

## Cambiarnos el apellido no resuelve nada

**Ricardo Alfonso Martínez Espinosa**

### **El semipresidencialismo como falso paradigma**

Si el gobierno es la representación de su sociedad, y éste refleja lo más cercano posible sus pasiones y miedos ¿Qué mensaje queremos enviar en nuestro debate para formar un gobierno semipresidencial? El presidente a medias, si nos remitimos al origen etimológico.

La lucha por lo que hemos llamado la democratización del país no ha sido más que una constante puja por debilitar el poder del presidente. Esto lo dijo Giovanni Sartori en sus textos sobre el régimen político en México (Sartori, 1994). Las consecuencias las podemos ver en la sistemática incapacidad del Ejecutivo para sacar adelante acuerdos y en la propuesta de uno de los candidatos más fuertes para suceder a Felipe Calderón: la cláusula de gobernabilidad. Desde 1997, año en que rompimos con la mayoría del partido hegemónico en el Congreso, la negociación se ha convertido en la excepción antes que en la regla. Basta ver lo que ha sucedido a las reformas propuestas en el último periodo para encontrarnos con un conjunto de intereses que se enfrentan, hallándose cada vez más aislados. Son los mecanismos y los intereses electorales los que nos hacen encontrar razones para las alianzas; pero cuando se trata de alianzas de gobierno, una agenda política que parta de un consenso social, éstas se desvanecen.

¿Qué nos ofrecería el semipresidencialismo como ventaja frente a nuestro régimen actual? Si compramos la idea, estaremos construyendo un sistema con más mecanismos de negociación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo. La mutua obligación para que ambos deban escucharse, so pena de perder su propia integridad, hará que los acuerdos sean más frecuentes y mejor negociados. Estaremos de la misma forma facilitando la comunicación entre los electores y los legisladores (no necesariamente entre electores y presidente, pues este canal de hecho se debilitaría). Los legisladores actualmente no tienen

ninguna necesidad de establecer contacto con quienes han votado por ellos, pero el semipresidencialismo permitiría que la formación de gobierno deba pasar por consensos más allá de las fuerzas políticas que se ven representadas en el Congreso. Un jefe de gabinete, otra de las propuestas del régimen semipresidencial, lograría sentar en la mesa a todas las fuerzas políticas para sacar adelante acuerdos, al mismo tiempo que el presidente no sería quien se estuviera desgastando en esos procesos. Un jefe de gabinete sería el puente ideal entre los poderes Legislativo y Ejecutivo, o al menos eso nos han querido vender.

Hasta ahora esto parece una propuesta razonable y con amplias ventajas. Pero, ¿qué me hace pensar que se trataría de un grave error? Aunque en las próximas páginas trataré de dejarlo claro, por lo pronto me atrevo a resumir esos motivos. En primera instancia, el semipresidencialismo provocaría una reducción todavía más importante de las facultades del Ejecutivo. Al fortalecer al Legislativo, lo que se está haciendo es poner sobre la mesa las negociaciones —muchas veces frívolas entre los partidos políticos— como moneda de cambio, y si no me creen basta ver lo que la Cámara de Diputados le ha hecho al Instituto Federal Electoral, donde a la fecha están por cumplir once meses sin que se nombre a los consejeros ciudadanos faltantes. En segunda instancia, el semipresidencialismo pondría en grave riesgo el actual acuerdo federal entre el Gobierno de la República y gobiernos estatales, especialmente en materia fiscal ¿De qué manera negociarían o con quién se sentarían a negociar los gobernadores? De hecho, uno de los síntomas más graves que estamos viendo hoy en el Congreso de la Unión es la parcelación de las bancadas, ya no por diputados de tal o cual partido, sino por diputados que son incondicionales de algún gobernador. La existencia de un Ejecutivo relativamente fuerte permite al menos que este reparto del pastel deba pasar ante los ojos de un Gobierno central que propone el acuerdo presupuestal. Para dejarlo más claro, ¿se imaginan la estructura de las participaciones federales si los diputados pudieran chantajear al secretario de Hacienda? Finalmente, la idea de un semipresidencialismo contraviene la naturaleza propia de la cultura política mexicana ¿Cómo se piensa en el Gobierno?, ¿cómo un personaje que puede responder y dar la cara o como un

grupo de diputados que en sus negociaciones forman un Gobierno que resulta, en el mejor escenario, reflejo de una fotografía que no necesariamente permite que todo el electorado se vea representado?

