

Gobierno dividido en México: el riesgo de la ineficiencia

DAVID PANTOJA MORAN

...la nación no es para los partidos, los partidos son para la nación. La nación está por encima de cualquier partido. No hay un botín a repartir y dentro de un sistema de grandes mayorías se tiene que determinar también que el partido mayoritario es para el régimen y no éste para el partido.

Jesús Reyes Heróles

...el deber mínimo es el de encontrar, por graves que sean las diferencias que nos separen, un campo común de acción y de pensamiento y el de llegar a él con honestidad —que es siempre virtud esencial y ahora la más necesaria de México—...

Manuel Gómez Morin

El sistema político mexicano se encuentra desde hace tiempo en un proceso incesante de cambios. Algunos son más perceptibles que otros, pero en todo caso a partir de 1977, fecha de arranque de lo que Rafael Segovia llama "la Reforma con mayúscula", como si se hubiera abierto una compuerta de aguas incontenibles, se ha tenido que ir dando más y más desfogue a las fuerzas dinámicas de una sociedad —cada vez más plural, informada e interesada en participar políticamente— que una vez desatadas, buscan afanosamente cauces por dónde transitar.

Signo de este proceso de cambio es la posibilidad real de que, en las próximas elecciones legislativas federales, el partido que durante décadas ha retenido los triunfos comiciales absolutos para la Presidencia de la República, para las dos cámaras del Congreso, para las gubernaturas de los estados, para las legislaturas locales y aun para los puestos municipales, pudiera no alcanzar, a pesar de la cláusula de gobernabilidad, las curules suficientes para obtener mayoría en la Cámara de Diputados y se produjera entonces un escenario totalmente distinto, un esquema de las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo tan drásticamente diferente del que hasta ahora hemos vivido que obligaría a los actores políticos a replantearse tácticas, realineamientos, alianzas, etcétera, a un punto tal que, *de facto*, las nuevas prácticas constitucionales darían lugar a una nueva "constitución real", aunque la "constitución hoja de papel" se mantuviera inalterada.¹

La iniciativa del director de la revista *Este País* de convocar a una reflexión sobre los posibles efectos de esta severa alteración en la relación entre el gobierno y la cámara baja reviste la mayor importancia, pues da lugar a ventilar un tema que hasta ahora, en el mejor de los casos, empieza a ser tratado tímidamente como factible y, en otros, de plano es rechazado abruptamente en un afán defensivo de que mágicamente el gesto conjure tal posibilidad.

En primer término, me referiré al modelo presidencial estadounidense, tanto en sus aspectos formales, como en el patrón de conducta seguida para resolver en la práctica la relación entre Ejecutivo y Legislativo. En seguida, trataré el caso mexicano.

El modelo presidencial estadounidense

Las reservas y desconfianzas que el poder despierta en los estadounidenses es reconocido por propios y extraños como un rasgo característico de su cultura política. La institución monárquica, asociada con no poca exageración a la tiranía, estaba muy presente en el pensamiento de los padres fundadores en el momento de la redacción de la constitución confederativa, más como una señal de alarma que como un camino por seguir. El modelo de organización del Poder Ejecutivo adoptado fue tan poco satisfactorio que hubo de replantearlo en la Convención constituyente de 1787 que se vio en la disyuntiva de hacerlo tan débil que la Legislatura

podiera usurpar el poder o tan fuerte que pudiera usurpar a la Legislatura, según vio con perspicacia el gobernador Morris.² Previeron, finalmente, una figura del Poder Ejecutivo con un solo titular, pero con poderes diluidos en un complicado sistema de frenos y contrapesos, de suerte que la ambición contrarrestara a la ambición, según la feliz frase de Madison.

El modelo de Washington, a decir de Sartori, está caracterizado, más que por cualquier otro rasgo individual, por la división y separación de poderes entre el presidente y el Congreso, y Neustadt lo singulariza como un gobierno de instituciones separadas que *comparten* el poder, en tanto que Jones lo ve como un gobierno de instituciones separadas que *compiten* por el poder compartido.³

Cada institución fue concebida para controlar y reducir las prerrogativas de la otra, con el fin de que ninguna estuviera en situación de dominar. Todo se hizo en cierto modo para que el sistema fuera constantemente paralizado, lo que ha redundado en que, de alguna manera, la inamovilidad sea una nota característica del proceso político estadounidense. Ya bien lo señalaba el juez Brandeis, el sistema no tenía como fin promover la eficacia, sino impedir el ejercicio arbitrario del poder.⁴

La elección popular, tanto del Congreso como del titular del Ejecutivo, asegura su recíproca independencia y ésta se expresa en la imposibilidad que tiene el titular de disolver el Congreso y, como contrapartida, la imposibilidad que tiene este último de destituir al presidente por otras razones que no sean por la comisión de un delito.

Al observarse que el Poder Legislativo no puede privar de su cargo al presidente y que éste puede estar seguro todo el periodo que dura su mandato, se conviene en calificar al modelo presidencial estadounidense de estable. Pero de ahí no se debe inferir que se trate de un gobierno fuerte o eficaz por sí mismo, esto no es así porque aquí entra la variable del sistema de partidos con la que se combina la modalidad adoptada de separación de poderes.

