

¿QUÉ REFORMA PARA GOBERNAR NUESTRA DEMOCRACIA?

José Alberto AGUILAR IÑÁRRITU

Me es muy grato haber recibido la invitación a este oportuno foro que nos propone realizar una reflexión eficaz: ¿qué reforma para gobernar nuestra democracia?

Celebro mucho el enfoque propuesto, porque la costumbre registra que cada vez que se aborda el tema de la gobernabilidad, se propicia el surgimiento de un cúmulo de tareas pensadas desde la integralidad de la reforma del Estado, cuya prolijidad camina en el sentido inverso de su aplicación práctica.

La experiencia más reciente en el trabajo legislativo indica que en el momento actual de nuestra política, entre más concretos los asuntos, mayor facilidad para lograr los consensos necesarios para su aprobación.

De ahí que sea más importante concentrar la mayor energía posible en identificar un tema de fondo e impulsarlo para propiciar, entonces, una cadena de transformaciones de estructura. Ese es el caso de este foro.

Si aceptamos que la gobernabilidad es la capacidad institucional para absorber las tensiones provocadas por el cambio, podríamos sintetizar que hoy en México buena parte de esta problemática deviene de la insuficiente resolución de la ecuación presidencialismo-multipartidismo.

Entonces, en buena medida el reto es ¿cómo armonizar multipartidismo y régimen presidencial en la operación estable del sistema? Particularmente desde la perspectiva de gobiernos divididos como una tendencia característica de nuestro sistema. Una tendencia que, en el 2006, apunta a consolidarse cuando, de manera fundada, se observa que nadie tendrá mayoría absoluta y que cualquiera puede aspirar a no más de un tercio de los votos y a tener dos tercios en la oposición.

Por otro lado, si bien el debate sobre la gobernabilidad en México se ha centrado en el discurso de las reformas de nueva generación, nunca se ha concentrado en el método para lograrlas.

Se ha supuesto la existencia de una especie de comunión modernizadora espontánea, que supone que los intereses de todos están representados por una de las partes. No se ha puesto el énfasis suficiente en terminar de construir los andamiajes institucionales que faciliten el desarrollo de la naciente democracia mexicana. No nos hemos concentrado en la construcción de *un método de modernización democrática del sistema político que sustituya a las viejas formas autoritarias de modernización*. Por el contrario, se ha querido, incluso, echar mano de ese viejo bagaje autoritario de manera no sólo retardatoria sino inútil, por no contar con las estructuras que lo hacían posible.

En síntesis, se ha puesto poca atención en hacer la pregunta natural ¿cómo?, y de ahí, como dije, la pertinencia de este foro. Para contestarla, lo primero sería poner en el centro de la reflexión que escogimos el camino de la democracia, porque nos reconocimos en la diversidad. Transitamos de un país cerrado que privilegiaba su homogeneidad, a un país abierto que trata de organizarse en la heterogeneidad. Por tanto, necesitamos comenzar por reconocer que en la democracia existen tantos proyectos de la nación como su pluralidad sea capaz de concebir y organizar. Nadie puede hablar de proyecto único de nación.

Entonces, gobernar en un régimen donde nadie puede colocar su proyecto como *el proyecto de la nación*, implica transitar por nuevas alianzas y nuevos pactos para *lograr acuerdos mayoritarios entre minorías activas*.

Es decir, encontrar una fórmula que impulse la consolidación de frentes políticos amplios, o bloques, que se conviertan en la simiente de nuevas mayorías.* Una fórmula que, sin anular a los partidos, acerque posiciones y asegure la diferenciación ideológica partidista y de causas ciudadanas, pero responda con eficacia a los retos visibles del país.

Nosotros, en el Partido Revolucionario Institucional, definimos la ruta para lograr esa fórmula como el impulso a una *estrategia de triple representatividad* para lograr los acuerdos operables:

* 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.

- Actualizar la alianza interna del partido a partir de la democracia.
- Construir una nueva mayoría demócrata-social desarrollando alianzas con todas las fuerzas ubicadas en el centro-izquierda.
- Conformar acuerdos en lo fundamental con el gobierno y su partido y con todo el espectro político nacional en aspectos estructurales de la nación.

Se trata de generar, en el seno de la democracia, la cultura de la alianza táctica y estratégica de los partidos. Sin embargo, desarrollar esta tarea únicamente desde el ámbito partidario convierte a la voluntad política partidista en la única fuente de estímulo para soportar el cambio, lo cual, desde luego, no es menor, pero tampoco es suficiente. Se hace necesario convocarla desde el propio ejercicio del poder, es decir, desde el gobierno. Desde la capacidad de hacer gobierno, de un Ejecutivo que no cuenta con la mayoría, pero que estructuralmente tiene los instrumentos constitucionales para crearla.

Desde luego que se podría plantear que la convicción y la habilidad política del presidente en turno serían aspectos claves, y sin duda lo son, pero tampoco son suficientes porque el nivel de desgaste que puede implicar ese proceso de negociación para un jefe de Estado y de gobierno es mayor.

Tampoco se puede pretender que a nivel de un encargado de cartera se cuente con la fuerza política necesaria para negociar con representantes populares electos. Es decir, es un asunto de doble legitimidad Ejecutivo-Legislativo, propia de nuestro sistema, que tiene que ser resuelta en el contexto de gobiernos divididos con otra figura. Un asunto de doble legitimidad que no se presentaba como un problema en el autoritarismo, pero que en la democracia nos plantea la necesidad de construir un sistema semipresidencial o semiparlamentario; una tendencia consolidada a nivel mundial.

