

Un laberinto sin minotauro

(Hacia una nueva institucionalidad política en México)

Francisco Casanova Álvarez

En este penetrante ensayo sobre nuestras instituciones políticas y su relación con la vida social, Francisco Casanova Álvarez hace una reflexión sobre la urgente necesidad de una verdadera transformación del presidencialismo, acaso la más arcaica de nuestras instituciones políticas.

EL MINOTAURO Y SU LABERINTO:
FISONOMÍA DEL PRESIDENCIALISMO MEXICANO

Los partidos son parte substancial de los sistemas políticos modernos, y difícilmente puede intentarse la explicación del funcionamiento de la democracia sin partir de un adecuado conocimiento del régimen de partidos en que se sustenta.

La imbricación entre un sistema político y su régimen de partidos es tan estrecha y está tan profundamente arraigada que cuando se producen cambios en uno de estos elementos sistémicos, las repercusiones sobre el otro son inmediatas, las cuales, a su vez conducen a nuevos cambios en el orden político.

Así, las modificaciones en el funcionamiento del régimen de partidos, por ejemplo la introducción de nuevas reglas electorales, originan cambios en el sistema político, cuya magnitud y consecuencias están en consonancia con las modificaciones iniciales al funcionamiento electoral.

En México, el sistema político que se desarrolló después de la Revolución, a lo largo de siete décadas (1929-2000), descansó en la interacción de tres elementos fundamentales. Todos los demás componentes del sistema

giraron en torno a esos ejes; en ellos se centró la esencia de la vida política del país, y gran parte de la vida económica y social.

El primero, *un presidencialismo exacerbado*, con facultades consagradas constitucionalmente para ejercer un cargo unipersonal que concentraba (y aún concentra) tres jefaturas simultáneas: la del Estado, la de la administración pública y la del ejército, al mismo tiempo que convertía al Presidente de la República en el principal iniciador de leyes en el país. A esas facultades constitucionales se sumaron otras de carácter meta o extraconstitucional, particularmente desde que Lázaro Cárdenas asumió el control directo del PNR, y se convirtió en el jefe político real de México, con capacidad de decisión sobre todos los cargos de elección popular, avasallando y subordinando a los gobiernos estatales y los otros poderes federales.¹

La institución presidencial, altamente personalizada en quien la ejercía, controló al partido, al que convirtió en un eficaz instrumento de legitimación de las decisiones

¹ Jorge Carpizo, *El presidencialismo mexicano*, editorial Siglo XXI, México, 1978, pp. 56-99.

Víctor López Villifañe, *La formación del poder político mexicano*, editorial Siglo XXI, México, 1986, pp. 4-26.



Silla presidencial, ca. 1910

presidenciales, con algunas variantes según el peculiar estilo de gobernar de cada titular del ejecutivo. La suma y la concentración de todas las facultades y metas constitucionales en un solo individuo, el Presidente de la República, convirtió a la presidencia en la pieza central del sistema político con un poder casi ilimitado que, entre otras muchas, ejerció la facultad de designar a su sucesor a través de la candidatura presidencial del partido oficial. La calificación del sistema político mexicano como *una monarquía absoluta sexenal y hereditaria en línea transversal* que nos legó Daniel Cosío Villegas,² fue la más completa y sintética descripción que pudo hacerse del mismo.

El ejercicio de esa forma de presidencialismo llevó a excesos inconcebibles e hizo que los presidentes de México fueran capaces de premiar más allá de la razón o de castigar muy por debajo de la dignidad.³

Más tarde, a medida que el gobierno asumió un papel creciente en la conducción del desarrollo económico del país e intervino activamente en la producción y distribución directa de bienes y servicios, el presidente en turno se convirtió en “rector” de la economía nacional a través del control del amplísimo espectro de dependencias que llegó a representar el sector paraestatal y de

las facultades regulatorias del Estado. Esa rectoría económica presidencial fue tanto más eficaz cuanto que el Estado se reservó el control de la producción de sectores estratégicos como el petróleo, la electricidad y el acero.

Un presidencialismo así, con esa gran concentración de poderes,⁴ solamente tuvo un límite que se respetó escrupulosamente: el encargo presidencial duraba seis años, ni un minuto menos, pero ni un segundo más.⁵ El régimen presidencialista funcionó con eficacia centralizando las decisiones federales y sobreponiéndose a una división de poderes que, en la práctica, subordinó a los poderes Legislativo y Judicial y los obligó a una “colaboración permanente y forzosa” con el Ejecutivo.

La decisión suprema que todo presidente hubo de tomar en ese régimen fue el nombramiento de quien debía sucederle al decidir la candidatura presidencial del partido hegemónico. Paradójicamente el presidente comenzaba a ceder su poder en el momento en que hacía mayor ostentación del mismo: la selección de su sucesor. El poder presidencial, como el ave fénix, moría y renacía cada seis años.

Aunque el presidente contaba con todos los medios para preparar a su candidato y hacer prevalecer la decisión una vez ungido su “delfín”, ciertamente el proceso no estuvo exento de rupturas y conflictos, que a fin de cuentas fueron procesados por el sistema, o reprimidos sin mayores consecuencias.

El segundo elemento, fue el desarrollo y consolidación de *un régimen de partido hegemónico* (partido dominante después), ideado por el general Plutarco Elías Calles en 1929 como un mecanismo para dirimir internamente la lucha por el poder y, al mismo tiempo, establecer reglas que premiaran la disciplina y eliminaran el conflicto.⁶

Ese partido cumplió con creces las expectativas de su creación y en el cumplimiento de sus funciones se convirtió en un poderoso instrumento de intermediación entre el poder público (gobierno) y la población (sociedad civil). Fue el vehículo ágil y seguro para que sectores específicos de la población plantearan sus demandas al sistema, y de regreso, fue también el emisario que anunciaba la satisfacción de esas demandas; así fue creando, de manera natural, una enorme clientela electoral que veía en el partido hegemónico (PNR-PRM-PRI) el agente necesario para la atención de sus demandas.

⁴ Jorge Carpizo, *El presidencialismo mexicano*, editorial Siglo XXI, México, 1978.

Juan Espíndola Mata, *El hombre que lo podía todo, todo, todo*, El Colegio de México, México, 2004.

⁵ Francisco Casanova Álvarez, “De la presidencia imperial al presidencialismo acotado”, Conferencia dictada en la FES Acatlán, 2001.

⁶ Lorenzo Meyer, “El primer tramo del camino” en *Historia general de México*, cuatro volúmenes, El Colegio de México, México, 1976, cuarto volumen, pp. 111-200.

² Daniel Cosío Villegas, *El sistema político mexicano*, editorial Joaquín Mortiz, México, 1972, p. 31.

³ Manuel Camacho, “Los nudos históricos del sistema político mexicano” en *Las crisis en el sistema político mexicano 1928-1977*, El Colegio de México, México, 1979, p. 185.

Por otra parte, a medida que esa función se desarrollaba con fluidez, el partido se desarrollaba como una maquinaria electoral de promoción del voto que, a su vez, se constituyó como un mecanismo de legitimidad electoral para el sistema político en su conjunto. Ante la fuerza arrolladora del partido hegemónico, las organizaciones políticas que fueron surgiendo de una opinión pública residual opositora al sistema, tuvieron un carácter limitado y testimonial.

