

LA REFORMA DE LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS

Soledad LOAEZA

El documento titulado “La reforma de las instituciones públicas en México” ofrece un punto de partida para reflexionar acerca del diagnóstico de los males que aquejan a nuestras instituciones después del cambio del 2000. Asimismo, es una oportunidad para discutir algunos de los remedios que propone el documento, en particular los que se refieren a la institución presidencial. Las observaciones del documento sobre este particular son de profundo alcance, pues proponen nada menos que un cambio de régimen político. Este asunto no es de ninguna manera menor.

Comparto, con la mayor parte de los mexicanos, la preocupación que inspira la situación política actual, en la que los conflictos entre los actores políticos se multiplican; es sobre todo inquietante la creciente de cuestionamientos de los procesos electorales que se ha formado en los últimos meses, la cual es un mal augurio para los comicios de 2006. Al igual que a muchos me desconcierta e insatisface la lentitud, los rezagos, la pesantez que se han apoderado de los procesos de decisión en algunas áreas muy importantes del gobierno. El problema más grave que produce esta insatisfacción es que ha sembrado en muchos la duda acerca de la conveniencia y efectividad de las instituciones democráticas.

La aparente parálisis del proceso de decisiones gubernamentales —que por cierto se concentra en ciertas secretarías— es utilizado como arsenal por las oposiciones que se sirven de las dificultades del gobierno para atacarlo —cosa que es perfectamente natural—, pues ese es su papel. No obstante, sería deseable que esta actitud no se extendiera a los debates a propósito de la reforma del régimen político, un asunto cuya trascendencia demanda reflexión cautelosa y prudencia. En particular las críticas que se han enderezado contra la institución presidencial revelan más del juego político coyuntural que de un análisis ponderado, uno de

cuyos requisitos habrá de ser una visión de largo plazo. Toda discusión de reforma institucional que se quiere duradera exige la consideración de los efectos previsibles del cambio en el futuro, y en el conjunto del arreglo institucional en su conjunto. Estas consideraciones están notablemente ausentes del debate actual.

A diferencia de aquéllos que sostienen que nuestros problemas se derivan en primerísimo lugar de fallas en el diseño institucional de nuestro régimen de gobierno, no puedo afirmar en forma contundente que así sea. En mi ánimo, en cambio, ha crecido la sospecha de que en la incompetencia personal y en el cálculo político cortoplacista de muchos, tanto en el Poder Ejecutivo como en el Legislativo, están el origen de muchas de las dificultades actuales para gobernar al país.

La institución presidencial, sus facultades constitucionales y la muy desafortunada expresión “las facultades metaconstitucionales”, han sido identificadas como fuente principal de nuestros males. Sin embargo, como se discutirá más adelante, todos los regímenes presidenciales propician el desarrollo de facultades no escritas que se derivan de la naturaleza unitaria del Poder Ejecutivo. Es cierto que en cada caso estas facultades no escritas varían, pero su sentido está guiado por la misma intención: persuadir; la capacidad de persuasión del jefe del Ejecutivo se funda en la movilización de los recursos a su disposición, que son de diferente tipo.

El Poder Ejecutivo en los regímenes presidenciales es unitario, es decir, está concentrado en una sola persona. Richard Neustadt, el analista clásico de la presidencia de Estados Unidos, sostiene que el poder presidencial es el poder de la persuasión, y éste no está inscrito en las Constituciones. Se construye con los recursos constitucionales, administrativos y políticos de que dispone un presidente, y también con la capacidad y el talento para trabajar con ellos y aprovecharlos en la intención de movilizar a otros actores políticos y a la opinión pública en la dirección definida por el propio presidente de la República.

Estoy de acuerdo con la proposición del documento a discusión, de que es preciso hacer ajustes a los cambios que ha experimentado el sistema político en los últimos veinte años, y que nos han llevado del partido hegemónico al pluripartidismo. Creo, como aquí se dice, que la pluralidad política del país es un hecho inasimilable al ejercicio casi monopólico del poder que fue característico de los años de auge del Partido Revolucionario Institucional (PRI). Sin embargo, no comparto el diagnóstico

de que la institución presidencial deba ser el punto de partida de las reformas necesarias, como señala el documento.*

El postulado central de “La reforma de las instituciones públicas en México” es la idea de que los presidentes mexicanos eran omnipotentes. Sin embargo, esta sentencia es más un lema de campaña política que una conclusión analítica válida.