El proceso de desacreditación del presidente ha tenido fuertes costos para nuestro país, y el semipresidencialismo no haría más que contribuir a esa sensación de descrédito. La democratización, si es que aspiramos a ella de manera seria, debe pasar por el fortalecimiento (o refortalecimiento) de una figura que puede ser un excelente mediador entre fuerzas políticas contrapuestas, o incluso entre agrupaciones sociales que se encuentran fuera de la dinámica de la política formal.

### **La importación de un sueño extranjero**

La Quinta República Francesa estableció la pauta de una reforma política sin precedentes hasta ese momento. La debilidad de la Tercera y la Cuarta República, así como sus respectivas crisis de legitimidad, forzaron al presidente Charles de Gaulle a pensar un proyecto que permitiera fortalecer al Ejecutivo mediante nuevas facultades de atención inmediata, tales como la «ley guillotina» y facultades de veto que antes no habían tenido (Moderne: 1996). El resultado ha sido un modelo de régimen político que ha resultado relativamente exitoso, especialmente cuando se trata de lo que los mismos franceses llaman la «cohabitación», un presidente de un partido y un primer ministro de otro.

El modelo exitoso irremediamente llama a la tentación de importar el sueño extranjero ¿Por qué no intentarlo también en otros países que tengan problemas de negociación entre poderes? La gran diferencia entre el régimen francés y el posible régimen semipresidencial mexicano es el origen. Mientras que en el primero se está partiendo de la debilidad de un gobierno parlamentario que busca fortalecer al Ejecutivo, el segundo estaría partiendo de la suposición de que un Ejecutivo más débil es la clave del éxito en las negociaciones políticas. Es casi como suponer que la mutilación de los brazos de uno de los contrincantes hará más emocionante una pelea de box un sábado por la noche cualquiera.

La importación de un modelo ha significado para otras repúblicas rotundos fracasos. Basta ver el caso de Portugal, que intentó hacer algo parecido, o el fiasco que resultó la creación del jefe de gabinete en el régimen presidencial argentino. En el caso mexicano, el tema ha surgido al menos en tres esfuerzos diferentes. El primero proviene de los Acuerdos de Chapultepec, que una buena parte de intelectuales, líderes y políticos mexicanos firmaron a finales de los noventa como un intento de emular el Pacto de la Moncloa, el cual después de la muerte de Francisco Franco dio pie a la transición española. La esperanza de la caída del partido hegemónico a finales de siglo y la posible alternancia de partidos políticos en el poder significaban en cierta forma la posibilidad de repensar el régimen que estaríamos desarrollando a partir de ese momento. Porfirio Muñoz Ledo (2002) logró colarse dentro del equipo de transición del presidente electo Vicente Fox y llegó a ser presidente de la Comisión Especial para la Reforma del Estado que, entre otras cosas, planteaba la posibilidad de transitar hacia un régimen parlamentario. Cuando finalmente Fox llegó al poder, Muñoz Ledo fue uno de los primeros que fueron exiliados, ya que a los pocos meses, y ante la lentitud del presidente para reaccionar frente al reto que tenía frente a sí, aceptó la embajada de México en la Unión Europea y con ello se desinfló su esfuerzo. Hacia 2005, el entonces diputado Manuel Camacho Solís (2005) coordinó una comisión especial con nombre similar a la anterior de Muñoz Ledo. Aunque este esfuerzo se alimentó en un mayor consenso de los productos que podrían salir de aquella comisión, nuevamente quedó empantanado entre la agenda específica que sería impulsada, al igual que el final de la Legislatura que lo había impulsado. Las elecciones de 2006 finalmente enterraron durante ese último año toda posibilidad de acuerdo y negociación política entre los partidos. En 2007, y después de esta terrible crisis política, Manlio Fabio Beltrones impulsó desde el Senado quizás el esfuerzo más contundente en la materia, en que incluso se llegó a aprobar una atípica Ley para la Reforma del Estado, que obligaba a los legisladores a tomar decisiones de reforma en once meses. Hace algunos meses, ya completamente fuera de los tiempos que había establecido la propia ley, el Senado logró aprobar una reforma política que reunió algunas de las propuestas en las que

todos los partidos estuvieron de acuerdo, aunque sigue detenida en la Cámara de Diputados.

