

Jefe de jefes

Notas sobre el presidencialismo mexicano y la Reforma del Estado

Alberto Guevara Castro

En este semestre llaman nuestra atención diversos acontecimientos sobre la historia y el futuro del presidencialismo, específicamente bajo la forma que ha encarnado en nuestro país. En primer lugar encontramos posturas públicas de diversos personajes e instituciones en favor de una reforma del Estado que modifique las reglas del juego para los actores políticos. Las propuestas van desde la reelección de legisladores hasta la adopción de un sistema semipresidencial.

Asimismo, fenómenos como el linchamiento de policías federales en la delegación Tláhuac o la agresión contra el convoy presidencial a fines de octubre, alertan sobre la necesidad de atender las señales de descomposición social y el fortalecimiento de los poderes *de facto* que, poco a poco, se apoderan de los espacios públicos, así como del manejo político de situaciones que, por su importancia, requieren una sensibilidad especial por parte de las instituciones que gobiernan este país, o de un nuevo diseño de las mismas.

Los hechos señalan la necesidad de dos reconfiguraciones importantes en nuestro sistema político. Una que requiere estudios serios en materia política y social que deberán traducirse en reformas a nuestras instituciones formales. Otra, más lenta y acaso más significativa, la de las normas no escritas que regulan nuestra convivencia social. Ambas son fundamentales en un contexto sociopolítico que se debate entre las bondades de la consolidación democrática y la tentación del autoritarismo.

1. La institución presidencial

... si pudieran estar a mi altura,
pues tendrían que pasar muchos años,
y no pienso dejarles el puesto,
donde yo me la paso ordenando
(Los Tigres del Norte, 1997).

Se ha escrito mucho sobre la forma específica que adquirió el sistema presidencial en nuestro país. Quizá el estudio clásico sobre el tema sea *El presidencialismo mexicano* (Carpizo, 1993), obra en donde se describen las facultades constitucionales y metaconstitucionales que ejerció el jefe del Ejecutivo Federal en tiempos del Partido Revolucionario Institucional (PRI). Aunque el libro sigue siendo un referente fundamental para comprender la institución presidencial en nuestro país, gran parte de los argumentos que ahí se desarrollan han sido superados por los procesos sociales y políticos que nos condujeron al cauce democrático.¹ Sólo por mencionar tres elementos de este contexto transformado, consideremos las normas jurídicas correspondientes a la participación política y procesos electorales, el estilo personal de gobernar del presidente, y las estructuras sociales. Vale la pena analizar brevemente cada uno de estos factores, ampliando el espectro cronológico desde los primeros años del régimen presidencialista hasta nuestros días.

1.1. Del caudillo revolucionario al imperio de las instituciones

Desde el diseño constitucional de 1917, el presidente de la República contó con elementos para constituirse en un actor sumamente poderoso (Carpizo, 1973). Asimismo, vale recordar que a lo largo del siglo XX, específicamente a partir de la

¹ En la obra citada, el doctor Carpizo establece 11 razones que explican la dinámica y el poderío de la institución presidencial en nuestro país. En un artículo posterior, publicado en 2001 en el *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, evalúa sus propios argumentos tras 22 años de cambios en los comportamientos de los Poderes de la Unión y la sociedad mexicana. Aunque *El presidencialismo mexicano* ha sido objeto de múltiples apuntes y correcciones por parte del propio jurista, en este artículo se puede encontrar una sistematización de sus reflexiones más importantes.

consolidación del régimen revolucionario, el titular del Poder Ejecutivo Federal pasó de ser el caudillo militar al árbitro nacional, apoyado ahora por un cuerpo institucional que desarrolló diversos mecanismos de control, sin prescindir de las poderosas características del liderazgo carismático. Al respecto, Lorenzo Meyer apunta:

[...] después de 1940, el presidente y, sobre todo, la Presidencia como institución separada de su ocupante, se convirtieron en elementos centrales, determinantes del acontecer político. A partir de la segunda mitad del siglo veinte, las rutinas del poder dieron paso a lo que se puede llamar una "normalidad autoritaria", y en esas circunstancias el elemento carismático de la autoridad se transfirió rápidamente del líder —caudillo-presidente del pasado inmediato— al puesto u oficina, es decir, a la Presidencia como institución impersonal, centro de una enorme maquinaria burocrática y organizadora de la acción de casi todos los actores políticos relevantes (2000: 42).

