

Política Comparada II

Examen final, otoño 2011

Forme un equipo de tres integrantes. Un prominente legislador ha contratado a su equipo para asesorarlo en la elaboración de una réplica al diputado Corral. El cliente siente cierta simpatía por la propuesta, pero les ha dado entera libertad para argumentar en favor o en contra de ella (o de partes de ella). Preparen una respuesta de máximo 2,500 palabras fundamentando sus propósitos en la literatura institucional comparada y, si pueden, en datos duros. Cuiden la redacción de su documento ya que quieren persuadir al cliente de adoptar su posición.

He subido a <http://allman.rhon.itam.mx/~emagar/pc2/presid> algunos textos que pueden ser de utilidad para la preparación de su respuesta. El trabajo deberá ser entregado a más tardar el lunes 5 de diciembre antes de las 5pm con Margarita. Mucha suerte.

Gobierno de Coalición, con Jefe de Gabinete
- Javier Corral Jurado
25-9-2011

Desde la semana pasada y particularmente en la que hoy termina, se agitó el debate sobre la necesidad de realizar cambios al actual arreglo constitucional sobre nuestro régimen político, basado en la tradicional división de poderes que desarrolló desde hace más de 260 años el Barón de Montesquieu, siguiendo el pensamiento del inglés John Locke, pero que en el caso nuestro concentró amplias facultades en el Poder Ejecutivo a través del llamado presidencialismo mexicano.

Más allá de que el presidencialismo mexicano concentró amplias facultades constitucionales –y más allá de la constitución–, entre un régimen presidencialista y uno de carácter parlamentario, me inclino claramente por el segundo. Ello ha desatado una polémica sobre si México estaría preparado para ello, dado los datos que tenemos a la vista en términos de resultados legislativos, y el enorme desprestigio que cargan las cámaras del Congreso, sobre todo la de Diputados.

Sostengo que ese paso tendrá que ser gradual en nuestra experiencia, pero hay que acometerlo porque el actual régimen político está agotado en su diseño original y ya no le sirve al funcionamiento de la democracia a la que aspiran los mexicanos: para la justicia, el crecimiento económico y la libertad. El país pierde muchas oportunidades en el juego mundial de la productividad y la competitividad por la falta de reformas estructurales, por la acre disputa permanente del poder en el que los ganadores se asumen como los dueños únicos de ese ejercicio. El régimen parlamentario parte de la tesis contraria: compartir el poder.

Urge modificar las bases en las que descansa la actual relación entre el Poder Ejecutivo y el Congreso, y formular un paso intermedio, incluso de carácter opcional, que permita un presidencialismo con elementos parlamentarios, para compartir decisiones que son inaplazables a problemas comunes de la sociedad en general y que debemos sacar del cálculo político-electoral, entre otras cosas porque la transición política se nos agudó, la competencia política se nos volvió guerra sucia; el pluralismo –gran conquista de nuestro desarrollo democrático– se nos convirtió en confrontación permanente y disfuncionalidad institucional. Tenemos que hacer efectiva a nuestra democracia.

Y eso y no otra cosa, es lo que pretenden las iniciativas de reforma constitucional que en ambas cámaras del Congreso depositamos senadores y diputados de los tres principales partidos políticos en nuestro país, PAN, PRI y PRD, con las que buscamos instalar en la constitución la opción del gobierno de coalición, para que fuerzas políticas no sólo diversas o distintas, sino incluso contrarias establezcan un convenio de colaboración que intercambie votos legislativos para sacar adelante iniciativas prioritarias del Presidente a cambio de participar en la ratificación de los principales nombramientos que haga de su gabinete, así como de metas de crecimiento y la definición de las políticas públicas. Independientemente de quien llegue a la Presidencia el año que entra, necesitará del Congreso porque la pluralidad en México llegó para quedarse. El pluralismo no es el culpable del rezago legislativo; el problema no es la diversidad de voces discrepantes en el rico y plural mosaico ideológico y programático de México, sino el diseño pensado para que el país fuera de un sólo hombre cuando podía tener, como lo tuvo por décadas, al poder legislativo comiendo de su mano; al poder judicial a su disposición. Sigue habiendo presidencialismo, pero ya no tiene al Congreso. Y el entramado constitucional nunca dispuso de incentivos para el diálogo, de ahí el desacuerdo político constante que ha paralizado no sólo las grandes reformas, sino modificaciones menores o simples ajustes legales.