Como es bien sabido, los constituyentes de 1787 fueron enemigos encarnizados de los partidos políticos. En realidad, en el mecanismo ideado de separación de poderes hay el deliberado propósito de proteger a la sociedad de la posibilidad de que cualquier facción o grupo político obtuviera para sí solo el control unificado de todas las palancas del poder. Bien pronto esta expectativa de los padres fundadores fue frustrada, porque en una generación inmediatamente posterior aparecieron los partidos como un medio para reunir las mismas instituciones de gobierno que la teoría constitucional había separado: los dirigentes políticos resultaron ser, como dice MacGregor Burns, "más listos que los constituyentes".⁵

Merced a este hecho, apareció un primer paradigma institucional, el del *gobierno unificado*. Desde 1888 hasta 1952, en 17 elecciones presidenciales consecutivas, al recién ungido titular del Ejecutivo se le hacía acompañar por un Congreso, cuyas cámaras estaban controladas por el partido al que pertenecía el presidente. Y aunque a veces, a medio periodo, en las elecciones se dividían el gobierno y el Congreso, en la subsecuente elección presidencial se volvía al gobierno unificado de partido.⁶

Todo esto cambió a partir de la década de los 50 y el anterior paradigma institucional fue trastocado por otro, el del *gobierno dividido*. De 1954 en adelante, ha dominado este paradigma. Los presidentes republicanos –Eisenhower, durante seis años, Nixon y Ford, en sus ocho años, Reagan, en sus ocho años, y Bush, en sus cuatro– tuvieron que contender con una Cámara de Representantes dominada por demócratas y con un Senado que, salvo seis de esos años, también fue demócrata. El presidente Clinton en las recientes elecciones, en las que renovó su mandato, recibió un Congreso con mayoría republicana. El resultado de este paradigma es una especie de gobierno de coalición, una alianza obligada, ni buscada ni deseada, entre adversarios políticos. Cuando opera el paradigma de *gobierno dividido* la sana y necesaria competencia entre partidos se traslada al interior de las instituciones, convertida en conflicto entre los poderes. Si bien es natural que los partidos se combatan o traten de desacreditarse recíprocamente, el Ejecutivo republicano y el Congreso demócrata, o viceversa, se combaten, se desacreditan y tratan de minarse mutuamente. Las propuestas de los presidentes republicanos Eisenhower, Nixon, Ford, Reagan y Bush eran dadas por muertas desde su llegada al Congreso y al revés, las iniciativas de éste eran recibidas con un veto presidencial tras otro, a lo que seguían demoras inacabables y *candados*, mientras se hacían mutuas recriminaciones sin que nadie aceptara la responsabilidad de los fracasos gubernamentales, sencillamente porque nadie era responsable.⁷

A primera vista, una combinación semejante de separación rígida de poderes con un sistema bipartidista, en el que la tendencia desde 1954 ha sido la de enfrentar a un presidente con una mayoría opositora en el Congreso, en aplicación del paradigma de *gobierno dividido*, haría temer el bloqueo de las instituciones, la parálisis, y, en consecuencia, la ingobernabilidad, porque, como dice Duverger, "el sistema presidencial comparte frenos muy potentes: pero su motor es débil y no dispone de acelerador".⁸

Con todo, existen ciertos autores, como Mayhew, a quienes no parece preocuparles el posible

estancamiento de las instituciones, pues afirman que esta circunstancia no influye de manera significativa en la aprobación de las leyes de cierta trascendencia, pues, según ellos, la rapidez con que se aprueba la legislación importante no tiene que ver con el control mayoritario de un partido en el Congreso.⁹ Ahora bien, del hecho ciertamente real de que el sistema político estadounidense haya logrado resolver estos problemas, no se desprende que éste funcione adecuadamente y, menos aún, que cualquier sistema presidencial opere eficazmente.

En efecto, bajo la práctica del paradigma de *gobierno unido*, la separación tajante de poderes era modulada no sólo por la voluntad del electorado que le daba el triunfo en los comicios al partido que ganaba, al mismo tiempo, la Presidencia y la mayoría en el Congreso, sino también por la práctica de ambos partidos de ponerse de acuerdo en determinados terrenos, como en política exterior. En apariencia este paradigma institucional solventaba adecuadamente el problema del eventual conflicto entre los poderes.

Hoy en día, en cambio, si el sistema político estadounidense no se ve trabado con frecuencia bajo la aplicación del paradigma de *gobierno dividido* es porque sus partidos pese a ser eficientes maquinarias electorales, son débiles e indisciplinados, carentes de programas y de principios ideológicos, y con una política centrada en los asuntos locales. Gracias a esas características, el modelo de Washington logra eludir el escollo que significa una parálisis gubernamental prolongada cuando no cuenta con una mayoría congresional, pues el presidente puede obtener en el Congreso los votos que le hacen falta para aprobar sus medidas, pero los obtiene negociando (*horse trading*), intercambiando mercancías políticas, concediendo favores a los votantes potenciales de los distritos electorales.¹⁰ A riesgo de parecer machacón, me atrevo a enfatizar que es fundamentalmente en la falta de disciplina de los partidos estadounidenses donde podemos encontrar la explicación de por qué no ocurre una crisis de bloqueo más grave en un sistema que, por estar fincado en una separación rígida de poderes y caracterizado por una dualidad de esos poderes legitimada democráticamente, carece de criterios flexibles y democráticos para resolver los conflictos que puedan presentarse entre ellos.

El sistema político estadounidense operando bajo el paradigma de *gobierno dividido* ha logrado, es cierto, conjurar el peligro del abuso de poder pues ha hecho del conflicto garantía de libertad, como lo que quiere la elegante fórmula de Schlesinger, pero el precio que ha tenido que pagar es alto.

Todos podemos recordar, por lo reciente del caso, la parálisis que le fue impuesta al gobierno estadounidense, en diciembre de 1995, por las diferencias sobre el presupuesto entre el presidente Clinton y el Congreso. El gobierno estadounidense se vio totalmente paralizado durante varios días al grado de que los empleados públicos dejaron de asistir a sus puestos de trabajo, pues no había fondos aprobados para pagar sus sueldos.

La creciente atomización de los partidos es, por otra parte, un hecho que se puede constatar fácilmente. También lo es que en el Congreso la política se fragmenta cada vez más en políticas de menudeo orientadas a satisfacer las muy particulares demandas de los votantes de los distritos electorales.

Aun en la circunstancia de que el presidente pertenezca al mismo partido que detenta la mayoría en las cámaras, difícilmente se puede decir que cuenta con una verdadera mayoría. Para aprobar una legislación se debe buscar un acuerdo muy dificultoso que rebasa los límites de los partidos. Este acuerdo es el producto de complicadas negociaciones que atañen no sólo al contenido de la legislación por aprobarse, sino a la distribución de los créditos por los beneficios que producirán supuestamente las medidas y a la repartición de las culpas por los inconvenientes que pueda causar.

