

## REFORMAS INSTITUCIONALES\*

Jorge CASTAÑEDA

Lo esencial para que el país alcance la gobernabilidad que necesita, es decir, para que se pueda tomar decisiones, es que pongamos en práctica una serie de reformas institucionales para tomar esas decisiones. Quizá el problema, el reto más serio que enfrenta México hoy, es el alcanzar mecanismos para poder efectivamente decidir.

No podremos abolir la pobreza, no podremos mejorar la educación, no podremos establecer una verdadera seguridad jurídica y pública en el país, si no podemos tomar decisiones y si no tenemos en México la posibilidad y los mecanismos para hacerlo.

Prefiero llamarlas reformas institucionales por una razón muy sencilla, porque el término reforma del Estado me parece que o bien sirve para no decir nada, o bien sirve para decir tanto que tampoco se dice nada. Es decir, o bien cualquier reforma, por pequeña que sea, es ya la reforma del Estado, y se puede presumir que ya se hizo la reforma del Estado, o bien abarca tanto que es una manera clásica en nuestro país, por cierto, de no hacer nada.

Entonces, prefiero referirme a reformas institucionales y voy a plantear tres, que me parecen las más importantes, en el entendido de que muchos de los participantes en este foro las han planteado igualmente y que las ideas no tienen dueño; tienen autores, pero no tienen dueño.

La primera es la más importante, la más clásica, la más consensual: la reelección consecutiva de diputados y senadores. Somos la única democracia en el mundo, junto con Costa Rica, que no tiene reelección consecutiva de diputados y senadores. Mientras no tengamos reelección legislativa no habrá carrera parlamentaria en el país, no habrá realmente una

\* Versión estenográfica.

clase política en el país, no habrá rendición de cuentas por parte de los diputados y de los senadores ante sus electores.

Al respecto hago sólo una pregunta, sin la intención de ofender a ninguno de los diputados o senadores: ¿el espectáculo que todos pudimos presenciar el 1o. de septiembre hubiera tenido lugar de existir la reelección de diputados en nuestro país?; es decir, aquellos que hicieron lo que hicieron ese día, ¿lo hubieran hecho a sabiendas que dentro de tres años tendrían que enfrentar a los mismos televidentes y electores en las urnas?

No creo que sea pertinente ahora hacer la reelección ni de presidente de la República, por supuesto, ni de presidentes municipales. Con la segunda estoy totalmente de acuerdo, pero no hay que indigestar al sistema.

La segunda gran reforma es el establecimiento de la figura del referéndum para los temas constitucionales e internacionales. Prácticamente somos el único país, la única democracia, con la excepción por supuesto de Estados Unidos, donde no existe la figura del referéndum, o del plebiscito, o de la iniciativa popular para temas constitucionales e internacionales.

En América Latina se usa con gran frecuencia; en Europa también ocurre, por supuesto. La incorporación de los últimos diez integrantes de la Unión Europea fue decidida a través del referéndum; el acceso a la moneda única, al euro, se ha hecho a través también del referéndum; la aceptación de la nueva Constitución europea en prácticamente los veinticinco países, se va a hacer a través del referéndum. Pero para quienes piensen o digan que eso es sólo para países ricos y modernos como los europeos, vale la pena recordar que Bolivia trató de resolver su gran división interna, a propósito del gas natural y la exportación de gas a Chile, Argentina o México, a través de un referéndum.

Por tanto, somos uno de los pocos países que no lo tiene. Es importantísimo tenerlo, porque el régimen presidencial, en particular, difícilmente puede funcionar sin ello.

Puede ser un referéndum presentado por el presidente, por el Congreso o por iniciativa popular, con un número determinado de firmas; es un mecanismo indispensable para que las grandes decisiones nacionales se puedan tomar por todos los mexicanos y no sólo por el Congreso, no porque el Congreso no tenga la legitimidad o la fuerza para hacerlo, pero si en Inglaterra se considera que las grandes decisiones deben ser tomadas por todos y no por el Parlamento más viejo y acreditado del mundo, pues quizá en México también podamos tomar una decisión semejante.

