

La transición del sistema presidencial mexicano

DIEGO VALADES

I

El sistema presidencial es resultado de una larga elaboración política y constitucional. Esto debe ser tenido en cuenta en el momento en que se plantea su transformación, porque no se trata de rencauzar una invención caprichosa o fortuita, sino de modificar un proceso histórico.

La caída de la dictadura porfirista en 1911, ofreció al país un breve respiro democrático durante el gobierno de Francisco I. Madero. Súbitamente México contó con una prensa sin restricciones y con un Congreso que, después de décadas de sumisión, se encontró con el novedoso fenómeno de la libertad. El problema fue que ese Congreso tenía más simpatías por la dictadura porfirista que por la Revolución que había encabezado Madero, y tomó parte activa en un intenso proceso de desestabilización política que culminó con el asesinato del presidente y del vicepresidente.

Los desajustes políticos de una transición precaria, produjeron una rápida restauración de la dictadura, esta vez bajo la presidencia de Victoriano Huerta, responsable de la muerte del presidente, y luego una

nueva y más profunda conmoción revolucionaria, que desembocó en la Constitución de 1917. Aquí aparece, con mayor claridad que en 1857, la disyuntiva entre presidencialismo y parlamentarismo. El jefe de la triunfante Revolución Constitucionalista, Venustiano Carranza, convocó a un nuevo Constituyente y, al inaugurarlo, en diciembre de 1916, expresó:

Esta es la oportunidad, señores diputados, de tocar una cuestión que es casi seguro se suscitará entre vosotros, ya que en los últimos años se ha estado discutiendo, con el objeto de hacer aceptable cierto sistema de gobierno que se recomienda como infalible, por una parte contra la dictadura, y por la otra contra la anarquía, entre cuyos extremos han oscilado constantemente, desde su independencia, los pueblos latinoamericanos, a saber: el régimen parlamentario. (..)

Por otra parte, el régimen parlamentario supone forzosa y necesariamente dos o más partidos políticos perfectamente organizados, y una cantidad considerable en cada uno de esos partidos, entre los cuales puedandistribuirse frecuentemente las funciones gubernamentales.

Ahora bien, como nosotros carecemos todavía de las dos condiciones a que acabo de referirme, el gobierno se vería constantemente en la dificultad de integrar el gabinete, para responder a las frecuentes crisis ministeriales.

Eso, no obstante el tema del parlamentarismo, no fue eludido en el Constituyente. Hubo quienes reconocieron que "hemos encadenado el poder legislativo" y que "el ejecutivo, tal como lo dejamos en nuestra Constitución, no es un poder fuerte, como se ha dicho, es un poder absoluto." Para equilibrar esa situación, veinticinco diputados propusieron, sin éxito, que los secretarios de Estado fueran nombrados por el presidente con la aprobación previa de los diputados. Fue entonces cuando surgió un breve debate acerca de las ventajas y desventajas del sistema parlamentario. Sus pocos defensores, y los muchos del sistema

presidencial, coincidieron en expresiones de compromiso señalando que, en el futuro, cuando hubiera partidos políticos, mayor experiencia de gobierno y cultura política, la opción parlamentaria sería viable.

A unos meses de haber entrado en vigor, un grupo de diputados de la primera legislatura, integrada de acuerdo con la nueva Constitución, entre quienes también figuraban muchos diputados constituyentes, presentó (diciembre 15 de 1917) una iniciativa para establecer el sistema parlamentario en México.

La iniciativa preveía transformar al Congreso en Parlamento, integrar un consejo de ministros cuyo presidente sería designado por el presidente de la República pero que dependería, al igual que los ministros, de la confianza de la Cámara de Diputados del Parlamento. El modelo propuesto, que conservaba el derecho de iniciativa de leyes para el presidente de la República y, por separado, para el presidente del consejo de ministros, y que mantenía el veto del ejecutivo con relación a las leyes del Congreso, se parecía más al semiparlamentarismo que hoy reconocemos como de la V República francesa, que al de Westminster.

