

LA FORMA DE GOBIERNO EN LA REFORMA DEL ESTADO

Ricardo J. SEPÚLVEDA I.

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Forma de gobierno o forma de Estado: una realidad relativa.* III. *La reforma del Estado.* IV. *Hacia una nueva institucionalidad.*

I. INTRODUCCIÓN

Agradezco al Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM la invitación a participar en este Seminario sobre Estrategias y Propuestas para la Reforma del Estado, para hablar sobre la forma de gobierno.

Antes de iniciar esta breve exposición, donde lo que intentaré es presentar el marco sobre el que se debate la forma de gobierno en el proceso de reforma del Estado y de revisión integral de la Constitución, es preciso a manera de introducción, señalar una situación, un lugar común, que se presenta cada vez que se aborda el problema de la reforma del Estado.

Cuando se habla de reforma del Estado se corre el riesgo de circunscribir el tema, conceptualmente, a una disyuntiva entre adoptar un sistema presidencial y uno parlamentario, cuando en realidad la reforma del Estado implica el análisis pormenorizado de cada una de las instituciones que, en su conjunto, integran la forma de gobierno particular. Es preciso mantener esta perspectiva que permite hacer el análisis en toda su dimensión.

II. FORMA DE GOBIERNO O FORMA DE ESTADO: UNA REALIDAD RELATIVA

Los nombres con los que suelen clasificarse las formas de gobierno son cada vez más disímolos. Cada vez con más dificultad puede hacerse una teoría sobre la forma de gobierno. A lo sumo se hacen, más bien, trabajos de ingeniería constitucional.

Y es que hay que empezar por que no hay formas de gobierno idénticas. Hay, eso sí, arreglos constitucionales similares, compuestos por una serie de instituciones concretas cuyo diseño o adopción puede obedecer a motivaciones más o menos semejantes. Sin embargo, el desempeño de las instituciones está determinado, en muy buena medida, por las circunstancias del caso. En otras palabras, instituciones muy parecidas en contextos distintos producen resultados muy diferentes.

No obstante, el afán taxonómico prevalece. Y es muy útil, por cierto, para determinadas tareas de corte académico o epistemológico. Pero cuando se trata de política, de actividades cuyo eje es la actividad pública, el ejercicio del poder, la clasificación tiene sus límites. Éstos le vienen dados por el tipo de interrogantes a las que hay que responder. No se trata ya de la pregunta ¿qué es? sino ¿cómo funciona? En ese sentido, las simplificaciones no ayudan mucho. Son útiles, insisto, para saber de qué estamos hablando de manera general o para sistematizar los términos de un debate. Pero no lo son tanto a la hora de tomar decisiones como las que implica eso que llamamos la reforma del Estado. Asegurar que un sistema es de tipo presidencial, parlamentario o híbrido, monárquico o republicano, centralista o federal no dice, en principio, mucho sobre cómo opera día a día, sobre si es viable, eficaz, legítimo o adecuado en función del entorno político en el que opera. Y esa es, precisamente, la información que se necesita a la hora de plantear una reforma.

¿Qué entender entonces por forma de gobierno? Algo puede decirse, al menos, en términos genéricos: la determinación de los poderes, contenidos y procedimientos con respecto a la toma de

decisiones dentro de un Estado. Dicho en pocas palabras, quiénes deciden qué, cómo y cuándo.

Así, más allá de las estructuras formales, de lo que se trata es de apreciar los mecanismos reales de toma de decisiones, la interacción entre poderes, la distribución de competencias específicas. Eso es lo que determina, más que otra cosa, la forma en que se gobierna.

Con esto no quiero decir que no existe una estrecha e indisoluble vinculación entre las estructuras formales y los mecanismos reales de gobierno. Lo que me interesa subrayar, mejor dicho, es que estructuras iguales pueden funcionar de muy distinta forma en cada Estado.

Partiendo de lo anterior, creo que contamos con un marco más o menos acotado para tratar de entender el proceso de reforma en el que estamos inmersos. ¿Qué es hoy, entonces, la reforma del Estado? ¿Qué significa la forma de gobierno en ese proceso?

