

LAS ETAPAS DE LA DECADENCIA Y EL AGOTAMIENTO DEL SISTEMA PRESIDENCIAL MEXICANO CLÁSICO Y SUS EFECTOS EN LA ARQUITECTURA DEL ESTADO MEXICANO DEL SIGLO XXI

Francisco José de ANDREA S.*

SUMARIO: I. *Reformas al modelo de gobierno en México.* II. *Reformas al Poder Legislativo en México.* III. *Algunas consideraciones finales.*

I. REFORMAS AL MODELO DE GOBIERNO EN MÉXICO

1. *Generalidades*

Así como hace 32 años, una magna reforma constitucional —la Reforma Política de 1977— creó un sistema representativo mixto con predominante mayoritario que fue durante muchas décadas la fórmula de representación política adecuada para México en la Cámara Baja —aunque ya también revisable— puesto que durante décadas el sistema representativo clásico de mayoría no promovía realmente el crecimiento de los partidos políticos minoritarios y la participación política, y, por otro lado, la representación proporcional pura la hubiera atomizado en un espectro político de partidos políticos pulverizados, hoy, a principios de 2009, décadas después, estamos nuevamente ante la necesidad de una nueva reforma constitucional de gran aliento que busque igualmente un camino intermedio sabio, adecuado y *equilibrado* que nos proporcione —en esta ocasión— una modalidad del sistema semipresidencial de gobierno de gabinete idónea para el contexto mexicano y que pueda responder a las nuevas y ya críticas condiciones del país, notoriamente agudizadas en el lapso 2006 a 2009.

* Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

2. *El escenario existente de 1929 a 2000: el modelo clásico*

Desde 1929 hasta aproximadamente el año 2000, presenciamos en México un escenario de *desequilibrio de poderes* con una hegemonía o predominio de un presidente fuerte en lo político, administrativo, y, casi siempre en lo personal, que incluso era el “jefe real” del PRI.¹ Como sabemos, depositado en las manos equivocadas, dicho poder condujo en el periodo 2000 a 2006, a excesos *desequilibradores* y en la actualidad de todas formas se encontraría —aún en manos de un titular que reuniese la mayor parte de las condiciones de voluntad política y energía mínimas y necesarias— en desfase con la evolución del poder legislativo y de la sociedad mexicana contemporáneos.

3. *El escenario existente de 2000 a 2008*

Posteriormente, durante el periodo 2000 a 2006, la tradicional institución presidencial mexicana —constitucional y jurídicamente dotada inicialmente con las mismas prendas del régimen antiguo— pero con un titular débil, sin oficio político personal y sin una estrategia política de largo plazo, nos condujeron igualmente a otro exceso pernicioso que también *desequilibra* el ejercicio del poder político —quizá tanto o más peligroso que el primero— porque nos llevó al precipicio que implica el “vacío de poder”.

A la vez, el citado “vacío de poder”, llevó a México —bajo el segundo escenario— al lamentable estado de cosas, que a continuación describiremos en 7 breves fases y que hoy día —a principios de 2009— se complica con la brutal crisis financiera y económica internacional que llevará al mundo a una prolongada deflación y estancamiento económicos como predijo ya desde el año 2006 el ahora reputado economista Nouriel Roubini —el ahora célebre “Doctor Catástrofe”,² en la actualidad revalorado y considerado como un oráculo que predijo acertadamente la gravedad de la crisis financiera y económica iniciada en 2008—.

¹ Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, 2a. ed, México, Siglo XXI, p. 190, 1979.

² http://www.nytimes.com/2008/08/17/magazine/17pessimist-t.html?_r=1&ref=business.

Las fases del debilitamiento paulatino del Poder Ejecutivo federal en México

1. El citado “vacío” en el Poder Ejecutivo federal mexicano se comienza a apreciar con claridad a partir de 2001, y desde ese momento, hasta 2006, dicha institución languideció irresponsablemente en manos incapaces;

2. Ante el vacío y el languidecimiento del Poder Ejecutivo Federal comienza a surgir —desde 2001— el caos estructural y operativo en diversos subescenarios de la vida nacional.