La verdadera oposición en aquellos años no se originó en esos partidos (PAN, PPS y más tarde PARM), sino que surgió dentro del propio régimen revolucionario (el almazanismo en 1940, el padillismo en 1946 y el henriquismo en 1952), y tuvieron un carácter temporal y restringido, lo que permitió al sistema cooptarlos o reprimirlos con relativa facilidad, una vez pasada la contienda electoral respectiva.⁷

El tercer elemento en que descansó el sistema político mexicano fue *un funcionamiento corporativo (no fascista)* que se adoptó desde la época de Lázaro Cárdenas, al transformar al PNR (Partido Nacional Revolucionario) en PRM (Partido de la Revolución Mexicana) dando paso a una estructura vertical, por sectores.⁸ En lo interno, la distribución de candidaturas y puestos partidarios entre los sectores fue un mecanismo que fortaleció la unidad y favo reció la disciplina del partido; pero en lo externo, fue dejando fuera, cada vez en mayor medida, a los nuevos grupos y sectores emergentes que el crecimiento económico, la urbanización y la explosión demográfica del país iban creando.⁹

El sistema funcionó dentro de una lógica revolucionaria autoritaria; era un régimen que provenía de una revolución y por lo tanto su legitimidad originaria era el mandato revolucionario que más tarde complementó con gran capacidad política para promover el desarrollo.

⁷ Luis Medina, *Del cardenismo al avilacamachismo*, volumen 18 de la Historia de la Revolución Mexicana: periodo 1940-1952, El Colegio de México, México, 1978, pp. 13-172.

Olga Pellicer y José Luis Reyna, *El afianzamiento de la estabilidad política*, volumen 22 de la Historia de la Revolución Mexicana: periodo 1952-1960, El Colegio de México, México, 1978, pp. 44-63.

Luis González, *Los días del presidente Cárdenas*, volumen 15 de la Historia de la Revolución Mexicana: periodo 1934-1940, El Colegio de México, México, 1981, pp. 301-307.

Alicia Hernández Chávez, *La mecánica cardenista*, volumen 16 de la Historia de la Revolución Mexicana: periodo 1934-1940, El Colegio de México, México, 1979.

Enrique Krauze, *La presidencia imperial*, editorial Tusquets, México, 1997.

⁸ Alicia Hernández Chávez, *op.cit.*, pp.121-186.

Francisco Casanova Álva rez, "Presidencialismo disminuido y reforma del Estado estancada" en *Los poderes federales en la consolidación democrática de México*, Gabriel Corona Armenta (coordinador), UNAM-GERNIKA, México, 2006, p. 45-54.

⁹ Luis Medina, *Del cardenismo al avilacamachismo*, volumen 18, Luis Medina, *Civismo y modernización del autoritarismo*, volumen 20 de la Historia de la Revolución Mexicana, periodo 1940-1952, Colegio de México, México, 1979.

Su funcionamiento corporativo le aseguró las lealtades de los dirigentes de las organizaciones populares, de obreros y de campesinos. El "toma y daca" fue la constante entre el gobierno en turno y los sindicatos obreros y campesinos, y en ello el partido jugó un papel fundamental como intermediario entre la sociedad civil y el presidente omnímodo.

En ese marco, es natural que las demás instituciones políticas, se hayan desarrollado respondiendo a la funcionalidad y exigencias del sistema en su conjunto: partidos políticos, grupos de presión, asociaciones civiles, etcétera, se adaptaron a esa forma específica de funcionamiento corporativo y autoritario con un Congreso subordinado al Presidente de la República, quien además contaba con todos los medios y el poder para nombrar o destituir (de hecho, a través de la declaratoria de desaparición de poderes por el Senado) a los gobernadores de los Estados, haciendo del federalismo letra muerta en la práctica.

EL MINOTAURO EN SU LABERINTO:

UN SISTEMA CON GOBERNABILIDAD

La gobernabilidad en un sistema político depende de las capacidades que posea para manejar y controlar situaciones críticas con objeto de mantenerlo relativamente estable.¹⁰ En otros términos, la gobernabilidad es el indicador más claro de la funcionalidad o disfuncionalidad dentro de un sistema.

En el caso del sistema político mexicano, sus capacidades le permitieron funcionar con gran eficiencia para dar un gran impulso al crecimiento del país (en su población, en su economía y en su sociedad) y al mismo tiempo mantener la estabilidad política, procesando eficazmente los conflictos y haciendo un uso relativamente limitado de la represión.

La gobernabilidad del sistema estuvo asociada a un conjunto de factores, desde la naturaleza del régimen presidencialista, su estabilidad y sustento constitucional (legalidad), hasta las grandes capacidades regulatorias, extractivas, simbólicas, distributivas y de respuesta que el sistema llegó a acumular, y que pudo regenerar periódicamente.

Una somera revisión de los procesos y maneras como se desarrollaron y emplearon esas capacidades nos ilustra respecto a la funcionalidad del sistema y sus mecanismos de gobernabilidad entre 1934 y 1977:

- Los sustentos legales, ideológicos y materiales del sistema le otorgaron grandes posibilidades para

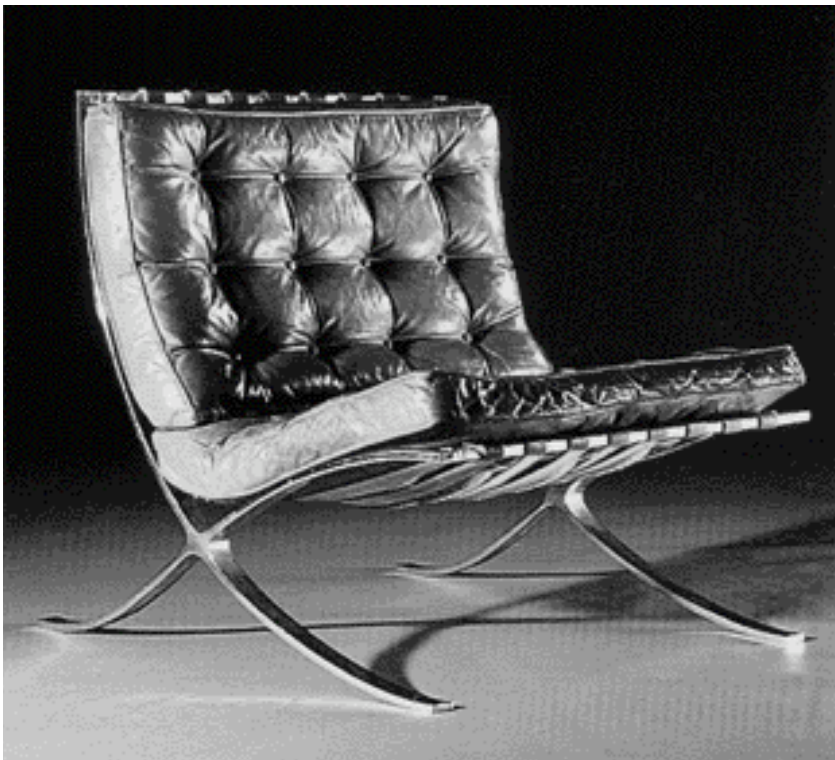
¹⁰ Hugo Castro, *Una lenta agonía. Los modelos de globalización y las elecciones en México*, editorial Gernika, México, 2006, pp. 162-166.

generar amplios consensos entre los diferentes sectores de la población, lo cual se tradujo en nuevos apoyos, aceptación y reconocimiento que fortalecieron su legitimidad.