III. LA REFORMA DEL ESTADO

La reforma del Estado no se concentra solamente en una reforma constitucional, aunque ésta sea su vía más idónea para llevarse a cabo. Es un proceso de adecuación permanente entre los órganos del Estado (ya sea su organización, su ejercicio, su control o sus formas de acceso) y las transformaciones propias al paso del tiempo en una sociedad, a su desarrollo.

La reforma del Estado en México, hoy, no es una excepción en ese sentido. Responde a una serie de cambios profundos que se han producido en la sociedad mexicana, en su gobierno y, sobre todo, en la relación entre ambos. Esto es evidente incluso si se mira desde donde se está llevando a cabo la reforma del Estado.

En tiempos anteriores se hubiera podido concluir, implícitamente, que la reforma del Estado se hacía desde la Presidencia de la República. Nuestro sistema político funcionaba conforme con la lógica de un sistema solar en el que todo giraba alrededor de

un mismo centro, de una única fuerza gravitacional: el Poder Ejecutivo.

Sin embargo, como consecuencia de nuestro proceso de transición hacia la democracia, y como corolario del mismo, de la alternancia en el poder (a todos los niveles y en todo tipo de grados), la reforma del Estado responde hoy, igual que el ejercicio del poder y a diferencia del pasado, a una lógica de responsabilidades compartidas, no sólo por los poderes del Estado, cada uno en el ámbito de sus propias competencias, sino por la sociedad misma: universidades, medios de comunicación, partidos políticos, organizaciones no gubernamentales, sindicatos, empresas y un largo etcétera.

En otras palabras, el cambio político ocurrido en México durante los últimos años es, al mismo tiempo, origen y consecuencia de la reforma del Estado, entendida ésta, insisto, como un proceso constante, continuo. De ahí que, en el momento actual, la reforma del Estado tenga que ocuparse, precisamente, de adaptar nuestras instituciones de gobierno a la nueva realidad política que impera en el país, a la inédita distribución plural del poder que se vive al interior del Estado mexicano. Precisamente por eso, la reforma del Estado no está, estrictamente, en ninguna parte: está en todos lados. No es responsabilidad sólo del presidente de la república, sino de cada uno de los involucrados en la construcción del país que queremos para el siglo XXI. En una palabra, todos.

Resumo para seguir adelante. En la medida en que ahora el poder no le pertenece a un solo individuo, sino a todos los ciudadanos, es necesario ajustar el funcionamiento de los órganos estatales para acoplarlos a esa nueva realidad. De eso se trata la reforma del Estado. Pero como síntoma inequívoco de ese cambio, tenemos que nadie puede ya sacar adelante, por sí mismo, esa reforma. Nadie cuenta ya con la mayoría suficiente como para tomar solo las decisiones del país. Por eso es necesario dialogar, negociar, celebrar acuerdos. Y también, por eso, es necesaria la reforma del Estado: para hacer de esa situación, anómala en

nuestra historia, algo gobernable. De eso se trata, pues, la reforma del Estado y es a lo que se refiere la expresión “governabilidad democrática”, que no es otra cosa que el objetivo obligado que debe perseguir esa reforma. Ya transitamos hacia la democracia. Ahora tenemos que hacer de esa democracia un régimen gobernable.

El dilema, por tanto, no es el de construir una nueva forma de gobierno, sino el de revisar cada una de las instituciones que componen la forma de gobierno que tenemos para apuntalar dos principios fundamentales: representación y gobernabilidad.

IV. HACIA UNA NUEVA INSTITUCIONALIDAD

La gobernabilidad es la consecuencia operativa del desempeño de un arreglo institucional, es la capacidad de ejercer de manera efectiva el poder público, de mantener el orden, de encauzar políticamente de manera pacífica y exitosa la variedad de conflictos que son consustanciales a la existencia misma de una sociedad. Es, sobre todo, el equilibrio que se genera entre las demandas de la sociedad y las posibilidades que tiene el gobierno de satisfacerlas.

Subrayo particularmente la noción de equilibrio, pues es a través de ella que llegamos al segundo componente que nos interesa: la representación, entendida como la proyección de las necesidades y los intereses sociales en la actuación de los poderes públicos, como la elección de quienes ejercen el poder en nuestro nombre y a nuestro favor.