3. Como reza un antiguo adagio político, los vacíos de poder político tienden a ser ocupados eventualmente, y son llenados por grupos de poder e interés incluso de origen y naturaleza “sospechosa” con los consecuentes peligros que esto implica para la vida institucional de México y su seguridad interna;

4. El referido vacío personal e institucional en el Ejecutivo ha alentado el intervencionismo extranjero, fundamentalmente de los Estados Unidos de Norteamérica en materias como la seguridad nacional, el sector energético y la migración: los dos casos paradigmáticos recientes son los ejercicios conjuntos entre la Marina norteamericana y la mexicana³ y en general mediante el diseño e implementación del Plan Mérida.⁴

5. Asimismo, ante el paulatino debilitamiento del Poder Ejecutivo, surge inevitablemente un nuevo tipo de *desequilibrio de poderes* debido al natural e inevitable protagonismo del *Poder Legislativo* mexicano ejerciendo sus antiguas y legítimas facultades —rescatadas del arsenal polvoriento del listado constitucional— ante el pasmo de un Ejecutivo —en el lapso 2000 a 2006— pasivo que sin intuición política conservó, sin embargo, suficiente influencia para “estorbar” el ejercicio de facultades legítimas propias del nuevo Poder Legislativo federal mexicano, que vigoroso y activo se presenta como “guardián” de los intereses nacionales y que en el breve lapso que ha corrido de 2006 a 2009 ha entrado en una etapa de menor fricción y resistencia de cara al gobierno de Calderón, evidenciando una creciente cooperación inter-poderes en temas selectos como el del sistema de justicia, el energético y en la integración de organismos constitucionales autónomos como el Consejo General del IFE;

³ El PRI se opone a ejercicios navales conjuntos con Estado Unidos en <http://www.el-universa.com.mx/notas/589511.html>.

⁴ http://es.wikipedia.org/wiki/Iniciativa_M%C3%A9rida.

6. El anterior escenario lleva paulatina e inevitablemente a una confusión competencial —nacida tanto de la ignorancia como del pánico del Ejecutivo confundido que intenta presionar—, por otro lado, al tercer poder —el originalmente no-político— el Poder Judicial federal, que también obsoleto y falto de flexibilidad estructural “se tiñe *desequilibradamente* de política” perdiendo autoridad jurídica y moral y socavándose así al tercer pilar del Estado mexicano;

7. Finalmente, ante el anterior contexto general, es que surge precisamente un clamor nacional que exige urgentemente un rediseño institucional del sistema político mexicano.

4. *Los tiempos políticos*

Ahora bien, realizado un repaso breve, pero preciso del contexto político nacional actual con sus grandes males de la ingobernabilidad, la ineficiencia y la obsolescencia estructural que han ocasionado vacíos intermitentes de Poder en el Ejecutivo federal, en especial en el lapso de 2000 a 2006, nos topamos de frente con un gran obstáculo: los tiempos políticos. Desafortunadamente, Fox y el PAN dilapidaron los dos primeros años de su gobierno, ideales y propicios para la reforma del Estado mexicano porque se reunían en esa “ventana de oportunidad” única cuatro condiciones favorables: 1. fuerza política vigorosa; 2. “luna de miel” con la ciudadanía; 3. prestigio internacional del nuevo gobierno; 4. un reacomodo de todas las fuerzas políticas que facilitaba la operación y la reforma de gran aliento.

Posteriormente, llegaron el tercer y cuarto año de Fox que hubieran sido también ideales —aunque de otra forma— para aplicar y afinar el nuevo sistema e incluso para culpar de la ineficacia y la falta de crecimiento al nuevo esquema de gobierno.

Así, en los últimos meses de la administración foxista, el desplome del Poder Ejecutivo federal hizo imposible la viabilidad de una reforma de Estado constitucional, jurídica y política de gran aliento. Finalmente, los tres primeros años de Felipe Calderón Hinojosa parecen abrir una pequeña ventana de oportunidad para la colaboración interpartidaria que podría permitir la promoción de una reforma al diseño institucional de la forma de gobierno en México.