- Esos consensos implicaron un acuerdo tácito entre las elites, entre esas elites y el gobierno y entre el gobierno, las elites y los gobernados. Los fundamentos de ese acuerdo social se materializaron en una estructura corporativa que mantuvo la comunicación entre los diferentes actores sociales y los articuló, imponiendo la disciplina, impulsando la negociación y haciendo prevalecer el acuerdo sobre el conflicto y la ruptura.
- La red de alianzas entre los actores sociales fundamentales descansó en un mecanismo de contrapesos y equilibrios entre los diferentes grupos y corrientes políticas, los diversos integrantes de la clase política, los sectores productivos de la nación, y dentro de éstos, de sus diversos componentes económicos y sociales: sindicatos, organizaciones campesinas y grupos empresariales.
- Al mismo tiempo, ese sistema de contrapesos y equilibrios de poder reforzó la disciplina de la burocracia política (secretarios de Estado, gobernadores y presidentes municipales), así como de los legisladores. El vértice hacia el cual convergieron todas las lealtades fue el Presidente de la República. La gran disciplina política en torno al titular del ejecutivo federal amplió considerablemente los espacios para la gobernabilidad.
- Las capacidades del sistema político para procesar las demandas le permitió seleccionar aquellas que

podían ser satisfechas y dar salidas simbólicas a las que no podía satisfacer, generando expectativas de satisfacción futura entre la población, sin tener que utilizar la represión (un claro ejemplo de ello fue el uso simbólico de la reforma agraria). A esas capacidades hay que agregar la flexibilidad del sistema para incorporar banderas y planteamientos de la oposición, apropiándose de ellas y manejándolas como suyas.

- Al privilegiar la cooptación y la negociación sobre la represión, el sistema tuvo una gran aptitud para enfrentar políticamente los conflictos, lo que dio lugar a toda una cultura de secrecía en el manejo de los asuntos públicos. Los conflictos pudieron ser focalizados en determinados sectores sociales, clases, individuos y lugares específicos, o incluso ser encabezados por el mismo sistema y utilizados como válvula de escape antes de que se volvieran inmanejables.
- Las fuerzas armadas, al quedar supeditadas al ejecutivo fueron reguladas en su tamaño, fuerza, funciones y composición por el poder civil. Los mecanismos de reclutamiento dieron al ejército un carácter eminentemente popular, con un civismo profundamente arraigado, con gran aceptación y profundo respeto por los símbolos nacionales. Su profesionalización y capacitación hicieron de las fuerzas armadas un baluarte de la institucionalización, que se reforzó con la rotación de mandos y de tropas para evitar el desarrollo de lealtades e intereses personalizados.
- El partido hegemónico sirvió como eficaz instrumento de intermediación política con la sociedad en el doble sentido de canalizar las diferentes demandas de seguridad, de bienes materiales, de servicios, de participación política, por una parte, y, por la otra de ser el portavoz de las respuestas satisfactorias. Al mismo tiempo que el sistema empleaba las elecciones como demostraciones formales de democracia e impulsaba la participación (y la disciplina) entre los miembros del partido, fomentaba la oposición al gobierno dentro de mecanismos sistémicos, pues como decía un expresidente del partido hegemónico “lo que resiste, apoya” (Jesús Reyes Heróles, citando a Mariano Otero).
- El aparato ideológico en general, y las instituciones educativas y culturales, así como los medios de comunicación, en particular, fueron poderosos instrumentos de legitimación y sustento del sistema. La educación básica y los libros de texto gratuitos difundieron los valores e interpretaciones de la historia (la Revolución Mexicana incluida) que desarrollaron y robustecieron la socialización en torno



Ludwig Mies van der Rohe, modelo *Barcelona*, 1929

al sistema. Los medios de comunicación exaltaban los logros y beneficios alcanzados y minimizaban los problemas e insuficiencias. Hasta la Iglesia católica jugó un papel moderador que contribuyó a la fortaleza ideológica y política del sistema.

- El contenido más característico de la cultura mexicana durante la construcción y el desarrollo del sistema político fue el mantenimiento del culto a la Revolución Mexicana con una marcada ambivalencia frente a los Estados Unidos, aunque dentro de una tendencia que pasó del rechazo a la indiferencia, para concluir el siglo con una actitud de aceptación y resignación frente a nuestro vecino del norte. Esa cultura política “revolucionaria” y autoritaria contribuyó a reforzar la legitimidad del sistema y la pasividad ciudadana ante él.
- Las elecciones, especialmente las presidenciales, se mantuvieron como un termómetro de la gobernabilidad y del refrendo del apoyo de la ciudadanía al sistema, tanto en el ámbito nacional como en el internacional.
- La organización y reorganización esporádica del movimiento obrero por parte del sistema le otorgó el apoyo y el control de los propios trabajadores sindicalizados, de los empresarios y de otros grupos ajenos al sindicalismo; le permitió, también, el control de las relaciones obrero-patronales y el arbitraje supremo en ellas. Por otra parte, el apoyo a la perpetuación de los líderes obreros contribuyó a darle continuidad al sistema por encima de las transmisiones sexenales del poder y de los estilos personales y preferencias ideológicas de los distintos presidentes de la República.
- La capacidad para distribuir beneficios económicos y sociales a los sectores populares (independientemente de su calidad, que fue variable) propició el desarrollo de un enorme sistema de educación y cultura, abarcando desde el jardín de niños hasta la universidad, la elaboración y distribución de libros de texto gratuitos, desayunos escolares, y otros beneficios. Asimismo, el sistema de salud, con sus campañas de vacunación y servicios médicos y asistenciales llegó a cubrir a amplios segmentos de la población. Y junto a esos servicios, el subsidio al consumo de los sectores populares (alimentos y medicinas), a la vivienda, al transporte, etcétera. Todo ello generó una enorme clientela cuya lealtad política se refrendaba periódicamente en los procesos electorales.
- Cuando los problemas económicos amenazaban con volverse intolerables para la población, el sistema contó con márgenes de maniobra suficientes para tolerar el desarrollo de una economía subterránea, fomentar el subempleo, el autoempleo y la

microempresa, permitir la migración legal o ilegal a los Estados Unidos, imponer políticas de control de precios a los artículos de consumo popular y para emplear el gasto público con objeto de regular el desempleo a través de la generación de obra pública.

- Si el sistema político fue altamente funcional para impulsar el crecimiento material y demográfico del país, y para desarrollar el sistema económico nacional; éste a su vez fue funcional para el sistema político. La simbiosis entre ambos sistemas, que se mantuvo al menos hasta los años setenta del siglo xx, dio lugar a la coexistencia de un régimen llamado “de economía mixta” con fuerte participación del gobierno en las actividades económicas; asimismo permitió mantener diversos sistemas de producción (desde formas primitivas hasta el capitalismo más avanzado). El sistema económico sustentó las necesidades básicas de la sociedad y propició el desarrollo de una estructura social, que a pesar de ser inequitativa e injusta, permitió el mantenimiento del *statu quo* y la reproducción de las prácticas políticas. La alianza entre los empresarios y el gobierno no solo toleró, sino que impulsó la acumulación de capital, el control del movimiento obrero y los subsidios a los sectores populares (especialmente urbanos), lo que a su vez se tradujo en paz social y estabilidad política.
- En lo referente al entorno internacional, el sistema político mantuvo suficientes capacidades para sortear los problemas que pudieran afectarle internamente, como el mantenimiento de relaciones con la Revolución Cubana o con el régimen depuesto de Salvador Allende en Chile. Aquí también el pragmatismo político y su herencia revolucionaria, permitieron que el sistema pudiera sostener los principios de no intervención y autodeterminación de los pueblos, dentro de una política internacional caracterizada por la “doctrina Estrada” (según la cual el país no calificaba la naturaleza de los regímenes políticos, otorgándoles un reconocimiento o negándoselos, sino simplemente estableciendo o no relaciones diplomáticas con ellos).

