

# HACIA LA CONSTRUCCIÓN DEL NUEVO RÉGIMEN POLÍTICO DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO: GOBIERNO DE GABINETE

José Alberto AGUILAR IÑÁRRITU

SUMARIO: I. *Una rápida vista al contexto.* II. *¿Por dónde comenzar?*  
III. *Una propuesta de rumbo.* IV. *Síntesis de mi iniciativa de ley para  
crear un gobierno de gabinete.*

A lo largo de la historia podemos observar que la vigencia o la caducidad de un régimen político están marcadas por la relación entre su capacidad de inclusión social y su incapacidad excluyente, esa especie de entropía política que amenaza la vitalidad de su energía y condiciona el tiempo de su muerte.

Me es muy grato asistir a la convocatoria de esta prestigiada institución. Agradezco al doctor Diego Valadés su amable invitación para participar en este importante Congreso.

## I. UNA RÁPIDA VISTA AL CONTEXTO

Esta reflexión se ubica en el contexto histórico conformado por poco más de cuatro décadas de evolución de la denominada “Transición mexicana a la democracia”. Un proceso que se origina hacia finales de los años cincuenta, se agudiza durante los años sesenta y principios de los setenta. Un hecho político que se detona en la impermeabilidad inicial del “régimen de la Revolución”, ante la necesidad de renovar los cauces de participación pública y expresión política de la nueva diversidad social<sup>1</sup> y que luego se consolidaría a través de las sucesivas reformas político-electora-

<sup>1</sup> Una nueva composición social surgida con éxito de los esfuerzos modernizadores de la propia Revolución.

les incluyentes, propiciadas tanto por la presión de las oposiciones y de la sociedad como por la inteligencia reformista del propio régimen.

El diseño y la construcción de tres ruedas permitieron el conveniente desplazamiento de este proceso: la primera, fue el reconocimiento a la necesidad de fortalecer la pluralidad en el sistema de partidos y de privilegiar su carácter de organizaciones ciudadanas de interés público, —que no entes públicos—, sujetas al financiamiento del Estado; la segunda se constituye por la consecuente ampliación de las formas de representación legislativa estimulando la opción proporcional, y la tercera, fue la nueva normalidad de las urnas bajo parámetros de seguridad, para garantizar la confiabilidad del proceso electoral.<sup>2</sup>

Las dos ruedas iniciales fueron una respuesta ante la incapacidad de inclusión mostrada por el sistema, para aceptar tendencias políticas distintas al partido hegemónico como canales alternativos de expresión de la sociedad y, particularmente, ante las demandas de las nuevas clases sociales que la Revolución había creado; estas clases medias, hijas predilectas de la Revolución, que le imprimían al régimen una dinámica de diversidad para la que no estaba preparado o no quiso o no pudo estar preparado, y que lo obligaban a ampliar los cauces para permitir la inserción política de la diversidad. La tercera, relativa a la confiabilidad electoral, cerraba la pinza para consolidar la certidumbre del proceso de inclusión al asegurar que el voto contara y se contara.

Estas ruedas en su caminar dieron lugar al surgimiento de la alternancia, y con ello a la conclusión del carácter dominante “Antiguo Régimen”, aunque no de sus inercias objetivas y subjetivas, es decir, funcionales u operativas y de percepción social<sup>3</sup> y, con ello, a lo que podríamos llamar la

<sup>2</sup> Se comenzó con los diputados de partido para concluir con la representación proporcional en el sistema mixto que tenemos. Se crearon nuevas instituciones electorales hasta la última reforma, —*the last, but not the least*—, en agosto de 1996 que, a la luz de los nuevos referentes, debe ser afinada con una nueva reforma electoral. Entre otros aspectos se debe: regular precampañas, el monto del dinero privado y su origen, los tiempos de las campañas y la mayor concurrencia entre elecciones; lograr un mejor equilibrio entre la propensión mercadotécnica de las campañas y la imprescindible difusión de los contenidos, así como en la relación entre tiempos comerciales y tiempos públicos en medios electrónicos; y convertir a los debates en un derecho ciudadano obligatorio para los partidos y no, como es hoy, un derecho de los partidos sujeto a sus estrategias y tácticas electorales.

<sup>3</sup> Son reminiscencias del pasado; fantasmas pululan sobre el acontecer presente y futuro de México, y que alimentan su existencia de la tardanza o incapacidad de los lide-

consumación de la primera parte o primera fase de la “transición mexicana a la democracia”. Con la terminación de esta fase se abrirían las compuertas de nuestro devenir a uno de los más grandes desafíos de la actualidad: la inaplazable construcción del nuevo régimen político que requiere México, segunda y última fase de la tan traída y tan llevada “transición” y con ello, estar en condiciones de culminarla.

El advenimiento de la alternancia desmanteló la operatividad estructural de los antiguos mecanismos del sistema para resolver la cuestión del poder<sup>4</sup> y le cedió la estafeta a la regla democrática de la mayoría. En síntesis, con el fin del “Antiguo Régimen”, el cambio legó a las urnas la resolución del poder, antes determinado por la eficacia vertical del acuerdo cupular entre las fuerzas de la Revolución y soportado en las amplias bases del partido hegemónico. Sin embargo, las características de las nuevas instituciones mixtas de representación legislativa y la pluralidad de partidos que buscan, sin lograrlo *llenarle el ojo* a los mexicanos, dieron forma y color a la propensión del electorado de no otorgar a nadie la mayoría absoluta y tender a conformar tercios del voto total.<sup>5</sup>

Ningún partido logra acceder al 50% más uno de los sufragios, lo cual propicia, además de la integración de gobiernos divididos, —y, más aún, de gobiernos minoritarios—, que nadie pueda proclamar que su victoria en las urnas le otorgó el poder de gobernar a México solamente desde los postulados de su oferta particular a la nación.

