

¿ESTAMOS PREPARADOS PARA UN CAMBIO DE SISTEMA?

José Luis REYNA

En los últimos días se han escuchado diversas propuestas para cambiar el modelo político. No se ha considerado, en ninguna de ellas, que el modelo falla porque su clase política es ineficiente.

El sistema político mexicano fue diseñado de manera piramidal: la Presidencia en la cúspide y el resto del cuerpo social debajo de ella. La experiencia demuestra que, desde la fundación del partido de Estado, el sistema funcionó: se definieron las reglas de la sucesión, se logró una estabilidad política prolongada y el conflicto social se procesó, las más de las veces, dentro de los linderos, y bajo las reglas del propio sistema. Los costos, empero fueron altos: una “ciudadana” subordinada, manipulación electoral exagerada, inexistencia funcional de los Poderes de la Unión, etcétera. Hace 4 años la alternancia de partidos en el poder tuvo lugar. El sistema político lo resintió: la pluralidad política se acentuó y desbordó a la trama institucional establecida. Tal vez el fenómeno que guarda una asociación más fuerte con la alternancia es la parálisis política. El sistema, con más actores de los que estaban previstos se neutralizó y, ante ello, se ha escuchado, en particular durante la última semana, la urgencia de modificar el sistema prevaleciente. Tal vez haya exageración en lo que se dice, lo que no impide una revisión mínima al respecto.

El secretario de Gobernación afirmó hace unos días “que existe un pleno consenso sobre el agotamiento del sistema presidencial”. Dado que la contradicción es la característica que distingue a este régimen, el presidente Fox, el mismo día (y tal vez a la misma hora) “recomendó prudencia a quienes plantean modificar el modelo político: ideas hechas al vapor”. En efecto, transitar de un sistema presidencialista a otro, parlamentario o de otro tipo, implica enmiendas constitucionales, acuerdos políticos y una red de instituciones nuevas que puedan soportar las tensiones que implicaría ese tránsito. Supondría, además, una cultura políti-

ca renovada, donde la confianza fuera un vínculo, aun en la discrepancia. Por el contrario, la desconfianza es un elemento arraigado en nuestra cultura y representa uno de los escollos más complejos para la innovación institucional y el acuerdo político.

La propuesta del secretario de Gobernación es crear una jefatura de gabinete. Su titular tendría que ser confirmado por el Congreso. La historia política de este país, empero, señala que el jefe del gabinete es precisamente el titular de Gobernación. Esta dependencia del Ejecutivo ha sido la pieza clave para la negociación y la coordinación de los diversos actores políticos, incluso en el “antiguo régimen”. Hoy, más que nunca, esa función tendría que asumirse. O el secretario mencionado desconoce las funciones de su cargo, o bien, quiere escudar su ineficiencia aduciendo que no dispone de las facultades o capacidades para, como él mismo dice, “formar alianzas y una mayor cooperación entre los poderes”.

Jesús Reyes Heróles es el prototipo de un jefe de gabinete, en toda la extensión de la palabra. Como secretario de Gobernación (de López Portillo) propuso una reforma política, en 1977, la que integró a diversas fuerzas políticas excluidas por el sistema. Para muchos, ese año y ese acto constituyen el punto de partida de la transición política mexicana. Pese al “monoteísmo” político que existía en esa época, diversos actores disidentes estaban en vísperas de emerger, lo que planteó la alternativa de ser incluidos dentro de la trama institucional del Estado. La otra era enfrentarlos. Se negoció. Se escuchan también, por otra parte, algunas voces que insinúan las bondades del sistema parlamentario. Un jefe de Estado, el presidente, y un primer ministro electo por el Congreso, por sus pares. La fórmula contribuiría a la diferenciación de funciones en el acto de gobernar. El primer ministro se encargaría de las negociaciones, enfrentaría las confrontaciones, haría los arreglos necesarios y sería el pivote de la conducción del gobierno. El presidente, por su parte, sería el factor cohesivo del Estado, el garante de la Constitución, sin asumir el desgaste que la interacción política exige.