Esa iniciativa se discutió durante varios periodos sucesivos. Los argumentos que habían hecho valer sus autores consistían en: a) Dar una mayor proyección al sistema representativo, y b) Preservar al presidente de los que resultaban del desgaste político. A quienes se oponían al sistema parlamentario aduciendo que el momento no era oportuno, replicaban con una elegante tesis: "si las instituciones políticas de los pueblos se normaran conforme al grado inferior de cultura de sus agregados o siquiera con relación a la cultura media, la mayor parte de las naciones no habría salido aún de la parroquia primitiva." (*Diario de Debates*, 1917)

Después de intentar forzar la discusión de esa iniciativa, en diferentes oportunidades, sus autores consiguieron que se presentara el dictamen correspondiente casi dos años después. La resolución estableció que, por la falta de experiencia "actual" para integrar un gabinete "estable y apto", no era de cambiarse, "por ahora", el sistema presidencial por el parlamentario. (*Diario de Debates*, 1919)

En noviembre de 1921, noventa diputados, entre ellos tres constituyentes, presentaron una iniciativa proponiendo nuevamente la adopción del sistema, y una vez más con características semipresidenciales. El Congreso nombraría al presidente, quien por su parte lo podría disolver si contaba con la aprobación de dos tercios del total de miembros del Senado. El periodo presidencial sería de seis años, y el presidente nombraría, libremente, al jefe del gabinete. (*Diario de Debates*, 1921)

II

La fuentes del poder presidencial han sido agrupadas, esencialmente, en dos grandes rubros: el que corresponde a la Constitución, y el que resulta de la útil categoría que Jorge Carpizo agregó, al enunciar las funciones metaconstitucionales de los presidentes mexicanos.

En el caso de las atribuciones que resultan para los presidentes en la Constitución, puede también hacerse una doble distinción: aquellas que corresponden a la naturaleza del sistema presidencial (iniciativa de leyes, veto, designación y remoción de funcionarios, representación internacional del Estado, jefatura de las fuerzas armadas, por ejemplo) y las que corresponden a la naturaleza del sistema constitucional.

En el orden programático, de acuerdo con la Constitución, el presidente de la República es la suprema autoridad en materia educativa (art. 3º), agraria (art. 27), económica (arts. 25, 26 y 28), comercial y arancelaria (art. 131), laboral (art. 123), sanitaria (art. 73-XVI), ecológica (art. 27), urbanística (art. 27), habitacional (arts. 4º y 123), y energética (art. 28). Hasta 1990 lo fue también en materia electoral (art. 41) y hasta 1992 en materia eclesiástica (art. 130).

El sistema constitucional desempeñó una relación sinérgica con el sistema presidencial, y propició la expansión de las atribuciones de los presidentes. Más allá de lo que hubiera podido ser una decisión personal, estaba una estructura constitucional que no dejaba otra opción. Independientemente de los atributos personales que poseyeran, de la vocación democrática que pudieran alentar, de la moderación política que los hubiera caracterizado, de la responsabilidad o sensatez con que actuaran, la presidencia era, ineludiblemente, muy poderosa.

Los cambios constitucionales operados a partir de 1982 comenzaron a invertir la tendencia. Al sector privado se le han transferido, progresivamente, muchas de las atribuciones que antes tenía sólo el Estado y que en su nombre ejercía el presidente. También se produjo un proceso de descentralización hacia los estados y los municipios, que ha reducido el ámbito de acción del poder federal. Aspectos tan sensibles como los repartos agrarios, llegaron a su punto de agotamiento por insuficiencia de tierras, y finalmente se redujo en lo formal la atribución presidencial que tantas esperanzas permitía administrar. Otros servicios, como la educación, el transporte, las comunicaciones y parcialmente la seguridad social, también han sido objeto de ajustes en cuanto a la magnitud de la responsabilidad gubernamental.

La evolución del sistema presidencial mexicano ha llegado a un punto en el que se hace imprescindible su reforma. Durante décadas, la autoridad presidencial resultó funcional, en tanto que era el centro de imputación de un poder que transformaba los preceptos programáticos de la Constitución en hechos tangibles.