En el mismo documento, el autor explica esa transición a partir de dos acontecimientos históricos cruciales: el surgimiento de un partido de Estado² (el Partido Nacional Revolucionario) y la decisión del general Lázaro Cárdenas de expulsar del país a Plutarco Elías Calles, jefe máximo cuya figura constituía un obstáculo para la consolidación del poder presidencial. Aunado a lo anterior, la extensión del corporativismo a dos organizaciones económicas (CONCANACO y CONCAMIN), remató la institucionalización de la Presidencia de la República (*ibid.*: 47-48).

Sin duda, el fortalecimiento de la figura presidencial debilitó a otros actores políticos, principalmente a aquellos que suponían ser su contrapeso: los poderes Legislativo y Judicial. En aras de mitigar las fuerzas centrífugas de los poderes locales, el presidente concentró los nombramientos y remo-

² Aunque coincido con Meyer en definir al PNR como "partido de Estado", su comportamiento a partir de mediados de siglo XX corresponde más al de un "partido hegemónico", al incrementarse la participación de los partidos de oposición y sus triunfos a nivel de gubernaturas, escaños legislativos, hasta culminar con el triunfo panista en julio de 2000. Algunos párrafos más adelante, menciono las reformas que explican dicha evolución.

Análisis Social

ciones de prácticamente todos los representantes populares que significaban una amenaza, así como de militares y miembros importantes del poder judicial. Los procedimientos electorales, cuando no fueron fraudulentos, únicamente significaron la ratificación de las decisiones presidenciales.

El proceso de reformas que condujo a la actual configuración de nuestro sistema político tiene, por lo menos, dos momentos fundamentales: la creación de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales en 1977, que marca el inicio de la apertura paulatina a la participación de partidos y otras organizaciones de oposición, y la aparición en escena del Instituto Federal Electoral (IFE), en 1990, garantizando la transparencia de los procesos electorales. La reforma política ha evolucionado, configurando contextos jurídicos que han permitido sucesos históricos como el surgimiento del Frente Democrático Nacional (FDN) en 1988, o el triunfo en la contienda presidencial del Partido Acción Nacional (PAN) en 2000. Llama la atención que incluso la composición actual del Congreso de la Unión y su relación con el presidente Fox es producto de dicha reforma.

1.2. El estilo personal de gobernar

El diseño institucional constituye una variable imprescindible para el análisis de la Presidencia de la República. El sistema de gobierno, el de partidos y el electoral se conjugan y ofrecen resultados sociopolíticos específicos. No obstante, pecaríamos de ingenuidad si lo consideráramos como la única variable explicativa. En este sentido, debe tomarse en cuenta el comportamiento particular de quienes ejercen el poder. En palabras de Daniel Cosío Villegas, el estilo personal de gobernar es un factor definitivo para entender la institución presidencial.

Si las facultades constitucionales bajo las que se desempeña Vicente Fox como presidente de la República son básicamente las mismas que las de sus antecesores, ¿cuáles son las diferencias fundamentales en el ejercicio del poder presidencial? Más allá de las botas y los agradecimientos personales en su toma de posesión, queda claro que este presidente gobierna diferente. En primer lugar, el papel que juega la

primera dama no es el mismo que en el pasado. Martha Sahagún se ha caracterizado por forjarse un peso específico en la gestión presidencial. El presidente acepta esta circunstancia desde el momento en que acuña públicamente el desafortunado concepto de la "pareja presidencial".