5. *Una reforma del Estado en 2009*

Ahora bien, dadas las condiciones críticas de la seguridad nacional, y de las finanzas domésticas e internacionales, nuevamente, parece abrirse otra nueva “ventana de oportunidad” para la reforma del Estado en México que busque lograr una colaboración *de poderes* institucional y sólida con protagonistas políticos de más oficio en la titularidad del Poder Ejecutivo y en el liderazgo de las cámaras legislativas, el planteamiento podría contemplar:

1. Un nuevo sistema político anclado en un sistema semipresidencial con gobierno de gabinete en el que haya una diferenciación clara entre una jefatura de Estado (presidente) y una jefatura de gobierno⁵ (jefe de gabinete);

2. Una reforma que tome en cuenta el nuevo papel del Poder legislativo mexicano bajo un esquema general de funciones y actividades distinto;

3. Un replanteamiento del poder judicial mexicano con un tribunal constitucional especializado independiente de la Suprema Corte que evite que ésta, se contamine de “política” *desequilibrando* la colaboración entre poderes.

6. *El gobierno de gabinete*

El tema del Poder Legislativo y el gobierno de gabinete tiene una importancia crucial para la viabilidad del sistema político mexicano, y, por lo tanto, para México. Así, por ejemplo, si en este preciso momento uno tuviera que hacer un diagnóstico general y sucinto del estado de las condiciones que guarda el sistema político mexicano, el diagnóstico sería: gobernabilidad “endeble”, ineficiencia relativa en las actividades de operación política y obsolescencia notoria del andamiaje jurídico y político que sustenta al actual sistema de gobierno mexicano.

Ahora bien, ante este grave panorama y nuestro diagnóstico del mismo, es que surge precisamente la figura del “gobierno de gabinete” como una —aunque no la única— de las fórmulas de largo plazo y, esto, hay que enfatizarlo, que podría —diseñada, e implementada correctamente— inicialmente paliar y posteriormente resolver el “nudo” de la ingobernabilidad, la ineficiencia y la obsolescencia citadas.

⁵ Valadés, Diego, *El gobierno de gabinete*, 2a. ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, pp. 5-23.

A. *El Poder Legislativo y el gobierno de gabinete:
sus dos denominadores comunes*

Ahora bien, los tópicos de la división de poderes, del Poder Legislativo y el gobierno de gabinete, comparten —desde la óptica legislativa— denominadores comunes fundamentales que por sí mismos justifican enteramente la exploración y ponderación de la posibilidad de implementar —vía una reforma constitucional de gran aliento— una modalidad de gobierno de gabinete en este país, y que son:

a) La implementación de un gobierno de gabinete bajo la configuración de un sistema semipresidencial conduciría a México por una ruta que convertiría en *colectivas*⁶ (*la colectivización de las decisiones constituye un paliativo ante imprevistos “vacíos” personales y/o accidentales en el ejercicio del poder*) las decisiones del Ejecutivo Federal, lo cual —ante el actual panorama nacional— se nos antoja como una opción preferible al *status quo* existente en el último lustro; y

b) El gobierno de gabinete bajo una modalidad cuidadosamente acordada e implementada implica necesariamente una *mejor comunicación y coordinación del Ejecutivo Federal con el Congreso*, esto es, una *colaboración real*, con el Poder Legislativo federal, bondades que tampoco se pueden discutir.

B. *La inviabilidad de un sistema de gobierno parlamentario
clásico en el México contemporáneo*

Por otro lado, cabe destacar que lo que sí sería altamente improbable en México, al menos en la actualidad, sería pensar en la viabilidad práctica de un proyecto reformador de instituciones políticas que nos llevase de un *sistema presidencial rígido* —heredado de una época de nuestra historia bajo la cual existían otras condiciones políticas, sociales y económicas— a un *sistema parlamentario* de corte netamente clásico que tampoco constituiría la panacea ansiada para resolver los graves problemas de ingobernabilidad, ineficacia y obsolescencia estructural que padece México, puesto que tanto la brusquedad del cambio, como la resistencia que opondrían partidos y grupos políticos, sociales y económicos presentes en la vida política mexicana, conducirían a un agravamiento de patologías y desequilibrios que todos deseamos evitar.

⁶ Véase, Valadés, *op. cit.*, pp. 69-99.

C. *Las ventajas de un sistema semipresidencial con rasgos parlamentarios*

Así pues, y ante el anterior panorama general, la propuesta de instaurar en México un sistema semipresidencial caracterizado fundamentalmente por un gobierno de gabinete con algunos rasgos o matices parlamentarios como la interpelación, el voto de confianza y la moción de censura,⁷ muy bien podría ser —como lo han sido otras reformas integrales en otras etapas de nuestra historia— la solución sistémica híbrida adecuada a las condiciones idiosincrásicas, jurídicas y políticas de México.