Se pone en entredicho la eficacia de su gobierno en general y el cumplimiento de sus compromisos en particular. De ahí que desde la perspectiva del gobierno dividido en México, asegurar la gobernabilidad del país se configura en uno de los retos más importantes de nuestra joven democracia, además de los sociales y solidarios. Es muy difícil ser un gobierno eficaz estando en minoría, pero lo es mucho más en un sistema presidencial

razgos políticos actuales, para crear un nuevo estadio de relaciones políticas, un nuevo régimen para gobernar un México distinto y comprueban que un político, un partido o la política misma, son tan modernos como sus fantasmas.

<sup>4</sup> Aunque no el peso de su corriente política en la gobernabilidad nacional, vigente con sucesivos ajustes desde 1929, *versus* la insuficiente fortaleza de las demás fuerzas políticas organizadas, hasta ahora limitadas en sus estructuras de movilización, en su extrema localización regional y en sus públicos puntuales.

<sup>5</sup> Una tendencia que, desde nuestra perspectiva, debe ser calificada de estructural, no de coyuntural, como proponen los análisis subjetivistas que reducen la ineficacia en la gobernabilidad, sólo a la incapacidad de los actores en turno.

que necesita de mayorías absolutas y de contar con no más de dos partidos para operar correctamente.

Superar ese reto depende en buena medida de armonizar la no resuelta ecuación régimen presidencial-multipartidismo, cuestión que no puede depender sólo de la buena voluntad de los agentes políticos. El sistema presidencial no es proclive a los acuerdos entre adversarios, sino que está fundado sobre la regla del que gana, gana todo, y el que pierde, pierde todo, y de ahí emana la racionalidad que nutre la conducta política de los actores que, cuando son triunfadores, niegan los reflectores al derrotado, y cuando pierden sólo les queda propiciar el desgaste del triunfador para provocar la alternancia. En fin, un régimen fundado en dos legitimidades que surgen del voto:<sup>6</sup> el Ejecutivo y el Legislativo, y que puede asegurar la distribución o separación en el ejercicio del poder, pero no la colaboración entre poderes.

Es claro que ante la debilidad del sistema de partidos no es viable ensayar fórmulas parlamentarias, ni tampoco existe una cultura al respecto, pero también es cierto que el régimen presidencial no puede funcionar, de hecho nunca ha funcionado, de manera ortodoxa en México. No lo hacía en el “Antiguo Régimen” *presidencialista*, no lo puede hacer ahora en la democracia, frente a nuestra realidad pluripartidista de múltiples minorías activas.

Necesitamos construir un régimen presidencial funcional a los requerimientos de la democracia mexicana. Un sistema presidencial dotado de nuevas formas políticas, culturales y jurídicas para estimular la formación de esas nuevas mayorías que necesitamos y que sólo podrán nacer de alcanzar un pacto mayoritario de minorías activas. Un pacto que sólo se puede lograr por medio de la concertación política, es decir, de la construcción política de los acuerdos una vez terminado el proceso electoral, para propiciar la conformación de las mayorías absolutas que nuestra actual realidad política exige y que no puede producir en las urnas. Es decir, alentar la génesis de nuevas mayorías que soporten la definición de un rumbo cierto para la nación y faciliten la eficacia del gobierno en turno para brindarnos una democracia de resultados.<sup>7</sup>

<sup>6</sup> Además de la legitimidad de la elección indirecta de donde se conforma el Poder Judicial.

<sup>7</sup> Un sistema capaz de demostrar a la ciudadanía que la democracia mexicana puede brindarle no sólo libertad, sino también justicia, certeza, seguridad, prosperidad y equidad.

Una democracia que revierta el debilitamiento del Estado<sup>8</sup> y fortalezca su función frente a las amenazas procedentes de la creciente consolidación de poderes fácticos, legales e ilegales, y de los peligros de balcanización regional y partidaria del poder nacional, que se vislumbran. Hay que sepultar lo muerto con el nacimiento del nuevo régimen político, para frenar así la descomposición inercial y persistente que obstaculiza arribar a la eficacia democrática. Si no lo hacemos, no podremos tampoco mejorar nuestra posición en la arquitectura global en consolidación.<sup>9</sup>

En síntesis, hemos dejado de crear política y por tanto instituciones, tenemos actores políticos, partidos, elecciones y procesos de gobierno, anclados en el siglo pasado que contemplan al México del siglo XXI por el espejo retrovisor y básicamente bajo el tamiz de sus intereses particulares o de grupo. No se puede seguir gobernando al país con las ruinas del “Antiguo Régimen”. Nos urge contar con esquemas que permitan aglutinar las fuerzas políticas minoritarias, para superar ese estatus y fortalecer a la República.

Es verdad que infortunadamente estamos ante la última elección del siglo pasado, pero no es menos cierto que estamos urgidos de tener el primer gobierno del siglo XXI; si fracasamos en ese lance, se puede perder el control del país. Esta es una dura verdad que se oculta bajo las toneladas de la frívola mercadotecnia de los epítetos, que domina nuestros procesos electorales.

