

Comentario

*Arturo Núñez Jiménez**

* Licenciado en Economía por la Universidad Nacional Autónoma de México. Ha publicado varios libros y ensayos sobre temas políticos y electorales. En el INAP ha impartido la materia Finanzas Públicas en la Maestría en Administración Pública. Se ha desempeñado como Coordinador Académico de la Especialización en Finanzas Públicas, así como Profesor de la materia Estructura Fiscal.

En su desempeño como servidor público, ha ocupado el cargo de Director General del IFE, Director General del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit), y Titular de la Subsecretaría de Gobierno en la Secretaría de Gobernación.

En el Comité Ejecutivo Nacional del Partido Revolucionario Institucional participó como Secretario Particular del Presidente del CEN, Secretario Adjunto a la Presidencia y Secretario de Capacitación Política. Actualmente es Senador de la República por el estado de Tabasco del Partido de la Revolución Democrática y Miembro del Consejo Directivo de este Instituto Nacional de Administración Pública.

Muchas gracias al Instituto Nacional de Administración Pública, mi casa académica y al Presidente del Consejo Directivo, José Castelazo, por la amable invitación a participar en este evento. Saludo a Jorge Márquez y a Enrique González Casanova y con el gusto de compartir reflexiones esta tarde.

El libro de Diego Valadés es una nueva aportación que hace con información sistematizada, con reflexiones lúcidas, sobre un asunto fundamental para el presente y el futuro de México: la conformación de un nuevo régimen político que culmina en la transición política y contribuya a la consolidación de la democracia entre nosotros.

Para ubicar la trascendencia del tema, y de la obra que hoy nos convoca, vale la pena, quizá, contextualizar un poco dónde nos hayamos los mexicanos en este asunto que tiene que ver con un nuevo diseño institucional para darle gobernabilidad al país, desde la concepción de los poderes públicos.



La perspectiva política estuvo a cargo de Arturo Núñez Jiménez

Si bien la visión original de gobernabilidad en Huntington era la incapacidad del Estado para hacer frente a las demandas de la sociedad. Esta nueva acepción de gobernabilidad tiene que ver con el ejercicio de las facultades de un poder público que pueden hacerse en detrimento de otro y que un conflicto entre poderes sea el que incida en los problemas de gobernabilidad.

Apenas el pasado día 13 de abril dejó de tener vigencia la Ley para la Reforma del Estado, que se aprobó por el Congreso de la Unión con una agenda ambiciosa de cinco grandes temas para desarrollar en un año y que tenía, precisamente, como primer punto de la agenda algo que se le llamó Régimen de Estado y de Gobierno, que en realidad querría decir Régimen Político, en tanto forma de gobierno, no calidad de las reglas y, en ese sentido, hay que decir que el resultado, concluido el año, vaticinado por Sartori, de que si lográbamos sacar la agenda tan ambiciosa en un año nos mereceríamos una medalla olímpica, es que en el tema fundamental de régimen político sólo se pudo avanzar -ya es algo- en que pusieran sobre la mesa las principales fuerzas políticas y parlamentarias sus ideas en relación con este tema.

De nueva cuenta, no se avanzó en el tema de régimen político. Una vez más, la urgencia de la reforma electoral dominó como producto de esta Ley, en menor medida, la reforma del sistema de justicia, pero como resultados con productos legislativos tangibles, con reformas concretas a la Constitución y a los ordenamientos reglamentarios correspondientes.

Pero, la obsesión por las reglas de acceso al poder que nos tienen reformando el sistema electoral desde 1977, esas son, a final de cuentas, las reformas electorales, ha desplazado una y otra vez, el abordar, con la misma diligencia, la reforma a las reglas del ejercicio del poder que serían las que tendrían que ver con régimen político, a lo que se refiere el libro de Diego.