Así las cosas, ante cada votación el Ejecutivo se ve precisado a desplegar un complicado esfuerzo conciliatorio, no sólo dirigido a sus copartidistas, sino también a su oposición, para lograr tejer un apoyo a su iniciativa en la votación; de donde se concluye que lo máximo a lo que se puede aspirar es a obtener una mayoría siempre evaporable que se disuelve después de cada votación y que es preciso reconstruir para la siguiente.

A esta supuesta mayoría no se le puede conceptualizar ni siquiera como coalición, pues ello supondría un mínimo de constancia y, en cambio, la falta de permanencia que prevalece habla de una ausencia de acuerdo o entendimiento duradero respecto a cualquier conjunto más o menos congruente de temas. Sartori se pregunta si Clinton pudo sentirse apoyado por una mayoría legislativa, cuando en 1993, ante un Congreso dominado por el Partido Demócrata, presentó un paquete de medidas económicas para reducir el déficit y, después de muchas consultas y negociaciones, fue aprobado por una mayoría de dos votos en la Cámara de Representantes y por el margen de un voto, el del vicepresidente Al Gore, en el Senado. Creo que tiene razón en decir que no.¹¹

El modelo presidencial mexicano

Desde una muy temprana fecha de nuestra vida independiente se adoptó la forma presidencial de gobierno. La Constitución de octubre de 1824, si bien tiene enorme similitud con el modelo presidencial estadounidense, adoptó, al mismo tiempo, perfiles propios de los que carece aquel. La facultad presidencial, expresamente concedida, de iniciar leyes y el referendo ministerial, por el que se organiza la responsabilidad de los secretarios de despacho, son por lo menos dos diferencias acusadas que separan a la primera constitución mexicana de la estadounidense, cuya nota característica es que profundiza más que aquella la separación de los poderes.

Sin forzar demasiado las cosas, se puede afirmar, por otra parte, que el modelo presidencial de gobierno concebido desde 1824 se ha mantenido con pocas diferencias hasta la constitución vigente.

Como en el caso estadounidense, las prácticas constitucionales cambian sensiblemente cuando la forma de separación de poderes adoptada se combina con la variable del sistema de partidos. En efecto, por lo menos desde 1929 hasta la fecha, nuestra experiencia en las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo ha sido una constante: la del *gobierno unido*, si adoptamos la terminología estadounidense que designa al modelo paradigma institucional arriba descrito.

Es preciso, en consecuencia, volver la vista a experiencias más remotas que nos digan qué pasó, cuando ese modelo no imperó. Aunque un historiador acucioso podría citar numerosos casos de nuestra agitada vida política, acudo a dos solamente por parecerme ilustrativos.

Bajo el amparo de la Constitución de 1857 —que impuso una cierta supremacía legislativa al adoptarse un modelo unicameral de organización— y con el triunfo de los liberales después de la Guerra de Tres Años, se experimentó entre 1861 y 1862 una especie de gobierno con ribetes parlamentarios que es preciso recordar. Declarado presidente Benito Juárez, privaba en el Congreso —a decir de Sierra— un ambiente joven, apasionado, saturado de exaltación política y dividido equilibradamente entre juaristas y antijuaristas. Se podría afirmar que Juárez era un presidente minoritario y que, en todo caso, había un *gobierno dividido*: los cambios en el gabinete, agregaba Justo Sierra, eran frecuentes, las discusiones en la Cámara tumultuosas y la curul presidencial del señor Juárez parecía quebrarse por las irreverentes sacudidas de la oposición parlamentaria.¹² En efecto, algo parecido a un gobierno parlamentario trataba de abrirse paso, implicaba frecuentes interpelaciones y cambios de gabinete, se tomaban votaciones de confianza y de censura. Pero más que por la existencia de un modelo unicameral o por la de una verdadera o supuesta supremacía legislativa, el conflicto entre el Congreso y el presidente tenía una base real, la ausencia de una mayoría que apoyara a Juárez; el conflicto era propiciado, además, por un reglamento para el gobierno interior del Congreso general que, vigente desde 1824, autorizaba a los secretarios de despacho a comparecer personalmente al Congreso, a solicitud de éste o del gobierno, a informar antes del inicio de una discusión lo que estimara conveniente y por exponer.¹³ La prueba de que se consideraban negativas estas disposiciones es que en cuanto estuvo en la mano de Juárez poder modificarlas, lo intentó en su proyecto frustrado de reformas a la Constitución; entre ellas proponía que las relaciones entre los poderes Legislativo y Ejecutivo, o los informes que tuviera que dar el segundo al primero, no fueran verbales sino por escrito. En la circular de convocatoria al *referendum* para reformar la Constitución, Juárez, Lerdo y, presumiblemente, Iglesias justificaban la adición propuesta, señalando el grave daño que causaba el cambio incesante de ministros; las discusiones estériles para el bien público y sólo provechosas para las aspiraciones particulares; las vejaciones a los ministros hechas por algún diputado y las escenas deplorables en las que padecían la dignidad y el crédito del Legislativo y el Ejecutivo con ocasión de algún interés particular y grave perjuicio del interés público.¹⁴

El otro caso data de noviembre de 1911, cuando Madero es electo presidente constitucional y tiene que enfrentar a la XXVI Legislatura que aunque estaba integrada por una minoría de diputados de oposición, la mayoría maderista era totalmente indisciplinada. La oposición estuvo encabezada por el cuadrilátero formado por Olaguíbel, Lozano, García Naranjo y Moheno, notables por su experiencia y dotes oratorias, y se dedicó a bloquear la acción legislativa maderista, a exagerar las noticias sobre las rebeliones, la anarquía o la bancarrota y a asegurar que los Estados Unidos habían apoyado la Revolución. El Senado, por otra parte, renovado sólo en un 50%, era foco de conspiración e intriga, pues el dominio era claramente porfirista. Madero se vio, entonces, atrapado en el Congreso entre quienes trataban a toda costa de establecer el *statu quo ante* y los que exigían reformas inmediatas para dotar de tierra a los campesinos y de mejores condiciones de vida a los asalariados. Satisfacer las pretensiones de uno u otro bando, significaba levantar la amenazante oposición del contrario, lo que hizo imposible la política conciliatoria intentada por el presidente.¹⁵