¿Qué nos ha quedado de aquél primer esfuerzo por cambiar de régimen? Muy poco, aunque las opiniones respecto al semipresidencialismo en el ámbito académico se sigan escuchando ¿Vale la pena seguir impulsando este debate? Soy más de la idea de que podríamos apropiarnos de algunas de las figuras del semipresidencialismo para hacer más saludable la negociación entre poderes, aunque el cambio completo de régimen sólo vendría a confundir más lo que ya de por sí es complicado.

### **Las razones para la duda**

Encuentro al menos tres razones para no irnos por la salida fácil del cambio de régimen, antes de sentarnos a pensar qué podría y no funcionar para nuestro país. El peligro de cambiar sin más de modelo es que podemos descubrir demasiado tarde que no era compatible. Decidir de pronto que la gasolina es muy cara y comenzar a llenar nuestro tanque con diesel no sería una solución muy acertada ¿Por qué deberíamos de suponer que sería diferente para el régimen político en nuestro país?

Las facultades del Ejecutivo se han perdido durante el proceso de alternancia de partido en el Gobierno de México. Aunque para ser más fieles a la verdad, lo sucedido es una pérdida de las facultades que Jorge Carpizo llamó «metaconstitucionales» (Camacho Solís, 2005). Sin embargo, en algún punto en el que debimos detenernos y comenzar a pensar en formas nuevas para respaldar a la figura del Ejecutivo, siguió disolviéndose el entramado jurídico que podía darle fuerza al presidente. Durante el sexenio de Vicente Fox esto fue claro, aunque con la presidencia de Felipe Calderón las cosas mejoraron de manera relativa. Algunos han hablado de un aprendizaje de los procesos y mecanismos democráticos por parte de nuestros políticos, y algo puede haber de razón; sin embargo, sigue siendo claro que la fuerza del Ejecutivo depende en gran medida de la capacidad del presidente y de su equipo para establecer una agenda política congruente con

los intereses del Legislativo. En esta administración ha coincidido que ambos han tenido una agenda mínima coincidente pero, ¿qué pasará cuando esto no sea así? Seguro regresaremos a los desacuerdos y a la parálisis que fueron características durante las Legislaturas LVIII y LIX. Y no se trata de satanizar los desacuerdos, pues son parte de la democracia; mas debe considerarse que al menos exista acuerdo sobre las reglas del juego, y la agenda mínima de desarrollo.

Es necesario, por lo tanto, fortalecer y no debilitar al Ejecutivo. Esto no significa devolver atribuciones que no se encuentren establecidas en el marco constitucional (durante el periodo del partido hegemónico fue sobre todo el poder del partido lo que permitió esos privilegios, y difícilmente se podría regresar a ese estado); más bien, significa comprar atribuciones de los regímenes parlamentarios y semipresidenciales para fortalecer al presidente. En un semipresidencialismo el presidente es un semipresidente, una figura sujeta a las dinámicas del Congreso, lo que puede convertirse en riesgo de inestabilidad política. Como dije anteriormente, las negociaciones entre las bancadas que componen el Congreso muchas veces tienen un origen y objetivos frívolos, más que una agenda nacional como la que está obligado a presentar e implementar el presidente a través del plan nacional de desarrollo y de los pronósticos de los ejercicios fiscales.