Esto es, una vez más, las preocupaciones por el sistema electoral llevaron a abandonar las preocupaciones por el sistema de gobierno. Tan sólo pusieron sobre la mesa sus propuestas, decía yo, las principales expresiones políticas. El Partido Acción Nacional presentó un conjunto de propuestas, en algunos casos ha presentado iniciativas concretas de reformas que buscan fortalecer el presidencialismo mexicano, agotado el presidencialismo de los poderes metaconstitucionales de orden partidista, aquel que se sustentaba -decía Jeffrey Weldon- en partido hegemónico, liderazgo presidencial indisputado e indiscutible, decisiones centralizadas y disciplina férrea, por un presidencialismo fortalecido constitucionalmente, por lo menos en el veto presupuestal expreso, la iniciativa preferente y en bloque, un nuevo formato para el informe de gobierno, y, en un planteamiento sumamente cuestionable, que -hasta donde yo he leído constituciones comparadas- no encuentro ninguna, ni en los países serios ni en los no tan serios, que es, en una iniciativa del PAN afirmativa ficta legislativa, lo que vale para la administración pública frente al administrado, nos lo proponen para que si el Congreso en dos meses no legisla, la iniciativa del Presidente se da por buena. Nostalgias de un presidencialismo que se fue, que si la realidad no lo da, quisieran que lo diera la norma.

El caso del PRI, siguiendo un poco a Dieter Nohlen, y seguramente inspirados en buena medida en la lectura del anterior libro de Diego de aportación a estos temas: *El Gobierno de Gabinete*, se plantea un presidencialismo renovado con gobierno de gabinete, dicho muy sintetizadamente los planteamientos de uno y otro partido.

Y en el caso del PRD, más propiamente de los tres partidos: el Frente Amplio Progresista, el Partido del Trabajo y el Partido Convergencia, se propone una forma de gobierno semipresidencial, con sustento en alguna de las instituciones del régimen de la Quinta República francesa, ahí, no por inspiración de Diego, sino de Porfirio Muñoz Ledo, lamentablemente no se avanzó más.

Este fue el resultado que nos dejó la Ley de Reforma del Estado, en el tema de régimen político, es quizá una primera aproximación, si lo vemos con optimismo pero, bueno, recordemos que la formación del régimen político, la Revolución Mexicana, le llevó a este país 30 años, entre la ruptura de 1910 y la consolidación del régimen presidencial con Cárdenas, terminado el Jefe máximo, le llevó 30 años al país, desde el diseño incipiente constitucional hasta la implantación en la realidad social para poder devenir el régimen de la Revolución Mexicana, yo espero que no nos lleve 30 años esta vez conformar el nuevo régimen político, porque las urgencias del país y las del mundo globalizado son bien distintas.

Nuevas urgencias nacionales, como la ya inminente reforma energética, van a seguir desplazando el tema del régimen político y, si bien agotada la vía de la Ley de Reforma del Estado, queda la vía ordinaria del proceso legislativo para retomar el debate, seguramente se va a diferir. Después vendrán las urgencias del proceso electoral intermedio y, probablemente, las reformas que requiere el nuevo régimen político vayan a tener que esperar más tiempo.

Sartori, que ha seguido muy de cerca el proceso mexicano, ha dicho con atinencia que México pasó de tener un hiperpresidente a un hipopresidente. No sólo fue el cambio de la correlación de fuerzas en el Congreso que, por sí sola, —diría Duverger— sirve para cambiar un régimen político, de régimen político, más que reformas constitucionales, un nuevo contenido en la correlación de fuerzas del Congreso, no es lo mismo una mayoría del Presidente que propicie la colaboración entre poderes, que una mayoría opositora al Presidente que privilegie la separación de los poderes, creo que esto lo estamos viendo muy claramente en el caso mexicano.

Hay una serie de fenómenos, de acciones deliberadas algunas, que han incidido en detrimento del régimen presidencial en México, no es que hayan estado diseñadas para ello, pero el efecto es que han mermado el poder presidencial, no es que lo añore, creo que

ha sido para bien, en términos generales, pero en el otro extremo nos deja en una situación de que si no encontramos los remplazos institucionales, pues eso puede devenir en ingobernabilidad.