No creo, por el momento, en el referéndum revocatorio; considero que no es una buena idea. Hay modalidades que pueden llegar a ser interesantes, pero de ninguna manera hay que confundir el referéndum sobre temas constitucionales o internacionales con el referéndum revocatorio al estilo Venezuela, donde se confunden ambas cosas, por ignorancia o mala fe o ambas, que suelen ir juntas.

En último lugar, la tercera reforma es pasar a lo que se llama, a falta de un mejor término, un régimen semiparlamentario o semipresidencial, siguiendo los ejemplos de las Constituciones de los últimos cuarenta o cincuenta años: la Constitución de la Quinta República francesa, de Portugal, de Polonia, de Finlandia y de Rusia, donde hay un jefe de Estado electo por sufragio universal y que conserva todas las prerrogativas clásicas de un jefe de Estado de un régimen presidencial, pero que también nombra a un primer ministro que debe ser aprobado. En el caso de México preferiría que dicha aprobación fuera por la Cámara de Diputados y no por el Senado, aunque podría ser por ambos o sólo por el Senado; en la mayoría de los regímenes bicamerales tiende a ser designado por la Cámara y no por el Senado, no me parece un asunto fundamental. Y ese primer ministro es el que conforma la mayoría.

También habría que darle al presidente, jefe de Estado, la posibilidad de disolver el Congreso una vez cada año, cada dos años o cada tres años, para que no esté siempre en manos de un Congreso que sistemáticamente le rechace todo nombramiento. En la mayoría de los sistemas semiparlamentarios existe alguna modalidad de este tipo.

Creo que este mecanismo del régimen semiparlamentario o con un primer ministro tiene una doble función. La primera, y por supuesto la más importante, es que es un mecanismo para conformar mayoría. Por definición, siempre hay una mayoría cuando hay un primer ministro y un gobierno que deben buscar los votos del Congreso. A veces es la mayoría del presidente, en ocasiones no lo es. En el segundo supuesto deben coexistir un presidente —jefe de Estado— de una mayoría y un primer ministro —jefe de gobierno— de otra mayoría, pero esas son las menos de las veces de los casos que conocemos.

Pero hay una segunda función muy importante también que tiene que ver con el tema de la jefatura de gabinete. El primer ministro puede servir también para delegar facultades y poder del jefe de Estado. Así, ciertas cosas las hace el primer ministro, como sucede en todos los países donde existen ambas funciones.

En México tenemos ya una figura de presidente de la República o jefe de Estado demasiado cargada de trabajo. No hay ser humano que pueda con esa carga, no es posible.

Todos los países tienen algún tipo de delegación, o un primer ministro o un jefe de gabinete o un jefe de la Casa Civil, como se le llama en Brasil, o el *Cheef of Staff* en los Estados Unidos o el coordinador de gabinete en Argentina. En México, en los hechos, hemos tenido muchos, *de iure* no hemos tenido a ninguno y no lo tenemos. Es fundamental que esto se haga.

El primer ministro también ayuda a descargarle tareas al presidente, pueden ser las tareas de coordinación del gabinete, de relaciones con el Parlamento y/o protocolarias. Tiende a ser el caso que el primer ministro se ocupa de política interna y el presidente de la República se ocupa de política interna y externa, de la comandancia de las fuerzas armadas, etcétera.

Me parece que estas tres reformas: reelección, referéndum y régimen semiparlamentario nos permitirían empezar a tener mecanismos para tomar decisiones.

Plantear 150 reformas es no plantear ninguna. Plantear el estudio de las reformas para ver cuántos años necesitamos para decidir es, al mismo tiempo, hacerse tontos.

Todas las consecuencias de estas reformas han sido estudiadas en “N” países, en “N” libros, en “N” tratados. Es una decisión política, no necesitamos ni mucha más información ni mucho más estudio, ya se sabe cómo funcionan estas reformas, ya se conocen sus ventajas y desventajas.

No hay reformas sin desventajas, sin efectos perversos, sin complicaciones. Me parece que con estas reformas podríamos empezar a tomar decisiones en México.