Una segunda razón pasa por el principio que coordina la relación entre la federación y los estados. El acuerdo federal en México se encuentra sostenido por la Secretaría de Hacienda. El juego político que se da entre la federación y los estados permite que el Ejecutivo tenga al menos este mecanismo para sentar en la mesa a los gobernadores. El presupuesto de egresos es una oportunidad única para que el presidente pueda delinear los caminos que tendrán las finanzas en nuestro país. Parte de lo que lo hace funcionar es que el titular de aquella dependencia sirve exclusivamente al presidente. ¿Qué pasaría si el ministro de finanzas fuera producto de una negociación entre los partidos? Seguramente las finanzas del país se encontrarían a merced de los caprichos del gobernador con más diputados. Los riesgos son varios, y entre ellos puedo destacar la inestabilidad financiera que sufriríamos ante la falta de un eje rector relativamente ajeno a la dinámica político-electoral del Congreso; la repartición que podría llegar a ser

desigual entre los estados que sean controlados por el partido con mayoría en el Congreso y los que se encuentren en minoría; y un riesgo más grave todavía: la posibilidad de que el puesto mismo se encuentre sujeto a juegos y dinámicas electorales que no necesariamente son saludables en las dinámicas financieras. Más aún, los acuerdos en cuanto a participaciones de la federación para el desarrollo de programas en los Estados estarían sujetos a estos mismos juegos.

No estoy diciendo que el Ejecutivo actualmente sea ajeno a estas dinámicas, pero al menos en el estado actual existe una agenda por encima de la electoral, por lo que podríamos llamar inercia de la administración pública. Los procesos de políticas públicas muchas veces suceden simplemente por la automatización que se logra con la práctica y la repetición. Eso es algo que no puede reproducir completamente un juego político que se encuentre tan flexibilizado como lo podría llegar a estar el semipresidencialismo. Repito que si ha funcionado en Francia fue precisamente porque se trató de una reforma política que buscaba fortalecer al presidente, siendo que en nuestro caso intentaríamos hacer lo opuesto.

La última razón que encuentro es más bien subjetiva. La noción de un gobernante para el elector mexicano tiene un peso que no se encuentra en cualquier parte del mundo. América Latina ha sido tradicionalmente de régimen presidencial por imitación de lo que hicieron los Estados Unidos (Mainwaring y Shuggart, 1996), pero también por congruencia con las formas de gobierno que anteriormente se tuvieron en la región. Si se trata de la representación de una familia, los mexicanos hemos procurado mantener una estructura muy parecida a la familia tradicional, y ahí reside la asociación psicológica entre un padre y un tótem (Paz, 1990). Con esto no quiero decir que sea imposible encontrar un nuevo paradigma social para nuestro país, sino que existe una natural tendencia a mantener una estructura en donde el presidente tiene la fuerza. No es casualidad que una de las mayores crisis de identidad que sufre nuestro país hoy en día coincida precisamente con la etapa en que hemos tenido sistemáticamente un presidente débil.

La cultura política de nuestro país es algo que puede cambiar, pero si lo va a hacer, debemos cuidar que las instituciones no cambien

demasiado rápido para que luego los ciudadanos ya no reconozcan su propio sistema político. Debemos tomarlos de la mano, hacer cambios paulatinos y sutiles de tal manera que no se pierda la relación entre representantes y representados.

Las dinámicas del semipresidencialismo tienen un factor que puede ser negativo. La selección de los ministros o secretarios se hace a través de la distribución de fuerzas del Legislativo. Por lo tanto, la continuidad de los programas en el Gobierno estará sujeta a la buena disposición de los políticos que estén involucrados en la selección y remoción de los titulares. Incluso, la selección y la disolución de un Gobierno pueden ser mecanismos de chantaje para algunas bancadas que no asuman su responsabilidad como copartícipes. Otra situación se encuentra en la posibilidad de adelantar elecciones por parte del Ejecutivo o del propio Legislativo. Los mecanismos de confianza y censura contra el Gobierno pueden hacer que la flexibilidad de un aparato semipresidencial se convierta en causa de inestabilidad ¿Hasta qué punto estamos familiarizados con herramientas que requieren de cierta madurez política por parte de los legisladores?

### **Qué sí del semipresidencialismo**

No se trata de rayar en el conservadurismo paralizante, sino de tomar las cosas con calma. México puede estar preparado para ir avanzando hacia la adopción de canales de comunicación entre los poderes Legislativo y Ejecutivo.