Es claro que el ámbito por excelencia para convocar a la formación de consensos es el Poder Legislativo, de cuyo éxito operativo depende en buena medida la consolidación de la gobernabilidad democrática.

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.

Es claro que se necesita un Poder Legislativo fuerte y moderno, pero sobre todo, respecto del tema que nos ocupa:

- a) Un Legislativo capaz de aportar al sistema presidencial prácticas parlamentarias de gobierno.
- b) Sin disminuir su capacidad ejecutiva privilegiar, en la Presidencia de la República, las atribuciones propias del jefe de Estado e incorporar en el gobierno las características de la diversidad legislativa como base de su eficacia.

La pieza clave es crear un jefe de gabinete que, obedeciendo a la coalición legislativa mayoritaria, gobierne y se vea obligado a cohabitar y a corresponsabilizarse con el Legislativo. Esa es la reforma que se necesita y que a su vez abriría en cascada el desenvolvimiento de la reforma del Estado. Porque las posibilidades operativas del sistema presidencial dependen en buena medida de contar con un Legislativo consistente con las nuevas realidades políticas y sociales, pero sobre todo capaz de articularse en la lógica de pesos y de contrapesos, pero también del acuerdo con el Ejecutivo en las tareas de gobernar a la nación.

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 éste 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.

De ahí que la incorporación de nuevos métodos y formas de colaboración y equilibrios entre los poderes constituye una tarea impostergable en nuestro texto constitucional.

La inclusión de un jefe de gabinete como parte de una renovación del régimen presidencial permitiría separar algunas de las funciones de gobierno y de Estado en beneficio de un mejor control de las tareas públicas. También ofrecería al presidente la ventaja de contar con un responsable de la conducción cotidiana de la administración que, además, tendría el en-

cargo de acordar, explicar e instrumentar las decisiones políticas de gobierno ante el Congreso de la Unión.

El jefe de gabinete deberá ser propuesto por el presidente de la República, aceptado por la Cámara de Diputados y ratificado por el Senado, e inclusive podrá ser removido por las dos terceras partes del total de los miembros del Legislativo.

Además se prevé la imposibilidad de que participe en la elección presidencial inmediata a fin de no distraerlo de sus funciones.

Dentro de las principales funciones del jefe de gabinete podrían estar:

- a) Formar gobierno, preparar las sesiones del gabinete, convocarlo y presidirlo en los casos de ausencia del presidente de la República.
- b) Supervisar las actividades de las secretarías e informar al presidente.
- c) Conducir las relaciones del gobierno con el Congreso.
- d) Refrendar los decretos promulgatorios que expida el Ejecutivo.
- e) Elaborar los reglamentos que correspondan al Ejecutivo.
- f) Tramitar los nombramientos que otorgue el presidente.
- g) Asistir a las sesiones de control del Congreso.
- h) Intervenir sin voto en las sesiones del Congreso cuando lo considere oportuno.
- i) Las que le delegue el presidente, sin contravenir lo dispuesto por la Constitución, los tratados y las leyes.

Frente al escenario planteado que se avecina en el 2006, el Ejecutivo requerirá establecer pactos previos con uno o varios grupos parlamentarios para generar una relación vinculatoria entre la mayoría del Congreso y su gobierno.

Los grupos parlamentarios deberán garantizar una cohesión mínima para formar una coalición y el Ejecutivo también cambiaría sus estrategias de gobierno.

Incluso esta reforma implicaría transformaciones crecientes y profundas al interior de los partidos políticos actuales, nacidos en el siglo pasado y que se encuentran en un profundo proceso de transformación.

Así como hoy en los procesos electorales es más importante la alianza que los partidos, en esta nueva forma de gobierno sería más importante el bloque que los partidos, lo cual podría estimular cambios mayores.

ANEXO

PRINCIPALES ARTÍCULOS CONSTITUCIONALES QUE SE SUGIERE MODIFICAR PARA INCLUIR LA FIGURA DE JEFE DE GABINETE EN NUESTRO RÉGIMEN POLÍTICO

Artículo 76 (Facultades exclusivas del Senado)

- Añadir la ratificación del jefe de gabinete que proponga el Ejecutivo Federal.
- Remover al jefe de gabinete por causas graves que afecten las relaciones con los poderes de la Unión o el orden público en el Distrito Federal y las entidades federativas. La solicitud de remoción deberá ser presentada cuando menos por la mitad de los miembros de la Cámara de Senadores.

Artículo 82 (Requisitos para ser presidente)

- No haber sido jefe de gabinete en el periodo inmediato anterior.

Artículo 89 (Facultades y obligaciones del presidente)

- Adicionar la facultad para nombrar y remover al jefe de gabinete.
- Acotar las facultades y obligaciones del presidente para “transferirlas” al jefe de gabinete.

Artículo 91 (Requisitos para ser secretario de despacho)

- Los requisitos para ser jefe de gabinete serán los mismos que para ser secretario de despacho, más los consignados para los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la fracción VI del artículo 95 constitucional, es decir, “gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza y otro que lastime seriamente la buena

fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena”.

- Adicionar un artículo constitucional en donde se establezcan las facultades y obligaciones del jefe de gabinete.
- Los demás correlativos que con las anteriores modificaciones deban ser reformados en su parte conducente.