Ahora bien, ¿en qué contexto se llevará a cabo ese nuevo arreglo? A pesar de que hoy existen un sistema de partidos y la densidad suficiente de una clase política que no había en los años 10 y 20, cuando se discutió con mayor intensidad la conveniencia de adoptar el sistema parlamentario; a pesar de la sugerente argumentación de Juan Linz en cuanto a las mejores posibilidades de una democracia fincada en el parlamentarismo; a pesar del cuestionamiento a que está sometido el sistema presidencial mexicano, lo recomendable es modernizarlo en un sentido que lo haga compatible con una democracia consensual, estable y eficaz.

Cuando se producen cambios radicales se corre el riesgo de que, por la inexperiencia con que se manejen las nuevas instituciones y por la resistencia al cambio de quienes se les oponen, los resultados no sean tan rápidos, tan fructíferos ni tan llamativos como las naturales expectativas harían creer.

No sería necesario que se fracasara en el experimento parlamentario; bastaría con que los resultados se quedaran un ápice atrás de lo prometido o de lo deseado, para que se fortalecieran las tendencias de la restauración, que suelen convertir en virtudes los defectos de los antiguos regímenes.

Si de ese riesgo dependiera la única posibilidad de solución, habría que correrlo. Pero si la experiencia y la razón indican que hay otras salidas, y que es posible ahondar la ruta de la reforma adoptando y adaptando incluso mecanismos propios del parlamentarismo que, con buenas posibilidades de éxito, podrían injertarse en el presidencialismo, vale la pena

intentarlo. Las limitaciones políticas de la suma cero, que han reducido la funcionalidad del sistema presidencial en su configuración actual, pueden ser superadas.

Dentro de los ajustes posibles y útiles, debe considerarse la reelección de los legisladores. En diferentes círculos académicos y políticos viene argumentándose a favor de esta opción. Existe, además, el antecedente de que la Cámara de Diputados aprobó una iniciativa en este sentido, en 1964, que sin explicación fundada fue rechazada por el Senado.

Las limitaciones impuestas al Congreso a partir de que la reelección sucesiva fue suprimida en 1933, fueron advertidas incluso por quienes en aquella ocasión votaron a favor de la reforma constitucional. La medida se adoptó, entre otras cosas, para abrir espacio a las diferentes corrientes que integraban el recientemente creado Partido Nacional Revolucionario.

Las razones de ese retroceso democrático en 1933, ya no subsisten, y si en su momento sirvieron para la consolidación del PNR, hoy funcionan en contra de un sistema de partidos más eficaz.

En esta medida, la reelección sucesiva de los legisladores se convierte en un elemento central para el reequilibrio del poder federal, y para la descentralización del poder, supuesto que la restricción constitucional de la reelección sucesiva también existe para los legisladores que integran los congresos locales en los 31 estados de la federación.

Debe tenerse en cuenta que no será posible transformar al sistema presidencial sin modificar la estructura del poder local. En el espacio político de los estados se reproduce a escala, y en ocasiones con mayor crudeza, el predominio político del ejecutivo. Si la transición del sistema presidencial se limitara al ámbito federal, se alentaría la rigidez del presidencialismo local.

Otro aspecto a considerar es la integración de un consejo de ministros, con atribuciones específicas, sobre todo en lo que concierne a la aprobación de las iniciativas de ley que el presidente proponga enviar al Congreso. El ejecutivo necesita de controles internos que, adicionalmente, faciliten y estimulen una relación frecuente y cercana con el Congreso.

Además de las responsabilidades colectivas de gobierno que los secretarios asuman, el consejo podría estar encabezado por un ministro que dependiera de la confianza del presidente, pero que fuera ratificado por el Senado. No se trata de que el presidente designe, para esa función, a un miembro de la mayoría parlamentaria, sino simplemente que un órgano del Congreso ratifique el nombramiento presidencial, para significar la responsabilidad política que el nombrado adquiere.

En los sistemas constitucionales donde se ha establecido la figura de jefe de gabinete (Argentina, Brasil, Perú, por ejemplo), los resultados no han sido equiparables a los de un primer ministro en un sistema parlamentario. Y no es necesario que lo sean. En el caso de un sistema presidencial, donde lo que se propone es dinamizar la función del Congreso, es suficiente, en materia de gabinete, que aumenten los niveles de control legislativo. La presencia de un jefe de gabinete permitiría alcanzar ese objetivo, sin someter a fricciones directas la relación entre el Congreso y el presidente.