LA AGONÍA DEL MINOTAURO Y LA RECONSTRUCCIÓN DEL LABERINTO: UNA REFORMA POLÍTICA PARA UN SISTEMA QUE SE AGOTABA...

El crecimiento económico sostenido y la explosión demográfica dieron origen al surgimiento de nuevos actores sociales y políticos que, en el periodo comprendido entre 1940 y 1970, se fueron integrando al sistema, el cual desarrolló un alto grado de funcionalidad (gobernabilidad). Esa funcionalidad generó, a su vez, los apo-

yos necesarios para que el sistema lograra reproducirse y mantenerse.

Tanto los mecanismos de socialización política como los de reclutamiento de los distintos actores del sistema propiciaron, en general, una gran disciplina (como se mencionó anteriormente), solamente puesta en duda de manera parcial y esporádica (el henriquismo en 1952, el movimiento magisterial y ferrocarrilero de 1957-1958 y el movimiento médico en 1965). Fue hasta fines del periodo, en 1968, cuando el movimiento estudiantil hizo crujir los cimientos del sistema político, si bien la represión selectivamente aplicada permitió mantener la estabilidad, concentrando la disidencia en grupos y sectores focalizados, minimizando sus consecuencias.

En los años setenta, cuando México ya era una nación de más de cincuenta millones de habitantes, la heterogeneidad y creciente complejidad de las relaciones entre esos grupos y sectores sociales disidentes con el sistema político en su conjunto (cuya manifestación extrema fueron las guerrillas y los secuestros) llevó a un segmento de la elite gobernante en ese entonces a la conclusión de que el PRI había perdido la hegemonía y era necesario afrontar los retos que representaban esas corrientes disidentes abriendo espacios nuevos para la institucionalización de la lucha política. Para entonces muchos de los sectores de la clase media desarrollada a lo largo del “milagro económico mexicano” habían perdido su lealtad al partido hegemónico y veían en él todas las lacras y defectos de un sistema que no había logrado concretar las promesas de la Revolución.

Al hacerse patentes las limitaciones del modelo de desarrollo comenzaron a “achicarse” las capacidades del sistema para satisfacer las cada vez mayores demandas de la población. La violenta irrupción de la crisis económica en 1976 deterioró aún más la maltrecha legitimidad del sistema; mientras tanto las relaciones del gobierno con los sectores corporativizados (obreros y empresarios, fundamentalmente, aunque también con una parte del campesinado) se vieron severamente afectadas.

Los empresarios decidieron acabar su luna de miel con el gobierno y crearon la COPARMEX, al mismo tiempo que algunos de sus destacados líderes comenzaron a militar en el Partido Acción Nacional.¹¹ Más tarde, la recurrencia de la crisis económica en toda la década de los ochenta vulneró también la alianza corporativa de los líderes obreros con el régimen. Se redujeron así, drásticamente, las capacidades de persuasión, control y manipulación del sistema sobre los sectores corporativizados, uno de sus cimientos.

Fue en ese contexto que desde 1977 y hasta 1996 los principales actores políticos del país (dentro y fuera del

sistema) iniciaron una serie de reformas en el marco electoral con el propósito evidente de reinstitucionalizar la lucha política, que amenazaba desbordarse con movimientos violentos y de guerrilla, fortaleciendo a las corrientes de oposición y abriendo cauces cada vez mayores de participación en el poder legislativo.

Las crisis económicas de 1976, 1982, 1986 y 1995, junto a las exigencias de la globalización y las presiones internas generadas por el propio desarrollo económico, la explosión demográfica y los grupos sociales emergentes, así como la creciente ruptura con los sectores corporativizados del sistema, fueron menguando las otrora enormes capacidades para procesar los conflictos, impulsar el crecimiento del país y mantener la estabilidad política. Cada vez más, la sensación de “estar al margen de las decisiones” se fue generalizando en amplios sectores del medio urbano, su resignación se fue transformando en una creciente exigencia de participación política. Gradualmente, la fatalidad de una cultura política autoritaria se vio sustituida por la esperanza de una cultura democrática.

Por ello no es de extrañar que al iniciarse las reformas electorales de los últimos treinta años, el reclamo fundamental de los grupos opositores a los que el régimen convocó para legitimarlas se haya centrado en dos puntos: elecciones libres, con igualdad de condiciones para la lucha política por una parte, y debilitamiento del poder presidencial, por la otra. Esta última demanda se expresó en el fortalecimiento del Congreso que otorgó mayor presencia a los partidos de oposición, en la mayor autonomía de gestión obtenida por los Estados y en la modificación del *status* jurídico del Distrito Federal para elegir a su gobernante.

Las diferentes reformas políticas de aquellas dos décadas trajeron consigo una serie de cambios en el régimen electoral mexicano, creando nuevas autoridades, mecanismos e instrumentos electorales e impulsando la creación y fortalecimiento de nuevos actores políticos institucionalizados, al mismo tiempo que declinaba la fuerza electoral del PRI.¹²

Las reformas transformaron profundamente al régimen electoral mexicano que dejó de ser de mayoría exclusiva para introducir el principio de la representación proporcional y convertirse en un sistema mixto, modificando la estructura, composición y funcionamiento de las dos cámaras del poder Legislativo, y más tarde de los cabildos municipales. Este proceso se acentuó después de los controvertidos comicios presidenciales de 1988.

Aunque en la práctica afectaron en parte la imagen presidencial, lo cierto es que mientras se modificaban a fondo las reglas y las instituciones que regulaban el acceso al poder, no se modificaron, en cambio, *ni las estruc-*

¹¹ Héctor Aguilar Camín, *Después del milagro*, editorial Cal y Arena, México, 1988, pp. 51-84.

¹² José Antonio Crespo, “1988: Diez años después”, *Revista Milenio*, número 45, México, julio 6 de 2003.

turas ni el funcionamiento de las instituciones para su ejercicio.¹³ De hecho, las estructuras gubernamentales han permanecido casi estáticas, con excepción de las limitadas reformas al poder Judicial realizadas durante la administración de Ernesto Zedillo y de la nueva integración de las dos cámaras del Congreso.

Esta falta de congruencia y adaptabilidad entre el régimen electoral y el resto del sistema político ha dado origen a muchos problemas de gobernabilidad que el país afronta; hay otros problemas derivados de la incompetencia y de la frivolidad de los actores políticos, o de sus ambiciones y actitudes desinstitucionalizadoras; sin embargo, aquí nos referiremos a los factores estructurales y no a los coyunturales.

En el nuevo marco electoral con que se realizaron la elecciones de 1997 el PRI cargó con la factura de haber incrementado el IVA del 10 al 15 por ciento después de la crisis de 1995, además del deterioro acumulado por sesenta y ocho años de ejercicio en el poder. En esa ocasión, por primera vez, el partido hegemónico dejó de serlo y los cuatro partidos que tuvieron representación en la Cámara de Diputados (PAN, PRD, PVEM y PT), unidos en el llamado G-4 (Grupo de los Cuatro), alcanzaron la mayoría, y se obligaron a reconocer una nueva realidad, tanto para el gobierno interior de la Cámara (se creó la junta de Coordinación Política) como para la institución presidencial, ya que el titular del Ejecutivo no contó con los votos suficientes para hacer aprobar automáticamente sus iniciativas.