D. *El impasse del gobierno dividido*

Asimismo, es fundamental estar conscientes de que a pesar de que en México hemos presenciado sin duda una evolución del sistema propiamente electoral en las últimas décadas, en la actualidad, nos encontramos ante un *impasse* que deviene no de un inadecuado sistema y andamiaje electorales, sino más bien de la existencia de un *gobierno auténticamente dividido y desequilibrado* en el cual la opción de las mayorías legislativas para lograr viabilidad respecto al progreso y desarrollo del país ante los polémicos programas del Ejecutivo hace necesaria —muy probablemente— una reforma ya no del sistema electoral en sus aspectos técnicos fundamentales, sino una auténtica reforma del sistema de gobierno mediante la cual nos demos reglas que favorezcan la cooperación y la armonía con el Poder Legislativo y nos asegure una mayor representatividad, rendición de cuentas y profesionalización en el quehacer político.

E. *Un menú temático elemental para el diseño mexicano de un sistema semipresidencial con gobierno de gabinete*

Vistos los anteriores planteamientos contextualizadores, es el momento adecuado para presentar un listado temático mínimo que contiene los principales temas de una propuesta tentativa de sistema semipresidencial para México. Ahora bien, es necesario tener en mente que cualquier es-

⁷ *Ibidem*, pp. 27-68.

fuerzo por implantar un gobierno de gabinete en México tiene necesariamente que contemplar la *desconcentración de poder* en el ámbito del Ejecutivo federal mexicano.⁸

Asimismo, debe advertirse que desde nuestra óptica el diseño funcional del andamiaje constitucional y jurídico del gobierno de gabinete en México debe ser enfrentado como una obra de ingeniería constitucional de la mayor importancia para el destino del país cuyo retraso —cabe advertir— podría originar graves riesgos para la estabilidad nacional en los próximos años.

Así pues, el diseño de un sistema semipresidencial “a la mexicana” debe contemplar primero, que el gabinete tenga funciones constitucionalmente definidas, con un jefe de gabinete cuya designación, ratificación, jerarquía y funciones estén claramente contempladas por la Constitución mexicana, y en tercer lugar, deberán adoptarse instrumentos de control del Congreso que reduzcan —como es obvio hoy día— la concentración de poder en el Ejecutivo federal y aumenten y fortalezcan de manera equilibrada el ámbito competencial del Poder Legislativo mexicano.

II. REFORMAS AL PODER LEGISLATIVO EN MÉXICO

1. *Generalidades*

Para poder generar una verdadera concientización nacional sobre el desplazamiento de poder político hacia el legislativo que ya se está dando en la realidad mexicana, y que hay que “racionalizar” bajo un rediseño en la clasificación formal y material de las actividades, funciones y facultades de un Congreso fortalecido, y con el fin de evitar la desorganización, los vacíos de poder y retomar las riendas esenciales del país, nuestra propuesta de reconceptualización del papel del legislativo debe necesariamente romper las limitantes de la función meramente legislativa y retomar, de frente y con audacia, el concepto de que la nuestra es y debe ser una República realmente representativa.

⁸ *Ibidem*, pp. 69-98.

2. La reelección legislativa inmediata

A. Ventajas generales

a. La verdadera “carrera legislativa”

La posibilidad de que un representante político en el Poder Legislativo, pudiera ser reelegido para el periodo inmediato (una, dos o más veces: ésto, también es crucial determinarlo inteligentemente), modificaría la actitud de los políticos que aspiran a convertirse en diputados, senadores, etcétera, puesto que la perspectiva de una reelección consecutiva durante uno o varios periodos, obligaría a los prospectos a informarse y educarse en las diversas materias y asuntos que “hacen” a un representante político eficaz, propositivo, participativo, y disciplinado.