La globalización acota al Estado nacional, y dentro del Estado nacional a los tres poderes, pero el acto continuo es el administrativo, el Legislativo y el Judicial tienen cierta intermitencia, en cambio, el administrativo es cotidiano y al primero que le quita poder, la globalización, sea la pactada, tipo Tratado de Libre Comercio, que no se pueden ya poner supuestos proteccionistas, recordemos cuando se pactó para la caña de azúcar ante la fructuosa, o que no se puede ya imponer ciertas reglas que están ancladas en el tratado, como la globalización salvaje de los mercados financieros desregulados, castigan a Estado nacional y dentro de él a los poderes ejecutivos, evidentemente esto ha pasado en México.

El cambio de modelo económico de la Revolución Mexicana con intervención estatal dominante, a un sistema de mercado, también acotó el poder presidencial, ya no puede fijar precios, ya no puede dar subsidios, ya no puede otorgar créditos. El cambio en la reforma judicial, que estableció el instrumento de control constitucional a cargo de la Corte en la reforma 94, acción de inconstitucionalidad, controversia, le quitó muchas de las metaconstitucionales de las que habló Jorge Carpizo, en tanto jefe del partido hegemónico y redujo la capacidad de arbitraje entre poderes o entre órdenes de gobierno para delegarse a un sistema de control de constitucionalidad más sofisticado.

Evidentemente, el cambio del sistema de partidos, quizá el mayor logro hasta ahora de nuestra transición, de un sistema de partido hegemónico a un sistema de partidos semi-competitivos todavía. Y el muy trascendente cambio en la correlación de fuerzas en el Congreso, de Cámaras integradas monocolors o monopartidistas, particularmente en el Senado, a Cámaras donde ninguna fuerza tiene hoy la mayoría de la mitad más uno, la absoluta, en diputados y en senadores.

Un federalismo reclamante desde estados y municipios que exigen, particularmente en el reparto fiscal, una posición, en ocasiones, beligerante, una sociedad civil más alerta y vigilante de políticas públicas en esta nueva generación de derechos especializados de niños, mujeres, indígenas, tercera edad, medio ambiente, preferencia sexual, tantas diferencias que hoy son vigilantes de políticas públicas específicas.

Medios de comunicación más libres e informados ha acotado, en conjunto, el poder presidencial. Tiene razón Sartori, ya no tenemos un hiperpresidente, tenemos un hipopresidente.

Diego Valadés, en su libro, irrumpe en este momento de esta realidad nacional, y de este debate que se acaba de tener con la reforma del Estado, haciendo una nueva aportación con referentes para la configuración del régimen político para México, lo hace desde su rigurosa formación constitucional, acudiendo al derecho comparado –dicen los cientistas sociales que es la metodología más cercana al laboratorio– tratándose de ciencias sociales, conocer lo que funciona en distintas sociedades, cumpliendo una función esencial de socialización de conocimientos.

Mientras que en materia electoral, ya todo mundo sabe algo, en materia de régimen político y de formas de gobierno, es impresionante el desconocimiento que hay en el país, incluso entre quienes tendrían que tomar las decisiones relativas.

Por eso democratizar conocimiento, lo que hace Diego, una vez más, es una forma importante de coadyuvar a la democratización del país. Creo que aquí incide desde la academia, pero eso no implica que no haya militancia política, en algo con que José Ortega y Gasset definía la política: pedagogía social. Diego Valadés hace pedagogía social, enseña, con su libro, muchas de las especificidades que estos regímenes nuevos, donde se combinan instituciones presidenciales y parlamentarias, pueden conjugarse para servir de referencia a lo que habremos de decidir los mexicanos más temprano que tarde, espero.

