

## LOS FRENO Y CONTRAPESOS A LAS FACULTADES DEL EJECUTIVO; LA FUNCIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS, EL JUDICIAL, EL LEGISLATIVO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Ma. Amparo CASAR

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *El sistema de división de poderes y de pesos y contrapesos en México*. III. *La Reforma del Estado*. IV. *Conclusión*. V. *Bibliografía*.

### I. INTRODUCCIÓN

La gran mayoría de las naciones de América Latina comparten hoy dos características: haber transitado a la democracia y haber mantenido el sistema presidencial como forma de gobierno. Por el alto grado de desigualdad que aqueja a sus sociedades y por los pobres indicadores en materia de bienestar, pero quizá también por la juventud de sus democracias comparten otra característica: la búsqueda incesante de reformas que contribuyan a mejorar su desempeño económico y la eficiencia de sus gobiernos.

México no se ha sustraído a esta tendencia, aunque a diferencia de buena parte del resto de los países latinoamericanos no se ha embarcado en la redacción de una nueva Constitución para la democracia. Dado que en el peor de los casos México se clasificaba como un caso de autoritarismo limitado (Linz, 2000) en el que formalmente se respetaban las formas democráticas mínimas, el tránsito del país a la democracia se ha operado a través de una serie de reformas limitadas y paulatinas —principalmente de carácter electoral— que poco a poco fueron cambiando la naturaleza de su sistema político.

Este proceso no se ha detenido. A partir de la aparición del primer gobierno dividido en México (1997) cada vez se ha hecho más evidente la

necesidad de adecuar los arreglos políticos a una realidad de gran pluralidad en la que la toma de decisiones pública requiere de la colaboración entre poderes y entre éstos y la sociedad.

En la actualidad, las diversas fuerzas políticas han reabierto la posibilidad de revisar no sólo la configuración de cada uno de los poderes —esto es, la forma en que se eligen, las facultades que se les otorgan y los recursos con que cuentan— sino incluso la forma de gobierno.

En este contexto, la interrogante que anima este libro es de lo más pertinente: qué características institucionales pueden acercar a los sistemas presidenciales a tener gobiernos más estables, más eficientes y más socialmente responsables.

Lo mismo puede decirse del dilema que plantean: ¿cómo lograr el balance o resolver la tensión entre los peligros que supone una presidencia que raye en la autocracia y una que se quede atrapada en la inmovilidad y la ineficiencia?

Ambas cuestiones están ligadas porque la estabilidad, eficiencia y responsabilidad social no son ajenas a la estructura de la división de poderes y a la configuración constitucional y real de los pesos y contrapesos. En consecuencia, este artículo aborda los dos temas desde el caso del sistema presidencial mexicano y en particular desde la perspectiva de la discusión sobre los pesos y contrapesos.

En el caso de México, un fantasma ensombrece toda discusión sobre una reforma al sistema presidencial: el vivo recuerdo de un poder presidencial desbordado, desbocado, que aún despojado de sus mitos y exageraciones se percibía como omnipresente y todopoderoso. Un sistema en el que el Poder Ejecutivo anulaba la acción independiente tanto de los poderes Legislativo y Judicial como el de los órdenes de gobierno.

A pocos años de haber puesto al Poder Ejecutivo en el lugar que la Constitución le asignó desde 1917 y de haber logrado que el Congreso de la Unión y la Suprema Corte de Justicia así como los poderes estatales y locales pudieran asumir plenamente el ejercicio de las facultades que legalmente les correspondía, resulta difícil plantear el reempoderamiento de la presidencia o de proponer un arreglo institucional que fortalezca al Ejecutivo aun con la promesa de entregar un gobierno más eficiente.

No obstante el peso de la historia y de las percepciones, si se quiere avanzar en el doble objetivo de hacer más eficiente y socialmente responsable al sistema presidencial es necesario dejar atrás los prejuicios y plantear la discusión al margen tanto del pasado reciente como de los

intereses particulares que hoy definen la correlación de las fuerzas políticas en el país.

Una discusión de esta naturaleza es urgente pues de las reformas que logren consensarse y los resultados que ellas produzcan dependerá en buena medida el aprecio que los ciudadanos tengan por la democracia y su consolidación.

Desde mi perspectiva, el punto de partida y los términos de la discusión sobre la transformación del sistema presidencial, en particular sobre la división de poderes y los pesos y contrapesos en México, parte de *premisas* equivocadas y sufre de algunas *confusiones* que vician el debate y que, de no ser expuestas, llevarían a una reforma incapaz de lograr los propósitos reclamados.