Sin embargo, los sistemas parlamentarios también pueden ser inestables y no necesariamente son mejores avales de la democracia que el presidencialismo. Tampoco podría afirmarse que las políticas parlamentarias sean mejor que las presidenciales para la resolución de los problemas.* La

* Linz, Juan, “The Perils of Presidentialism” y “Virtues of Parliamentarism”, *Journal of Democracy*, 1990.

mayoría en el Parlamento tiene que construirse, con frecuencia, haciendo coaliciones cuya composición puede ser muy dispar. Si bien la estabilidad política suele asociarse con los regímenes democráticos consolidados, el parlamentarismo no es condición necesaria para lograr tal fin.

El régimen parlamentario, de acuerdo con Linz, es aquel en que la única institución legítimamente democrática es el Parlamento. La autoridad del gobierno depende completamente de la confianza en el Parlamento.** El líder de esta institución surge del mismo y al coexistir con un presidente, puede eventualmente generar situaciones de mutua competencia. En el sistema presidencialista el Ejecutivo es electo directamente por la ciudadanía y su elección es independiente de la votación encaminada a elegir a los miembros del Congreso. Las relaciones entre ambos poderes, además, es variable: puede ser mayor o menor, dependiendo de las circunstancias. Llama la atención que los países más democráticos y más igualitarios en América Latina, ambos presidencialistas, tienen un común denominador: el respeto al Estado de derecho y a la Constitución; Uruguay y Costa Rica. Una relación relativamente fluida entre el Ejecutivo y el Legislativo tiende a prevalecer en esas naciones. Tal vez convendría empezar por examinar a fondo este punto.

En México, en contraste, el presidente va por un camino y el Congreso por otro. No han encontrado el punto donde puedan converger. Esta es la razón principal para declarar agotado el sistema presidencial y proponer un jefe de gabinete que, *de facto*, existe. La misma razón sirve para justificar la búsqueda de una “mayoría estable” dentro de un Parlamento. Vale agregar que esa mayoría, en general, tiende a la volatilidad pues el arreglo entre coaliciones puede variar, de manera intempestiva, dependiendo de los problemas.

El cambio del modelo político mexicano es necesario. Enfrenta, sin embargo, un alto grado de dificultad. Imaginemos por un momento que hay un primer ministro mexicano. Es muy probable que la disputa por el poder con el presidente en funciones absorbería la mayor parte del tiempo, porque no se ha desmantelado la estructura política anterior ni se ha generado una cultura política cuyos valores se acerquen a aquellos que podríamos llamar de corte democrático. La desconfianza, para insistir, es el eje de la actuación política. México, además, está más cerca de la fragmentación que de la pluralidad. Tenemos más facciones que partidos. El

** *Ibidem*, p. 52.

presidente no ha podido alcanzar acuerdos precisamente por la fragmentación que impera y, obvio es decirlo, por la miopía que le aqueja a él y a sus colaboradores. Parecen no darse cuenta de su existencia. La negociación no puede ser firme; cae en terreno poroso por que son muchos flancos los que hay que atender a la vez. Por eso no se avanza. Por eso existe la percepción generalizada de la parálisis política, del agotamiento del sistema y, por ende, su necesaria sustitución.

La ciudadanía ha sido testigo, en los últimos cuatro años, de una administración presidencial fallida. Un presidente poco capaz. A partir de este hecho innegable es cuestionable proponer el reemplazo de todo el andamiaje institucional en eras de superar la ineficiencia exhibida. Si a un motor le falla una bujía, es absurdo pensar en cambiar el motor.

Redefinir el sistema político es una necesidad. Hay logros tangibles: la institución presidencial dejó de ser omnimoda. Sin embargo, habría que tomar en cuenta que las reformas que se pretenden introducir ahora, a menos de dos años de la próxima elección presidencial, son consecuencia también de un deplorable desempeño de la clase política en el poder. La democracia mexicana, incipiente y decepcionante, ha dividido, no ha cohesionado. La incapacidad de las autoridades, incluyendo la del presidente, ha conducido a un desempeño político poco fluido. Pretender transitar a regímenes más sofisticados puede ser, por ahora, prematuro. El sistema político actual puede adecuarse de manera que pueda cumplir funciones mínimas y crear espacios que efectivamente abran el camino a formas más desarrolladas del proceso político. Hay que cambiar el sistema. Pero, ¿estamos preparados para ello? No sea que resulte más caro el remedio que la enfermedad.