De hecho, muchos de los actuales representantes políticos con “madera” de legisladores, podrían encontrar consuelo en considerar una carrera legislativa como el eslabón último y digno de una carrera también política. Así, la reelección legislativa consecutiva resolvería un fenómeno muy enraizado en el sistema político mexicano: descongestionaría la ruta a la presidencia y a gobierno de una gran cantidad de políticos con vocación real de legisladores, pero que por las limitaciones constitucionales actuales engrosan las filas de los aspirantes a “las grandes”, con lo cual se ocasionan problemas de frustración, de competencias inútiles, y de falta de coordinación y colaboración de esfuerzos de las elites políticas de los partidos.⁹

b. La estabilidad política y legislativa

El acomodo y la tranquilidad hacia el futuro que encontrarían los legisladores de carrera con la reelección, tendría como un efecto colateral muy saludable y deseable para el país: que las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo, por ejemplo, fueran más *equilibradas* y fluidas. La presencia de legisladores sezonados, experimentados —políticos de oficio— que saben que la prudencia, la negociación y la discreción son herramientas básicas del quehacer político y legislativo, haría más *equilibrada* la relación Ejecutivo-Legislativo, aun a pesar y por encima de que las Cámaras estén integradas por un mosaico plural de individuos

⁹ Andrea, Francisco José de, “Reelección legislativa consecutiva: una iniciativa de reforma riesgosa”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 103, enero-abril de 2002, pp. 295-309.

de diversos partidos. Por encima de ideologías, estaría la carrera de largo plazo, el saber que a aquél con quien uno se enfrenta hoy, probablemente haya que verle la cara el día de mañana o pasado, y no como ahora, pensar que un pleito político —bilateral o colectivo— dura sólo lo que dure la propia legislatura de que se trate).

Por último, la colaboración y la estabilidad en las relaciones Ejecutivo-Legislativo se trasladaría al sistema político en general y, por supuesto, sería también característica primordial y bienvenida de la dinámica dentro del propio Poder Legislativo.

c. La responsabilidad de los legisladores

Una ventaja más de la reelección legislativa consecutiva en México, sería el hecho de que se auspiciaría la consolidación de una “responsabilidad”, ahora inexistente, en la actitud profesional de los representantes políticos que ante el prospecto de la reelección, tendrían que: (1). Regresar y atender consistentemente a los electores de su distrito en sus peticiones de proyectos legislativos, y (2). en sus peticiones de cabildeo para resolver problemas sociales y políticos que rebasan lo puramente legislativo, etcétera, so pena de enfrentar el castigo máximo que sería el repudio de su electorado y la pérdida de la reelección, y con ello un escollo difícil de superar en su carrera legislativa profesional.

d. El mejor contacto y nexos entre representante político y elector

La fluidez y la frecuencia de contactos entre los diputados y los senadores y sus respectivos electores locales, surgidos de la necesidad de asegurar la reelección, tendría como efecto altamente deseable, una reducción de los reclamos y de la frustración ciudadana puesto que los problemas y las quejas serían recibidas, evaluadas y procesadas por el aparato legislativo y, por ende, por el sistema político más fluidamente, lo que acabaría con el rezago legislativo y de demandas sociales que, cuando no fluye con respuestas políticas, puede producir “tomas” de recintos legislativos que casi siempre son nocivas para la solidez institucional que crispan y *desequilibrium* el ambiente político nacional.¹⁰

¹⁰ *Idem.*

e. El fomento de los proyectos legislativos coherentes de largo plazo

Existen temas políticos, sociales y económicos nacionales y locales sobre los cuales no se puede legislar al vapor, o sobre los cuales no se puede “truncar” un proceso de gestación de largo plazo de proyectos legislativos, so pena de producirse leyes inadecuadas, ineficaces, injustas, obsoletas o inaplicables al cuerpo social nacional. La reelección consecutiva fomenta que con una visión de largo plazo, un conjunto de legisladores de carrera pueda iniciar, terminar y ver aplicarse textos legislativos exitosos, en cuanto que logren un sano balance entre justicia y eficacia, meta muy difícil de lograr en estos tiempos complejos de problemas y fenómenos también complejos, en que tres años, sin reelección consecutiva, hacen inviable la coherencia, la eficacia y la justicia resultantes de la creación y aplicación de una buena ley.

f. La colaboración inter e intrapartidaria

Las relaciones *equilibradas* y armónicas entre dirigencias, cúpulas, bases y elites partidarias —esenciales para el bienestar político y legislativo— se ven auspiciadas cuando existe estabilidad de largo plazo en la integración de la Cámara Baja, pues la frecuencia de trato, la experiencia, la preparación y el profesionalismo de los cuerpos legislativos con menor tránsito “eventual” de individuos, permite la consolidación armónica de las relaciones de trabajo entre equipos, lo que resulta indispensable para la labor legislativa y política. La anterior armonía se fomenta tanto al interior de los partidos en lo individual, como entre las elites y dirigencias de los diversos partidos que se acostumbran a tratar con sus pares en un ambiente de estabilidad y cierta predecibilidad de conductas esenciales que surge de la familiaridad de trato.