## II. ¿POR DÓNDE COMENZAR?

En el contexto de lo anterior, es claro que una vez concluido el proceso electoral, el nuevo gobierno, para poder gobernar con la fuerza requerida, tendrá que surgir de una convocatoria amplia y plural que asuma los proyectos de nación de las oposiciones no sólo como característica esencial de

<sup>8</sup> Un debilitamiento constante del Estado mexicano a lo largo de las últimas dos décadas, propiciado por el persistente reduccionismo neoliberal que no acepta que el Estado no es ni chico, ni grande, porque es imprescindible y su misión es ser eficaz. Un debilitamiento que se agudiza al morir el “Antiguo Régimen” y sobre todo quedar sepultado y favorecer la tardanza en constituir un régimen moderno que le restituya a la República la fortaleza necesaria para gestionar los retos de la democracia en un contexto de globalización.

<sup>9</sup> En el mundo global, el acontecer político interno está cada vez más impactado por el externo y asegurar la vigencia contemporánea de la nación, exige garantizar la fortaleza del Estado.

la diversidad de la democracia, sino como la materia prima necesaria para arribar a los acuerdos que permitan definir un proyecto de nación compartido, fundado en verdades mayoritariamente aceptadas.

Más aún: el próximo presidente debe comprender que el Poder Legislativo es su consejo de administración, donde reside el mando de la diversidad con un sentido cada vez más dominante, y que su función como Poder Ejecutivo se resume en cuatro tareas de la mayor importancia: convocar, conciliar, pactar y finalmente coordinar la realización de las acciones programáticas, derivadas de los acuerdos.

De esa manera podrá ser eficaz y responsable ante los desafíos presentes para evitar al país la frustrante parálisis existente, el desgastante *zigzag* en el rumbo o las ocurrencias y los intereses parciales o de grupo como fuentes para la toma de decisiones.<sup>10</sup>

Las preguntas son: ¿por dónde comenzar?, ¿quién hará esa convocatoria?, ¿el triunfador de la contienda?, ¿los actores políticos que hoy disputan el poder, al tomar conciencia de su debilidad estructural?, ¿los partidos políticos?, o ¿tal vez de nuevo la propia sociedad? No lo sabemos realmente, pero es innegable que proponerlo implica asumir un verdadero compromiso con el cambio, con la refundación política de México, y realizarlo significaría la victoria de todos quienes han proclamado la reforma del poder,<sup>11</sup> hasta ahora pospuesta, cuando no en franca retirada de las conciencias políticas que debieran abanderarla.

Sin embargo, hay que reconocer que el escenario nacional del cambio está marcado por el debate protagonizado por dos grandes grupos políticos que permean todos los partidos y en general todo el ámbito de lo público: los conservadores y los transformadores.<sup>12</sup> Los primeros están mejor posicio-

<sup>10</sup> La gobernabilidad es también la capacidad institucional para absorber las tensiones provocadas por el movimiento cotidiano de la sociedad; por ello, en el contexto de la “transición a la democracia”, el principal peligro para la gobernabilidad de un sistema radica en su grado de incapacidad para acercar la voluntad de un diverso número de actores que pueden imponer su veto en una amplia gama de asuntos vinculados al ejercicio de gobierno. Entre mayor sea este y mayor la distancia ideológica entre ellos y menor la posibilidad de acercarlos, es también menor la probabilidad de producir leyes significativas y políticas eficaces.

<sup>11</sup> Propuesta precisada por Luis Donaldo Colosio, que sigue pendiente de resolución.

<sup>12</sup> Los conservadores ven al nuevo siglo con ojos del siglo pasado (o antes) para dejarlo todo igual o, lo que es lo mismo, darle la vuelta en sentido inverso a las *manecillas del reloj de la historia* y, los transformadores son aquellos que aceptan correr el riesgo de equivocarse al proponer nuevas soluciones para nuevos problemas, pero que sin duda

nados que los segundos en la toma de decisiones del poder, lo cual exige modificar esa correlación de fuerzas en favor de la reforma para poder avanzar.

Hacerlo desde los partidos políticos es el camino más sólido, pero también el más largo, está directamente correlacionado con el éxito de la muy lenta y continuamente obstaculizada democratización interna de los institutos políticos y su reconversión mixta en partidos de causas, además de ideológicos que, entre retrocesos, avanza con enorme lentitud y no hay mucho tiempo, tenemos la crítica conformación de la nueva gobernabilidad a la *vuelta de la esquina*. Tampoco podemos confiar en la acción del Poder Legislativo, también controlado por el conservadurismo partidista, en medio de la creciente presión de los poderes fácticos. Por ello pareciera que, en nuestras condiciones, el ámbito de la opinión pública es el camino más libre para poderlo lograr, aunque a la larga el menos sólido, y por eso habrá que otorgarle solamente un papel detonador.

Por otro lado, el conjunto de reflexiones y propuestas constitucionales que acostumbramos denominar *reforma del Estado* para apuntar la integralidad del cambio, aparece como un concepto útil para insistir en el carácter estructural de las nuevas fórmulas que requerimos, pero muy complejo para definir práctica y programáticamente el quehacer político y legislativo actual.