El desacuerdo es estimulado, alimentado y aprovechado de manera fabulosa por los poderes informales o fácticos que, paradójicamente en la democracia como en ninguna otra época, han visto avanzar sus intereses estrictos mientras la reyerta electoral y los insultos en el Congreso demueñen la visión de Estado. En el río revuelto varios sectores, de manera destacada el económico-financiero y el de la televisión, han chantajeado sus mayores canonjías y privilegios, en el que han conseguido

su estado de excepción jurídica. Un ejemplo de esa demolición es la resolución que emitió el TRIFE el pasado miércoles 14 de septiembre al capricho de las televisoras, en la que revoca el reglamento de radio y TV expedido por el IFE sobre spots de propaganda electoral y que comenté ampliamente en este mismo espacio en mi anterior colaboración.

No seríamos excepción, ni los últimos en la fila para hacer esta adecuación. Jorge Carpizo ha formulado una tipología de los diversos “presidencialismos” que concurren ahora en América Latina: “Presidencialismo puro”, en Brasil, Chile, Ecuador, Honduras y México; “Presidencialismo predominante”, en República Dominicana; “Presidencialismo con matices parlamentarios”, Bolivia, Costa Rica, El Salvador, Nicaragua, Panamá, Paraguay; “Presidencialismo parlamentarizado”, Argentina, Colombia, Guatemala, Perú, Uruguay y Venezuela.

La tendencia es clara: moderar, acotar, modular la acción presidencial y armonizarla con las facultades y obligaciones del otro poder democrático: el legislativo. Y esta senda de reformas al presidencialismo histórico de América Latina, ha sentado sus reales modificando, sobre todo, ocho elementos de la gobernación: a) La distribución de atribuciones, la capacidad de incidir en la vida y operación del otro poder, Ejecutivo-Legislativo ó Legislativo-Ejecutivo; b) La conformación del Poder Ejecutivo (unipersonal, o compartir la gestión con los ministros); c) Las facultades propias del Presidente (legislativas, definición del presupuesto público, poder de veto; atribuciones en emergencias; expedición de decretos; los mecanismos para emitir decretos-ley); d) El control de la agenda; e) La convocatoria a referéndum o plebiscito; f) La designación y remoción de ministros; g) Las diversas funciones del gabinete; h) El control legislativo sobre el Ejecutivo (moción de confianza; censura; informes; pregunta parlamentaria; interpelaciones e investigaciones).

Un paso esencial en la consecución de esta tendencia latinoamericana, es incorporar a la Constitución la figura del gobierno de coalición, y por supuesto el instrumento esencial que la consolida, el Jefe de Gabinete, como los dos primeros pasos para rediseñar, sin alterar sustancialmente el presidencialismo mexicano.

Ésta ya había sido delineada con toda profundidad en un documento reciente denominado “Equidad Social y Parlamentarismo, diagnóstico general del presente mexicano”, en el que no se evade uno solo de los debates fundamentales de la actualidad y en el que intelectuales y mexicanos de la talla de José Woldenberg, Enrique Provencio, Rolando Cordera, Raúl Trejo Delarbre, Adolfo Sánchez Rebolledo, Lorenzo Córdova, Pedro Salazar, Ricardo Becerra, Luis Salazar, y otros más, apuntan el sentido que tiene la modificación del régimen de gobierno: “...Se trata, como es evidente, de una tarea de largo aliento que requiere de esfuerzos y compromisos sostenidos y que no puede reducirse a modificaciones legales puntuales. Lo que sin duda requiere de la formación de coaliciones y mayorías capaces de trascender intereses puramente electorales y de coyuntura, pero no de mayorías al servicio del presidente en turno, sino de verdaderos gobiernos de coalición sustentados en acuerdos públicos y transparentes y en proyectos de largo plazo. Y en este sentido el mayor obstáculo, otra vez lo subrayamos, no es el pluralismo político sino un presidencialismo que a lo largo de toda la historia mexicana ha mostrado sólo ser eficaz cuando se vuelve autoritario”.