Pero estas prerrogativas no sólo le corresponden a Martha Sahagún. También es evidente la influencia que ejercen el canciller Luis Ernesto Derbez, el secretario de Hacienda, Francisco Gil Díaz, o el propio secretario de Gobernación, Santiago Creel. En términos generales, esto nos hace pensar que el presidente se ha rodeado de personas que ansían su lugar y que luchan por ejercer la mayor influencia posible sobre sus decisiones.³

Asimismo se ha hablado mucho sobre la falta de oficio político del presidente Fox. Episodios como el desencuentro con el gobierno cubano (más allá de otorgar razón a alguna de las partes) o sus débiles cabildeos para conseguir la aprobación de las reformas estructurales en el Congreso, ofrecen ilustraciones al respecto.

En síntesis, nadie duda de las diferencias entre la gestión de Vicente Fox y sus predecesores. En función de su forma de ejercer el poder hay quienes incluso cuestionan la pervivencia del presidencialismo como lo conocíamos hasta antes de 2000. Sin embargo, hay que analizar esta circunstancia con cuidado. El presidente, como miembro de su partido, ha procurado apoyar a quienes han competido por alguna gubernatura, provocando acusaciones públicas de la oposición en el sentido de la persistencia de las viejas prácticas autoritarias de los gobiernos priístas. Asimismo, aunque se perfila improbable, aún no sabemos si el candidato que presentará Acción Nacional para las elecciones presidenciales de 2006 será más foxista que panista ni qué tanta influencia pueda tener el titular del Ejecutivo en esta decisión. Es decir, aunque Vicente Fox no ha ejercido las facultades metaconstitucionales que tuvieron mandatarios anteriores, nada indica que éstas se hayan extinguido por completo ni que el triunfo

³ En este orden de ideas destacan también la gestión del excanciller Jorge Castañeda y, de alguna manera, la renuncia pública de Alfonso Durazo.

Análisis Social

de un líder carismático con amplias habilidades políticas se traduzca en un retroceso hacia el presidencialismo de viejo cuño. Para atenuar los efectos del estilo personal de gobernar es preciso diseñar nuevas instituciones que respondan a la realidad política actual y promover prácticas de participación social que garanticen una auténtica rendición de cuentas.

1.3. Las estructuras y comportamientos sociales

Las diferencias cuantitativas entre la composición social de los gobiernos del siglo XX y el actual constituyen un punto de partida para analizar sus distintos retos. Un sistema político diseñado para los 16 550 000 habitantes que existían en México en 1930, no puede ser funcional para otro de más de 105 millones en el año 2004. Tan sólo los que vivimos actualmente en el área metropolitana superamos por más de cinco millones a los mexicanos de todo el país en aquella época.⁴

Aunque la tasa de crecimiento del país, actualmente, es de 1.11 anual, todavía significa un reto adecuar la administración de recursos para el total de la población. No sólo la densidad de población genera problemas, sino que la distribución de la misma no es homogénea: mientras que en el Distrito Federal viven más de ocho millones y medio de personas, Oaxaca, entidad que supera varias veces el tamaño de la capital, sólo cuenta con poco menos de tres millones y medio. Este fenómeno nos señala la necesidad de continuar con los esfuerzos que se han realizado en materia de descentralización. Los centros urbanos siguen concentrando personas, trabajo y riqueza. Incluso en Oaxaca, catalogado por el INEGI en el nivel más bajo de bienestar económico, se repite este fenómeno: los 21 municipios del centro del estado alcanzan niveles muy superiores a los del resto de la entidad.