En realidad valdría más la pena concentrarse en discutir temas relativos a la construcción del nuevo régimen político o impulsar la reforma del gobierno. La circunstancia que rodea el nacimiento del nuevo gobierno, expresada en la introducción, subraya que la *litis social* de la actual elección presidencial es claramente la eficacia con énfasis en la gobernabilidad. Sin embargo, es común observar que cada vez que se aborda el tema de la gobernabilidad, aparecen múltiples propuestas que sugieren realizar un cúmulo de tareas, pensadas desde la integralidad de la reforma del Estado, como requisitos que se suponen indispensables para poder lograrla. No obstante su prolijidad, la cantidad y complejidad de todas estas propuestas, en su mayoría conceptualmente correctas, normalmente camina en el sentido inverso de su aplicación práctica.<sup>13</sup>

acertarán más que quienes renuncian al cambio, porque ellos ya están de principio equivocados.

<sup>13</sup> Con frecuencia se tiende a olvidar que la política es el arte de lo posible, y las recientes experiencias del trabajo legislativo así lo comprueban, particularmente respecto de las iniciativas en materia constitucional. Hay una relación directamente proporcional entre la concreción o especificidad de los asuntos y la disminución de las resistencias, lo cual facilita alcanzar los consensos necesarios para su aprobación. De ahí que normal-

A esta altura, debemos recordar que transitamos del país cerrado que privilegiaba su homogeneidad, al país abierto que trata de organizarse en la heterogeneidad. Por ello, el punto más conflictivo de este proceso es definir y poner en práctica un proyecto ordenado de nación que cuente con el apoyo de la mayoría política y pueda entonces con certeza, orientar el rumbo de la nación. Ésta es una demanda que hay que hacer desde ahora, antes de que concluya la jornada electoral y reiterarla después de la misma.

Para encontrar una salida consistente a este problema, necesitamos comenzar por reconocernos en la diversidad de la democracia y asumir que nadie puede considerar que su proyecto de nación es viable si no ha logrado pasar el tamiz de los consensos mayoritarios y que hay tantos proyectos de nación, como la pluralidad sea capaz de concebir y organizar.

Además, se debe asumir que en un régimen donde nadie puede colocar desde las urnas su proyecto, *como el proyecto de la nación*, se requiere hacer mucha política constructiva y transitar por nuevas alianzas diversas y nuevos pactos, para lograr *acuerdos mayoritarios entre minorías activas*,<sup>14</sup> capaces de conformar *un proyecto de nación compartido* y por tanto, desde un punto de vista operativo y viable.

Para lograrlo es necesario concentrar los esfuerzos en incorporar en la práctica política nuevos métodos y formas de colaboración entre partidos adversarios y entre los poderes del Estado y reflejarlos, de manera impositergable, en nuestro texto constitucional.<sup>15</sup> Es decir, se necesita encontrar e incorporar aquellas reglas y fórmulas que faciliten, incluso impulsen la consolidación de frentes políticos amplios o bloques, que se conviertan en la simiente de nuevas mayorías.

Una fórmula que sin anular partidos acerque posiciones y asegure la diferenciación ideológica partidista y de causas ciudadanas, pero responda con eficacia a los retos visibles del país.<sup>16</sup> Se trata de generar en el seno de nuestra naciente democracia la cultura de la alianza táctica y estratégica

mente la estrategia legislativa más adecuada sea concentrar la mayor energía política posible en identificar y negociar aquellos temas capaces de detonar transformaciones estructurales en cadena, más que intentar modificaciones integrales de entrada.

<sup>14</sup> Porque así, en forma de múltiples minorías activas, se expresa la riqueza de nuestra diversidad política.

<sup>15</sup> Construir un método de modernización democrática del sistema político que sustituya a las viejas formas autoritarias de modernización que por fortuna ya no funcionan.

<sup>16</sup> Pierde sentido cualquier intento político de unanimidad o uniformidad. Se trata de tender puentes entre partidos políticos, no de unificar sus plataformas. La idea de suscribir un acuerdo en lo fundamental lleva implícito lo primero y no lo segundo.



de los partidos. Por ello se hace necesario convocar el nacimiento de esa cultura desde sociedad, y convertirla, una vez más, desde el ámbito de la opinión pública, en una demanda ciudadana obligatoria para cualquier fuerza que pretenda el ejercicio del poder desde el gobierno.

Es decir, se trata de incorporar la capacidad política de formar gobierno, como una parte sensible de toda oferta electoral y operativa que los votantes exijan a todo aspirante al Ejecutivo, para asegurar que gobernará en mayoría, incluso que propicie la creación de instrumentos constitucionales que la faciliten. A nuestro juicio, éstos serían los elementos y el enfoque que podrían proponerse a la opinión pública para construir la agenda de gobernabilidad que requiere la *democracia de resultados* que queremos.

El primer punto, exigirle a quien resulte triunfador de la contienda del 2 de julio que, desde el día 3 de julio —si antes no lo hizo—, establezca cómo va a conformar, a partir de sus números electorales, una mayoría de al menos el 50% más uno para soportar sobre ella la formación y el ejercicio de su gobierno y se comprometa públicamente a lograrlo para merecer la confianza ciudadana en el cumplimiento de su oferta.