Tampoco se trata de suponer que todo lo que hasta ahora hemos desarrollado se trata de errores. Javier Hurtado (2001) ha enumerado algunas ventajas del sistema presidencial por encima de otros. Destaca la directa relación entre electorado y los elegidos, en ambos poderes. También habla de la facilidad de un régimen presidencial para avanzar en una agenda política, aunque la necesidad de pasar por el Legislativo se pueda volver un problema. Mainwaring y Shuggart (1996) encontraron que uno de los principales problemas de América Latina era que combinaban un régimen presidencial con un sistema electoral que propiciaba el multipartidismo. De esta manera, la gene-



ración de acuerdo tiene que pasar por varias manos y varios partidos, provocando una lentitud que puede resultar muy frustrante. Tendríamos, por lo tanto, que ir pensando en mejor modificar el sistema de partidos para generar mayorías que permitan que el presidencialismo sea más funcional.

¿Pero qué sí del semipresidencialismo? Yo me quedaría con la creación de una figura que pueda fungir como mediador entre los poderes. No me atrevería a llamarlo primer ministro ni jefe de gabinete por las implicaciones discursivas que esto conlleva, pero sí lo podríamos nombrar como coordinador de relaciones entre poderes. Este personaje tendría entre sus funciones la de establecer una agenda al inicio de cada periodo ordinario de sesiones en conjunto con la o las bancadas con mayor número de representantes. También habría de contar con mecanismos para llamar a los legisladores y a secretarios de Estado para comparecencias y otros eventos que permitan una mejor comunicación en la propia agenda. El éxito de estos dos mecanismos está en que hayan ideado desde un inicio la agenda de trabajo. Por supuesto que no se encuentra exenta de intereses electorales como cualquier otra dinámica política, pero al menos permitirá al electorado tener una idea inicial y una expectativa de lo que se realizará durante ese periodo.

¿Pero qué sucede actualmente? Que nos enteramos de la agenda legislativa prácticamente cuando han detonado los problemas entre los partidos, cuando los corresponsales del Congreso han encontrado que tendrán una buena nota que vender a sus respectivos diarios.

Los trabajos de comisiones actualmente se hallan empantañados porque ni siquiera existe una disposición inicial por encontrar consensos. Parece que el coordinador de relaciones entre poderes no hace más que forzar un primer acuerdo y que no tiene mayores consecuencias, pero el poder que puede llegar a tener un discurso que se quede grabado en todos los participantes y el propio electorado puede empujar la agenda. Algo muy parecido a lo que logró el Senado con la reforma política (sin dejar de considerar que las propias agendas políticas pueden transformarse a su vez en agendas electorales si es que resultan exitosas).

La «ley guillotina» o iniciativa urgente para el Ejecutivo sin duda le daría al presidente la posibilidad de imponer sus asuntos de manera más natural. En una o dos ocasiones por periodo ordinario, el presidente podría impulsar un tema que signifique para su administración una prioridad. No se trata de una cesión espectacular, pero sí obligaría a los legisladores a tratar ese tema en un periodo determinado, so pena de quedar aprobado de manera automática en caso de que no hubiera una resolución diferente por parte de los miembros del Congreso.

Soy también de la idea de que el Ejecutivo debe tener capacidad para vetar el presupuesto de egresos una vez que haya sido aprobado por el Legislativo. Esto permitiría tener un mayor control, especialmente en cuanto a lo que se está destinando actualmente a las entidades federativas. Aunque la Suprema Corte ya dio al anterior presidente Vicente Fox una resolución a su favor, aún no hemos tenido la oportunidad de establecer jurisprudencia al respecto. Es importante que se legisle en este sentido para que el presidente pueda tener un control más completo de las finanzas del país, sin quedar como rehén de negociaciones entre partidos que en muchas ocasiones terminan perjudicando el ejercicio de la administración pública. Esto no significa tampoco dejar de lado la facultad de vigilancia del Legislativo en esta área, pero la revisión no debe entenderse como secuestro. Ejemplos de esta lamentable situación hemos visto en varias ocasiones durante los últimos años.