Así, la conjugación de ambos términos da como resultado la gobernabilidad democrática: la posibilidad de ejercer de manera efectiva el poder público atendiendo las necesidades y los intereses de una sociedad plural y compleja. La tarea, ciertamente, dista mucho de ser sencilla. Pero para eso están, precisamente, las instituciones: para ofrecer soluciones a los problemas de acción co-

lectiva que ello implica, para canalizar con certidumbre los conflictos que de esa tensión se derivan.

Dicho lo anterior, es posible apuntar algunos de los lineamientos a los que, indispensablemente, debe obedecer la reforma del Estado.

De entrada, no se trata de alterar los principios fundamentales de nuestro ordenamiento político constitucional. Ni el federalismo, ni la división de poderes, ni mucho menos el orden republicano, ni el sufragio universal, por mencionar sólo algunos, plantean, en sí mismos, dilemas de gobernabilidad democrática que haya que resolver. Otra vez, vuelvo al principio, lo importante es ver cómo funcionan y qué dificultades operativas enfrentan para, de esa manera, subsanarlos.

El punto central se encuentra, pues, en garantizar el equilibrio en las relaciones entre los órganos de poder, tanto desde un enfoque vertical, es decir, entre órganos primarios constitucionales, como desde un punto de vista horizontal, entendiéndolo éste como la distribución propia de un sistema federal de competencias.

En este proceso de equilibrio hay que salir al paso de una falacia. El equilibrio, como su nombre lo indica, no se encuentra en debilitar, así como así, a ninguno de los poderes, sino en darles los instrumentos para que puedan cumplir, de la mejor manera, con sus respectivas funciones, en crear mecanismos para resolver las tensiones en las que se necesiten válvulas de escape, soluciones que impidan la parálisis. En pocas palabras, el equilibrio no es otra cosa que el establecimiento de una relación de poderes separados pero con responsabilidades compartidas en la que se incentive la negociación y la toma de decisiones por consenso.

Sobresale, en primer lugar, el papel equilibrador que le corresponde al Poder Judicial, dentro del engranaje constitucional, en cada una de sus materias, destacando en este momento la materia electoral. La intervención del Poder Judicial fortalece, finalmente, a cada uno de los poderes. Protege la constitucionalidad.

Ciertamente, existe una gran similitud en cuanto a los temas en los que debe centrarse la reforma del Estado. Esto nos augura que una vez que se concierte el modo y el tiempo de llevarla a cabo, será un proceso ágil y de líneas muy concretas.

Participación del Senado en la ratificación de los miembros del gabinete, reelección legislativa inmediata, clarificación del veto presidencial, acceso a la información pública, incorporación del régimen de responsabilidad política para el presidente de la república, revisión de los principios de representación e integración de las Cámaras, aumento de los periodos de sesiones y fortalecimiento de las facultades de investigación de las Cámaras, así como depuración del sistema electoral con el fin de favorecer el régimen de partidos, pero logrando una mayor equidad, especialmente en el tema de coaliciones y candidaturas comunes, son un listado de estos temas.

Todo ello bajo la base del control de un Poder Judicial independiente, que trabaja desde su liza, y que es guardián último del Estado constitucional de derecho.

Una nueva institucionalidad significa, más que crear nuevas instituciones, darle un nuevo sentido a aquellas con las que contamos, empezando por permitir su pleno funcionamiento; hacer que, además de instituir al poder, también lo regulen. En más de un sentido, dado el carácter metaconstitucional del presidencialismo mexicano, hay que darle una oportunidad a la Constitución de funcionar, no sólo en un entorno democrático, sino simplemente de funcionar.

Por todo lo anterior, creo que el papel de la forma de gobierno en el marco de la reforma del Estado se circunscribe a eso: a hacer gobernable la democracia con la que ya contamos.

Para concluir me permito subrayar mi personal percepción, que es fruto de la experiencia que me da el estar involucrado en los temas de reforma del Estado. No solamente nos encontramos en una tesitura de viabilidad, sino que ésta, la reforma del Estado, avanza, se está llevando a cabo, y es de augurarse cercanos los momentos de concreción y de acuerdo final. Muchas gracias.