De tal forma, pues que leyendo a Diego recordaba yo el referente del constitucionalismo clásico que hace André Hauriou cuando dice que la creencia en el valor del diálogo y el gusto por la organización racional, entre otros elementos, sustentan el desarrollo del derecho constitucional al clásico, sin lugar a dudas.

De diálogo entre poderes, sobre todo Ejecutivo y Legislativo habla el libro que hoy nos convoca. En una introducción, siete capítulos y un apartado de consideraciones finales, Diego Valadés nos transmite, en forma sistemática rigurosa y amena, información relevante sobre la combinación de instituciones presidenciales y parlamentarias en diversos países de América Latina, Europa, Asia, y en menor medida África, así como reflexiones profundas sobre el sentido y alcances de las migraciones institucionales para dar respuestas eficaces a los problemas de un país como el nuestro. No tenemos que ir muy lejos para saber lo que cuesta implantar una institución importada, a final de cuentas fue el genio americano el que diseñó el presidencialismo en su expresión moderna y el federalismo, también en su expresión moderna.

Nosotros importamos a las instituciones, pero nos llevó casi un siglo arraigarlas. La pretensión presidencial tuvo que enfrentar dos aventuras imperiales, la de Iturbide y la de Maximiliano de Habsburgo, y el federalismo tuvo que enfrentar una República centralizada y un Estado unitario, y arraigarlo le costó a los mexicanos tiempo, talento, sangre y esfuerzo. Finalmente las mexicanizamos y hoy podemos hablar con propiedad de un presidencialismo mexicano y de un federalismo mexicano.

Siguiendo a Nohlen, de nueva cuenta, muy reconocido y citado por Diego, el contexto hace la diferencia, las realidades de distinto orden económico, social, cultural, la cultura jurídica, la política, influyen en la forma como se puede implantar una institución en una realidad diferente.

Diego empieza por explicarnos el neologismo *parlamentarización*, todavía no reconocido por la Academia, pero nada tan gráfico como esa palabra para decirnos de lo habla su libro, cómo se han ido introduciendo elementos del sistema parlamentario, en los sistemas presidenciales.

Yo creo que es bien correcto, al final de cuentas cuando Andrés Bello le corrigió los tiempos a la academia del pasado perfecto, pretérito anterior, y les llamó simplemente antepresente, antecopretérito, y ante pospretérito de manera simple, la gramática avanzó, y yo creo que, al final de cuentas, el neologismo es muy gráfico para explicar a lo que se aboca cada uno de los capítulos.

En este sentido, también ya mencionado por el amigo Jorge Márquez, Diego señala que ya no hay sistemas puros, éstos por lo menos han tenido que aceptar las mixturas que va imponiendo la dinámica de nuestro tiempo y las nuevas realidades.

En este sentido, además de empezar haciendo las diferencias fundamentales entre presidencialismo y parlamentarismo, seguidamente resta los alcances de la separación de poderes y va analizando cómo se han introducido en sistemas presidenciales instituciones propias del parlamentarismo. Presencia de los ministros en el Congreso, es un capítulo; voto de confianza, otro; Preguntas, interpelaciones y moción de censura, otro más, así como disolución del Congreso.

Pero haciendo ver los matices, las diferencias específicas que hay entre la adopción de la institución en uno y en otro país y haciendo ver sus ventajas y desventajas respecto de ese propio país. De tal forma que en el capítulo sexto Diego resume sistemas intermedios relevantes, me resultó particularmente ameno leer todo lo de Baymar y la conformación del régimen de la Quinta República francesa con historia y ya me conseguí en una librería de libros viejos las memorias de De Gaulle que no las conocía, en fin, lo hace pues, con rigor y en forma amena y establece las

diferencias en estas variantes que llama intermedias y sobre todo, con algunos regímenes autoritarios cuya constitución y diseño institucional también analiza.