Sin pretender soslayar otras variables que seguramente influyeron, el conflicto que enfrentó a Madero con el Congreso abrió la posibilidad de intervención de otros actores en el escenario del drama. Y es que la dualidad de poderes legitimados por el voto popular, su separación rígida, sin mecanismos mediadores que

permitan solucionar un eventual conflicto entre ellos, y un término rígido del mandato presidencial que impide recrear el consenso político pueden prolongar excesivamente situaciones de parálisis en los regímenes presidenciales. Por ello no es azaroso que los militares hayan intervenido en el pasado como "poder moderador" en situaciones de conflictos entre los poderes.¹⁶ Tal fue el caso del presidente Madero, cuyo aciago fin nos es conocido.

Al haber evocado estos ejemplos no ha estado en mi ánimo infundir temores ante lo que pueda suceder, de transformarse el paradigma bajo el cual hemos vivido, y menos aún quisiera ser leído como si estuviera esgrimiendo el fantasma de la ingobernabilidad. Sólo quisiera advertir que los peligros sugeridos están ahí y que no es fácil eludirlos y no hacer esa advertencia me parecería irresponsable, pero si triunfa la Política así con mayúscula, como todos esperamos que triunfe, entonces los peligros se pueden conjurar.

Ahora bien, ¿qué ha significado la aplicación del paradigma *gobierno unificado* en todos estos años en México? Su aplicación durante décadas hizo posible la reivindicación de riquezas nacionales en manos ajenas, la modernización del país, el sometimiento del caciquismo, la liquidación de residuos feudales, avances extraordinarios en materia de educación, salud y desarrollo social; la formación de amplias capas sociales medias, etcétera. Pero, al propio tiempo, su aplicación ha permitido una especie de confusión de poderes en beneficio del Ejecutivo; ha implicado una desviación patológica de nuestro sistema presidencial, que ha devenido en "presidencialismo"; ha tendido, en fin, a establecer relaciones con el Ejecutivo de subordinación por parte de los otros dos poderes, lo que ha tenido como consecuencia la falta de vigilancia y control de los actos de aquél y, como efecto último, la impunidad.

En este orden de ideas, no puedo pasar por alto la penetrante observación de Cosío Villegas que señalaba que si bien la subordinación del Legislativo al Ejecutivo se explica teóricamente porque la mayoría de los diputados pertenecen al mismo partido cuyo jefe es el presidente, la verdadera razón reside en la no reelección inmediata de diputados y senadores que impide al personal político hacerse una carrera política propia y lo obliga a distinguirse por su lealtad al partido y al presidente. El porvenir de un diputado no depende de su base electoral sino del favor del dirigente del partido y, en última instancia, de la voluntad presidencial. Todo lo cual ha militado en favor del poder del presidente.¹⁷

¿Qué significaría, por otra parte, en el México de las postrimerías del siglo veinte la aplicación del paradigma *gobierno dividido*? Debemos, de nueva cuenta, a la agudeza de don Daniel Cosío Villegas la advertencia de que las dos piezas esenciales de nuestro sistema político son un presidente con amplias facultades y un partido político predominante que, ligados en una interactiva relación, potencian aún más los ya de suyo dilatados ámbitos de competencia del presidente. Uno de los efectos inmediatos sería, desde luego, el desvanecimiento o desaparición de los presupuestos de esa relación de hegemonía del Ejecutivo sobre el Legislativo.

Si bien los efectos negativos de la concentración de poderes tenderían a disminuir, al dificultarse las relaciones de cooperación entre los dos poderes, el gobierno enfrentaría problemas de ineficiencia. Ya ha sido señalado acertadamente que cuando el partido del presidente no cuenta con el apoyo mayoritario en el Congreso, los partidos de oposición no encuentran incentivos para cooperar con el Ejecutivo en una coalición congresional con su partido: si la coalición tiene éxito los créditos se los lleva el presidente y el partido que lo llevó al poder; si el éxito no se alcanza los "sociopositorios" comparten las culpas y son incapaces de capitalizar el fracaso de la política presidencial. Por tanto, es mucho más ventajoso para la oposición criticar al presidente que apoyarlo en sus iniciativas.¹⁸

Escenarios posibles.

En las páginas que siguen he querido poner a consideración del lector algunos escenarios de lo que pudiera ocurrir, dados los ordenamientos legales vigentes, de no obtener la mayoría de curules en la Cámara de Diputados el partido al que pertenece el presidente mexicano.

a) Algunas diferencias deben ser apuntadas entre el sistema de partidos estadounidense y el mexicano, para entender mejor los diferentes efectos que pueden tener sobre la organización de la separación de los poderes.

En primer término, en México no existe un sistema bipartidista. Nuestro sistema de partidos aún está consolidándose, y aunque cada vez hay más signos de que se está afianzando progresivamente un sistema multipartidista con tres organizaciones como opciones políticas serias para el electorado, aún está en formación.

Seguidamente, no se puede decir que estos partidos tengan las características de los estadounidenses de ser carentes de principios ideológicos e indisciplinados. Si bien el PRI ha sido el partido que, por estar tantos años en el poder, se ve menos atado al principismo ideológico, los otros dos partidos —uno a la derecha, el PAN, y el

otro a la izquierda, el PRD, con puntos de vista y posturas doctrinarias definidos— ya han dado signos claros de pragmatismo y de haber aprendido a hacer política para obtener el poder; un signo de ello es su afán por correrse al centro en discursos y declaraciones. En lo que a disciplina concierne, el PRI tiene una larga experiencia en un férreo control del voto de sus legisladores y los ejemplos sobran. Los otros dos partidos, por colocarse en los extremos ideológicos y tener menos experiencia en el ejercicio del poder, se supondrían también disciplinados. Sin embargo, si bien el PAN ha mostrado, en términos generales, un razonable control del voto de sus legisladores, a excepción quizá de la votación reciente sobre la Ley del Seguro Social; el PRD, en cambio, por tratarse más bien de una confederación de corrientes políticas, carece de disciplina interna. Entonces cabría preguntarse si a la hora de los acuerdos, por fuerza cupulares, serán capaces las burocracias partidistas de imponerlos y de hacerlos sostener por el voto de sus representantes en la Cámara.