En primer lugar la imagen de que “en el pasado bastaba que el presidente de la República quisiera cambiar las cosas para mejorar”, como sostiene el documento en discusión, atribuye a un solo individuo una calidad casi divina. Una percepción que no encuentra ningún sustento en la historia ni en la realidad. Una lectura incluso apresurada de nuestro pasado revela que es ésta una imagen simplista, casi pueril, que desconoce las muchas restricciones bajo las cuales actuaban los presidentes mexicanos, incluso a pesar del apoyo de la supuesta homogeneidad política que intentaba proyectar la hegemonía priista. Es posible que hoy en día las restricciones que pesan sobre el poder presidencial no sean las mismas que en el pasado, cuando, por ejemplo, el peso de la opinión pública era limitado, los medios de comunicación estaban subordinados a la autoridad presidencial, o era relativamente sencillo que el jefe del Ejecutivo lograra el acuerdo de voluntades en el Congreso. Sin embargo, en México el poder presidencial nunca fue ilimitado. Los presidentes mexicanos gustaban de aparentar que así era, pero si miramos con cuidado la historia de cada gobierno anterior al 2000, nos encontramos con que los presidentes mexicanos tenían que lidiar con múltiples restricciones, por ejemplo, la no reelección fue una limitación constitucional efectiva, que incidía sobre decisiones presidenciales. Pero ésta es sólo una de ellas. Podríamos hacer una larga lista de iniciativas presidenciales fallidas porque se toparon con la oposición de lo que en algún tiempo se llamaba los “poderes fácticos”, por ejemplo, las organizaciones empresariales. Asimismo, muchas decisiones presidenciales llevan la huella de contrapropuestas de otros actores políticos distintos del Poder Ejecutivo, de la influencia de intereses particulares no partidistas. Podríamos citar a este respecto la repartición de utilidades de 1970, que fue votada previa revisión de las organizaciones empresariales. Asimismo, el gobierno del pre-

* Curiosamente sólo una de las diez propuestas “prioritarias” de las instituciones políticas, la número 2, referida a la creación de la figura de jefe de gabinete, está dirigida al Poder Ejecutivo; la número 7 lo hace en forma oblicua al proponer la ratificación “limitada” de nombramientos de gabinete.

sidente Luis Echeverría llevó a cabo consultas regulares con las autoridades de la Iglesia católica a propósito de las reformas que introdujo a los planes escolares y a los libros de texto gratuito.

El contexto internacional, concretamente la vecindad inmediata con Estados Unidos, fue siempre una poderosa restricción sobre las decisiones presidenciales, simplemente porque limitaba las opciones de cualquier gobernante mexicano —y así ha seguido siendo—. Pensemos únicamente en la manera cómo la política estadounidense de combate al narcotráfico ha incidido sobre las decisiones oficiales mexicanas al respecto. Esta restricción que impone el exterior no puede regularse constitucionalmente. Por último, la idea de que en el pasado el poder presidencial era incontenible no toma en cuenta el desarrollo institucional de la administración pública, que de manera inevitable, definió los perfiles de los procesos de decisión, los orientó y, al hacerlo, sentó patrones de comportamiento administrativo que escapaban a las interferencias de los individuos. Las necesidades de la economía y su dinámica también limitaban las opciones de los presidentes; por ejemplo, el personal hacendario y financiero del gobierno federal fue de los primeros cuerpos profesionales de la administración pública, cuya capacidad, en condiciones normales, era atendida por el presidente de la República en turno, por lo menos hasta 1970. Más todavía, los mismos gobernadores limitaban el poder presidencial. El Congreso puede no haber sido tan efectivo como en el pasado, pero hay innumerables registros de la imposibilidad de los presidentes del pasado de imponer sus decisiones sobre los gobernadores. Por ejemplo, sabemos que en 1961 a iniciativa del presidente López Mateos se elaboró una propuesta ambiciosa de reforma fiscal; sin embargo, sus intenciones fueron frustradas por la presión de los grupos empresariales, en primer lugar, a la que se sumó la negativa de más de un gobernador. El jefe del Poder Ejecutivo no se sintió entonces con la fuerza suficiente para obligar a imponer una decisión que así fue pospuesta también durante el gobierno de Díaz Ordaz, y sus sucesores. Únicamente Carlos Salinas logró avanzar en esa reforma necesaria.

Me parece que los mexicanos vivimos mucho tiempo con la fantasía del presidente todopoderoso porque los presidentes de la República buscaban proyectar esa imagen. No querían admitir públicamente su debilidad, o simplemente los límites reales al ejercicio del poder. Como se dijo antes, muchas son las decisiones presidenciales frustradas, postergadas *sine die*, ya sea porque se topaban con fuertes resistencias en el sistema

político, en el seno de la burocracia, o simplemente porque no había los recursos para ponerlas en marcha. Sólo que los presidentes no hablaban públicamente de esas limitaciones que, desde luego, tampoco se ventilaban en el Congreso; los fracasos presidenciales rara vez llegaban a la opinión pública. Entre la imagen y la realidad del poder de las presidencias mexicanas del pasado y del presente hay una distancia inmensa.