¹³ Francisco Casanova Álvarez, *op.cit.*

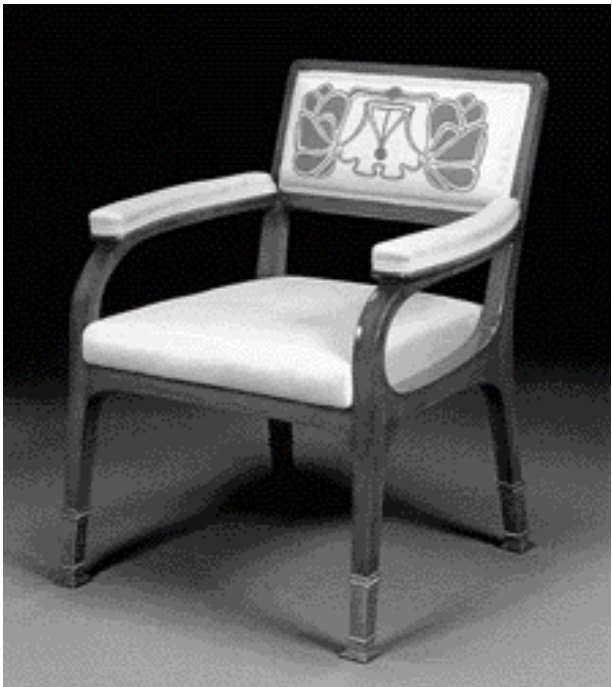
Lorenzo Córdoba Vianello, "El agotado sistema presidencial", Periódico *El Universal*, 3 de septiembre de 2006. En este artículo periodístico el autor enfatiza el retraso en la transformación de las instituciones para el ejercicio del poder en México.

Al perder el Presidente de la República la mayoría en la Cámara de Diputados (aunque la conservó en el Senado y en los gobiernos estatales), una nueva realidad política se había asentado en el país: la de los gobiernos divididos y/o yuxtapuestos, la de un nuevo equilibrio de poderes entre el Legislativo y el Ejecutivo, la de un sistema competitivo de partidos que había acabado con la hegemonía priista. En ese contexto se inscribió el proceso electoral del año 2000 en que la ciudadanía retiró su apoyo mayoritario al PRI, el cual tuvo que abandonar Los Pinos y dejar la casa presidencial en manos de un nuevo inquilino panista.

En el breve lapso de 1997 a 2001 se pasó de la percepción de una presidencia imperial a una presidencia de opereta; pero al margen de los errores, omisiones y frivolidades del presidente Vicente Fox, hay que subrayar que al dejar de ser el jefe político del país (el Presidente no cuenta ya con el apoyo pleno y disciplinado de un partido hegemónico, o por lo menos mayoritario, que lo respalde), se perdió una de las facultades metaconstitucionales más importantes del presidencialismo mexicano. Ello, aunado a la oposición fragmentada del Congreso (donde la oposición constituye mayoría), a la pérdida del control político y administrativo del Distrito Federal, a los gobiernos de oposición en muchas entidades federativas y a la creciente fuerza de Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO), han debilitado al antes poderosísimo presidente mexicano, "el hombre que lo podía todo".¹⁴

En las circunstancias actuales, no es de extrañar la opinión adversa que la población tiene acerca de la política, de los partidos y de los políticos, puesto que ni los

¹⁴ Juan Espíndola Mata, *op. cit.*



Otto Wagner, modelo *Armchair*, 1900



Lloyd Loom Studio, modelo No. U64, 1945

problemas reales del país se resuelven, ni se atienden los más inmediatos y cotidianos del diario vivir de los mexicanos. Inseguridad, desempleo, pobreza y marginación parecen ser los cuatro jinetes del Apocalipsis mexicano; pero lo peor es que no existan propuestas de los actores políticos para detenerlos y revertir la situación. Más preocupados por la lucha inmediata por el poder y las zancadillas a los contrarios para triunfar en las próximas elecciones, los actores políticos están perdiendo un tiempo irrecuperable para construir, con generosidad e inteligencia, un futuro para las nuevas generaciones.

La función de los partidos políticos en un momento de transición como el que estamos viviendo, en que ni todo lo viejo ha terminado de morir, ni todo lo nuevo ha acabado de nacer, tiene que orientarse a la formulación clara y específica de propuestas que sirvan a la ciudadanía como parámetros para la acción. El país necesita hoy que los actores políticos se preocupen por dar soluciones para los problemas nacionales básicos, y formulen verdaderas políticas de Estado que trasciendan los periodos presidenciales.

La presidencia omnímoda, todopoderosa, arbitraria e imperial ha desaparecido y con toda seguridad no volveremos a verla nunca más: ha muerto y está enterrada; en ese sentido, el presidencialismo mexicano, al acotarse sus facultades, parece estar disminuido; sin embargo, el Presidente de la República conserva aún grandes poderes: es el jefe del Estado, de la administración pública y del ejército, además de ser el principal iniciador de leyes en el país. A pesar de ello, la gobernabilidad es precaria y los alcances del gobierno limitados. ¿Por qué?

EL LABERINTO SIN MINOTAURO: PROBLEMAS DE UNA NUEVA REALIDAD POLÍTICA...

Como volver al pasado es imposible e indeseable, hay que plantearse con imaginación y responsabilidad las reformas viables al Estado mexicano.¹⁵ Tan urgente como necesario es, en ese contexto, el rediseño del sistema político a la luz de una nueva realidad determinada por un presidencialismo acotado constitucionalmente, un régimen de partidos competitivos (y no dominante) y un corporativismo clientelar que tiende gradualmente a disminuir para dar paso a una ciudadanía más plena, informada y responsable.

Al modificarse completamente dos de los tres elementos constitutivos del sistema político mexicano (el presidencialismo y el partido hegemónico), y en parte el tercero (el funcionamiento corporativo), es necesario replantear todo el sistema de interacciones entre el Ejecutivo y los otros elementos del sistema. Las más significativas de esas interacciones que es urgente atender pueden identificarse en los siguientes rubros:

1. Las relaciones entre la Presidencia de la República y el Congreso han ido de mal en peor, y los enfrentamientos y la polarización derivados de las campañas presidenciales y la elecciones de 2006 han acentuado las discrepancias y reducido los márgenes para el acuerdo. Es necesario inventar nuevas formas de interacción entre los distintos grupos parlamentarios (y los partidos políticos) y el Ejecutivo Federal. Hay serios problemas de gobernabilidad latentes, además de los manifiestos, que se ignoran y no se asumen con la responsabilidad debida por los distintos actores involucrados.

2. La interacción entre el gobierno federal y los gobiernos estatales se ha modificado: hay un resurgimiento del federalismo, y también hay una nueva realidad de gobiernos divididos y yuxtapuestos que plantean nuevas y distintas relaciones con el Ejecutivo Federal, pero también con el Congreso de la Unión. De especial relevancia es el replanteamiento de la relación entre el Presidente de la República y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, al mismo tiempo que es necesario avanzar en la redefinición del *status* jurídico y político de esta entidad.

3. El gabinete, su integración interna, las determinaciones de su responsabilidad individual y colegiada, y su relación con el jefe del Ejecutivo Federal es otro asunto que debe repensarse a la luz del resurgimiento del Congreso: mantener la designación unipersonal del Presidente de la República de todos los funcionarios de la administración pública federal o buscar nuevos mecanismos de mayor corresponsabilidad con el Legislativo. Una posibilidad que debe explorarse a este respecto son los llamados “gobiernos de gabinete”.¹⁶

4. La reducción del tamaño del gobierno con la venta de empresas paraestatales y la eliminación de organismos públicos en los últimos años también ha modificado el peso que anteriormente tenía la Presidencia de la República sobre la economía. La llamada “rectoría del Estado” se ha constreñido, y es necesario revisar el carácter estratégico o no de algunos sectores económicos controlados por el gobierno. Hay que evaluar las nuevas políticas privatizadoras y sus impactos económicos, políticos y sociales ante grupos gremiales y sindicatos, y ante la sociedad en su conjunto.¹⁷ Conviene, incluso, revisar a la luz de la experiencia, la cuestión fundamental sobre

¹⁵ Luis Aguilar F., “El fin del presidencialismo”, Periódico *Reforma*, agosto 6 de 2003.