El debate ha estado marcado por tres premisas que pueden y deben ser cuestionadas:

- El Poder Ejecutivo mexicano goza de demasiados poderes y es necesario acotarlo.
- Un gobierno es más democrático y más eficaz cuantos más límites se imponen al titular del Ejecutivo independientemente de lo que ocurra con el resto de los poderes.
- La distribución de facultades entre los poderes es un juego suma cero.

Por su parte, la confusión tiene una doble vertiente:

- Se confunden las facultades otorgadas constitucionalmente a los poderes con el ejercicio de las mismas.
- Se confunde la extensión de las facultades con la eficiencia.

## II. EL SISTEMA DE DIVISIÓN DE PODERES Y DE PESOS Y CONTRAPESOS EN MÉXICO

Como en cualquier otro sistema, el Poder Ejecutivo en México encuentra pesos y contrapesos —límites a su poder y a sus poderes— de cuando menos tres fuentes: la institucional, la política y la social.

### 1. *Los contrapesos institucionales*

Los contrapesos institucionales son los límites que un poder tiene derecho a imponer sobre otro y derivan de la configuración de la forma de gobierno que adopta una nación. En el caso de México, aquellas que señalan y desarrollan los títulos segundo, tercero y quinto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En ese marco, un primer punto que merece ser analizado con todo cuidado y puntualidad es el del estatus institucional del Poder Ejecutivo en México, en sí mismo y *vis a vis* el resto de los poderes, de los órdenes de gobierno y de los organismos de autonomía estatal.

Sin desconocer la existencia de otros trabajos en la materia, la publicación de *El presidencialismo mexicano* (1978) del doctor Jorge Carpizo hace más de tres décadas constituyó un parteaguas en la comprensión del sistema presidencial mexicano, pues fue la primera obra que sentó claramente la distinción entre el estatus constitucional y el estatus político del Poder Ejecutivo en México.

La distinción que hiciera entonces entre poderes constitucionales y metaconstitucionales situó la discusión en sus justos términos, pero su argumentación —sobre todo en el momento de su publicación— sirvió más para denunciar lo que ocurría en la política mexicana y para emprender una lucha por hacer realidad la vigencia de los pesos y contrapesos que para reparar en que, constitucionalmente, el Ejecutivo estaba lo suficientemente acotado para operar de manera democrática y en que los otros poderes estaban lo suficientemente bien dotados para desempeñar sus funciones y cumplir con su papel de balancear el Poder Ejecutivo.

A partir del planteamiento del doctor Carpizo, y ahí radica uno de sus grandes méritos, podía concluirse que los problemas de concentración de poder en la rama ejecutiva del gobierno derivaban no tanto de su configuración institucional sino más bien de la forma en que se había construido y funcionaba el sistema político en su conjunto. El argumento de Carpizo, que de ninguna manera llevaba a concluir que no hubiera un amplio espacio para reformas posibles, deseables y necesarias, estableció claramente que el sistema presidencial mexicano adolecía más de un problema político que de un problema constitucional.

Tres décadas después hay un consenso respecto a que el Ejecutivo ha perdido prácticamente todos sus poderes metaconstitucionales, y que

tanto el ejercicio del poder presidencial se ciñe a las facultades que le otorga la Constitución.

El presidente de México dejó de ser el jefe del partido hegemónico, perdió el control sobre las elecciones y el poder para designar a su sucesor, dejó de tener los instrumentos que le permitían dominar políticamente a los gobernadores y presidentes municipales, el de seleccionar a los legisladores y designar a los líderes del congreso o el de definir la composición de la Suprema Corte de Justicia.

Al perder todas estas capacidades —o poderes metaconstitucionales— los pesos y contrapesos institucionales se volvieron tan reales y operantes como en cualquier democracia consolidada.

Pero además de que los poderes metaconstitucionales fueron desapareciendo, también puede constatarse una tendencia a la limitación del Poder Ejecutivo por la vía de un conjunto de cambios institucionales que fueron aprobándose conforme avanzaba la transición política en México.

En este sentido pueden documentarse diversas reformas que van desde la pérdida de la facultad para convocar a periodos extraordinarios en el congreso, pasando por la ratificación del nombramiento del procurador general de la República hasta el establecimiento de la ley del servicio civil de carrera o la iniciativa para eliminar el veto de bolsillo que fue aprobada por los diputados y espera su aprobación por el Senado.

Dentro de esta tendencia a expandir los límites institucionales destaca también la creación de distintos órganos autónomos —algunos de ellos de autonomía constitucional y otros de autonomía técnica, jurídica y/o presupuestal— que han venido reduciendo sustancialmente las facultades y el margen de maniobra del Ejecutivo a través de haber sustraído de su esfera de competencias ciertas funciones (Ackerman J., 2007).