g. La eficacia parlamentaria

Por último, aunque no de manera exhaustiva —pues no hay listas definitivas de ventajas cuando se trata de instituciones y figuras electorales— la reelección legislativa consecutiva en México, brindaría un producto vital que empieza ya a ser impacientemente demandado y exigido por la sociedad civil: la eficacia parlamentaria que nos presente soluciones le-

gislativas y políticas a las grandes cuestiones nacionales; de otra forma, un cuerpo político gigantesco —como lo es el Poder Legislativo federal— será visto como oneroso y vistoso, pero finalmente poco eficiente.

3. *El cabildeo*

La práctica del *lobbying*, o cabildeo en castellano, es, sin duda, tan antigua y añeja cómo la propia práctica legislativa, pero el término no se volvió “moneda corriente” sino hasta mediados del siglo XVII, cuando la amplia antesala vecina a la Cámara de los Comunes inglesa empezó a ser conocida como *lobby*. Así pues, el *lobby* era un salón público, y por lo tanto, uno en el cual a los miembros del Parlamento se les podían acercar “solicitantes” de tratos especiales o privilegiados.

Sin embargo, en los Estados Unidos, durante el siglo XVIII, el cabildeo y los cabilderos se ganaron una muy mala reputación, de la cual sus descendientes profesionales contemporáneos, a pesar de sus motivaciones aparentemente puras, no han podido deshacerse completamente.

Así, los cabilderos se encontraban en tan baja estima y consideración —universalmente considerados como compradores de votos y vendedores de los mismos— y contrarios al bienestar nacional, que el sólo hecho de ser identificado como un cabildero casi implicaba una descalificación automática para la propia función pública. Durante dicha época, los cabilderos eran considerados tan numerosos y poderosos que en ocasiones se les conocía colectivamente como la “tercera cámara del Congreso”, en los Estados Unidos de Norteamérica.

A. *Un proyecto de propuesta legislativa*

En este rubro, presentaremos de manera tentativa y provisional lo que podría ser el bosquejo adecuado del cuerpo de contenidos esenciales de la regulación de la materia del cabildeo en México.

B. *Contexto y consecuencias de la presión cabildera sobre el Poder Legislativo federal*

Es indiscutible, que a principios de 2009, en México se están consolidando claramente presiones sobre el Poder Legislativo federal prove-

nientes de cuatro fuentes fundamentales claramente identificadas, y que están ya desbordando los cauces de la legalidad institucional y amenazan con desequilibrar y disminuir peligrosamente el vínculo representativo entre electorado y representantes políticos, sustituyéndolo por un vínculo teñido de intereses facciosos entre los grupos de presión e interés representados por cabilderos profesionales y los representantes políticos —diputados y senadores— que elaboran y aprueban la legislación que conduce y regula la vida nacional en sus más distintas facetas.

C. Fuentes fundamentales de presiones desequilibradoras políticas y económicas sobre el Poder Legislativo federal

a. Grupos privados nacionales —ya sean personas físicas o morales—

Uno de los grupos que más ha aprovechado los vacíos normativos en materia de regulación jurídica del cabildeo en México, son las grandes sociedades anónimas y mercantiles nacionales —y en ocasiones a través incluso de sus propias cabezas visibles personificadas en empresarios— que a través de cabilderos establecidos buscan influir en la elaboración y aprobación de legislación fiscal, financiera, comercial, energética y de desarrollo urbano para favorecer el desarrollo y crecimiento de sus inversiones. Es claro que el interés de la mayoría de los anteriores grupos no coincide con el interés del pueblo mexicano en las anteriores áreas temáticas.

b. Entes nacionales de naturaleza pública

Entre los entes públicos, y sin ser ésta una lista exhaustiva, se encuentran las empresas nacionales aún manejadas por el gobierno federal, así como las propias dependencias o departamentos de la rama ejecutiva del gobierno federal. En general, cuando se piensa en la influencia negativa —a través de cabilderos— de personas morales se piensa inevitablemente y en primer término en las grandes corporaciones y sociedades, como son las compañías tabacaleras, farmacéuticas o del sector alimentario que buscan doblegar la voluntad de los legisladores para aprobar legislación que favorezca sus intereses particulares.