¹⁶ Diego Valadez, *El gobierno de gabinete*, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2005.

¹⁷ Rolando Cordera, “El Estado: usos, abusos y desusos”, *La globalización de México: opciones y contradicciones*, UNAM-Facultad de Economía, México, 2006, 1, p. 261-288. “La tercera reforma en México”, *Economía política de las transiciones democráticas: México-España*, UNAM-Universidad Autónoma de Madrid, México, 2006, 2, pp. 59-93.

La nación tiene ante sí todavía el reto de redefinir sus instituciones políticas, conservando lo que ha demostrado su funcionalidad y viabilidad, y modificando lo mucho que hoy ha quedado obsoleto.

las opciones del desarrollo y el papel del Estado en la economía.¹⁸

5. Las relaciones corporativizadas de los sindicatos y organizaciones empresariales con el resto del sistema político (particularmente con los partidos políticos, con el Congreso y con la Presidencia de la República) han sufrido una transformación profunda. Ciertamente, el clientelismo no ha desaparecido: lo que ahora ocurre es que las clientelas electorales ya no tienen un interlocutor único; pero no hay duda que la nueva cultura política democrática está dando lugar al fortalecimiento de la ciudadanía, lo que se expresa, por ejemplo, en nuevas asociaciones y organizaciones no gubernamentales defensoras de los derechos humanos y civiles. También en este ámbito hay que pensar cómo recomponer el tejido social, y en las nuevas formas que deben adoptar esas relaciones en el futuro.

6. El poder Judicial ha adoptado con eficacia su papel de árbitro en las múltiples y variadas controversias constitucionales, pero es necesario fortalecer su independencia para garantizar la imparcialidad en los fallos. Asimismo, algunas instituciones de cuño reciente, como el Instituto Federal Electoral (IFE) y el Tribunal Electoral de la Federación (TRIFE), que con razón o sin ella, fueron puestas en tela de juicio durante el conflicto postelectoral de 2006 por un sector importante de la población, deberán ser perfeccionadas para reforzar el andamiaje institucional de la nación.

7. Otro aspecto que es necesario analizar en la nueva situación política es la reconstrucción del aparato ideológico del Estado. De una cultura política revolucionaria que lo justificaba todo en función de la Revolución Mexicana, hemos transitado a una cultura política democrática que busca la justificación en las urnas. Hoy tenemos democracia política, pero queda mucho terreno por avanzar en materia de igualdad de oportunidades y de reordenamiento de las libertades públicas.

8. En consecuencia, es urgente revisar nuestras políticas en materia de educación, tanto básica como media y superior, y formular alternativas para solucionar los problemas magisteriales y precisando el papel de las universidades públicas frente a las privadas. Al mismo tiempo

po y a la luz de lo anterior, es necesario definir con claridad una política para el desarrollo de la ciencia y la tecnología. Esas tareas deben ser producto del acuerdo y del consenso, pues no son privativas de un partido político o de una sola visión ideológica, pero el Ejecutivo Federal, y su titular, no pueden desentenderse de ellas.

9. Los medios de comunicación han asumido un papel creciente como actores en la contienda política del país; por ello es necesario estudiar y evaluar su estructura actual, sus orientaciones y las condiciones de su participación. El debilitamiento del presidencialismo favorece la exigencia de un mejor escrutinio público y rendición de cuentas, pero también es necesario frenar los excesos de los medios que cada vez más juegan roles políticos trascendentales.

10. Hay que comprender y analizar el papel de las fuerzas armadas frente a los cambios políticos y la situación social del país; así como la relación que guardan con el Presidente de la República como jefe supremo, y con los partidos políticos. Por otra parte, la inseguridad ha acentuado el papel del ejército en el combate al narcotráfico y ha subrayado el papel de la Policía Federal Preventiva, a pesar del desorden que priva entre las policías federales y estatales. En este asunto es indispensable una reorganización total de la estructura de seguridad nacional y del combate a la delincuencia organizada, lo que debe ser una tarea compartida por las diversas instancias de gobierno, no sólo del Ejecutivo Federal.

11. Las condiciones internacionales se modificaron sustancialmente en los últimos tres lustros caracterizados por la hegemonía indiscutible de los Estados Unidos, nuestro ancestral vecino incómodo. El papel cada vez más activo del Senado en materia de política exterior y las titubeantes acciones y definiciones del Ejecutivo Federal, que frecuentemente se traducen en desacuerdos, obligan a definir una real política de Estado en materia internacional, una política concertada y congruente, quizá más pragmática, pero que no abandone los principios que fortalecieron y prestigiaron en otros tiempos las relaciones internacionales de México.

Por todo lo anterior, los partidos políticos están obligados a definir sus propias visiones de futuro y sus propuestas y posicionamientos sobre los problemas nacionales, cuyo inventario parece interminable: la reorganización de las finanzas públicas, la llamada reforma eléctrica, la

¹⁸ Rolando Cordera y Carlos Tello, *La disputa por la nación*, editorial Siglo XXI, México, 1981.

cuestión laboral y el asunto de las pensiones, la seguridad pública y el narcotráfico, el desempleo y el crecimiento económico, la pobreza y la distribución de la riqueza, la corrupción y la impunidad, la deuda interna y la deuda externa, el deterioro ecológico, los recursos naturales y la salud pública, etcétera.

Los partidos políticos tienen hoy, además, otra gran responsabilidad ante la ciudadanía mexicana: requieren un profundo ejercicio de autocrítica para revisar sus estructuras, sus propuestas, su funcionamiento, su vinculación con los ciudadanos, y de paso, revisar la legislación electoral en lo referente a precampañas, registro de partidos, gastos electorales exagerados, etcétera.

Avanzar en ese sentido significaría una gran oportunidad para brindar al electorado la oportunidad de escoger entre las distintas opciones para enfrentar los problemas del país, de manera que los procesos electorales sirvieran para escoger, efectivamente, entre diferentes programas de gobierno y no entre distintas “marcas” de candidatos.

La agenda nacional es sumamente extensa, porque los problemas que hoy afronta el país son múltiples, profundos, complejos y diversos, y debe ser función de los partidos políticos proporcionar orientaciones a la sociedad civil planteando las opciones para enfrentarlos y eventualmente darles solución, convenciendo al electorado de las ventajas y las virtudes de sus posiciones frente a las de los demás. De otra forma, el debate político se torna hueco y sin razón; cada vez más —y ello debe ser motivo de preocupación nacional— la mercadotecnia política se impone sobre los argumentos y las ideas; cada vez más se nos impone un “candidato-marca” cuya imagen, creada a través de los medios masivos de comunicación (televisión y radio, principalmente) dista mucho de la realidad.

Parece que a lo largo de los últimos veinticinco años hemos transitado del “hiperpresidencialismo” al “hipopresidencialismo”, de un sistema político caracterizado por un partido dominante a un sistema de partidos altamente competitivos; por eso vivimos ahora la “incertidumbre de la democracia” frente a la “certidumbre electoral” del pasado. Sin embargo, las facultades constitucionales del Presidente de la República siguen siendo muy amplias aunque no siempre se ejerzan, o se ejerzan torpemente.

TESEO Y EL HILO DE ARIADNA: UN PODER EJECUTIVO RENOVADO PARA UN SISTEMA POLÍTICO QUE SE TRANSFORMA...