Tal es el caso de la autonomía otorgada al Banco de México, y con ella la pérdida de la facultad presidencial para definir la política monetaria; la del Instituto Federal Electoral (IFE) que eliminó la participación del Ejecutivo en todas las etapas del proceso electoral, y la de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos que, a través de sus observaciones, recomendaciones o resoluciones, acotan el comportamiento del Ejecutivo.

Adicionalmente a los órganos de autonomía estatal se han creado otros que persiguen los mismos propósitos: el de limitar al Ejecutivo ya sea a través de la eliminación de algunas de sus facultades o a través de la fiscalización y vigilancia de las mismas. En esta vertiente, aunque con distintos grados de autonomía e independencia, se encuentran el Instituto

Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), la Comisión Federal de Competencia o la Comisión Federal de Telecomunicaciones.

Lo mismo puede decirse de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) como órgano técnico del Poder Legislativo encargado de revisar la Cuenta Pública.

El impacto de estos nuevos organismos no puede ser ignorado, independientemente de que en algunos casos sus resoluciones no sean vinculatorias. Hoy en día, al tomar decisiones, el Ejecutivo tiene que tomar en consideración, por ejemplo, las consecuencias que un curso de acción tendrá sobre los derechos humanos o la información que tendrá que revelar si algún ciudadano la solicita a través del IFAI.

Finalmente, las reformas al Poder Judicial iniciadas en 1994 y que paulatinamente han resultado en su creciente autonomía e independencia introdujeron un límite importante al Poder Ejecutivo, pues a diferencia del pasado, sus acciones son constantemente recurridas ante los tribunales y muchas veces anuladas por ellos.

En suma, una revisión de las facultades constitucionales que permanecen en el Ejecutivo, y sobre todo de las condiciones en que hoy en día deben ejercerse, obliga a concluir que su titular cuenta cada vez con un espacio más reducido para decisiones de corte unilateral.

En lo que no suele repararse —tema del que nos ocuparemos más adelante— es en que la vigencia de los principios de división de poderes y de pesos y contrapesos y la consecuente reducción del espacio para la toma de decisiones unilaterales trae aparejada la necesidad de una mayor colaboración entre los poderes y los órdenes de gobierno.

Privado de los poderes metaconstitucionales, el Ejecutivo conserva —como debe ser— sólo aquellos que le atribuye expresamente la Constitución. Partiendo de éstos, un buen ejercicio es comparar los poderes del presidente mexicano con los de sus pares en América Latina. No es posible entrar en este espacio en el análisis detallado de esta materia, pero la evidencia y el análisis comparados de una ya abundante literatura<sup>1</sup> indican que la Constitución mexicana no destaca por otorgar poderes extraordinarios o descomunales al titular del Ejecutivo ni tampoco por dejar a los otros dos poderes desvalidos frente al presidente (Casar, 1997).

<sup>1</sup> Entre la literatura destacan los trabajos de Linz, Juan J., “The Perils of Presidentialism”, 1990; Shugart, Mathew S. y Carey, John M., *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*, 1992, y Mainwaring, Scott, “Presidentialism, Multipartism, and Democracy: The Difficult Combination”, 1993.

Un ejemplo basta para mostrar el punto. Si partiendo del método de medición que proponen Shugart y Carey (1992) o Negretto (2003) evaluamos los poderes legislativos del presidente mexicano, encontraremos que éstos no son excepcionales y que buena parte de los mandatarios de América Latina lo superan en facultades.

Para evaluar la dimensión de los poderes presidenciales se pueden evaluar seis grupos de atribuciones legislativas:

- Poder de veto.
- Poder de introducción exclusiva.
- Poder de la bolsa o presupuestal.
- Poder de referéndum o plebiscito.
- Poder de decreto.
- Poderes de urgencia.

Su revisión es útil para sustentar la tesis de que el Ejecutivo mexicano no es particularmente poderoso.

La gran mayoría de los sistemas presidenciales otorga a sus ejecutivos la facultad de veto. El veto total es el poder presidencial más común y más ampliamente utilizado. El veto parcial, considerado un poder más fuerte por sus efectos para el proceso legislativo, está contemplado en quince de veinte países latinoamericanos. En todos los casos, los vetos pueden ser superados por votación congresional de cada cámara o en sesión conjunta. Pero mientras que en doce países se exige una mayoría de dos tercios para confirmar un proyecto previamente vetado, en siete se requiere una mayoría absoluta y uno exige tres quintos.

México se encuentra en el primer supuesto que agrupa a la mayoría de los sistemas presidenciales, pero su uso se restringe a un tipo específico de legislación: aquella “cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras” (artículo 72).

