

RENDICIÓN DE CUENTAS Y REFORMA POLÍTICA EN MÉXICO: ¿UN MATRIMONIO CONFLICTIVO?

Emilio Del Carmen López*

Garrido, Antonio, Martínez, María Antonia, Parra, Francisco (2011), *Accountability, democracia y reforma política en México*, México: Siglo XXI.

La alternancia política en el año 2000 produjo una activación de diversos controles formales del poder que estuvieron de vacaciones durante más de setenta años de gobierno hegemónico. Desde que México comenzó a vivir un proceso gradual de desconcentración del poder político surgió un fuerte interés por emprender diversos estudios sobre los mecanismos institucionales por los cuales se obtenía, ejercía y limitaba el poder.

En el libro aquí reseñado se “hace hincapié en la necesidad de alcanzar una reforma política [para México] que dé paso a fórmulas políticas que permitan alcanzar mayorías necesarias para el cambio institucional y mecanismos reales de *accountability*” (p. 270). De este modo, la obra se compone de cinco capítulos que revisan: 1) los mecanismos de *accountability* horizontal sobre la reforma al sistema de gobierno y los problemas del gobierno dividido; 2) las modificaciones a la elección del presidente; así como 3) al poder legislativo; 4) los déficits de representación en grupos minoritarios, y finalmente 5) las posibles reformas al federalismo.

En la actualidad nuestro país vive serios problemas de gobernabilidad y de receptividad por parte de los órganos de gobierno. Se sostiene que “sin un buen funcionamiento institucional ningún país tendrá posibilidades de avanzar en el desarrollo de democracias consolidadas”

* Estudiante de la Licenciatura en Ciencia Política y Administración Urbana de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México (UACM). Correo electrónico: edelcarmen7@hotmail.com

(p. 8). Hay que tener claro que las instituciones generan cierto tipo de comunidad política; pero las instituciones, por sí solas, no crean una nación. No obstante, un buen desempeño institucional ofrece los incentivos necesarios para hacer coincidir el interés egoísta de los gobernantes con el interés público.

La obra se centra en ofrecer un análisis inmerso en la ingeniería institucional comparada con una perspectiva de rendición de cuentas. Los autores parten de las propuestas de reforma política que han ofrecido las diferentes fracciones parlamentarias, en especial, las propuestas del presidente Felipe Calderón Hinojosa (panista), y el senador Manlio Fabio Beltrones (PRI), así como las principales propuestas de los sectores académicos.

El primer capítulo inicia con dos temas fundamentales para el *accountability* horizontal: 1) la elección del sistema de gobierno, y 2) las formas de relación entre Ejecutivo y Legislativo. Es pertinente señalar que los estudios sobre la interacción entre poderes escasean en nuestro país; de ahí su relevancia. En tal sentido, se habla de los principales problemas del presidencialismo. Uno de ellos, es el de la “legitimidad dual”; esto es, la existencia de un conflicto latente entre Ejecutivo y Legislativo, debido a que no hay ningún principio o procedimiento democrático que señale quién representa realmente la voluntad popular. Lo anterior es relevante para el caso mexicano, pues en la actualidad se debate arduamente la posibilidad de pasar de un sistema presidencial a uno parlamentario o mixto.

A partir de lo anterior se presentan variantes y alternativas al sistema presidencial mexicano. Una es la propuesta compartida por el senador Manlio Fabio Beltrones y el Instituto de Investigaciones Jurídicas (IJJ) de la UNAM, sobre la ratificación de los secretarios de Estado por el poder Legislativo. En torno a ello, hay puntos enfrentados: el primero sería que esto es aplicable para sistemas presidenciales maduros; el segundo, es que la ratificación debilita al presidente de la República. Otra alternativa, es la propuesta de Dieter Nohlen sobre la introducción de un jefe de gabinete o primer ministro coordinador del Ejecutivo. De este modo, “el presidente puede trasladar el desgaste de la labor gubernamental a una instancia distinta” (p. 37), y así mantener mayor diálogo con el Legislativo.