Por otra parte, en un sistema bipartidista, combinado con un régimen electoral mayoritario, uninominal, a una sola vuelta como el estadounidense, o gana un partido la mayoría en el Congreso o la gana otro. Se produce un efecto de suma cero, puesto que lo que gana uno, lo pierde el otro. El nuestro, en cambio, es un sistema multipartidista, hoy en

día con cuatro partidos con representación en la Cámara Baja pero, en realidad, sólo con tres que tienen peso político de consideración. El régimen electoral para elegir diputados es mayoritario, uninominal, a una sola vuelta en lo que toca a 300 curules por repartir y es combinado, con representación proporcional por medio de listas regionales votadas en cinco regiones, para ocupar las 200 restantes. En estas circunstancias de perder, por primera vez desde 1929, la mayoría absoluta que hasta ahora ha mantenido el PRI, el presidente se vería ante la necesidad de tejer acuerdos para obtener la aprobación de sus iniciativas con tres partidos y no con dos como el presidente estadounidense.

Las estrategias que se puede plantear el Ejecutivo ante este panorama pueden ser varias: o constreñirse a tratar de buscar acuerdos con un solo partido opositor ante todas las votaciones o, según la coyuntura, intentar alianzas diferentes. Desde luego, el hecho de que sean tres partidos y no dos, como en el caso estadounidense, aparentemente facilitaría las coaliciones. Afortunadamente, ya existen experiencias y antecedentes de que los partidos mexicanos pueden tejer acuerdos y de que son capaces de sostenerlos. En efecto, con las reformas constitucionales relativas a las cuestiones electorales del 22 de agosto de 1996 ya se pudo probar la capacidad de negociación que los partidos tienen. El ejemplo reciente de la posibilidad de acordar entre los partidos y sacar adelante una legislación no es del ámbito federal sino del estatal: en Jalisco una importante reforma integral, que introduce importantes cambios en el ejercicio de los poderes e incluye una reforma electoral, impulsada por el Ejecutivo panista, tuvo múltiples modificaciones por parte de la diputación priísta pero salió aprobada por la legislatura local.

b) La transmisión pacífica del poder es reconocida universalmente como el problema más arduo por resolver en política. Nuestra historia constitucional consigna diversos ensayos de sustitución automática del presidente en caso de falta absoluta. Por diversas razones, que no es el caso analizar aquí, no fueron satisfactorias y algunas dejaron amargos recuerdos. La constitución vigente previó, en consecuencia, un complicado sistema de sustitución en el que se prevén diversos presupuestos. Si la falta absoluta ocurre en los dos primeros años del periodo respectivo o si ocurriese en los cuatro últimos años, las soluciones son distintas. También difieren si la falta se presenta estando en sesiones o no el Congreso. Se prevé también el caso de que al comenzar un periodo constitucional no se presentase el presidente electo o la elección no estuviera hecha. La constante en las soluciones a los diversos presupuestos es que la sustitución no es automática, sino que se hace intervenir al Congreso general, esto es, a las dos Cámaras o a la Comisión permanente, para llevar a cabo la sustitución.

Con reglas insuficientes en la Constitución, en la Ley Orgánica del Congreso General, así como en el aún vigente, desde 1934, Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, se pretende normar la actuación del Congreso actuando como colegio electoral. Escuetamente se señala como requisito de quórum a las dos terceras partes del número total de miembros del Congreso, para que en escrutinio secreto y por mayoría absoluta se nombre al presidente interino que deberá convocar a las elecciones de quien deba concluir el periodo, de ocurrir la falta en los dos primeros años. Se omiten las disposiciones en cuanto a requisitos de quórum y de votación, si no estando en sesiones el Congreso es la Comisión permanente la que tiene que hacer la designación de presidente provisional, que debe convocar al Congreso para que éste designe al interino que convocaría a elecciones. Tampoco se señalan esos requisitos si el Congreso tiene que hacer la designación del sustituto que deba concluir el periodo, si la falta del presidente ocurre en los últimos cuatro años del periodo respectivo, o si es la Comisión permanente la que tiene que designar al provisional que convoque al Congreso para que en un colegio electoral se elija al sustituto. Otro tanto sucede si al comenzar el periodo electoral no se presenta el presidente electo o la elección no estuviera hecha.

Se entendería, en principio, que la misma regla de quórum y de votación, arriba invocada, se aplica por analogía en todos los casos, pero aún así, los problemas que plantea este mecanismo de sustitución son muy graves.¹⁹ Si en la hipótesis del dominio de la mayoría del Congreso por un partido, obtener el consenso en favor de una persona de tan importantes funciones –aun contando con los controles para imponer la disciplina en sus filas que hasta ahora ha tenido el partido en el gobierno– se antoja harto difícil, todos podemos imaginar las dificultades que se pueden presentar cuando la voluntad del Congreso se halla dividida, más o menos equilibradamente, entre tres fuerzas: la falta de un acuerdo rápido puede dar lugar a lapsos peligrosamente largos de parálisis y vacíos de poder, ante la falta de titular del Ejecutivo.

No es éste el lugar para tratar el tema *in extenso*, por lo que me limito a sugerir lo que ya ha sido objeto de reflexiones y señalamientos: la necesidad de hacer una revisión de este procedimiento de sustitución del presidente que pueda eludir los peligros advertidos.

c) Como es bien sabido, los artículos 29 y 49 de la Constitución contemplan los poderes extraordinarios de que el presidente puede disponer en situaciones de emergencia extrema o estado de necesidad: la figura jurídica a que dan lugar se conoce como *estado de sitio, estado de emergencia o dictadura constitucional del presidente*.²⁰

Dos remedios drásticos son previstos en nuestra constitución para hacer frente al estado de necesidad en derecho público. Las facultades extraordinarias para legislar, que implican una derogación del principio de separación de poderes y la suspensión de garantías, que implica una derogación temporal de los derechos individuales.