Para fortuna de esta propuesta planteada por el Instituto de Estudios para la Transición Democrática y de la discusión en general sobre la necesidad de un cambio de régimen, los senadores Manlio Fabio Beltrones, del Grupo Parlamentario del PRI, José González Morfín del Grupo Parlamentario del PAN, Carlos Navarrete Ruiz, del Grupo Parlamentario del PRD, presentaron la primera iniciativa con el propósito de hacer avanzar la conformación de gobiernos de coalición.

Este hecho nos reanimó a varios diputados federales a presentar también la propuesta en nuestra cámara, aunque con adiciones y variantes, las más importantes de ellas es que nosotros incorporamos la figura del Jefe de Gabinete, dotándolo de facultades expresas y proponemos que el secretario de Hacienda sea ratificado por la Cámara de Diputados.

En principio, tras un diálogo muy interesante y esperanzador que hemos venido sosteniendo sobre los problemas del país, Armando Ríos Piter y Guadalupe Acosta Naranjo, y quien esto escribe, junto con otros actores políticos, Marco Rascón, Xóchitl Gálvez, Purificación Carpintero, entre otros, coincidimos en la necesidad de convocar a un amplio espectro político para entrarle en serio al asunto. Nuestra sorpresa fue mayor: respondieron de inmediato favorablemente una veintena de diputados del PRI, PAN, PRD, Convergencia y PVEM que suscribieron inicialmente la propuesta: Sami David David, César Nava Vázquez, Miguel Ángel García Granados, Ilich Augusto Lozano, Carlos Pérez Cuevas, Adriana Hinojosa, Pablo Escudero Morales, José Luis Jaime Correa, Manuel Clouthier Carrillo, Víctor Hugo Círiga, Arturo Santana Alfaro, Tomasa Vives, Agustín Castilla Marroquín, Carlos Moreno Terán, Mary Telma Guajardo y Óscar Arce Paniagua. El pasado jueves que la presentamos en el pleno, el grupo rebasaba los cien legisladores.

Estamos conscientes que se trata de una plataforma de despegue deliberativo que tiene como propósito arribar a un nuevo modelo que privilegie el acuerdo para el desarrollo democrático, en justicia y libertad. Ello nos impone abrir no sólo en ambas cámaras sino en el conjunto de la sociedad un gran diálogo para la construcción de un programa de gobierno de coalición en México. Ese es, precisamente, el paso siguiente que daremos y, esperamos ser muchos más.

Buscan diputados gobiernos de coalición

La reforma también impulsa la creación de la figura del Jefe de Gabinete
Claudia Salazar y Armando Estrop, Reforma

Ciudad de México (22 septiembre 2011).- Diputados de cuatro partidos presentarán hoy una propuesta de reforma Constitucional que alienta la formación de gobiernos de coalición desde el Congreso y la creación de la figura del Jefe de Gabinete, a fin de crear mayorías parlamentarias que permitan generar gobernabilidad para el próximo Presidente de la República.

Alentada por el perredista Guadalupe Acosta Naranjo y el panista Javier Corral, la iniciativa también es suscrita por los diputados del PRI Jesús Alberto Cano Vélez y Sami David, del grupo político del senador Manlio Fabio Beltrones; así como por los diputados del PVEM Pablo Escudero Morales, Víctor Hugo Círigo y Carlos Samuel Moreno.