La nación tiene ante sí todavía el reto de redefinir sus instituciones políticas, conservando lo que ha demostrado su funcionalidad y viabilidad, y modificando lo

mucho que hoy ha quedado obsoleto. Ésa es una tarea de todo el cuerpo social, no sólo de los partidos, pues como bien se ha dicho, la política es una cuestión demasiado seria como para dejársela solamente a los políticos.

En el rediseño del sistema político hay que cuestionarse si los principios e instituciones en que descansó el sistema anteriormente siguen vigentes o sería conveniente modificarlos; me refiero a algunos de ellos a manera ilustrativa:

Los periodos de seis años, la no reelección de los legisladores y del propio Presidente de la República y de los gobernadores de los estados, la segunda vuelta electoral para la elección presidencial, el reordenamiento de los calendarios electorales del país, las formas de relación entre el Ejecutivo y el Legislativo, el fortalecimiento de los gobiernos estatales y municipales (incluido el Distrito Federal) y la redefinición de sus relaciones con el Ejecutivo Federal, en una visión nueva del federalismo, etcétera.

Como abordar todas esas cuestiones rebasaría los objetivos de este ensayo, nos limitaremos a analizar los principales elementos que podrían considerarse en un *rediseño de la institución presidencial*, la cual, a nuestro modo de ver, requiere de una cirugía mayor.

Sin pretender ser exhaustivo, sino simplemente apuntar en la dirección adecuada para resolver las disfuncionalidades que la actual Presidencia de la República produce en el sistema político y asimilar los cambios sin perder gobernabilidad, fortaleciendo al mismo tiempo la vida democrática del país, a continuación enuncio tres cuestiones fundamentales que conviene tener presentes en la discusión:

a) La separación, en el Ejecutivo, entre la jefatura del Estado y la jefatura de la administración pública.

b) La segunda vuelta en la elección presidencial entre los dos candidatos de mayor votación, cuando ninguno alcance el 50 por ciento más uno de los sufragios, o la diferencia entre los dos primeros lugares sea menor al 10 por ciento.

c) La duración de los periodos de gobierno y la reelección presidencial.

Cada vez resulta más necesario profesionalizar y corresponsabilizar a las principales fuerzas políticas en la toma de las decisiones gubernamentales para romper con la inacción y el inmovilismo. Gobernar tiene costos, y en la situación actual parece que cada vez más se quiere eludir la toma de decisiones difíciles y desgastantes; se gobierna “nadando de muertito”, bajo la irresponsable consigna de que “después de mí, venga el diluvio”. Se quiere ignorar aquella máxima de José María Luis Mora, quien acertadamente decía: “gobernar es escoger entre inconvenientes”, pues no se trata de escoger entre lo

bueno y lo malo, sino entre lo malo y lo peor; por eso las decisiones políticas tienen costos, pero en un gobierno unipersonal, cuando quien ejerce el poder no asume los costos que implica “cumplir y hacer cumplir la Constitución y las leyes que de ella emanen”, pues resulta más cómodo pensar que el tiempo resolverá los problemas y diluirá los conflictos; éstos se magnifican y complican.

Sin entrar a la discusión de las ventajas y desventajas de los regímenes parlamentarios y presidenciales, solamente mencionaré la figura del “gobierno de gabinete”, como una forma colegiada y corresponsabilizada que es perfectamente compatible con la naturaleza del régimen presidencial. Aunque son recientes y están en proceso de desarrollo, las experiencias latinoamericanas en Perú, Guatemala y Argentina al crear las instituciones del voto de censura y de confianza para los ministros del gabinete por el Congreso, y la intervención de éste en el nombramiento de aquellos, resulta muy interesante y convendría estudiarlas a fondo.¹⁹

Separar el gobierno de la jefatura del Estado e instaurar al mismo tiempo la segunda vuelta en la elección presidencial permitiría superar algunos de los problemas de gobernabilidad más severos y reduciría las disputas sobre la legitimidad mayor del Ejecutivo del Legislativo. En efecto, como dice Juan Linz (1994), el presidente elegido por el voto universal tiene una legitimidad equivalente a la suma de la que tienen los legisladores electos por distrito o circunscripción, pero muchas veces esa suma, o el total de los sufragios obtenidos por los legisladores de oposición, es mayor a los votos con los que fue electo el presidente, lo que revivela discusión acerca de la legitimidad del Ejecutivo unipersonal o de los legisladores como cuerpo.

En nuestro caso, en el 2000 se eligió al presidente con el 42 por ciento de los votos, pero la tendencia es que cada vez más el porcentaje del ganador de la contienda sea menor, debido a la gran dispersión partidista (que es otro problema que habrá que resolver en el futuro); en el 2006 el presidente electo apenas alcanzó un 35.8 por ciento de la votación, y superó por medio punto porcentual a su más cercano oponente quien rechazó el resultado y se proclamó “presidente legítimo” calificando al ganador de “presidente espurio”. La segunda vuelta electoral (o *ballottage* según el término francés) permitiría que el presidente fuera elegido siempre, por lo menos con el 50 por ciento más uno de los votos, y se otorgaría mayor legitimidad que si es electo sólo por una minoría (a menos que obtuviera una victoria que lo separara 10 por ciento o más de la votación del segundo lugar). Además, en un régimen pluripartidista, la segunda vuelta



Roberto Lazzeroni, modelo *Cigarra*, 1988

permitiría una mayor reflexión del electorado, y la posibilidad de concretar sus preferencias últimas.

Sin embargo, la segunda vuelta no resuelve por sí misma los problemas de gobernabilidad derivados de la heterogénea composición de fuerzas políticas en el Congreso. En cambio, si se separa la administración pública de la jefatura del Estado, el Congreso y las posibles alianzas de partidos que apoyen y constituyan un “gobierno de gabinete” serían responsables ante el pueblo, y a su vez los ministros lo serían ante el Congreso. Ello garantizaría mayor eficacia y congruencia en las decisiones y un mecanismo mejor de rendición de cuentas.²⁰

El gobierno de gabinete puede constituirse de varias maneras, aunque sería preferible que, sin desvirtuar la naturaleza del régimen presidencial, fuera propuesto por el Presidente de la República (Jefe del Estado) y sancionado por la mayoría del Congreso General.

El Jefe del Gobierno, como quiera que se le llame —primer ministro, canciller, jefe del gabinete, etcétera—, designado por la mayoría de la Cámara de Diputados a propuesta del Jefe del Estado, tendría la obligación de constituir el gobierno (que sería sancionado por la mayoría de las dos cámaras, la de diputados y la de

¹⁹ Diego Valadez, *El gobierno de gabinete*, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2005.

²⁰ Jesús Limberg Ramos García, *Segunda vuelta en la elección presidencial de América Latina, 1980-2003. Una propuesta para México*, Tesis de Maestría, UNAM-FCPys, México, 2006.



Ilustración de la portada *La silla del águila* de Carlos Fuentes

senadores) y hacerse cargo de la administración pública en coordinación con el propio Presidente de la República. De esa manera se lograría una corresponsabilidad plena entre el Ejecutivo y el Legislativo, y tanto el Jefe del Gobierno como el gabinete en su conjunto serían, al mismo tiempo, responsables ante el Presidente de la República y ante el Congreso.