No obstante, hay una propuesta que ha cobrado cierta relevancia en el debate mexicano: se habla de “la necesidad de ‘parlamentarizar’ el régimen presidencial” (p. 75), esto debido a los problemas de gobernabilidad y falta de cooperación interinstitucional de poderes. Todo ello producto de la aparición de los gobiernos divididos en 1997; sin embargo, la pregunta que se hacen los autores es: “¿qué sistema semipresidencial para México?” (p. 39). Para responder el interrogante, se ofrecen dos modelos: 1) el francés de semipresidencialismo “parlamentarizado”; y 2) el ruso de semipresidencialismo “presidencializado” o dual. Sin duda, existen coincidencias entre cada uno, pero también sutiles diferencias que el lector debe revisar con detenimiento.

El principal argumento a favor del semipresidencialismo es que “aparentemente soluciona el problema del conflicto entre distintas mayorías en el parlamento y la presidencia [...] puesto que si este problema surge, se resuelve con el cambio temporal hacia una solución parlamentaria” (p. 51). Sin embargo, una estructura de autoridad dual puede quedar paralizada y en confrontación. Asimismo, “bajo ciertas condiciones una constitución semipresidencial combina el tipo más problemático de gobierno presidencial (gobierno dividido), con el tipo más conflictivo del sistema parlamentario (gobierno minoritario)” (p. 62). En la actual correlación de fuerzas, los autores ven más factible el paso a un sistema semipresidencial dual, como el ruso, pues se ve complicado que los partidos den un peso tan decisivo al primer ministro.

En el capítulo dos se debaten las modificaciones al sistema de elección presidencial. Los sistemas electorales tienen la peculiaridad de ser esa caja de pandora, en donde el mismo número de votos puede hacer ganadores a unos y perdedores a otros. Mostrada la relevancia, se ofrecen dos variantes que han sido debatidas para el caso mexicano: 1) la fórmula de mayoría absoluta (*majority run-off*) o balotaje con segunda vuelta, y 2) mayoría relativa calificada o de umbral.

Con la primera se busca aumentar el apoyo y legitimidad al presidente. En países donde hay muchos partidos y candidatos, la mayoría absoluta evita que gane un partido o candidato minoritario, el cual tendría problemas para formar mayorías y ejercer gobierno. En cambio, la segunda fórmula se ubica como un sistema intermedio entre mayoría relativa y absoluta. Aquí se busca evitar la elección de una minoría

estableciendo un porcentaje fijo inferior a la mayoría absoluta. Un ejemplo es Costa Rica, donde se exige el 40% de los votos.

Sin duda, el proceso político que trajo a debate la modificación del sistema de elección presidencial fueron las comicios del 2006. De ahí, la propuesta del presidente Felipe Calderón sobre la implementación de la mayoría absoluta con segunda vuelta. En la obra se ofrecen tanto los puntos a favor, como en contra, sobre las posibles modificaciones. En este rubro, los autores proponen que “se descarte cualquier iniciativa de reforma del sistema de elección del presidente” (p. 138), y que si llegara a existir consenso en el tema, debe considerarse el sistema de mayoría calificada con umbral.

En el capítulo tres, se aborda la reforma al sistema de representación, así como al poder Legislativo. Todo ello desde una perspectiva de *accountability* vertical que acerque a los ciudadanos con sus representantes. En este aspecto, la rendición de cuentas es vista como un “conjunto de procedimientos y condiciones a través de los cuales los representados [...] premian y castigan a los representantes” (p. 141) mediante el uso del voto de forma retrospectiva y prospectiva.

Actualmente, la reelección se encuentra cancelada para México, tanto para presidente como para legisladores. “Desde el momento en el que el *demos* no tiene la capacidad de premiar o castigar mediante el voto a los políticos, una parte importante del poder, que tiene que residir en el pueblo, se le está detrayendo” (p. 174). Las razones históricas de dicha cancelación se rastrean en la necesidad de rotar los cargos por parte del otrora partido oficial (PRI) para obtener disciplina por parte de la militancia en los más de setenta años de su gobierno.