Si bien las cifras demográficas evidencian los cambios en la estructura social, no debemos pasar por alto las diferencias en materia de cultura cívica. En un sentido, la consolida-

⁴ Todos los datos de distribución y tendencias demográficas que se utilizan en esta sección pueden consultarse en línea en www.inegi.gob.mx y www.conapo.gob.mx [27 de diciembre de 2004].

ción del IFE como autoridad reconocida por todos los actores políticos se ha traducido en confianza de la ciudadanía en los procesos electorales. Por otra parte, persisten instituciones informales perniciosas para el desarrollo democrático. La corrupción entre funcionarios y políticos constituye todavía un problema importante, tanto en términos de complicidad de la ciudadanía, como de ausencia de mecanismos que la eviten. Destaca que los últimos estudios de Transparency International (2004) colocan a nuestro país —junto con Ghana y Tailandia— en el lugar número 64 entre 145 países.

Es claro que una reforma del Estado profunda, que alcance tanto instituciones formales como informales, no sólo es imprescindible, sino urgente. En la medida en que nuestra sociedad no encuentre espacios institucionales de participación se incrementarán los índices de violencia y las prácticas de corrupción. En síntesis, es indispensable diseñar e implementar un nuevo modelo que incentive la negociación entre la clase política, mientras se procura una mayor vinculación de esta última con la ciudadanía y sus formas de participación en los espacios públicos.

2. ¿Presidencialismo o parlamentarismo?

Una expresión del dualismo unidad-diversidad de América Latina reside en que todos los países latinoamericanos tienen un sistema presidencial y sin embargo todos los sistemas son distintos (Nohlen, 1998: 171).

Ante los desafíos que plantea la democracia en nuestro sistema presidencial, algunas voces, tanto de políticos como de especialistas y líderes de opinión, se han pronunciado por una reforma de nuestro sistema de gobierno, haciendo hincapié en las ventajas que significaría la adopción de un modelo parlamentario o semipresidencial.⁵

⁵ En lo que atañe a los acontecimientos respecto al tema, destaca la conferencia *Perspectives on State Reform in Mexico*, realizada en la University of California, San Diego, el 2 y 3 de abril de 2004.

Análisis Social

El debate académico inició hace aproximadamente dos décadas. Uno de los textos clave en esta discusión es, sin duda, "Democracy: Presidential or Parliamentary. Does It Make a Difference?" de Juan Linz. En esta ponencia, el profesor emérito de la Universidad de Yale definió las características generales tanto del parlamentarismo como del presidencialismo, destacando el papel que este último ha jugado en los fracasos de la democracia en América Latina.⁶ Una síntesis de las discusiones que se han generado respecto a esta postura rebasa las limitaciones de este artículo. Me limitaré a esbozar algunos argumentos que pueden ser de utilidad para este análisis.

En primer lugar, existen diversos niveles en la discusión sobre el sistema de gobierno que más conviene a un país. Podemos evaluar sus bondades y perjuicios desde el punto de vista estrictamente teórico, a partir de los tipos ideales que los académicos han definido para comprender cada sistema. Una alternativa consiste en elegir un periodo histórico y un contexto geográfico para comparar el desempeño de uno frente al otro. Una tercera opción reside en evaluar el contexto específico del país en cuestión, tomando en consideración otras variables (sistema electoral, sistema de partidos, facultades jurídicas de los actores políticos relevantes, niveles de participación ciudadana). Para un debate como el que concierne a nuestro país, corresponde elegir a esta última.

Para el caso mexicano, vale la pena recuperar las características esenciales de su transición. A diferencia del español, por ejemplo, nuestro régimen no se trasladó de una dictadura a una democracia, sino de un sistema de partido hegemónico, con amplios controles corporativistas y un sistema electoral que garantizaba su permanencia en prácticamente todos los puestos de representación popular, a prácticas democráticas cada vez más intensas. Resulta obvio que un cambio de esta naturaleza se llevó a cabo de manera paulatina. En otras palabras, el triunfo de Vicente Fox no es el punto clave en la transición mexicana, sino el resultado de un proceso que se empezó a materializar con cierta fuerza

⁶ Diversas publicaciones posteriores del mismo autor enriquecieron el texto original. Para este trabajo se consultó Linz y Valenzuela (1994).

desde la década de los ochenta, a partir de los triunfos de la oposición en los comicios locales.