Con respecto a la “introducción exclusiva” que se refiere a aquellas áreas en las que sólo el Ejecutivo puede enviar iniciativas, son diecisiete los regímenes presidenciales que contemplan este poder,<sup>2</sup> y ahí donde

<sup>2</sup> Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, República Dominicana, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

existe, los jefes del Ejecutivo poseen un poderoso instrumento para definir la agenda y los términos de la discusión.

Pese a que la Constitución mexicana confiere al Ejecutivo el poder de iniciativa de ley (artículo 71), no le otorga el derecho exclusivo —salvo en materia de Ley de Ingresos y Egresos— en ninguna área de la administración pública en su totalidad.<sup>3</sup> En México, la facultad de proponer leyes la comparten, en igualdad de circunstancias, el Ejecutivo, los miembros del congreso y las legislaturas locales o estatales.

En México, como en todos los sistemas presidenciales de América Latina, la iniciativa del presupuesto es prerrogativa presidencial (artículo 74), pero mientras países como Brasil, Chile, Costa Rica, Colombia, antes de 1991, y Uruguay restringen la capacidad de sus asambleas para hacer enmiendas, la capacidad del congreso mexicano para hacer modificaciones al presupuesto es, en principio, ilimitada. En realidad el poder de la bolsa del Ejecutivo mexicano se reduce, formalmente, al derecho de introducción exclusiva.<sup>4</sup>

Algunos sistemas confieren a sus jefes del Ejecutivo la autoridad de proponer y convocar un referéndum o un plebiscito. Este poder generalmente se utiliza cuando un proyecto de ley presentado por el presidente ha sido rechazado por el congreso; es por ello que esta atribución se considera un poder legislativo. En América Latina, trece países contemplan dicha prerrogativa en la Constitución, y México no es parte de ellos.

En cuanto a los poderes de decreto, todos los sistemas presidenciales los otorgan pero difieren mucho en su naturaleza y alcance.

<sup>3</sup> Hay otro caso que puede interpretarse como excepción y que se refiere a las medidas de salubridad en casos de epidemias. No obstante, y a pesar de que el artículo 73 confiere al Ejecutivo el poder de legislar en esta área, no está definida como un área exclusiva.

<sup>4</sup> Es necesario aclarar, sin embargo, que existen otras disposiciones constitucionales y de leyes secundarias que fortalecen la posición del Ejecutivo en el campo presupuestal. Tal es el caso de la “práctica anticonstitucional consistente en habilitar anualmente al Ejecutivo en la Ley de Ingresos para ejercer o autorizar montos adicionales de financiamiento cuando, a juicio del propio Ejecutivo se presenten circunstancias extraordinarias que así lo exijan” (Orozco Henríquez, 1993, p. 209, y Carpizo, 1978, p. 145). En posición similar se encuentra la facultad, esta vez por delegación, para “aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación expedidas por el propio congreso, y para crear otras, así como para restringir y prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos... cuando lo estime urgente...” (artículo 131).

La primera y más débil modalidad es la que puede llamarse el poder reglamentario. Algunos autores ignoran este tipo de atribución, arguyendo que no puede distinguirse de la autoridad reglamentaria otorgada a las dependencias gubernamentales y que con demasiada frecuencia puede referirse prácticamente a cualquier decisión tomada por el Ejecutivo. No obstante, y al menos para el caso mexicano, la autoridad de emitir normatividad reglamentaria no debe descartarse.

Según los constitucionalistas, la facultad reglamentaria del Ejecutivo deriva de los artículos 89 y 92 constitucionales, y su importancia radica en que, a través de ella, el Ejecutivo puede “decidir sobre las diversas formas de observancia que puedan contemplarse en la ley” (Barajas Montes de Oca, 1993, 379).

Una segunda y más vigorosa variante es la delegación de autoridad para legislar por decreto. Aunque en casi todos los casos esto se contempla para situaciones de emergencia, hay ciertas excepciones. En México encontramos tres situaciones o áreas en las que el congreso delega atribuciones legislativas o bien éstas le son conferidas constitucionalmente al Ejecutivo.

El primer caso es el de los estados de emergencia. De conformidad con el artículo 29 constitucional, el presidente está facultado para suspender las garantías, y el congreso puede otorgarle poderes legislativos o abstenerse de hacerlo.<sup>5</sup> La segunda excepción es la que se refiere a asuntos de salubridad en los que el presidente tiene el poder de emitir decretos. Finalmente, el artículo 131 constitucional, como se indicó antes, le permite al congreso delegar poderes legislativos para aumentar, disminuir o suprimir tarifas de exportación e importación y para restringir o incluso prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de mercancías cuando el Ejecutivo lo estime urgente.