Finalmente, daría al Legislativo la capacidad de ratificar a los miembros del gabinete y de poder removerlos en ejercicio similar a la moción de censura que derrumba gobiernos enteros en los regímenes parlamentarios, pero al Ejecutivo le daría la misma capacidad no de disolver al Congreso entero ni de adelantar elecciones, pero sí de disolver comisiones legislativas, o de vetar algunas de sus resoluciones que le impacten directamente.

Un común denominador en estas propuestas es encaminar al Ejecutivo hacia una negociación en donde tenga mayores facultades que el propio Legislativo. Esto tiene la intención de respetar la idea original de Montesquieu, cuando hablaba de la división de poderes. No se trata de crear un monstruo bicéfalo, sino de tener mecanismos para controlar a quien lleva la dirección de nuestro gobierno.

## Conclusión

El semipresidencialismo como propuesta para un nuevo régimen en nuestro país tendría algunas ventajas, pero considero que podría tener en el mediano y largo plazo más desventajas, en especial durante la transición y en lo que aprendemos las nuevas reglas del juego. Es importante valorar que el proceso que hemos vivido en nuestro país en los últimos años ha tenido relativo éxito, pues se ha mantenido estable el juego de poder entre los partidos.

No obstante, encontramos un problema en cuanto a los canales de comunicación entre los poderes, aunque existen amplias posibilidades de facilitarlos y hacerlos más institucionales y que no dependan tanto de la disposición de los actores como sucede hoy. Los regímenes semipresidenciales han desarrollado importantes mecanismos de comunicación entre los poderes que podríamos intentar apropiar y adaptar a nuestro régimen presidencial. Finalmente, el presidencialismo y el semipresidencialismo son meras etiquetas de lo que debajo del cofre hace que el motor trabaje adecuadamente.

Si catalogamos lo que considero puede ser valioso como adecuación de nuestro régimen de gobierno, la mayoría de estas medidas se ubican en el fortalecimiento del Ejecutivo, quien ha sido el poder más golpeado durante nuestro proceso de alternancia en el gobierno. La supresión de las facultades metaconstitucionales nos dejó con una relación muy desigual entre poderes, y si pretendemos tener una mesa de negociación más saludable, irremediablemente debemos apostar a fortalecer la figura del presidente.

De lograr esto, tanto en su relación horizontal con otros poderes como en su relación vertical con las entidades federativas — especialmente en las dinámicas de coordinación fiscal—, estaremos encontrando buenos caminos para que en un futuro no muy lejano se puedan definir agendas políticas en conjunto y propuestas consensadas, el avance que como país hemos extrañado desde hace ya varias décadas.

No se trata de inventar una nueva forma de hacer las cosas, o de cambiarnos el apellido por uno extranjero que se escuche más chic. Se trata más bien de identificar cuáles son nuestros principales pro-

blemas en cuanto a la relación política entre poderes y brindar a los participantes con las herramientas que les permitan horizontalizar lo más posible las líneas de comunicación y de negociación.

## REFERENCIAS

- Camacho Solís, Manuel. (2005). *Gobernabilidad democrática ¿qué reforma?* México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México; Comisión Especial para la Reforma del Estado de la Cámara de Diputados LIX Legislatura.
- Hurtado, Javier. (2001). *El sistema presidencial mexicano*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Mainwaring, Scott y Matthew Soberg Shuggart (Coords.). (1997). *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Estados Unidos: Cambridge University Press.
- Moderne, Frank. (1996). «El sistema semipresidencial francés», en Soberanes, José Luís *et al.* *La Reforma del Estado, Estudios comparados*. México: Universidad Nacional Autónoma de México; Presidencia de la República.
- Muñoz Ledo, Porfirio. (2002). «La reforma del Estado, hacia un gobierno compartido», en Mora Donato Cecilia. *Relaciones entre gobierno y Congreso*. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- Paz, Octavio. (1990). *El laberinto de la soledad*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Sartori, Giovanni. (1994). *Ingeniería Constitucional Comparada*. México: Fondo de Cultura Económica.