El segundo punto es, evidentemente, el imperativo de constituir nuevas mayorías por la acción de la política, y así superar las restricciones estructurales del voto en México, para lo cual deberá declarar el signo de su gobierno, a partir de exponer el sentido de sus alianzas. El tercer punto es definir a las políticas públicas como la *moneda de cambio* o la materia sobre la cual habrá que trabajar los acuerdos y los pactos para conformar esas nuevas mayorías y establecer las líneas básicas sobre las que habrá de plantearse la negociación.

Si las políticas públicas no se constituyen en el eje de la negociación, ninguna voluntad, ninguna convocatoria, ninguna capacidad política tendrá dónde asentarse. En consecuencia, hay que construir los mecanismos políticos, jurídicos y culturales que alienten un proceso de este tipo.

Necesitamos que el presidente electo, al día siguiente de la elección, al conocer los números finales y quien lo va a acompañar en el proceso de gobierno desde el Legislativo, se proponga sentarse con estos representantes, para comenzar a discutir las políticas públicas: ¿qué vamos a hacer en materia de vivienda, salud, educación, cultura, medio ambiente, economía, campo, relaciones exteriores, seguridad pública, seguridad nacional, entre otras? En síntesis, ¿cómo vamos a diseñar el nuevo gobierno?

Evidentemente, estas acciones deben hacerse desde la política pura; sin embargo, desafortunadamente, previo al proceso electoral, hasta ahora no

se han podido realizar las reformas constitucionales necesarias para contar con nuevas reglas, pero el compromiso debe ampliarse a realizar las transformaciones fundamentales en nuestro régimen político a nivel constitucional, para adecuar el régimen presidencial a nuestra realidad democrática. Ese compromiso, junto con la obligatoriedad política de construir un gobierno de mayoría, —50% más uno—, deben constituir demandas impostergables de la sociedad ante todos los aspirantes a ocupar la silla presidencial.

### III. UNA PROPUESTA DE RUMBO

En el apartado anterior se trató de la estrategia de impulsar *reformas implorivas*, aquellas que generan un proceso de reformas en cascada, exactamente igual que cuando se renueva una zona urbana al derrumbar por implosión uno o dos edificios fundamentales; no se explota toda la zona urbana, pero ésta, sin duda, se va a transformar. En este tipo de reformas se ubica la propuesta de crear en México un régimen presidencial con gobierno de gabinete.

Es claro que el ámbito por excelencia para convocar a la formación de consensos es el Poder Legislativo,<sup>17</sup> y también lo es que, del éxito operativo que tenga ese esfuerzo depende en buena medida la consolidación de la gobernabilidad democrática. De ahí que el espíritu de esta propuesta sea incorporar, en las tareas del Ejecutivo, las características de la diversidad legislativa y estimular la formación de mayorías como base de su eficacia, sin por ello disminuir la capacidad de la Presidencia de la República y, por lo contrario, exaltar en su titular las atribuciones propias del jefe de Estado, disminuyendo las tensiones más cotidianas que brotan de la jefatura del gobierno.

Esta proposición no es nueva, ya que conceptualmente ha sido desarrollada y avalada en diversos foros por los prestigiados académicos y juristas

<sup>17</sup> Se necesita un Poder Legislativo fuerte y moderno, capaz de aportar al sistema presidencial las mejores prácticas parlamentarias de gobierno. Sin duda es necesario modernizarlo, establecer nuevas reglas que impulsen su trabajo, la calidad de sus debates y de sus productos y una eficiente organización, estructura y funcionamiento interno. La llave para lograrlo es reconocer su paridad interna y privilegiar la horizontalidad en la conducción de los trabajos en comisiones incluso muchas veces en decisiones. Asumir cabalmente que cada legislador es una opinión, un voto y un pilar de la representación popular y del pacto federal.

y doctores Jorge Carpizo Mcgregor y Diego Valadés Ríos, además de haber nutrido varias iniciativas de ley en el Congreso de la Unión, entre las que se encuentran las siguientes que, en el marco de una representativa pluralidad, guardan grandes similitudes:

Es el caso de las iniciativas presentadas por los senadores Jesús Ortega Martínez,<sup>18</sup> y Raymundo Cárdenas Hernández, los dos del Grupo Parlamentario del PRD,<sup>19</sup> y del hoy gobernador Fidel Herrera Beltrán, entonces senador del Grupo Parlamentario del PRI,<sup>20</sup> así como de las iniciativas presentadas por los diputados René Arce Islas, de Grupo Parlamentario del PRD<sup>21</sup> y José Alberto Aguilar Iñárritu, del Grupo Parlamentario del PRI.<sup>22</sup>

Adicionalmente, el 7 de septiembre de 2005 se llevó a cabo en la Cámara de Diputados, un foro denominado “Hacia la Construcción del Nuevo Régimen Político de la Democracia en México: Gobierno de Gabinete”, organizado por la Comisión Especial para la Reforma del Estado de la Cámara de Diputados, junto con el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y TV Azteca”. Este foro contó con la participación de más de treinta expositores, entre ellos, destacados académicos, investigadores del propio Instituto, comentaristas de dicha televisora, diputados federales y locales, senadores, funcionarios públicos, presidentes municipales y un gobernador constitucional.