La última variante de los poderes de decreto se refiere a la autoridad constitucional para legislar por decreto en ciertas áreas específicas, de modo que el decreto es ley a menos que sea rechazado por el congreso (Shugart y Carey, 1992). Se entiende que en este caso, el poder de decreto no ha sido delegado. A diferencia de la mexicana, muchas Constituciones

<sup>5</sup> En la mayoría de los sistemas presidencialistas de América Latina se prevén los llamados poderes de emergencia. Pero en muy pocos casos implican la delegación automática y sin restricciones de poderes legislativos.

de América Latina prevén este tipo de Poder Legislativo con diversas restricciones.<sup>6</sup>

Finalmente, figura entre las facultades de once mandatarios latinoamericanos —entre los que el de México no se encuentra— la de los poderes de urgencias. La facultad adquiere muy diversas modalidades tanto en términos de tiempos, temas y número de iniciativas que el Ejecutivo puede plantear por esta vía, pero su mera existencia otorga a los Ejecutivos una herramienta importante para fijar la agenda, para forzar la acción legislativa y para asignar responsabilidades frente a la ciudadanía.

Recapitulando, este breve análisis da cuenta de que México no destaca como un caso peculiar ni constituye una excepción por los poderes que la Constitución otorga al jefe del Ejecutivo.

No obstante, la percepción generalizada entre partidos, legisladores e incluso un buen número de académicos sigue siendo que la presidencia mexicana es muy poderosa y que hay que seguir acotando al Ejecutivo. Más concretamente, que hay que limitar los poderes del Ejecutivo en favor del congreso.

Esto me remite a la segunda preocupación que anima esta discusión, y me lleva a suponer que muchos siguen pensando que hay mayor riesgo de caer en la autocracia que en el inmovilismo.

No comparto esta visión. Como se argumenta en la siguiente sección, dentro de lo previsible, la pluralidad alcanzada promete seguir siendo un dique poderoso en contra de una suerte de autocracia en la cual la voluntad de una sola persona es la ley suprema o, si no de autocracia, de un retorno a una presidencia de corte autoritario en donde se anulen la división de poderes y los pesos y contrapesos.

## 2. *Los contrapesos políticos*

Los contrapesos de carácter político derivan de la correlación de fuerzas que surge de las elecciones, de la voluntad de los votantes. Como bien dicen los teóricos, aquello que la Constitución junta el sistema electoral y de partidos puede separar.

El sistema electoral mexicano ha dado como resultado un sistema con un número efectivo de partidos de aproximadamente 3.2 en el que difi-

<sup>6</sup> Tal es el caso de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Guatemala, República Dominicana, Paraguay, Perú y Venezuela.

cilmente el partido del presidente puede reunir la mayoría simple que se requiere para aprobar la legislación ordinaria, en donde la ley proscribe que un solo partido alcance la mayoría necesaria para reformar la Constitución, y en el que se requiere que la mitad más una de las legislaturas locales ratifiquen las enmiendas constitucionales.

El Ejecutivo enfrenta entonces un contrapeso importante de parte de los partidos políticos cuyos representantes se encuentran en el conjunto de la estructura política del país. Adicionalmente, siendo un sistema en el que no hay reelección inmediata, ni candidaturas independientes y teniendo un sistema de representación mixta en el que las listas de representación proporcional son cerradas y controladas por las dirigencias partidarias, el Ejecutivo se enfrenta a partidos altamente disciplinados y queda sin la posibilidad de buscar votos parlamentarios a través de los mecanismos de cabildeo individual y/o de la estrategia de *going public*.

Otro contrapeso que enfrenta el Ejecutivo es el de los gobernadores. Este contrapeso también tiene una doble vertiente: la jurídica y la política.

El federalismo no sólo impone un reparto de facultades entre la Federación y los estados sino también exige la colaboración (Cabreró, 2007). Con el advenimiento de la democracia electoral el presidente perdió la hegemonía en los órganos de representación federal pero también en los de representación local —tanto en el ámbito ejecutivo como en el legislativo—, que hoy en día se encuentran poblados por los diferentes partidos y que están en condiciones de ejercer su poder sin el yugo de la presidencia.

Esto significa que a los límites que impone el arreglo federalista es necesario añadir el de la distribución del poder político que actualmente es adversa al partido del presidente.

Pero más allá de la distribución del poder político que es finalmente cambiante, está el hecho de que las reformas a las instituciones y la transformación del ejercicio del poder a nivel local no han caminado ni a la velocidad ni con la profundidad con que lo han hecho a nivel nacional. Si bien no pueden desconocerse muchos de los avances en los ámbitos estatal y municipal, lo cierto es que, a diferencia del Ejecutivo federal, los Ejecutivos locales siguen sujetos a muchos menos pesos y contrapesos y a un nivel mucho menor de rendición de cuentas en el ejercicio de sus facultades.