Éste no es el único resultado institucional al que contribuyó la reforma política iniciada en 1977. Otro de los más importantes es la posibilidad de que existan gobiernos en donde el partido al que pertenece el presidente de la República no posea la mayoría de los escaños en el Congreso. El argumento de los gobiernos divididos es uno de los que se esgrime con mayor frecuencia para avanzar hacia el parlamentarismo o hacia alguna forma de semipresidencialismo.⁷ Aunque la discusión entre los académicos respecto a la necesidad de esta reforma es intensa, la mayoría coincide en que los gobiernos divididos plantean un reto importante, ya sea en términos de rediseño institucional, o de implementación de estrategias de negociación política de los actores relevantes.

Un elemento más para el análisis es nuestro sistema de partidos. De acuerdo con la clasificación de Sartori (1980) podemos afirmar que México ha desarrollado un sistema de partidos de pluralismo moderado. Aunque hay más de cinco partidos políticos, lo cierto es que en el ámbito nacional únicamente son tres los que se han consolidado. Cabe mencionar que los costos de financiamiento de estas organizaciones políticas incorporan al debate la posibilidad de diversas reformas; entre otras, la elevación del umbral de votos necesarios para conservar el registro a fin de evitar el surgimiento de partidos transitorios que aprovechen los recursos públicos para favorecer intereses personales.⁸

Hasta aquí se han esbozado algunas variables que deben considerarse para comprender cabalmente el funcionamiento actual de nuestro sistema político y las posibles reformas que mejoren su desempeño. Como ya se mencionó, la propuesta de sustituir el sistema presidencial por uno parlamentario o

⁷ La literatura en torno a los gobiernos divididos es muy extensa. Para el caso mexicano véanse, entre otros, Casar y Marván (2002), Casillas (2001) y Lujambio (1997). Si desea consultarse un excelente estudio del tema sobre América Latina véase Colomer y Negretto (2003).

⁸ Actualmente, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establece en su artículo 32 que el partido político que no obtenga 2% de la votación en comicios federales perderá el registro.

Análisis Social

semipresidencial surge de las preocupaciones en torno a la confrontación entre el Poder Legislativo y el Ejecutivo, en especial cuando hay gobiernos divididos. Para el caso mexicano resulta claro que esta discusión no tendría mucho eco si el gobierno en turno hubiera logrado alianzas más poderosas para negociar con éxito su agenda. Sin embargo, no culpe- mos precipitadamente al presidente Fox y su equipo. Si bien las características de su gestión explican de manera parcial este fracaso, los espacios de negociación tampoco jugaron en su favor. En este sentido, me refiero al cálculo de costos que elaboran los actores políticos: una negociación exitosa significaría un triunfo para el presidente, con los costos políticos que esto conllevaría para cualquiera que fuera su contraparte. Éste puede ser uno de los temas más importantes que la reforma del Estado debe atender.

Como puede observarse, el sistema de gobierno constituye sólo una de las variables para evaluar la calidad y las perspectivas de la democracia mexicana. Una transformación institucional deberá tomar en cuenta el sistema electoral, el de partidos y las formas de participación social.⁹ La discusión en torno a la adopción de un sistema de gobierno diferente es útil en la medida en que se traduzca en el diseño e implementación de mecanismos que incentiven la negociación entre los actores políticos, disminuyan las posibilidades de enfrentamiento y promuevan la vinculación de los ciudadanos con sus representantes, pero nada más. Por esto, debe definirse una reforma del Estado seria, no mediática o de posicionamiento rumbo a la contienda electoral de 2006. Además de resultar irresponsable, significaría reproducir la visión de corto plazo que actualmente define los comportamientos de la clase política mexicana.