La propuesta del IJ-UNAM para resolver la presente falencia es restablecer la reelección, aunque de forma limitada. Asimismo, la reelección también se encuentra cancelada para el presidente, con lo que “se abre periódicamente la pugna por la jefatura de los partidos y por la sucesión presidencial moviendo el sistema hacia una constante inestabilidad” (p. 171). Ahora bien, dentro de la misma reforma también se plantea la posibilidad de reducir el mando presidencial a cuatro años, pues un mandato largo “resulta excesivo si las presidencias son minoritarias y deben actuar bajo escenarios de gobiernos divididos” (p. 193). México combina dos mandatos extremos y contradictorios: el más largo de

América latina en cuanto al periodo presidencial, y el más breve de la región en la permanencia de los legisladores en la Cámara baja.

En el capítulo cuatro se debate la inclusión de grupos minoritarios en el poder Legislativo. La democracia se sustenta en el principio de mayoría limitada, el cual se refiere al respeto de las minorías, así como su inclusión en el Estado para que más adelante puedan convertirse en mayoría y hacer posible la alternancia política. En este aspecto, se asume a la representación como semejanza, tratando de complementarla con su vertiente de receptividad y responsabilidad.

En este apartado se debaten tres temas: 1) la necesidad de incluir a indígenas; 2) emigrantes, y 3) mujeres, asumiendo que éstas son mayoría en México, y que a pesar de ello, han quedado relegadas del acceso a los puestos de gobierno. Sobre los indígenas se llegó a plantear un (re)diseño de los distritos uninominales y plurinominales, en donde se contemplarían a los diversos grupos étnicos. En lo referente a los emigrantes, en 1996 se buscó crear una sexta circunscripción con sede en el extranjero. La propuesta de incluir a estos dos sectores implicaría incrementar “las posibilidades de que integrantes de estos grupos accediesen realmente a cargos públicos” (p. 203) y, con ello, que ejercieran diversos derechos de ciudadanía. No obstante, las dos reformas se han quedado en el cajón de los recuerdos y las buenas intenciones.

Por otro lado, la inclusión femenina en el poder Legislativo ha ido creciendo de manera importante, esto debido a la adopción de cuotas de género. Sin embargo, la normatividad ha evidenciado vacíos legales. No se especifica en qué cargo deben de establecerse, provocando que las cuotas se produzcan en puestos de suplencia o, colocándolas al final de las listas plurinominales de los partidos. Por tal motivo, se propone “la inclusión de mandatos de posición [...] que especifiquen el lugar que las mujeres han de ocupar obligatoriamente” (p. 230).

El último capítulo trata sobre el estado actual del federalismo, ofreciendo ciertos apuntes para su reforma. De entrada, los autores ven al federalismo mexicano como disfuncional, esto por exhibir una excesiva dependencia de los recursos federales, así como una escasa autonomía financiera, además de arrojar resultados de no cooperación. Por ello, se plantea que la consolidación federal pasa por aumentar

la responsabilidad fiscal de las entidades, y no por el aumento de transferencias federales a los gobiernos locales. No obstante, se olvida que los estados más pobres del país subsisten con dichas transferencias, esto debido a su baja productividad. Lo conveniente sería impulsar una agenda de cooperación en donde el poder Ejecutivo incluya a los estados en el diseño del Plan Nacional de Desarrollo, fortaleciendo los lazos de cooperación intergubernamental.

De esta manera, el libro trata de ser ambicioso en cuanto a los temas que aborda, y sintético a la hora de presentarlos. Lo relevante de la obra es que ofrece un amplio bagaje de fortalezas y debilidades sobre cada tema, apoyado en un fuerte respaldo de estudios comparativos, primordialmente de América latina, sin olvidar a otras partes del mundo. Sin embargo, la obra tiene un talón de Aquiles. En toda la discusión sobre las diversas propuestas de reforma política, los autores omiten de forma importante la propuesta de reforma del PRD, PT y Convergencia, en la cual se rechaza la reducción de legisladores, se contempla la revocación de mandato del presidente, gobernadores, jefe de gobierno, alcaldes y jefes delegacionales, además de la inclusión de candidaturas independientes, entre otros aspectos que enriquecerían la discusión.