### 3. *Contrapesos de carácter social*

Además de los límites del orden jurídico e institucional (de la distribución de facultades y de las reglas de decisión que marca nuestro sistema) y de los de orden político (del reparto del poder político), el Ejecutivo enfrenta otra fuerte restricción que, si cabe, es aún más difícil de encarar: la que imponen los poderes fácticos, esos que están ahí y no dependen de la voluntad de los ciudadanos. Esos que han crecido al amparo y con el beneplácito, cuando no con el contubernio, de las autoridades pero que han ganado autonomía y poder.

Ese límite lo constituyen, fundamentalmente, los monopolios públicos y privados (empresariales y sindicales) que a través de su posición política o económica constituyen, muy a la manera de lo que ocurre con los poderes legalmente constituidos como el congreso o la Suprema Corte, un veto a la acción pública.

Estos monopolios no sólo tienen el poder de frenar reformas que van en contra de sus intereses particulares sino de imponer otras que han reforzado su posición de poder en demérito del poder público, de los consumidores y de otros grupos que son forzados a salir de la competencia.

De hecho, de ellos deriva buena parte de la ineficacia de nuestros gobiernos. Los poderes fácticos son tan responsables como los partidos y legisladores de haber impedido el paso de las reformas estructurales de las que tantas veces decimos depende el crecimiento del país. De ellos ha dependido también que no se avance más rápido en la competitividad, en el crecimiento, en el combate a la pobreza y en la distribución del ingreso (Casar, 2007).

La reseña de estos pesos y contrapesos parece suficiente para mostrar que el sistema político mexicano ya no cojea de eso que en algún momento se denominaba *hiperpresidencialismo*. Parece suficiente, también, para sostener la hipótesis de que el problema no se encuentra en la proclividad a la autocracia sino en otro sitio. Que tiene que ver con la colaboración entre poderes, con la urgencia de frenar a los poderes fácticos y con la necesidad de tener gobiernos más eficaces.

### III. LA REFORMA DEL ESTADO

No obstante todo lo anterior, buena parte de la discusión sobre la reforma política del Estado se ha planteado a partir de un conjunto de propuestas que buscan expresamente debilitar o seguir acotando al Ejecutivo.

Existe una especie de consenso general entre todos los partidos —incluido el partido en el poder— que el sistema presidencial mexicano se encuentra agotado en su actual configuración. Según su diagnóstico, este agotamiento se refleja en ineficacia, falta de acuerdos, lentitud en la toma de decisiones, pleitos constantes, desprestigio de la política e insatisfacción con la democracia. Hay además consenso sobre la necesidad de adecuar el marco institucional para promover la formación de mayorías, fomentar las coaliciones parlamentarias y dar impulso a la colaboración entre poderes.

De la misma manera puede hablarse de un consenso sobre el objetivo a perseguir: hacer más estable, más gobernable, más eficiente, más responsable y más transparente el ejercicio de gobierno, manteniendo la pluralidad política.

Aunque el punto de partida y el objetivo de la reforma son comunes, las alternativas de solución propuestas son distintas. El abordaje de este tema divide a los partidos entre los que proponen:

- Cambio de sistema presidencial a sistema semipresidencial.
- Parlamentarización del sistema presidencial.
- Perfeccionamiento/refuncionalización del sistema presidencial.<sup>7</sup>

Dentro de estos tres rubros, son muchas las iniciativas, pero los partidos —principalmente los de oposición— se han centrado en aquellas que restan poder al presidente y se lo otorgan al congreso.

Destacan entre ellas la creación de la figura de jefe de Gabinete ratificado y destituable por el congreso, pero sin otorgar al Ejecutivo la posibilidad de disolver el congreso y llamar a elecciones anticipadas, una mayor responsabilidad del titular del Ejecutivo y su gabinete ante el congreso, la eliminación de buena parte de los poderes de nombramiento del presidente, la creación de más órganos de autonomía y con mayores

<sup>7</sup> Propuestas presentadas por los partidos políticos en Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos del Congreso de la Unión (CENCA), Ley para la Reforma del Estado.

facultades y la sustracción de la definición y operación de la política social del ámbito del Ejecutivo.<sup>8</sup>

Partiendo tanto del análisis de los pesos y contrapesos existentes en el sistema presidencial mexicano como de la agenda de reforma política presentada por los partidos, me parece importante contribuir a la discusión a través de dos planteamientos.

El primero tiene que ver con la *consistencia* de las propuestas de transformación institucional. Entre los principales requisitos de una reforma exitosa están, por una parte, la calidad del diagnóstico y, por la otra, la coherencia entre objetivos y propuestas de solución.