En todo régimen político, presidencial o no, el ejercicio de gobierno conduce a una diferenciación entre lo que Sartori llama la “Constitución real” y la “Constitución material”, Richard Neustadt, anteriormente citado, establece la diferencia entre “autoridad” y “poder”, y en México hablamos de poderes constitucionales y metaconstitucionales. Esta realidad del poder se reproduce en cualquier tipo de sistema político. Tanto así que no son pocos los que señalan que el primer ministro británico se ha convertido en la práctica en un presidente. Lo que parece indiscutible es que en los regímenes presidenciales el jefe del Ejecutivo es un actor político formidable. Tome una decisión o deje de hacerlo, la conducta, los actos y las palabras de un presidente tienen un impacto considerable sobre la administración pública y sobre la dinámica de las fuerzas políticas. De ahí la importancia de que ejerzan el poder con responsabilidad. La “presidencia imperial” no es un mal exclusivamente mexicano. Esta imagen se ha aplicado para describir el ejercicio del poder de Franklin Roosevelt a De Gaulle, y luego a François Mitterrand. El presidente de Estados Unidos, Woodrow Wilson, decía que en la presidencia cada hombre era tan grande cómo quería serlo.

Sin embargo, el documento que aquí se discute atribuye la pérdida de las “facultades metaconstitucionales” —expresión que se refiere en particular a la relación de privilegio que en el pasado mantenía el presidente con el partido hegemónico, de la cual derivaba capacidad de control sobre el personal político— a las dificultades que ha enfrentado el gobierno actual para afianzar un proceso de decisiones democrático y ágil al mismo tiempo. El presupuesto es que la ausencia de una mayoría absoluta en el Congreso ha generado una situación de “gobierno dividido” que limita las capacidades de gobernación y de reforma del Poder Ejecutivo.

No obstante, esta visión no contempla el hecho de que el presidente cuenta con instrumentos para gobernar distintos del Congreso. Así por ejemplo, si bien el partido del presidente Fox no es una mayoría absoluta y relativamente mansa en el Congreso —como la que se dice apoyaba a sus antecesores—, es indiscutible que ha sabido ejercer la Constitución

material de la que habla Sartori, echando mano de otros recursos: las relaciones personales, la movilización de los medios o de los grupos de interés, la colonización de la administración pública por parte de los miembros de su partido. El presidencialismo en México no se ha extinguido, como lo confirma el hecho de que la aplicación de la ley sigue dependiendo de la voluntad del presidente de la República. Esta es quizá la medida más seria del éxito limitado del cambio político. El autoritarismo del pasado no estaba determinado únicamente por la existencia de un partido hegemónico, sino por la arbitrariedad con que se aplicaba la ley a voluntad del ciudadano presidente. Este patrón de comportamiento no ha desaparecido en los tiempos de la democracia mexicana, como hemos podido comprobarlo en numerosas oportunidades en que el gobierno ha preferido negociar la ley a aplicarla.

El desacuerdo con el diagnóstico de este documento respecto al origen de las dificultades que ha encontrado el presente gobierno para llevar a cabo ciertas decisiones, es la base del desacuerdo con el remedio que propone: la creación de un Ejecutivo dual en el que un jefe de gabinete compartiría el poder con el jefe del Ejecutivo.

La primera objeción que puede hacerse a esta propuesta es que no ataca algunos de los problemas reales relativos al funcionamiento de la administración pública o de los procesos de gobierno. Este “jefe de gabinete” es una figura híbrida que intenta combinar las atribuciones y funciones de un primer ministro en un régimen parlamentario, y un *chief of staff*, o jefe de la oficina presidencial, como el que opera en la Casa Blanca. El documento parece hacer una reinterpretación de la propuesta de Giovanni Sartori contenida en su obra *Ingeniería constitucional*, a propósito de un régimen semipresidencial, cuyo modelo ideal es la V República francesa. Pese a que Sartori presenta su propuesta como una innovación frente al régimen francés, la idea de que los dos funcionarios al frente del Poder Ejecutivo, el presidente y el primer ministro —en este caso el jefe de gabinete—, funcionarían como dos motores complementarios, en equilibrio, cuya activación sería casi automática en caso de que uno de ellos fallara, en realidad el politólogo italiano repite sin modificaciones esenciales el esquema francés. De hecho, los constitucionalistas de la V República utilizaron casi ese mismo argumento para defender su proyecto, de suerte que la definición de competencias entre el presidente de la República y el primer ministro fue imprecisa, previendo lo imprevisible, es decir, para que el equilibrio entre ambos funcionarios se ajustara a las ca-

racterísticas personales de cada uno de ellos y a los vaivenes de su relación y del contexto general.