⁹ Una contribución muy interesante al debate sobre estas reformas puede consultarse en Hernández y Bardán (2004).

3. Nuevos escenarios, nuevas instituciones: hacia una verdadera Reforma del Estado

While state reform can on the one hand be seen as a prerequisite for conflict transformation and sustainable peace, it can also easily become a source of conflict. (Mientras la Reforma del Estado, por un lado, puede verse como un prerequisite para la transformación de conflictos y la paz sostenible, fácilmente también puede convertirse en una fuente de conflicto) (Traducción propia). (Baechler, 2001: 2)

Las sociedades modernas se caracterizan por el cambio. En este sentido, el Estado no puede permanecer al margen de las transformaciones estructurales de la sociedad que se está organizando bajo sus andamiajes institucionales. Si la realidad política los supera, se abre la brecha de la ingobernabilidad. Si no existen los mecanismos adecuados, se desbordan las demandas que presionan sobre el sistema político. En fin, si no se reforma el Estado, empatando su diseño institucional con la realidad que gobierna, es impensable el desarrollo mínimo de la sociedad.

La esencia de las transiciones políticas implica procesos de reestructuración de las instituciones, así como de los paradigmas que las originan. El sistema político mexicano ha emprendido este camino desde principios de la década de los ochenta. Así, la reforma del Estado no sólo ha envuelto la reducción de las burocracias o el fortalecimiento del sistema electoral, sino un amplio y complejo proceso de reingeniería institucional, abarcando desde las normas más básicas, hasta las instituciones supremas del Estado: los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, la Constitución Política, los mecanismos de participación de la sociedad civil.

Como se ha discutido a lo largo de este artículo, las razones que justificaron esta reestructuración, aún incompleta, son de la más diversa naturaleza. En materia de educación, por ejemplo, nuestra sociedad también se ha transformado. De contar con un 50% de personas alfabetizadas mayores de 15 años en 1940, para el año 2000 son más del 90%. Esto plantea un doble dilema: por un lado, la necesidad de abrir espacios laborales correspondientes al creciente nivel de al-

Análisis Social

fabetización de nuestra población; y por otro, la necesidad de diseñar programas que complementen este crecimiento, con la calidad de la enseñanza. En Japón, por ejemplo, la sociedad se ha organizado de tal manera que existen vínculos sólidos y muy claros entre la clase empresarial y las instituciones educativas. El reto en nuestro país consiste en vincular a nuestros educandos con el mercado laboral, sin menguar la calidad de la instrucción que se imparte. El desarrollo de programas integrales en este sentido es fundamental.

En cuanto a órganos de gobierno y democracia se refiere, reitero que el rediseño de instituciones es prioritario. Si bien desde el final de la década de los setenta hasta la fecha se han logrado avances sustanciales en materia de democratización, oportunidades de participación ciudadana y reestructuración del sistema de partidos, aún tenemos importantes problemas por resolver. Por ejemplo, queda pendiente la discusión y la correspondiente legislación en torno a la iniciativa ciudadana, el plebiscito y el referéndum como fórmulas de participación política directa.

Desde las reformas de 1996 se planteó un sistema de representación más justo y con oportunidades de competencia claras. Los primeros resultados los vimos en la elección de 1997, en donde el Congreso de la Unión se configuró de manera distinta. Con una significativa presencia de la oposición, nuestro país se incorporó a las filas de los gobiernos divididos. Esta característica prevalece en la actual Legislatura y puede ser que se repita en sucesivas ocasiones. Ante este escenario, es fundamental diseñar mecanismos institucionales que coadyuven a la toma de decisiones y que fortalezcan el diálogo entre el Ejecutivo y el Legislativo. Si bien hemos logrado la autonomía de estos poderes, probablemente sea indispensable tender un puente que robustezca la colaboración entre ambos. El debate al respecto se sitúa en torno a las ideas de profesionalización de la labor legislativa, la reingeniería de los procesos de representación y, en general, una profunda revisión de la estructura de nuestro sistema político. Es primordial que los temas más importantes de la agenda política del país encuentren consensos a través de mecanismos institucionales. A lo largo de la gestión del presidente Fox, temas como la re-