El planteamiento es que, debido el diagnóstico y los propósitos que dicen tener los partidos, la Reforma del Estado no debiera tener como eje la redistribución de facultades entre los poderes Ejecutivo y Legislativo y, en particular, su redistribución en favor de este último.

Si, como se afirma, el propósito es alcanzar una democracia más gobernable y eficiente a través de facilitar la formación de mayorías, la promoción de coaliciones parlamentarias y el logro de los acuerdos, el eje de la reforma debiera desplazarse precisamente a la creación de incentivos para impulsar la colaboración entre los poderes.

En esta dirección pueden proponerse cuatro áreas de atención:

- La introducción de incentivos a la cooperación.
- La creación de mecanismos para evitar o solucionar las posibles situaciones de empate o parálisis.
- La reducción de poderes compartidos o espacios de traslape.
- La eliminación de “áreas grises” o imprecisiones que resultan materia de litigio e interpretación.

El segundo planteamiento se refiere a las *limitaciones* que sufre el debate que se está dando alrededor de los pesos y contrapesos.

El debate adolece de cierto reduccionismo. Por una parte se limita al reparto de facultades, en particular entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. Por la otra, más grave aún, se confunden las facultades y su extensión con el ejercicio de las mismas. Con ello se mezclan dos asuntos

<sup>8</sup> Una de las pocas iniciativas que irían en sentido contrario es la del “trámite legislativo preferente” que equivale a los poderes de urgencia mencionados anteriormente.

de interés público que merecen tratamiento aparte y que de ninguna manera se contraponen: el de la eficiencia y el de la rendición de cuentas.

En contraposición a la forma en que se ha dado el debate, me parece indispensable establecer que ni el problema ni la solución están en cuántas facultades tengan uno y otro poder sino en cómo se combinan, cómo se utilizan y cómo se rinde cuenta de ellas.

Puede diseñarse un Poder Ejecutivo con pocas facultades pero cuyo ejercicio sea absolutamente antidemocrático porque no hay controles sobre su proceder, o un Ejecutivo con muchas facultades pero todas ellas sujetas a transparencia, controles y rendición de cuentas. De la misma manera puede plantearse que la eficiencia no está en función de la cantidad de facultades que se da a cada poder sino en la coherencia entre esas facultades y los propósitos para las que fueron diseñadas.

En concordancia con este planteamiento, quiero proponer la necesidad de cambiar el centro de la discusión hacia la forma en que operan los poderes. Cambiar el eje de la discusión, porque el problema de la democracia en México o del diseño del sistema presidencial no está en la falta de pesos y contrapesos, ni en los riesgos de la autocracia sino en los de la falta de eficiencia y rendición de cuentas y —es inevitable insistir en ello— en la ausencia de mecanismos que lleven a la colaboración entre poderes.

La propuesta concreta entonces es que más que trabajar sobre una redefinición de facultades tendríamos que ver como hacer más eficiente y a la vez más responsivo y responsable (*accountable* en el doble sentido de dar respuesta a los intereses y demandas de los ciudadanos y de transparencia) cada uno de los poderes.

Para ello, hay un amplio espacio para las reformas, incluida la de la muy impopular y políticamente incorrecta idea de fortalecer al Ejecutivo sin, por supuesto, dejar de vigilarlo.

El Poder Legislativo en México cuenta con amplísimos poderes que puede ejercer con bastante ineficiencia y con bastante impunidad. Es por ello que urge revisar la estructura interna y los órganos de gobierno de las cámaras; dotar a los legisladores con cuerpos apartidistas de asesoría profesional que les permita equiparar sus recursos de información, análisis y diseño de políticas públicas con los del Ejecutivo, revisar el funcionamiento de las comisiones, introducir mecanismos que castiguen la inacción de los legisladores, que reduzcan los incentivos a la multiplicación de grupos parlamentarios y que castiguen las coaliciones parlamentarias. Urge desde luego eliminar el principio de la no reelección.

En el caso del Ejecutivo, más que seguir acotando sus esferas de acción, habría que darle herramientas para atajar a los poderes fácticos que impiden un buen número de reformas porque afectan sus intereses y que limitan la eficacia de las políticas públicas. Igualmente habría que darle instrumentos para contrarrestar al Poder Legislativo que con su inacción paraliza la acción de gobierno.

Dotar al Ejecutivo de estos poderes no significa extender cheques en blanco. No equivale a otorgarle impunidad en el ejercicio de poder. La mayor libertad de acción debe siempre de ir acompañada de la rendición de cuentas.

Lo mismo ocurre con el Poder Judicial. Lo que se observa no es un poder atado de manos porque le faltan facultades sino falta de eficacia en el cumplimiento de sus funciones en atención a un sinnúmero de factores que van desde la falta de preparación hasta la corrupción.