Empieza el artículo 29 constitucional por utilizar como hipótesis normativa el estado de necesidad, al prever cuáles serían los casos que lo configuran. Estos serían los de invasión, de perturbación grave del orden público, o cualquier otro que ponga a la sociedad en grave conflicto. Enseguida se prevé un acto de participación compleja en que el presidente, de acuerdo con los secretarios de Estado, los jefes de departamento administrativo, el procurador general de la República y con la aprobación del Congreso y, en los recesos de éste, de la Comisión permanente, podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías individuales que se considere, y a continuación se señalan límites de tiempo y de forma para la procedencia de estas medidas. Por otra parte, el artículo 49 prohíbe enfáticamente la reunión de dos o más poderes en una sola persona o corporación o el depósito del Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias, señalado en el artículo anteriormente citado.

De producirse la circunstancia del estado de necesidad, podríamos pensar en la difícil situación de un presidente que acude al Congreso a solicitar la aprobación de medidas urgentes y drásticas como las descritas y aunque el Senado pudiera acceder, la Cámara de Diputados se puede negar a hacerlo. Semejante circunstancia se puede presentar en el caso previsto por las fracciones XII y VIII, de los artículos 73 y 89 de la Constitución, respectivamente, que prevén la declaración de guerra en un acto conjunto del Ejecutivo y el Congreso que necesita el concurso de ambas voluntades.

Como en el caso anterior, tratar este tema excedería con mucho los propósitos de este trabajo, por lo que sólo apunto la necesidad de revisar este problema en nuestra Constitución.

d) Quizá con la única excepción de la Constitución de 1857, que profundizó la separación de poderes, nuestro constitucionalismo, desde 1824, quiso asociar al Ejecutivo con el Congreso a todo lo largo del proceso de creación legislativa, ya que desde el principio mismo de éste se otorga al presidente la facultad de iniciar leyes, mismas que pasarán de inmediato a comisión, según ordena el artículo 71 de la constitución vigente.

En la hipótesis de que los resultados electorales no configuraran la mayoría absoluta en la cámara baja para el partido que ocupa la titularidad del Ejecutivo, lo más probable es que éste se vea constreñido a presentar generalmente sus proyectos ante el Senado, mientras mantenga la mayoría, dado que de acuerdo con la fracción h) del artículo 72 la formación de leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos cámaras, con excepción de los proyectos que versaran sobre empréstitos, contribuciones o impuestos o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados. En cambio, si lo presenta primeramente ante la Cámara de Diputados y fuera desechado, el proyecto de ley no podría presentarse en las sesiones del año, quedando así congelado, según señala la fracción g).

En el Senado, el Ejecutivo tendría de entrada la aprobación asegurada y habría así ganado un paso en la Cámara de origen. Obtenida esa ventaja, se prevén diversas posibilidades, entre las cuales está la de la *navette*,²¹ de una Cámara a la otra, que abre las perspectivas de un acuerdo. En efecto, si el proyecto de ley fuese desechado en su totalidad por la Cámara de Diputados, actuando como revisora de acuerdo con la fracción d) del artículo 72, volverá a la de su origen con las observaciones hechas. Si examinado de nuevo fuese aprobado por la mayoría absoluta de los miembros presentes, volverá a la Cámara que lo desechó, la

cual lo tomará otra vez en consideración y si lo aprobara por la misma mayoría pasará al Ejecutivo para su publicación, pero si lo reprobara, no podrá volver a presentarse en el mismo periodo de sesiones.

Circunstancia diversa se presenta si, de acuerdo con la fracción e) del mismo artículo, el proyecto de ley fuera desechado en parte, o modificado, o adicionado por la revisora ya que, con un procedimiento más flexible que el anterior, se prevé una *navette* en la nueva discusión de la Cámara de su origen —en este caso el Senado— que versará únicamente sobre lo desechado o sobre las reformas o adiciones, sin poder alterarse en manera alguna los artículos aprobados. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fueran aprobadas por la mayoría absoluta de los votos presentes en la Cámara de su origen, se pasará todo el proyecto al Ejecutivo para su publicación. Si las adiciones o reformas, en cambio, hechas por la Cámara revisora fueran reprobadas por la mayoría de votos en la Cámara de su origen volverán a aquella para que tomen en consideración las razones de ésta y si por mayoría absoluta de votos presentes se desecharan en esta segunda revisión tales adiciones o reformas, el proyecto, en lo que haya sido aprobado por ambas Cámaras, se pasará al Ejecutivo para los efectos de su publicación. Finalmente, si la Cámara revisora insistiera —por la mayoría absoluta de votos presentes— en dichas adiciones o reformas, todo el proyecto no volverá a presentarse sino hasta el siguiente periodo de sesiones, a no ser que ambas cámaras acuerden, por mayoría absoluta de sus miembros presentes, que se expida la ley o decreto sólo con los artículos aprobados y que se reserven los adicionados o reformados para su examen y votación en las sesiones siguientes.

Como es de advertirse, tanto la *navette*, como la posibilidad de que el rechazo selectivo permita la aprobación parcial de una ley, flexibilizan el procedimiento y abren espacios propicios a la negociación y, finalmente, al desbloqueo de una legislación.

Resta, no obstante, resolver un problema teórico: en caso de discrepancia entre ambas Cámaras, ¿la voluntad de cuál de las dos debería prevalecer? Siendo ambas electas por voto popular directo, el problema se complica pues ambas están legitimadas democráticamente. Entonces, ¿debería prevalecer la Cámara de Diputados, ya que se compone de representantes de la nación, según reza el artículo 51? Según unos el Senado representa a los estados libres y soberanos, integrantes de la Federación. Según otros, representa y es garante del pacto federal, ¿debería por una u otra razón, prevalecer su voluntad sobre la de los diputados? Planteo el problema, pero carezco de la respuesta. En la práctica, la Constitución resolvió el problema poniendo en estricto pie de igualdad a ambas cámaras, por lo que no prevalece la opinión de una sobre la otra.