Sin embargo, no hay que perder de vista que en muchos países del mundo y México no es una excepción, el cabildeo se da también por parte de dependencias del propio gobierno federal —que con su propia agenda política— buscan en una guerra soterrada con otras secretarías de Estado privilegiar su proyecto legislativo nacional. Como ejemplo, está el sector militar en los Estados Unidos de Norteamérica, constituyendo uno de los *lobbies* más fuertes e influyentes de dicho país, y que ha logrado en ocasiones la aprobación de presupuestos y leyes a todas luces excesivos o inconvenientes para el bienestar nacional del vecino país del norte. En México, el ejemplo más destacado de una institución pública que debe estar al servicio de los trabajadores del propio sector público y que ha practicado abiertamente el cabildeo político, mediático y legislativo en especial durante el segundo semestre de 2008, es el ISSSTE que ha utilizado recursos institucionales y presiones mediáticas para promover un nuevo régimen de pensiones que tiende eventualmente a la privatización de las mismas y a la desaparición de la estructura y sistema de pensiones anteriormente vigente.¹¹

c. Entes privados extranjeros

Probablemente una de las fuentes de presión más fuertes que pesará sobre la voluntad y la actividad de los legisladores federales mexicanos en el futuro, será la que provenga de las corporaciones multinacionales norteamericanas y europeas que buscarán privilegiar proyectos legislativos y toma de decisiones políticas en materias afines a sus intereses.

d. Entes estatales extranjeros

Como cuarta fuente institucional de presión sobre nuestros legisladores federales y locales, están los propios estados nacionales —en particular los Estados Unidos de Norteamérica, Japón y Alemania— que indiscutiblemente buscarán a través del cabildeo profesional creciente en nuestro país, influir en la configuración de la legislación federal y estatal que tenga puntos de contacto con sus inversiones en México.

¹¹ <http://www.jornada.unam.mx/2008/06/05/index.php?section=politica&article=01InIpol>.

D. *Vulnerabilidad mexicana en el “momento” de transición*

Justo en la etapa que se da a partir de la alternancia política de 2000, es que se aceleró la fundación y el funcionamiento de los primeros despachos de cabildeo profesional en México, y que se da la formación de un “mercado” cada vez más complejo en la materia. Es fácil observar, en ejemplos comparados, que los momentos de transición política-electoral ofrecen grandes posibilidades de colocación y de desarrollo para los despachos profesionales de cabildeo político y legislativo, puesto que estando en mutación las instituciones políticas fundamentales y el andamiaje jurídico nacional de un país, es más fácil que los despachos de cabildeo y sus clientes logren posicionarse e incidir en la vida política y legislativa nacional de cara a una etapa de estabilidad, continuismo y permanencia de instituciones.

E. *La importancia de legislar seria y adecuadamente sobre la institución del cabildeo*

Como en casi todos los fenómenos políticos y sociales que son materia de regulación legislativa, es prácticamente una “regla de oro” el que para un país es mucho más conveniente legislar de manera preventiva, que a posteriori de manera “curativa” o “paliativa” cuando los fenómenos ya han desbordado los cauces del Estado de derecho o de las instituciones políticas nacionales.

Por lo anterior, resulta urgente para México que eventualmente la Cámara de Diputados Federal, se aboque a elaborar y aprobar un texto regulatorio federal de vanguardia —y no un texto “light” o de “utilería” sin verdaderos candados— de legislación que controle realmente y de manera eficaz el fenómeno del cabildeo antes de que éste se apuntele de manera irremediable y utilizando las presiones económicas e institucionales sobre los propios legisladores logre debilitar la eficacia de una futura regulación real y agresiva del fenómeno.

Como ejemplo de lo anterior, tómesese el del surgimiento de los partidos políticos en muchos países del mundo, que al haber surgido con anterioridad a su regulación jurídica pudieron apuntalarse y asentarse en la sociedad de tal forma que los esfuerzos por regular sus actividades con posterioridad se vieron afectados irremediablemente ante la propia oposición de los institutos políticos que se rehusaban a apoyar y aprobar

a través de sus representantes políticos normas que limitarán sus propias actividades en la vida política y social.