forma hacendaria, la reforma eléctrica, la revisión de la legislación laboral y, particularmente en este semestre, la aprobación del presupuesto, han erosionado la relación Ejecutivo-Legislativo. Quizás una explicación parcial a este fenómeno la encontremos precisamente en la ausencia de un diseño institucional que promueva la negociación. Una reforma que permita la reelección de congresistas y defina, de manera clara, las facultades jurídicas del presidente en materia legislativa, podría significar una contribución importante en ese sentido.

En materia de organismos de representación ciudadana, también es relevante la creciente participación de la población a través de estructuras autónomas, llamadas Organizaciones de la Sociedad Civil. El Estado, considerado como la comunidad políticamente organizada, ha desarrollado históricamente distintas formas de colaboración social: sindicatos, partidos políticos, empresas de interés social. En la actualidad, muchas de ellas han dejado de incorporar las necesidades de sus miembros, dando paso a agrupaciones civiles que atienden las demandas específicas que las estructuras tradicionales ya no son capaces de incorporar. Aunque los antecedentes de estas nuevas organizaciones se remontan a 1761, con la aparición de las primeras asociaciones contra la esclavitud en Estados Unidos, en México proliferan a partir de la década de los ochenta. Sin embargo, no existe todavía un marco legal que registre su actividad, promueva su desarrollo y difunda sus actividades. Es importante lograr un acuerdo en esta materia que fortalezca a la sociedad civil, evitando generar una legislación que promueva tanto el corporativismo como las prácticas clientelares.

3.1. Una reforma del Estado de carácter social

La reforma del Estado es un proceso complejo y delicado, pero inaplazable. La crisis económica que aqueja a algunos países de la región evidencia la necesidad de replantear las relaciones entre poderes y la legislación en áreas estratégicas como el sector eléctrico, formas de participación social, revisión del sistema educativo y reestructuración de las relaciones laborales. Si bien este proceso ha comenzado hace años obteniendo algunos resul-

Análisis Social

tados, la velocidad del cambio político y social nos obliga a intentar, constantemente, nuevos diseños de convivencia. Seguir adelante en materia de desarrollo político, económico y social significa atacar, frente a frente, a la amenaza de la ingobernabilidad y el caos social. Ésa podría ser la única garantía de éxito que tiene nuestro sistema político en la actualidad.

La reforma del Estado *per se* no implica una solución a los problemas del país. Incluso, de planearse e implementarse deficientemente, podría significar la agudización de la problemática social. Por ejemplo, plantear la reelección de legisladores de manera indefinida y sin mecanismos de rendición de cuentas que permitan al ciudadano evaluar el desempeño de sus representantes, conduciría a la perpetuación de grupos promotores de intereses particulares en el Congreso, sin lograr beneficio alguno para los electores. Desde esta lógica deberán evaluarse cada una de las propuestas que se han generado en torno a la reforma del Estado.¹⁰ Lo importante de estas modificaciones jurídicas, como señala Diego Valadés (2002: 679), es no fomentar tensiones que no puedan ser procesadas por las instituciones democráticas y conduzcan al autoritarismo o, añadido, a manifestaciones de violencia.