Al final del proceso legislativo, por último, también se ven asociados el Congreso y el presidente, al otorgársele a éste facultades para bloquear transitoriamente una ley con la que no estuviera de acuerdo, según prescribe la fracción c) del artículo 72. Aunque ahí se señala que el proyecto puede ser desechado todo o en parte por el Ejecutivo. Ni en la Constitución ni en la Ley Orgánica del Congreso General, ni en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso vigentes se reglamenta de qué forma podría operar un veto selectivo que, como en el caso de algunas constituciones locales estadounidenses, permite rechazar sólo una parte y poder sancionar y publicar otras, lo cual, como hemos visto antes, flexibiliza el procedimiento y mitiga el enfrentamiento. En todo caso, para ser superado el veto, el proyecto tiene que ser confirmado por una mayoría de las dos terceras partes del número total de ambas Cámaras.

Aun suponiendo que en la Cámara de Diputados, donde el presidente carece de mayoría, este requisito de votación pudiera lograrse. Se ve difícil que esta mayoría de dos terceras partes de los votos se logre en el Senado, por lo que al no cubrirse este requisito, el veto no sería superado. La legislación no señala qué pasaría de darse esta circunstancia, pero todo indica que el veto interpuesto dejaría de ser suspensivo para convertirse en definitivo, con lo cual el presidente tendría un arma digna de tomarse en consideración, pues se le abriría la posibilidad de bloquear la legislación proveniente del Legislativo de manera definitiva. Como podrá fácilmente entenderse, esta arma usada inteligentemente puede convertirse en una buena carta de negociación.

e) La fracción IV del artículo 74 constitucional otorga como facultades exclusivas de la Cámara de Diputados las de examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, así como decretar las contribuciones necesarias para cubrirlo y revisar la cuenta pública del año anterior.

De la lectura de la citada fracción se coligen qué puntos pueden dar lugar a discrepancias entre el Ejecutivo y la Cámara. En primer término, se señala que no habrá más partidas secretas que las que se consideren necesarias y si la cámara baja analiza, discute y aprueba es obvio que se le deja a ella la última palabra para resolver, así sea contra la opinión del Ejecutivo, cuántas y cuáles serán esas partidas.

También podrá haber diferencias entre el Ejecutivo y la Cámara respecto a las responsabilidades que eventualmente se desprendan del análisis que haga de la cuenta pública la Contaduría Mayor de Hacienda, si existen discrepancias entre las cantidades gastadas y las partidas respectivas del presupuesto o si, a juicio de la Cámara, no existe justificación o exactitud en los gastos realizados.

Y desde luego, el asunto más preocupante es si el Presupuesto de Egresos de la Federación que somete el Ejecutivo a la consideración de la Cámara de Diputados no es aprobada por ésta. Cabe recoger al respecto, primeramente, la crítica enderezada por don Felipe Tena Ramírez, quien siguiendo a Rabasa señala la falta de técnica legislativa que entraña dotar al Congreso General, gracias a las fracciones VII y XI del artículo 73 de la facultad de imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto y la de suprimir empleos públicos de la Federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones, por una parte y, por otra, prever como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación.²² Seguidamente, ni la Constitución, ni la Ley Orgánica del Congreso General, ni el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso hacen más explícito el procedimiento por seguir para la aprobación del Presupuesto de Egresos. Hasta ahora, el presidente, por medio de su mayoría, ha logrado la aprobación en bloque de dicho presupuesto. No se ha dado el caso de su rechazo –que se supone, puesto que no hay disposición al respecto– que también debe darse en bloque. Semejante procedimiento es demasiado rígido, no abre espacios para los acuerdos y acentúa la diferencias entre el presidente y la Cámara. Una forma de flexibilizarlo sería promover una reglamentación que permitiera a la Cámara aprobar en parte el Presupuesto de Egresos y al Ejecutivo ejercerlo en la parte aprobada, abriéndose lapsos para una *navette* entre Ejecutivo y Legislativo hasta encontrar los puntos de acuerdo. Por supuesto que lo complicado del problema es saber qué premios o qué castigos pueden preverse para que la Cámara de Diputados encuentre atractiva la aprobación.

Aquí es donde esa arma de la que hablábamos en el apartado anterior, consistente en la amenaza de un veto definitivo a la legislación que le interesa a la oposición del presidente, podría convertirse en ese incentivo que ésta necesita para ser empujada a encontrar acuerdos.

De lo visto hasta aquí podríamos concluir, provisionalmente, que hacen falta algunas reformas a nuestra Constitución en algunos casos y en otros a la legislación secundaria, pues el andamiaje normativo está muy mal provisto para hacer frente a la eventualidad de que se produzca un *gobierno dividido*.

Por otra parte, se va a requerir de un alto sentido de responsabilidad de los partidos para que por encima de todo coloquen a la nación y no se aventuren en el sendero del choque y la tensión, que puede ser de costos incalculables para el país. La tolerancia y la mesura no están reñidas con la firmeza para sostener las banderas y las reivindicaciones propias de cada partido. Cobra, así, la política el valor de herramienta insustituible para hacer posible la convivencia civilizada

7 de abril de 1997

1 Uso estos términos en el sentido que La Salle lo hace en *¿Qué es una constitución?*, Ed. Siglo Veinte, Buenos Aires, 1964.

2 Véase Leuchtenburg, W., "La Presidencia estadounidense en perspectiva histórica", en Alicia Hernández Chávez (coord.), *Presidencialismo y sistema político. México y los Estados Unidos*, El Colegio de México, Fideicomiso Historia de las Américas, FCE, México, 1994, pp. 112-114.

3 Sartori, G., *Ingeniería constitucional comparada*, FCE, México, 1995, p. 99.

4 Véase Toinet, M.F., *El sistema político de los Estados Unidos*, FCE, México, 1994, p. 40.

5 Sundquist, J.L., "El Presidente de los Estados Unidos y el sistema de partido" en *Presidencialismo y sistema político, México y los Estados Unidos*, p.163.