El consenso generalizado de los participantes fue insistir en la urgencia de legislar a la brevedad la incorporación de la figura del jefe de gabinete a nuestro sistema político, en virtud de que éste podrá facilitar la formación de acuerdos, la consolidación de nuevas mayorías y la ejecución de programas actuales de gobierno. De igual forma, se señaló que un gobierno de gabinete puede enfrentar de mejor manera los desafíos actuales como parte de un modelo diferente de administración pública.<sup>23</sup>

Desafortunadamente, volvió a triunfar el conservadurismo actuante a lo largo de la LIX Legislatura, y ninguna de las iniciativas existente pudo ver la luz. Ahí quedan como testimonio, en espera de una correlación de fuer-

<sup>18</sup> *Gaceta Parlamentaria* núm. 31, 3 de agosto de 2005, Legislatura LIX, año 2.

<sup>19</sup> *Gaceta Parlamentaria* núm. 13, 30 de julio de 2003, Legislatura LVIII, año 3.

<sup>20</sup> *Gaceta Parlamentaria*, 12 de marzo de 2003, Legislatura LVIII, año 3.

<sup>21</sup> *Gaceta Parlamentaria*, núm. 1610-I, del 21 de octubre de 2004. (815) Legislatura LIX, año 2.

<sup>22</sup> *Gaceta Parlamentaria*, núm. 1735-II, 19 de abril de 2005, Legislatura LIX, año 2 (véase síntesis al final).

<sup>23</sup> Consultar el DVD del evento en la Biblioteca de la Cámara de Diputados y en los archivos de la Comisión Especial para la Reforma del Estado de la propia Cámara.

zas más favorable al cambio. Sin embargo, sigue siendo una alternativa viable con un amplio y creciente grado de consenso, que amerita realizar un esfuerzo adicional en la siguiente legislatura, en forma paralela a la consolidación política del bloque mayoritario y contando con el compromiso convencido del nuevo Ejecutivo Federal, para modificar en ese sentido nuestra Constitución.

El gobierno de gabinete es una propuesta intermedia entre el régimen presidencial con que contamos y un régimen semipresidencial con primer ministro,<sup>24</sup> y desde luego, también es distinto a una propuesta semiparlamentaria o parlamentaria. Es una reforma de corte gradualista, que parte de las condiciones materiales de nuestro país y mantiene el carácter de jefe del Estado y jefe del gobierno en el titular del Ejecutivo, pero incorpora una pieza clave denominada: jefe de gabinete. El titular de este encargo es una persona que surge de la voluntad presidencial, quien lo propone al Legislativo para que en su caso lo ratifiquen mediante una elección de mayoría absoluta —hay discusiones sobre si debe ser sólo la Cámara de Senadores o la de Diputados o ambas, quienes elijan al jefe de Gabinete, no tiene caso entrar en ese punto por el momento—.

Su creación mantendría el conveniente equilibrio de pesos y de contrapesos del sistema, pero también tendría la virtud de sumar una mayoría legislativa con el Ejecutivo en las tareas de gobernar a la nación. Entre sus obligaciones destacan: garantizar la permanencia y operatividad de la coalición legislativa mayoritaria constituida por la acción del presidente y asegurar el buen desempeño del programa-presupuesto anual, a partir de coordinar la acción del gabinete y mantener una buena interlocución con la mayoría legislativa.<sup>25</sup>

La doble legitimidad del voto directo, —elección del Ejecutivo y del Legislativo—, propia del sistema presidencial, se funde favorablemente en esta elección indirecta del jefe de gabinete. Por esa virtud, este tendría un mejor control de las tareas de gobierno, al constituir un responsable de pe-

<sup>24</sup> Propio del modelo francés.

<sup>25</sup> Hay quienes plantean que al no tener un carácter de primer ministro o jefe de gobierno, esta figura sería ineficaz para coordinar al gabinete, debido a que cada uno de sus miembros, al igual que él, habrían sido nombrados por el presidente, lo cual dejaría sólo a sus capacidades personales realizar la posibilidad de convertirse en el “primero entre los pares”. Me parece que quienes así opinan no han dimensionado la fuerza política que se deriva de controlar el presupuesto de cada uno de los despachos del Poder Ejecutivo y de controlarlo contando con el apoyo del legislativo.

so del programa presupuesto anual. Eso le permitiría estar en condiciones de garantizar el cumplimiento de los compromisos establecidos en la negociación previa de políticas públicas, para asegurar la eficacia cotidiana de la administración pública. Así se podría evitar la enorme incapacidad en la concreción de proyectos que hemos observado en los últimos años.

Asimismo, esta figura permitiría tener informado en forma permanente al Congreso de la Unión sobre el estado que guardan los asuntos de la nación y no sólo anualmente con cada informe de gobierno, mismo que, en su formato actual, ha perdido toda utilidad y sentido. Por su carácter de electo por el Legislativo, el jefe de gabinete contaría con la atribución de sentarse en las Cámaras y tener voz, aunque no voto, y sería el responsable de explicar las decisiones del gobierno y así mantener, ampliar e instrumentar los acuerdos del Ejecutivo con el Legislativo.<sup>26</sup>

Esta figura nos redondearía un nuevo diseño de gobernabilidad basado en la prioridad de conformar nuevas mayorías, sería una primera transformación importante en la creación del nuevo régimen político o forma de gobierno. El gobierno de gabinete, como su nombre lo indica, permite al presidente, además de incorporar la figura de jefe de gabinete como puente entre el Ejecutivo y el Legislativo, ejercer su atribución de nominar a los responsables de las distintas carteras o titulares de despacho, a partir de los perfiles que se definen en la negociación de las distintas políticas públicas, llevada a cabo con la finalidad de generar las alianzas necesarias para formar el bloque mayoritario que soportará a su gobierno. De esta manera, el mando de cada secretaría y los subsecuentes a primer nivel, responderían a verdaderas acciones de Estado, ajenas a cualquier sospecha de complicidad de grupo u ocurrencia.<sup>27</sup>