Caso distinto es el de las entidades federativas y los ejecutivos locales. En esa esfera todavía hay mucho espacio para una reforma institucional en la que se introduzcan límites a los gobernadores y presidentes municipales o bien, para los casos en los que estas reformas ya han avanzado, se establezcan las condiciones para que operen, pues en muchos casos los ejecutivos locales siguen actuando muy a la manera en que funcionaba el Ejecutivo Federal hasta los años noventa.

#### IV. CONCLUSIÓN

Los argumentos anteriores llevan a la conclusión de la necesidad de replantear la discusión sobre la Reforma del Estado en México, porque si bien el diagnóstico que se ha llevado a cabo parece ser el correcto y los objetivos que las fuerzas políticas dicen perseguir parecen apropiados, las propuestas de solución no se adecuan a ellos.

Los hechos que se han documentado en este artículo apuntan a que las sucesivas reformas terminaron con los poderes metaconstitucionales y fueron introduciendo paulatinamente mayores límites a la acción del Ejecutivo, a que constitucionalmente el presidente mexicano no destaca por un exceso de facultades, a que la democracia electoral y la consecuente pluralidad en los cargos de elección popular ha tenido el triple efecto de limitar al Ejecutivo desde el congreso, desde los poderes locales y des-

de los órganos de autonomía constitucional y a que los llamados poderes fácticos han crecido constituyendo otro límite importante.

Por otra parte, se ha sostenido que no hay elementos que nos hagan pensar en una reversión hacia la autocracia, y que la democracia mexicana ha alcanzado un grado nada despreciable de estabilidad, no obstante que se percibe como deficitaria en cuanto a su eficiencia.

A partir de los elementos anteriores, la propuesta es eliminar como eje de la discusión la idea central —nutrida por asuntos de tradición histórica y de coyuntura política— de seguir acotando los poderes del Ejecutivo y sustituirla por la idea de diseñar mecanismos que contribuyan a la formación de acuerdos y a la colaboración entre poderes.

Para ello es indispensable tener en mente que en los sistemas presidenciales ocurre una de dos situaciones: o la separación de poderes genera buenas políticas, políticas coherentes y responsables ante el electorado porque hay armonía en las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo —y esto tiende a ocurrir cuando el mismo partido controla las dos ramas de gobierno—, o la ausencia de gobierno unificado produce buenas políticas como resultado de la competencia institucional y de un buen debate público (Ackerman B., 2006). Desgraciadamente, en México no está ocurriendo ninguna de las dos cosas y las propuestas de reforma política del Estado no parecen apuntar en esa dirección.

## V. BIBLIOGRAFÍA

- ACKERMAN, Bruce, *La nueva división de poderes*, México, Fondo de Cultura Económica, 2006.
- ACKERMAN, John M., *Organismos autónomos y democracia. El caso de México*, México, Siglo XXI Editores-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007.
- CABRERO, Enrique, *Para entender: el federalismo en los Estados Unidos Mexicanos*, México, Nostra Ediciones, 2007.
- CARPIZO, Jorge *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI Editores, 1978.
- CASAR, Ma. Amparo, “Los nuevos desafíos de la gobernabilidad”, en PESHARD, Jacqueline (coord.), *2 de julio: reflexiones y alternativas*, México, UNAM, 2007.

- , *The Sources of Presidential Authority in Post-revolutionary México*, tesis de doctorado, Universidad de Cambridge, 1997.
- LINZ, Juan J., “The Perils of Presidentialism”, *Journal of Democracy*, 1: 1, 1990.
- , *Totalitarian and Authoritarian Regimes*, Boulder Co, Lynne Rienner Publishers, 2000.
- MAINWARING, Scott, “Presidentialism, Multipartyism, and Democracy: The Difficult Combination”, *Comparative Political Studies*, 26, 1993.
- NEGRETTO, Gabriel, “Diseño constitucional y separación de poderes en América Latina”, *Revista Mexicana de Sociología*, 001, 2003.
- , “Gobernanza con poderes divididos en América Latina”, *Política y Gobierno*, vol. X, núm. 1, 2003.
- OROZCO HENRÍQUEZ, Jesús, “Comentario al artículo 49 de la Constitución”, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Colección Popular de la Ciudad de México, Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1993.
- Propuestas presentadas por los partidos políticos en Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos del Congreso de la Unión (CENCA), Ley para la Reforma del Estado. En [http://www.senado.gob.mx/comisiones/LX/cenca/content/posicion\\_partidos/index.htm](http://www.senado.gob.mx/comisiones/LX/cenca/content/posicion_partidos/index.htm).
- SHUGART, Mathew S. y CAREY, John M., *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Nueva York, Cambridge University Press, 1992.