La necesidad de mantener la mayoría congresional necesaria para constituir y hacer funcionar al gobierno, obligaría a las fuerzas partidistas a concretar alianzas duraderas y a buscar las coincidencias en torno a políticas de Estado que se irían decantando a partir de las ofertas políticas de los partidos a la ciudadanía. Esas alianzas se impulsarían en el lapso comprendido entre las dos vueltas electorales, en caso de que ningún candidato presidencial obtuviera el 50 por ciento más uno de los votos o más del 10 por ciento de diferencia con respecto a los otros competidores. La pluralidad del gobierno integrado por diferentes fuerzas aliadas y su corresponsabilidad ante el Congreso le darían gobernabilidad, al mismo tiempo que regularían los excesos en el ejercicio de la función pública.

En caso de perder la mayoría congresional, el gobierno podría ser objeto de un voto de censura que lo obligaría a dimitir y el Jefe del Estado tendría que reiniciar el proceso de formación de gobierno y designación del Jefe de Gabinete conforme con la nueva correlación de fuerzas que se hubiere configurado en el Congreso.

Para dar continuidad a la marcha de la administración pública, sería necesario profesionalizar la gestión gubernamental desarrollando un servicio civil de carrera que garantizara la permanencia de los funcionarios a partir de cierto nivel (directores generales, por ejemplo), sustituyendo al llamado “sistema de despojos” que ha caracterizado a los gobiernos que se integran a partir de la cercanía y lealtad personal de los funcionarios hacia el jefe inmediato superior.

Por último, me referiré a la cuestión de la temporalidad de los periodos de gobierno. Desde 1824, al promulgarse la Constitución Federal bajo la influencia del constitucionalismo norteamericano, y luego en 1857 y 1917, los constituyentes establecieron en nuestro país un periodo presidencial de cuatro años; sin embargo, la experiencia del siglo XIX llevó a que en 1917 se estableciera la no reelección absoluta del Presidente de la República, aunque después, en 1927 se modificó este precepto para permitir la reelección no inmediata de Álvaro Obregón y se amplió a seis años el periodo presidencial (como se había hecho durante el porfiriato a partir de 1904, y que la Constitución de 1917 restableció en cuatro años). Más tarde, en 1933, para hacer congruentes los periodos respectivos se ampliaron los de los diputados federales y locales de dos a tres años, los de los senadores y gobernadores de cuatro a seis, y los de los presidentes municipales de dos a tres, y se volvió a la no reelección para Presidente de la República y gobernadores de los Estados.

En un régimen de partido hegemónico y presidencialismo exacerbado fue indispensable poner una restricción para evitar la perpetuación de un solo hombre o grupo en el poder; esa fue la razón de la no reelección, pero en un sistema de partidos competitivos y elecciones libres y democráticas, tal previsión resulta inútil y obsoleta.

Por otra parte, los seis años del actual periodo presidencial constituyen un lapso demasiado largo para que el pueblo pueda expresar su acuerdo o desacuerdo con el gobierno mediante elecciones generales. Como elemento de reflexión simplemente enunció la posibilidad de volver a los periodos de cuatro años y permitir hasta una reelección del Presidente de la República (como Jefe del Estado, y acotado con un gobierno de gabinete), con lo cual el pueblo no tendría que soportar a un gobierno malo e ineficaz por más de ese tiempo, pero sí tendría la posibilidad de premiar a un buen gobierno con otro periodo.

Desde luego, habría que revisar también, bajo ese supuesto, los periodos y la reelección inmediata de los legisladores y de los ejecutivos y congresos estatales, así como los calendarios electorales. Respecto de los legisladores y la integración de las cámaras, habría que reflexionar seriamente sobre la conveniencia de reducir su número y revisar la figura de los plurinominales que en el Senado desvirtúan la naturaleza de la representación.

Hay quienes sugieren la figura de la “revocación de mandato” a mitad del periodo sexenal, mediante la realización de un referéndum como una opción para acortar una gestión presidencial ineficiente o inadecuada. Esta alternativa, sin embargo, a nuestro modo de ver, complicaría los problemas de gobernabilidad y acentuaría la tentación en el Congreso de desarrollar tácticas obstructivas por parte de la oposición, con el objeto de no llegar a acuerdos y lograr un desgaste que condujera a la remoción del Presidente de la República y del gobierno mediante el referéndum revocatorio. El acortamiento del periodo presidencial a cuatro años y/o la adopción del “gobierno de gabinete” y del voto de censura (que permitirían conservar al Jefe del Estado, modificando la composición y orientación del gobierno), harían innecesaria la revocación de mandato.

De todo lo anterior se desprende la urgente necesidad de repensar la institucionalidad política del país. Ciertamente en la transición del autoritarismo a la democracia se han creado nuevas instituciones y se ha reglamentado su funcionamiento; sin embargo, algunas de ellas deben ser revisadas en el futuro inmediato, ya que las nuevas realidades del país así lo exigen.

En este ensayo hemos esbozado tres cuestiones de la mayor importancia para la transición hacia un régimen presidencial acotado constitucionalmente, ya que el sistema político mexicano funciona hoy inadecuadamente porque fue diseñado y desarrollado dentro de un régimen presidencialista (no presidencial) que ya no existe. Se trata de planteamientos que pueden combinarse de diversas formas, pero que tienen la virtud de que su implantación total o parcial mejoraría las condiciones actuales de gobernabilidad y funcionamiento del sistema. Evidentemente, los cambios aquí propuestos requieren adecuarse a los que necesitan otras instituciones del sistema político.

Si lo que pretendemos es lograr una mejor “gobernabilidad democrática” en el sentido que le da Luciano Tomassini (1993), de mejorar la eficiencia, la predictibilidad, la honestidad, la transparencia y la responsabilidad en la administración pública, y garantizar, al mismo tiempo, el mantenimiento del Estado de derecho, la seguridad ciudadana, la juridicidad de las actuaciones públicas, las elecciones limpias, libres y equitativas, y una mejor gestión de los intereses regionales y locales; y por último, mejorar las relaciones del Estado con la sociedad y ampliar la legitimidad del gobierno, hay que reflexionar seriamente sobre la reforma a las instituciones políticas.

La reforma del sistema político (o del Estado, para usar un término más popular) debe concebirse en el marco de una nueva, audaz y visionaria arquitectura constitucional que restaure la gobernabilidad perdida, pero dentro de un régimen de derecho y una sociedad libre que funcione bajo los principios de la democracia representativa, de la democracia entendida como una forma integral de vida, de manera que se haga realidad la aspiración señalada en nuestro texto constitucional desde 1917.

A medida que se concrete una reforma política integral que comprometa a todos los actores y profundice en el andamiaje institucional necesario para afrontar la nueva realidad, *una reforma que se involucre en el cambio de las reglas e instituciones para el ejercicio del poder y no solamente con los mecanismos de acceso al mismo*, que a partir de los severos problemas de gobernabilidad que hoy vive el país se plantee con imaginación y responsabilidad una visión reinstitucionalizadora, podremos pensar que el camino que nos queda por delante será menos arduo y conflictivo que el que hemos recorrido hasta ahora. **U**

En la mitología griega, el minotauro era una criatura poderosa y temible, con cuerpo de hombre y cabeza de toro, que fue encerrada en el laberinto que construyó el arquitecto Dédalo por órdenes del rey Minos. Sin salir de su laberinto, que le servía de guarida y contención al mismo tiempo, el minotauro se alimentaba de siete jóvenes y siete doncellas atenienses que año con año le eran ofrendados y que vagaban por el laberinto hasta encontrarse con la bestia. El monstruo fue muerto por el héroe mítico Teseo, quien logró salir del laberinto gracias a un hilo que le sirvió de guía, proporcionado por Ariadna, hija del rey Minos.

Ciertamente en la transición del autoritarismo a la democracia se han creado nuevas instituciones y se ha reglamentado su funcionamiento.