Sería la traducción en la práctica administrativa de los acuerdos políticos logrados con las oposiciones para construir un proyecto de nación compartido por la mayoría. Desde luego que la convicción y la habilidad política del presidente en turno son aspectos claves para lograr el éxito de un gobierno, pero las condiciones estructurales emanadas de la Constitu-

<sup>26</sup> Anteriormente ya tuvimos funciones parecidas a las de la Jefatura de Gabinete en el papel que desempeñaba la Secretaría de Programación y Presupuesto a finales del *Antiguo Régimen*, donde llegó a tener mucho poder. En este caso también lo tendría, pero acotado democráticamente por el Congreso de la Unión.

<sup>27</sup> No más "Head Hunters", compadrazgos o amigos para definir los encargos políticos en el gabinete.

ción se convierten en determinantes; de ahí la importancia de cambiar las reglas.

Por otro lado, de acuerdo con la estrategia de propiciar reformas en *cas-cada*, esta propuesta definiría y haría viables muchas otras; por ejemplo, la necesidad de resolver favorablemente la muy larga discusión sobre la reelección de legisladores, al menos de diputados por el periodo inmediato posterior. Sería un despropósito que por mandato de ley a los tres años se rompiera el bloque gobernante, sin que mediara la opinión de la sociedad. De esta manera se incorporaría estructuralmente la reelección de legisladores, a la que se han opuesto muchas voces esgrimiendo el argumento de que por sí sola constituiría una reforma desarticulada o ajena a la naturaleza del marco normativo vigente.

Esta reforma implicaría también transformaciones crecientes y profundas en el sistema de partidos, la mayoría de ellos nacidos en el siglo pasado, durante el Antiguo Régimen, y cuya modernización, básicamente democratización, sigue siendo una prioridad no alcanzada en la agenda para construcción del régimen político de la democracia. La formación de bloques programáticos mayoritarios constituiría, sin duda, la cimiento de nuevos partidos políticos, más conscientes de su carácter de parte y no de todo, mejor diferenciados, más orientados a representar causas ciudadanas y mejor consolidados en la cultura de las alianzas.

Se evitaría también caer en las propuestas formalistas o subjetivistas para la formación de nuevas mayorías y menos aún aquellas que le quieren dar vuelta inversa a las manecillas del reloj. Entre las primeras destacan las propuestas de incorporar la segunda vuelta o modificar la cláusula de gobernabilidad legislativa; entre las segundas, el socorrido expediente de cuidar que las posiciones las ocupen los mejores hombres y mujeres, y entre las terceras, acabar con el sistema mixto de representación legislativa. Todas olvidan que, en cuestiones de reforma de régimen político, una cosa es propiciar reformas detonadoras y otra disponer la incorporación de piezas sueltas.

La *segunda vuelta* funciona muy bien en Francia, como parte integral de un arreglo político electoral donde los tiempos de la elección legislativa están condicionados por el resultado de la elección presidencial, así como por el nombramiento previo del primer ministro que, si bien puede ser rechazada por el Congreso, la propia hipótesis normativa se compensa en la atribución del presidente para disolver la legislatura por una sola vez. Normalmente, la mayoría generada por la elección prefigura la ratificación del

primer ministro, lo cual tampoco es infalible, y de ahí los famosos fenómenos de la cohabitación.

Cuando la segunda vuelta se propone de manera aislada, con el fin de lograr mayorías aritméticas y no políticas, esta opción tiende a fracasar,<sup>28</sup> porque si al final la elección se limita a dos candidaturas, aritméticamente alguien va a tener una proporción mayor, lo cual no significa que políticamente se haya logrado generar una sólida mayoría gobernante, como la resulta de la construcción de acuerdos en políticas públicas.

La propuesta de modificar la cláusula de gobernabilidad, aunque de corte más burocrático, también constituye una opción para crear mayorías aritméticas y formales en la Cámara de Diputados, y no elimina la necesidad de negociar con las oposiciones. No es viable considerar que cualquier oposición va a acceder a otorgarle la mayoría aritmética al triunfador sin recibir nada a cambio, y tampoco es viable realizar ninguna modificación en forma previa al proceso electoral, como se ha podido observar, porque nadie puede apoyar una moción de ese tipo, sin saber si va a ser el ganador o perdedor.

Respecto de la recomendación moral, prudente y sabia, de asegurar que siempre lleguen los mejores a los cargos públicos, no me tomaré mucho tiempo para argumentar en contra, porque la democracia se encarga siempre de enseñarnos que es un sistema tendiente a garantizar la integridad de la decisión de la mayoría, más formal o más integral, pero, en todo caso, no hay evidencia de que el veredicto de la mayoría certifique también que se eligió el mejor perfil como una verdad absoluta por todos reconocida, y que sus decisiones y equipo responderán a esa misma aseveración. Por tanto, nos seguimos pronunciado por otorgar la mayor sabiduría posible a la ley, para compensar los avatares de la fenomenología humana.