Por otro lado, en aquellos países en que la regulación en materia de partidos políticos precedió al desarrollo de un sistema maduro de partidos en dichos países, la legislación fue más eficaz y pudo evitar patologías y desvíos inconvenientes para un sistema político sano; lo mismo puede llegar a suceder en materia de cabildeo en México.

III. ALGUNAS CONSIDERACIONES FINALES

1. Así como en los siglos XIX y XX se utilizaron —en diversas etapas— las variables de factores históricos, institucionales, personales y técnicos para justificar —en aras de la consolidación de la identidad nacional mexicana y de la integridad del territorio nacional— el predominio indiscutible del Poder Ejecutivo, diseñándose un esquema de sumisión y pasividad de los poderes Legislativo y Judicial, a partir del inicio del Siglo XXI resulta indispensable aceptar que es necesaria una reconceptualización y un nuevo enfoque de la concepción de la división de poderes tradicional en México para —a la inversa de etapas de la historia patria pasadas y ya superadas— privilegiar ahora al Poder Legislativo mediante el traslado de facultades y poder político a la rama más representativa del poder político.

2. Cuando se trata de las variables históricas, la llamada alternancia o transición consolidada —en especial con las elecciones de 1997 y 2000, puesto que los comicios del 2006 carecen del sello unánime de transparencia y pulcritud— se hace ya alarmantemente insostenible el antiguo diseño institucional del sistema presidencial existente en México durante gran parte del siglo XX.

3. Por otro lado, y por lo que respecta a las variables institucionales, el sistema de división de poderes actualmente existente en México —confeccionado a la medida de un Poder Ejecutivo necesaria y naturalmente hegemónico— constituye en la actualidad un obstáculo estructural ante la transformación —vía electoral— de las instituciones constitucionales, los partidos y el poder político en México. En este sentido, parece inevitable la búsqueda de una modalidad idónea del gobierno de gabinete que facilite y promueva la gobernabilidad democrática, la agilidad legislativa y el ejercicio ágil y eficaz del poder ejecutivo.

4. En cuanto a las variables personales que durante mucho tiempo apuntalaron el predominio del Ejecutivo en México, cabe resaltar que las cualidades y destrezas personales que frecuentemente caracterizaban al Titular del Ejecutivo mexicano —durante la mayor parte del siglo XX— y de las que carecen la gran mayoría de los políticos actuales así como quien la ejerció en la primera etapa de la alternancia o transición en el sexenio 2000-2006, en la actualidad son variables que de todas formas resultarían anacrónicas bajo las actuales transformaciones históricas e institucionales evidentes en el sistema político y constitucional Mexicano.

Por otro lado, como hemos podido presenciar en los últimos años, la conservación del antiguo diseño presidencial mexicano en manos irresponsables o incompetentes constituye una intolerable tentación —nociva y altamente desestabilizadora— que debe ser transformada mediante el traslado de facultades constitucionales y poder político a la rama legislativa, que por su integración colectiva, fresca y eminente representativa ofrece mayores posibilidades de éxito y eficacia en su actuar.

5. Bajo la administración Foxista, el arte de “hacer política” en México se desequilibró y entró en una crisis institucional en parte porque la ciudadanía no percibió como entendible la lógica del poder existente en nuestro país, en la que se presenciaba a un presidente disminuido que no pudo cumplir las expectativas añoradas, pero que a la vez continuó “vestido” con el traje del antiguo presidencialismo y sus prendas, pero ya sin el oficio, prestancia o poder para ejercerlo. Otra cosa hubiera sido la posibilidad —factible bajo un sistema semipresidencial, si éste, hubiera estado vigente a partir de 2000— de emitir una moción de censura para remover a un elemento o elementos del gabinete de la maquinaria gubernamental que no funcionaron para “reactivar” la marcha y conducción del país que es lo que reclamaban millones de mexicanos. Así, el país bajo las actuales circunstancias se ha quedado “a la mitad del camino” debido a que no se puede cambiar una pieza fundamental del motor político bajo el esquema del antiguo régimen y con un periodo presidencial de seis años. Por ello, lo ideal es que bajo un sistema político distinto —que podría ser el semipresidencial con gobierno de gabinete— pueda cambiarse “la pieza o las piezas descompuestas” o ineficaces de la “maquinaria” para echar a andar nuevamente y ya de manera equilibrada la maquinaria política del país y seguir adelante con la marcha de progreso y crecimiento nacionales.