Este artículo propone una reforma del Estado eminentemente social. Si el asunto es, por ejemplo, definir las facultades del presidente de la República para vetar el presupuesto, el criterio para hacerlo deberá ser qué beneficio obtiene la ciudadanía de ello. Para lograrlo, no sólo hace falta la voluntad política de quienes gobiernan, sino la intensificación de la participación de la sociedad civil por medio de consultas, transparencia en la rendición de cuentas y otros mecanismos de vinculación entre la ciudadanía y sus representantes. Aunque se antoja difícil la aprobación de una reforma de esta naturaleza antes de 2006, sirvan estas notas para hacer hincapié en su urgencia y significación. Nuestro país no puede darse el lujo de aplazarla. El futuro no nos concede esa oportunidad. ✍

¹⁰ Entre otras, definición del veto presidencial en la Constitución, creación de la figura de jefe de Gabinete, reforma al proceso de aprobación del presupuesto (incluyendo al Senado y clarificando la posibilidad de veto por parte del Ejecutivo), voto de mexicanos en el extranjero, ajuste del calendario electoral, financiamiento de campañas electorales, regulación de precampañas.

Bibliografía

Baechler, G. "Conflict Transformation Through State Reform", en *Berghof Handbook for Conflict Transformation*, 2001, pp. 1-20.

Carpizo, J. "México: ¿Sistema Presidencial o Parlamentario?", en *Revista Latinoamericana de Derecho*, año I (1), 2004, pp. 1-37.

———. *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo Veintiuno Editores, 11a. ed., 1993.

———. *La Constitución Mexicana de 1917*, México, Siglo Veintiuno Editores, 2a. ed., 1973.

Casar, M. A. e I. Marván (comps.). *Gobernar sin mayoría. México 1867-1997*, México, Taurus/Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2002.

Casillas, C. "Gobierno dividido en México, entre la pluralidad y la eficacia", en *Gobiernos divididos: la experiencia mexicana reciente en la conformación pluripartidista de los órganos de gobierno*, México, Instituto Federal Electoral, 2001, pp. 9-35.

Colomer, J. y G. Negretto. "Gobernanza con poderes divididos", en *Política y Gobierno*, vol. X (1), 2003, pp. 13-61.

Hernández, J. L. y C. Bardán (coords.). *La agenda electoral de la consolidación democrática*, México, Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República/Universidad Iberoamericana, 2004.

INEGI. "Diversos rubros de información estadística", 2004 [En línea] Disponibles en: www.inegi.gob.mx [27 de diciembre, 2004].

Lauth, H. J. "Informal Institutions and Political Transformation: Theoretical and Methodological Reflections", en *European Consortium for Political Research Joint Sessions of Workshops-Uppsala 2004*, abril, 2004, pp. 14-18 [En línea] Disponible en:

Análisis Social

www.essex.ac.uk/ecpr/events/jointsessions/paperarchive/uppsala/ws18/Lauth.pdf [27 de diciembre, 2004].

Linz, J. y A. Valenzuela (eds.). *The Failure of Presidential Democracy*, Baltimore, The John Hopkins University Press, 1994.

Lujambio, A. (ed.). *Gobiernos divididos en la Federación Mexicana*, México, Universidad Autónoma Metropolitana/Instituto Federal Electoral/Colegio Nacional de Administración Pública, 1997.

Meyer, L. "El presidencialismo mexicano. En busca del justo medio", en *Istor. Reyes Electos*, año I (3), 2000, pp. 41-57.

Nohlen, D. y M. Fernández (comps.). *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina*, Venezuela, Nueva Sociedad, 1998.

Partida, V. *Situación demográfica nacional*, 2003 [En línea] Disponible en: <http://www.conapo.gob.mx/00cifras/00indicadores/00.xls> [27 de diciembre, 2004].

Sartori, G. *Partidos y sistemas de partidos*, Madrid, Alianza Editorial, 1980.

Transparency International. *Índice de Percepción de la Corrupción 2004 de Transparency International*, Londres, Transparency International, 2004 [En línea] Disponible en: http://www.transparency.org/cpi/2004/dnld/medai_pack_es.pdf [27 de diciembre, 2004].

Valadés, D. "Gobierno y Congreso en México, necesidad de una relación simétrica", en C. Mora-Donatto (coord.). *Relaciones entre el gobierno y Congreso*, Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2002, pp. 659-685.