Por último, estoy en desacuerdo con las propuestas que buscan revertir la fórmula mixta de representación que han permitido la estabilidad y la inclusión democrática que disfrutamos, incluso mi posición es ir más adelante, porque no hemos completado esas reformas para que los partidos se consoliden como expresiones legítimas de la diversidad. Debemos evitar el transfuismo electorero y establecer candidaturas comunes para evitar que se desvirtúen las legítimas alianzas partidarias y legislar también para que esas coaliciones no terminen con el proceso electoral, sino que trasladen sus compromisos de proyecto en el nuevo gobierno.

28 Véase la experiencia argentina.

#### IV. SÍNTESIS DE MI INICIATIVA DE LEY PARA CREAR UN GOBIERNO DE GABINETE<sup>29</sup>

- El presidente de la República mantendrá su carácter de jefe de Estado y jefe de gobierno y el jefe de gabinete será responsable de garantizar la correcta operación del gobierno y de mantener los acuerdos con el Legislativo.
- Las políticas de relaciones exteriores, de hacienda, de fuerzas armadas y de seguridad nacional, serán responsabilidad exclusiva del presidente de la República.
- El jefe de gabinete será nombrado por el presidente de la República y estará sujeto a la ratificación de la Cámara de Diputados con el voto de la mayoría absoluta —50% más uno— de los miembros presentes en la sesión. Asimismo, el presidente podrá removerlo libremente.
- El jefe de gabinete estará sujeto al régimen de responsabilidades establecido en el título Cuarto de la Constitución federal.
- El Senado de la República tendrá la facultad de ratificar el nombramiento que el presidente de la República haga del titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- El presidente de la República someterá a la Cámara de Diputados la ratificación del jefe de gabinete dentro de un plazo de diez días naturales a partir de su toma de posesión o de que se produzca la vacante en el cargo. Si la Cámara no resolviera en un plazo de diez días naturales, el nombramiento se tendrá por ratificado. Asimismo, la Cámara de Diputados podrá rechazar hasta dos veces la propuesta del presidente de la República. En este caso, ocupará el cargo la persona que designe el presidente en su tercera y última propuesta.
- El Congreso de la Unión podrá censurar al jefe de gabinete. La moción deberá ser presentada cuando menos por la mitad de los miembros de alguna de las cámaras y aprobada por el voto de las dos terceras partes de los diputados y senadores presentes en sus respectivas cámaras. No se podrá presentar más de una moción de censura al año en cada Cámara. Las causas o motivos

<sup>29</sup> Los elementos fundamentales de la iniciativa que presenté en la Cámara de Diputados el 19 de abril de 2005.



que darán lugar a la moción de censura y el procedimiento que deberá seguirse quedará regulado en la Ley Reglamentaria de la Fracción II del Artículo 73 de la Constitución General de la República, que, de acuerdo con el artículo tercero transitorio del proyecto de decreto, deberá expedirse en un plazo no mayor de 180 días naturales, contados a partir de la fecha de la vigencia del citado decreto (1o. de diciembre de 2006).

- Para ser jefe de gabinete se precisan los mismos requisitos necesarios para ser secretario de Estado; es decir, ser ciudadano mexicano por nacimiento, estar en ejercicio de sus derechos y tener treinta años cumplidos. No ser jefe de gabinete, secretario o subsecretario de Estado, jefe o secretario general de departamento administrativo, procurador general de la República, a menos de que se separe de su puesto dos años antes del día de la elección y seis meses antes en el caso de ser gobernador de algún estado.

Las facultades y obligaciones previstas para el jefe de gabinete son:

- Preparar y convocar las sesiones del gabinete.
- Presidir las sesiones del gabinete, en los casos de ausencia del presidente de la República.
- Coordinar las actividades de las secretarías de Estado, departamentos administrativos y entidades paraestatales e informar al presidente.
- Conducir las relaciones del gobierno federal con el Poder Legislativo Federal.
- Tramitar los nombramientos que otorgue el presidente.
- Asistir a las sesiones del Congreso al menos una vez por mes, alternativamente a cada una de sus Cámaras y en sus recesos a la Comisión Permanente, para informar de la marcha del gobierno, y en su caso, responder preguntas y atender interpelaciones, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 93, párrafo segundo, es decir, cuando rinda cuentas ante el Congreso y cuando sea citado por cualquiera de las Cámaras para tratar algún asunto en particular.
- Intervenir sin voto en las sesiones del Congreso cuando lo considere oportuno.

- Elaborar la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y presentarlos ante la Cámara de Diputados.
- Las que le delegue el presidente, sin contravenir lo dispuesto por la Constitución, los tratados internacionales y las leyes, y las demás que esta Constitución y las leyes establezcan.
- Adicionalmente, de igual manera que a los secretarios de Estado o jefes de departamento administrativo, se le otorga al jefe de gabinete la facultad de refrendar todos los reglamentos, decretos, acuerdos y ordenes del presidente, y sin este requisito no serán obedecidos.
- Conocer y opinar sobre la iniciativa de la Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.
- Analizar, discutir y definir las políticas públicas del gobierno federal.
- Conocer y opinar sobre los proyectos de reglamento.
- Conocer y discutir las iniciativas de ley que el presidente considere presentar al Congreso, y las observaciones a los proyectos de ley o decreto que éste le remita.
- Conocer los tratados que el presidente se proponga celebrar.
- Opinar acerca de la intervención del Ejecutivo en la operación de las entidades paraestatales, y las demás que esta Constitución y las leyes establezcan.