad esencial como nación. Seguramente los pasos a seguir serán complejos, pero todos necesarios. Una vez que concluye la lucha por el poder, debemos pensar en la gobernabilidad. Sabemos que buenas prácticas políticas podrían reencauzar la institucionalidad, pero no podemos o debemos depender de las artes de unos cuantos que han demostrado sólo ambición. Así, una reforma institucional, presente en la mente de todos, pero aplazada por incapacidad o conveniencia, es la llave inicial para alcanzar la tan deseada consolidación democrática.

El reto es combinar de la mejor manera el control y la cooperación. El primero, para garantizar que la pluralidad ciudadana encuentre eco en resultados que cumplan en mayor medida sus expectativas, y la segunda, que facilite los acuerdos, construya alianzas y formule incentivos donde todos ganen y actúen como gobierno funcional, como Congreso decisor o como oposición responsable. El futuro requiere de una democracia efectiva que encuentre en sus instituciones y actores un resultado deseado por todos: gobernabilidad.

Vale la pena dejar claro que a la par de estas reformas institucionales será necesario lograr avances en el resto de las tareas pendientes y urgentes para el país, tales como el combate a la pobreza, la reforma fiscal, energética, laboral y educativa, el crecimiento económico sostenido, la revisión de la administración de justicia, la construcción de un nuevo federalismo, el fortalecimiento de la autonomía municipal o la protección del medio ambiente, sólo por mencionar algunas. Es decir, hagamos en paralelo la reforma del Estado y logremos que el Estado avance. Lo cierto es que el tiempo, sin duda, está en nuestra contra.

Bibliografía

- Ackerman, Bruce (2007), *La nueva división de poderes*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Cárdenas Gracia, Jaime (1994), *Transición política y reforma constitucional en México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

- Carpizo, Jorge (2004), “México: ¿sistema presidencial o parlamentario?”, *Revista Latinoamericana de Derecho*, año I, núm. 1, enero-junio, México, UNAM.
- Casar, María Amparo (2009), “Reformas en el aire”, *Nexos*, núm. 834, México, diciembre de 2009.
- Castañeda G., Jorge y Héctor Aguilar Camín (2009), “Un futuro para México”, *Nexos*, núm. 833, México, noviembre de 2009.
- Cordoba, José (2009), “Para gobernar México”, *Nexos*, núm. 834, México, diciembre de 2009.
- Hurtado, Javier (2001), *El sistema presidencial mexicano, evolución y perspectivas*, México, Fondo de Cultura Económica, Universidad de Guadalajara.
- Linz, Juan y Arturo Valenzuela (1997), *Las crisis del presidencialismo. Perspectivas comparada*, Madrid, Alianza.
- Mainwaring, Scott y Matthew Shugart (2002), *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Argentina, Paidós.
- Merino, Mauricio (2003), *La transición votada: crítica a la interpretación del cambio político en México*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Muñoz Ledo, Porfirio (comp.) (2004), *Comisión de Estudios para la Reforma del Estado, conclusiones y propuestas*, México, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Nohlen, Dieter y Mario Fernández (1991), *El presidencialismo renovado*, Caracas, Nueva Sociedad.
- Sartori, Giovanni (2001), *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados con el posfacio La Transición de México, ¿Hacia dónde? (Una agenda para la reforma)*, 2a. ed. México, Fondo de Cultura Económica.
- Valadés, Diego (2005), *El gobierno de gabinete*, México, Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- _____ (2007), *La parlamentarización de los sistemas presidenciales*, México, Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, El Colegio Nacional.
- Valenzuela, Arturo (1997), *El debate actual sobre el presidencialismo y el presidencialismo en América Latina*, México, Instituto Federal Electoral.