La iniciativa plantea como facultades del Presidente de la República solicitar a las Cámaras del Congreso la instrumentación o disolución de determinadas coaliciones legislativas de los grupos parlamentarios y, por consiguiente, la ratificación del Jefe de Gabinete, de los secretarios de despacho y del Procurador General de la República.

"(El Presidente) podrá optar por el gobierno de coalición, en cuyo caso acordará las políticas públicas, iniciativas, mediante convenio en el que se especifique los objetivos del gobierno común y el número de legisladores que lo sustenten", se establece en el documento.

"En tal caso solicitará la ratificación a la Cámara de Senadores, del Jefe de Gabinete, de los secretarios de despacho, del Procurador General de la República, de los agentes diplomáticos, cónsules generales, coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea nacionales".

Si en el primer nombramiento del Jefe de Gabinete y de los secretarios de despacho no se alcanzara la mayoría absoluta de votos de los integrantes de la Cámara, el Presidente de la República hará un segundo nombramiento distinto.

Sólo en caso de que el Presidente haya solicitado la formación de un gobierno de coalición, la mayoría absoluta de la Cámara de Diputados podrá nombrar al Secretario de Hacienda y empleados superiores de Hacienda.

Igualmente, los senadores podrán ratificar el nombramiento del Jefe de Gabinete y de los secretarios del despacho si se ha solicitado la formación del gobierno de coalición.

Las facultades y obligaciones del Jefe de Gabinete serán participar en la administración general del País; expedir los actos y reglamentos que sean necesarios para asumir las facultades que se le atribuye y en aquellas que le delegue el Presidente de la República, con el refrendo del secretario de despacho del ramo al cual el acto o reglamento se refiera; coordinar, preparar y convocar las reuniones de Gabinete con los secretarios de despacho, presidiéndolas en caso de ausencia del Presidente.

También, concurrir a las sesiones del Congreso de la Unión a las que sea convocado; producir los informes y explicaciones verbales o escritos que cualquiera de las Cámaras solicite al Poder Ejecutivo; el Jefe de Gabinete no podrá desempeñar simultáneamente otra secretaría de despacho ni cargo alguno de elección popular.

"El Jefe de Gabinete no podrá desempeñar el cargo de Presidente de la República en el periodo inmediato posterior al de su encargo, ni sustituir como presidente provisional o interino al Presidente de la República en caso de ausencia definitiva del mismo durante el tiempo de su encargo", se precisa.

Se propone la moción de censura para el Jefe de Gabinete, el Secretario de Hacienda y Procurador General de la República, con la cual podrá ser removido por la mayoría calificada de los legisladores.

También se establece que el Presidente de la República y el Jefe de Gabinete podrán ser sujetos a juicio político y a juicio de procedencia.

"El régimen presidencial vigente se ha hecho disfuncional para afrontar los enormes retos que tiene nuestro País en el presente", se explica.

"La presente iniciativa pretende dotar al sistema político de herramientas que le permitan fortalecer la gobernabilidad democrática a partir de la construcción de mayorías plurales de gobierno con base en coaliciones gubernamentales y legislativas que le den soporte al Ejecutivo, cuando éste opte por esta modalidad en circunstancias específicas".

Se apunta que en los últimos 15 años, se repite en forma constante una mayor dificultad en las relaciones del Ejecutivo y el Poder Legislativo y una mayor complejidad en las condiciones de gobernación, debido a la composición plural del Congreso.

El Presidente de la República no ha contado con una mayoría absoluta, se indica.

Otros diputados que suscriben la iniciativa son Armando Ríos Piter, coordinador del PRD; Ilich Augusto Lozano, José Luis Jaime Correa, Arturo Santana Alfaro y Mary Telma Guajardo Villarreal.

Del PAN, César Nava Vázquez, Carlos Pérez Cuevas, Manuel Clouthier Carrillo, Agustín Castilla Marroquín y Óscar Arce Paniagua; y el priista Miguel Ángel García Granados.