Habría que considerar las implicaciones del cambio propuesto en términos de la administración pública y de la organización del régimen político. A diferencia de Francia, México no es una República centralista sino federal; luego, el sistema electoral combina régimen de mayoría y de representación proporcional, mientras que en Francia rige únicamente este último. Es preciso preguntarse hasta dónde la figura propuesta es consistente con estas dos otras características muy importantes del régimen mexicano.

Luego, la propuesta no precisa el lugar del jefe de gabinete propuesto en el conjunto de la administración pública. ¿Se trata de un secretario de Estado que tendría una posición de *primus inter pares* en el seno del gabinete? Habría que recordar que en México existe una larga tradición de gobierno de gabinete que, si bien no necesariamente se ejercía a través de un procedimiento de deliberación colegiada en todos los casos, sí preservaba claras áreas de competencia entre sus miembros. Cuando Jesús Reyes Heróles fungió en los hechos como jefe de gobierno se enfrentó a la hostilidad de más de uno de sus compañeros de gabinete que guardaban celosamente las fronteras de su responsabilidad. El desarrollo de la administración pública mexicana está marcado por esta historia. La experiencia de Reyes Heróles muestra que el jefe de gabinete puede aparecer sin necesidad de que intervenga una reforma constitucional.

En segundo lugar, el documento no especifica ante quién sería responsable este jefe de gobierno. Si están hablando de un político profesional, entonces el Congreso y los partidos harían valer su opinión, peso e influencia en la designación de este funcionario. Ahora bien, si se trata de un funcionario, sería la administración pública y, en concreto, el jefe del Poder Ejecutivo el único responsable de su nombramiento, y este funcionario sólo rendiría cuentas al presidente de la República. ¿Cuáles serían los mecanismos de control a que estarían sometidos este funcionario y los integrantes de su oficina? Otorgar a este funcionario rango constitucional distinto al que ostentan otros miembros del gabinete, sugiere ya una diferencia fundamental de sus funciones en relación con las de sus compañeros de gabinete e incluso con el propio jefe del Ejecutivo. En caso de que la delimitación no sea clara, semejante cambio constitucional puede contribuir a multiplicar los conflictos en el seno del Ejecutivo y entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo. También existe el riesgo de generar rivali-

dad y competencia entre el jefe del Poder Ejecutivo y el propuesto jefe de gabinete.

Las Constituciones definen la forma de organización del poder. Nada más. Por razones históricas nuestra Constitución es mucho más amplia, incluye largos capítulos relativos a lo que en otros países son políticas de gobierno, no de Estado. Por ejemplo, los artículos referidos al trabajo, la vivienda, la educación, muchos de los apartados de los llamados “derechos sociales” y hasta económicos. Muchas de estas disposiciones son más bien materia de plataformas de gobierno, opciones partidistas; otorgarles rango constitucional ha tenido un fin autoritario: determinar las políticas gubernamentales, independientemente de quién esté al frente del gobierno. De ahí que haya habido en México tantas reformas constitucionales que, en otros sistemas políticos, habrían sido materia simplemente de cambios de política, impuestos por la llegada de un determinado partido al poder. En nuestra experiencia estos capitulados le restan flexibilidad al Ejecutivo, su intención es orientar las políticas de gobierno, lo hacen ahora y lo hacían antes.

No me referiré aquí a la propuesta número 10 de reforma a las instituciones políticas, que habla de la formación de un organismo “exclusivamente” dedicado a “promover la transformación de las instituciones públicas, así como a impulsar el acuerdo político entre los distintos actores...”. Sin embargo, es preciso señalar que las funciones de este nuevo organismo son las propias del Poder Legislativo; resulta inquietante que se proponga una institución de esta naturaleza que no sólo duplicaría funciones, generaría conflictos con los legisladores y no tendría la legitimidad democrática del Congreso. Es deseable que esta propuesta sea de inmediato desechada.

En los años setenta Daniel Cosío Villegas propuso una simplificación de la Constitución de 1917, una “limpia” que la redujera a los capítulos relativos exclusivamente a la definición de la forma de gobierno. Entonces su propuesta fue descartada como una extravagancia del astuto provocador que era Cosío Villegas. Ahora, en cambio, valdría la pena retomar su propuesta. Sería menos costosa que el inmenso parche que representaría un jefe de gabinete, que a fin de cuentas no sería ni de aquí ni de allá, o la desafortunada idea de crear una instancia paralela al Poder Legislativo.