También parecería conveniente adoptar el mecanismo de iniciativas bloqueadas. La disposición correspondiente de la Constitución francesa (art. 44), ha permitido eludir debates prolijos y desgastantes en el Parlamento, y ha evitado que la mecánica de la negociación afecte la coherencia de leyes cuyo costo y beneficio político asume el gobierno.

Al plantear una iniciativa presidencial al Congreso para que la vote o rechace en su conjunto, no se vulnera la responsabilidad de los representantes y, en las ocasiones que se

haga por su naturaleza no puede ser sino un mecanismo de uso excepcional—se tutelaré más eficazmente el interés general.

Las iniciativas bloqueadas permitirían prevenir el eventual enfrentamiento que puede darse en el caso de que el partido que ocupe la presidencia no sea el mismo que haga mayoría en el Congreso. En este caso la mayoría difícilmente aprobaría sin cambios una iniciativa presidencial, obstruyendo así la acción eficaz del gobierno. Por el contrario, podría darse de que, incluso, una mayoría opuesta al gobierno aprobara una iniciativa bloqueada si, al no hacerlo, tuviera que pagar el costo político de oponerse a los posibles beneficios generales que la propuesta presidencial incluyera.

En cuanto a los periodos de sesiones, ha habido una tendencia para ir ampliando su duración. Es recomendable que haya una línea progresiva en este sentido. La presencia de los debates en el Congreso capta la atención ciudadana hacia los órganos del poder; encausa la manifestación de las inconformidades; permite advertir y prever la orientación de las demandas; habitúa a que sea en ese ámbito donde se ventilen las discusiones políticas, y permite que las expresiones de todos los partidos y de los representantes populares sitúen la magnitud de los problemas y de sus posibles soluciones. Adicionalmente, con todo eso se consolida la naturaleza de los legisladores como actores centrales de la vida política. En suma, se fortalece al sistema representativo.

En tanto que la acción del Congreso influya más en la del gobierno, éste también deberá consolidar las medidas que garanticen la estabilidad, imparcialidad y capacidad del aparato administrativo. Por esta razón, la reforma implica la ampliación de un servicio civil eficiente.

Para ese propósito ayudará el hecho de que en algunas áreas (educación, salud, seguridad, diplomacia, banca central) que constituyen un segmento mayoritario del gobierno, y en el ámbito del poder judicial, ya vienen funcionando sistemas de servicio civil.

Es indispensable ampliar y mejorar el concepto del servicio civil existente, para que la eventual alternancia de los partidos que ocupen el gobierno y la nueva relación con el Congreso, no suscite dudas y reservas en la ciudadanía. Esas dudas podrían incluso distorsionar el sentido del voto, privilegiando sólo por esa razón al partido que ya estuviera en el poder.

Paralelamente, será necesario construir un servicio civil tan amplio como sea necesario y altamente profesional, en el Congreso. Además del apoyo indispensable para el cumplimiento de las labores legislativas, permitirá que la experiencia institucional acumulada facilite la acción de los representantes populares.

Finalmente, los nuevos arreglos institucionales a los que se llegue deberán ser duraderos. La vertiginosa mutación constitucional en México, ha llevado a que se modifiquen reformas que nunca alcanzaron a entrar en vigor, o cuya vigencia resultó tan fugaz que la ciudadanía no llegó siquiera a saber de su existencia.

Sin ese requisito no prosperará la cultura jurídica en México, que a su vez es condición de la cultura política. La norma constitucional para ser comprendida debe ser conocida, y para ser conocida debe ser duradera. Una buena forma de asegurar su durabilidad será introduciendo el referéndum como instrumento de aprobación de las sucesivas reformas constitucionales.

Los referendos no son una panacea. Se sabe que han sido empleados con propósitos manipuladores, pero si se utilizan con el objetivo aquí propuesto, por lo menos dificultarían los trámites de las reformas constitucionales y obligarían a espaciar su frecuencia. Esto permitiría que las normas constitucionales se sedimentaran.