6 *Op. cit.*, p. 168.

7 *Ibidem*, p. 169.

8 Duverger M., *Institutions politiques et droit constitutionnel*, PUF, París, 1970, p. 197.

9 Citado en Sartori, G., *Ingeniería constitucional comparada, op.cit.*, p. 103. Según estudios del Congressional Quarterly, desde Eisenhower, los presidentes logran en promedio la adopción de las tres cuartas partes de sus iniciativas. Algunos ejemplos pueden ilustrarlo: Johnson obtuvo el 93% de éxito en 1965, mientras que Nixon el 51% en 1973. Reagan obtuvo el 82% en 1981 y no logró más que el 47% de los casos en 1988. Citado en Toinet, M. F., *El sistema político de los Estados Unidos, op. cit.*, p. 140.

10 *Cfr. ibid.*, p. 104.

11 *Ibid.*, p. 107.

12 Sierra, Justo, *La evolución política del pueblo mexicano*, México, FCE, 1950, p.p. 231-232.

13 Véase Martínez Báez, Antonio, "El presidencialismo mexicano en el siglo XIX", *Revista de historia de América*, número 63-64, enero-diciembre de 1967, pp. 69-78, Instituto Panamericano de Geografía e Historia, México,

14 Véase *Circular del Ministro de Gobernación que explica el objeto del plebiscito*, México, 14 de agosto de 1867.

15 Véase Ulloa B., "La lucha armada (1911-1920)", en varios autores, *Historia General de México*, vol. 2, El Colegio de México, México, 1996, p.p. 1088 y s.s.

16 Véase el sugerente trabajo de Lujambio, A., "El régimen presidencial, democracia mayoritaria y los dilemas de la transición a la democracia en México", en *Presidencialismo y sistema político. México y los Estados Unidos, op. cit.*, pp. 80-81.

17 Cosí Villegas, D., *El sistema político mexicano*, Institute of Latin American Studies, Austin, 1972, p. 24.

18 Lujambio, A. "El régimen presidencial, democracia mayoritaria y los dilemas de la transición a la democracia en México", *op. cit.*, pp. 80-81.

19 Véase al respecto Tena Ramírez, F. *Derecho constitucional mexicano*, Porrúa, México, 1967, pp. 421-422.

20 Martínez Báez A., "Concepto general del Estado de sitio"; Tena Ramírez, F. "La suspensión de garantías y las facultades

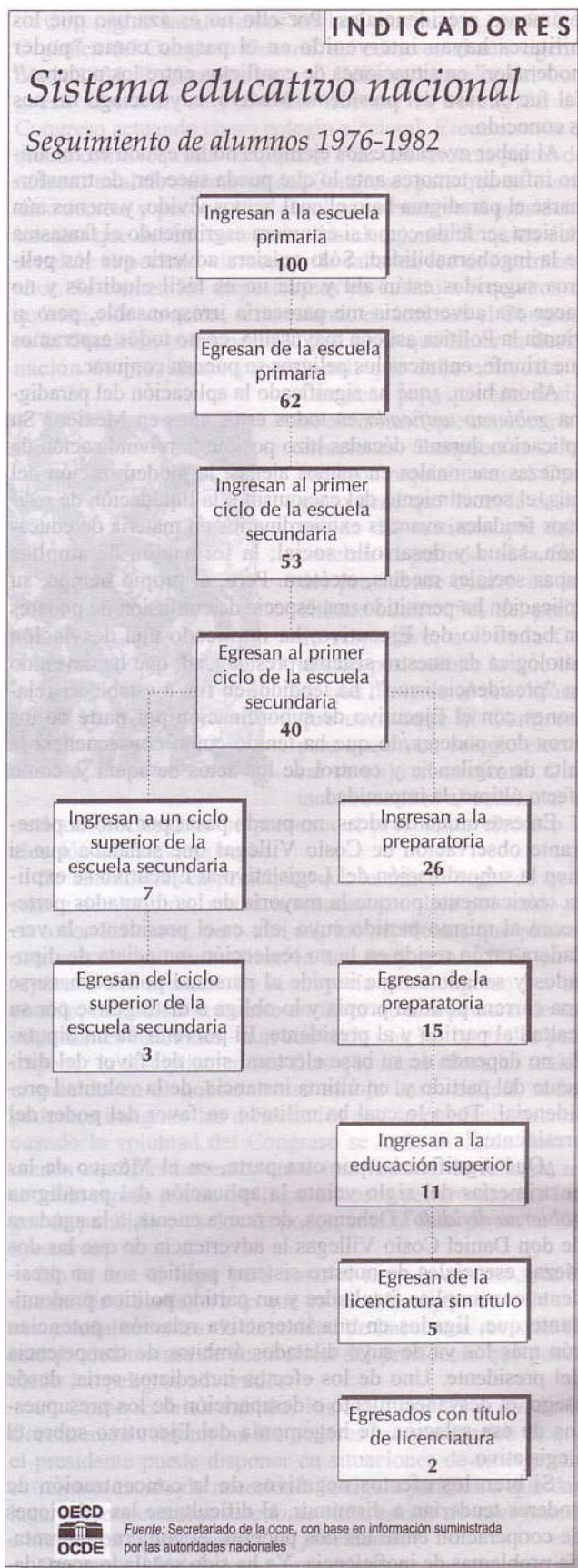
extraordinarias en el derecho mexicano", en *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia*, tomo VII, núms 25-28, enero a diciembre de 1945, UNAM.

21 La expresión, propia del derecho público francés, viene de la idea que los proyectos de texto de una ley "navegan" de una cámara a la otra, hasta lograr el consenso para su aprobación.

22 Tena Ramírez, *F. Derecho constitucional mexicano, op. cit.*, p. 327.

Profesor de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM y de El Colegio de México.

Sistema educativo nacional



Nuevo León: federalismo, corrupción, servicios