Al hablar de la racionalización de los sistemas presidenciales y en las consideraciones finales, el autor advierte de las posibilidades y limitantes de los diseños institucionales, hay quienes suponen que basta un nuevo diseño institucional para cambiar la realidad. Yo creo que ayuda, sin lugar a dudas, pero si no se toma en cuenta el contexto estos diseños pueden fracasar estrepitosamente.

Mi propia experiencia de más de 20 años de estar trabajando en los diseños electorales, me ha enseñado y este es un aprendizaje que hice de quien le aprendí un poquito, lo poco que sé de estos temas: a José Luis Lamadrid, que diseño institucional y comportamientos, esto es institución y cultura política, tienen que ir de la mano, si el diseño institucional se desboca y se va adelante la realidad no lo deja pasar, casi volvemos a los tiempos de La Colonia, “acátese pero no se cumpla”, estará muy bonita la norma pero no pasa, y si a la inversa los diseños institucionales se estancan y los comportamientos rebasan cauces institucionales, son tiempos de turbulencia política grave en cualquier país.

Esto fue claramente advertido por Diego, en la judicialización electoral, cómo fuimos dando pasos para ir diseñando instituciones de impartición de justicia y solución de controversias y que los actores políticos las fueran asumiendo y fueran empujando por ellas, hay una dialéctica entre ser y deber ser, entre norma y realidad, puede empujar pero no puede hacerlo todo.

Evidentemente, Diego en esto es muy claro, cita a Nohlen que dice que el contexto hace la diferencia, cita cuáles son las externalidades constitucionales como las denomina para decir que economía, sociología, política, correlación de fuerzas, cultura, son ingredientes que no pueden pasar por alto un diseñador de instituciones en una forma constitucional de avanzar.

Dice Diego, es importante el texto pero también el contexto y al reconocer el contexto so pena de caer en equívocos graves, la norma puede contribuir a moldear la realidad, pero no al punto que la pretenda rebasar porque si no la asume y respeta la realidad, termina derrotando a la norma.

México puede avanzar en su construcción democrática, pero también retroceder, nada está garantizado de que el devenir histórico sea necesariamente una línea continua ascendente de progreso.

Recordemos lo que ocurre hoy en el sistema de partidos porque, en buena medida, el funcionamiento de estos diseños institucionales que tienen que ver con sistema de gobierno están condicionados por los contenidos de los actores políticos que le dan vida a esas relaciones interinstitucionales y que son el contenido de esos continentes.

En este sentido, el teórico creo yo más importante, sobre el cambio político en el mundo, Leonardo Morlino, que ha construido una teoría del cambio a partir de muchas experiencias empíricas advierte los ingredientes que se requieren para transitar de un régimen autoritario a uno democrático y menciona 1) crisis de legitimidad, 2) ineficacia gubernamental y 3) movilización ciudadana.

Si lo aplicamos a nuestra propia transición, tuvimos de las tres. Crisis de legitimidad, la caída del sistema; Ineficacia gubernamental, crisis económicas recurrentes, y movilización ciudadana expresada en una participación ciudadana creciente. Pero Morlino advierte también puede haber restauración autoritaria, sobre todo, en una democracia no consolidada y vuelve a decir, los ingredientes para ello son crisis de legitimidad, ineficacia gubernamental, -cualquier parecido con la realidad mexicana en pura coincidencia- y fragmentación partidista, y ojo, tenemos esos riesgos, ya no les cuento del PRD porque ya lo dije bastante en radio, pero en el caso del PRI, la reforma energética lo va a tensionar y aun en el caso del PAN, el ejercicio del poder lo ha tensionado.

Tenemos que caminar sistema electoral, sistema de partidos, sistema de gobierno, en esta triada fundamental para que haya avance democrático y consolidación. Diego nos pone otra vez frente a la necesidad de que si hemos caminado en las reglas de acceso al poder tenemos que caminar en las reglas del ejercicio del poder, y esto no debe esperar tanto, so pena de los riesgos de una restauración autoritaria.