Sea cual fuere el arreglo constitucional al que finalmente se llegue, la innovación institucional corresponderá a una nueva racionalidad del poder. Dejando a su parte lo que de funcional haya tenido y conserve el actual sistema, la realidad jurídico-política actual sólo ofrece espacio para pensar en la renovación.

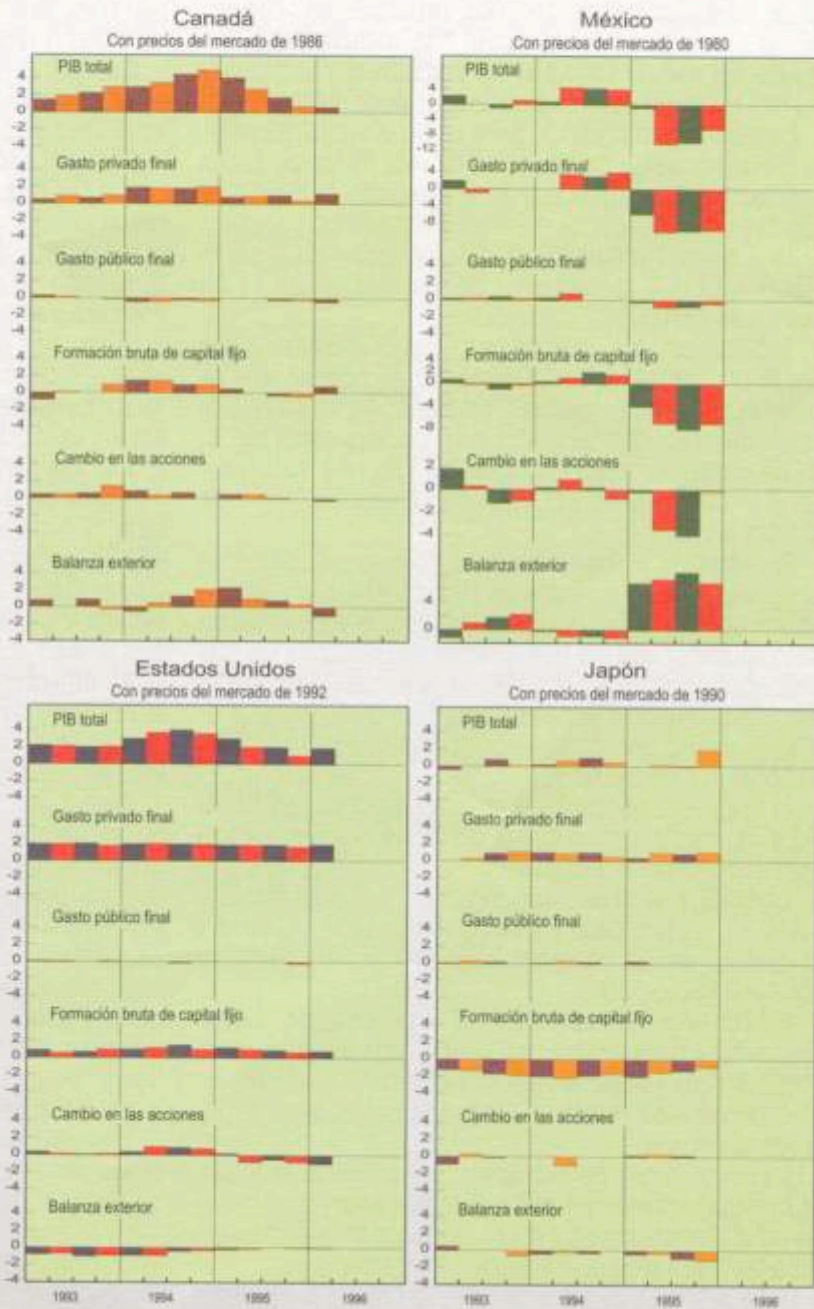
Cuentas nacionales

INDICADORES

Cuentas nacionales

Canadá, Estados Unidos, México, Japón

CONTRIBUCIÓN A LAS VARIACIONES EN EL PRODUCTO INTERNO BRUTO
(VARIACIÓN PORCENTUAL POR TRIMESTRES)



Fuente: OCDE, Main Economic Indicators, Junio 1996

