

## EL SISTEMA PRESIDENCIAL EN LA CONSTITUCIÓN DE 1824 Y SU EVOLUCIÓN HASTA NUESTROS DÍAS. PROPUESTAS PARA SU ACTUALIZACIÓN\*

Manuel CAMACHO SOLÍS

¿Reformar el régimen presidencial mexicano? ¿Qué reforma acoplaría las piezas del sistema político para ponerlo de nuevo a funcionar? ¿Cómo hacerlo cuando quienes pueden reformarlo no necesitan la reforma y apuestan a beneficiarse de sus instrumentos en 2006?

El debate sobre la necesidad de reformar el presidencialismo ha pasado de ser preocupación de especialistas a convertirse en un asunto de la agenda política nacional. Durante toda la semana pasada, ocupó las primeras planas de la prensa y fue retomado por todos los medios electrónicos. Algunos de los principales líderes políticos y sociales han considerado que el presidencialismo del régimen de la Revolución Mexicana está agotado y han hecho diversas propuestas acerca de cómo reformarlo.

En esta conmemoración de la Constitución de 1824, me propongo plantear los términos del debate actual sobre el sistema de gobierno, hacer una breve mención a su inscripción en la historia y, sobre todo, frente a las experiencias que ha habido en nuestro país en las últimas décadas. A partir de esa reflexión, presentaré una propuesta de reforma pensada en términos de la política comparada, pero sobre todo de la experiencia de lo que ya no funciona en el sistema político.

A lo largo del siglo XIX, la relación entre nuestra Constitución escrita y nuestras realidades sociales y culturales fue disfuncional. En una realidad muy diferente, copiamos el régimen presidencial de Estados Unidos. Al orden social más conservador de Europa —el de la contrarreforma española— le quisimos imponer las instituciones republicanas diseñadas para gobernar a la sociedad igualitaria que describió Toqueville.

\* Versión estenográfica.

Entre nosotros, la imposición de un orden institucional ajeno —aunque fuera deseable como instrumento de modernización— llevó a la alternancia entre la inestabilidad permanente y las soluciones no constitucionales propias del caudillismo, o a la dictadura. La Constitución de 1857 no resolvió el problema. Nadie lo vio con más claridad que Emilio Rabasa.

La disfunción principal provino del poder excesivo del Congreso. Esa preocupación, que se inició con la experiencia de Benito Juárez, se magnificó con la caída de Madero que, en mucho estuvo asociada a sus conflictos con una Cámara de Diputados donde no tenía mayoría. Esa experiencia llevó a los constituyentes de 1917, a partir de la definición inicial que hizo Carranza, a fortalecer al Poder Ejecutivo. Pero aun con un Ejecutivo fortalecido, gobernantes con el talento político de Obregón y Calles, tuvieron que aprender a gobernar con un Congreso con grados de autonomía superiores a los que habría a partir de las reformas centralizadoras que debilitaron al Congreso y a la representación política de la Ciudad de México y que fueron parte de un proceso más amplio de concentración de poder frente a las fuerzas regionales y a los caudillos e intereses que se consolidó en los años treinta.

El presidencialismo sin rival de la segunda mitad del siglo XX —el que conocimos y estudiamos— no fue el mismo en todas sus épocas. Dentro de los setenta años del régimen de la Revolución Mexicana, hubo continuidad institucional, pero grandes variaciones en la orientación de las políticas de gobierno, en las alianzas sociales y en la forma de operar del régimen. Hubo también procesos de negociación y límites al poder presidencial, más complejos y fuertes de lo que después se quiso reconocer. Las palabras del presidente Adolfo López Mateos: “el presidente de México es muy poderoso para hacer el mal, pero es muy débil para hacer el bien”, nos recuerdan que la imagen no correspondía a la realidad.

También me parece que nuestra propia lectura de la época nos llevó a sobredimensionar algunos de sus atributos del presidencialismo y a subestimar hechos que se volvieron evidentes con posterioridad. Queríamos explicarnos el poder del presidente a partir de la suma de sus facultades constitucionales y meta constitucionales, sin darle la debida importancia a dos hechos básicos dentro de un régimen presidencial: el presidente tenía mayoría en el Congreso y capacidad de persuasión (en los términos del antiguo régimen, o sea un nivel reducido de resistencia en la opinión pública, derivado del control sobre los medios, el uso de la propaganda y la limitación de la crítica).

El régimen no fue el mismo a lo largo del tiempo. Tan sólo habría que pensar en las modificaciones en su ley electoral de 1978 y 1994-1996, y a sus efectos sobre la representación política, el régimen de partidos, la ampliación de las libertades públicas.

El diseño del propio Ejecutivo cambió y ha tenido que hacer frente a cambios importantes en la realidad. Por ejemplo, la reforma a la administración pública del presidente José López Portillo respondió a las necesidades de coordinación de un sector público central y paraestatal abultado. El mismo diseño, después de los grandes cambios ocurridos en la participación del Estado en la economía, la apertura de ésta y el surgimiento de nuevos retos, resulta actualmente disfuncional. Estas necesidades han sido reconocidas por los presidentes mediante la formación de secretariados técnicos de gabinetes desde la presidencia de Miguel de la Madrid y de la poderosa oficina de José Córdova en la siguiente administración, hasta la fallida creación de coordinaciones sectoriales en la oficina del presidente Vicente Fox.

Los cambios que han ocurrido en la relación de los gobiernos de los estados y de las grandes ciudades con el gobierno federal, también han limitado los instrumentos de control que antes tuvo el Ejecutivo.

La apertura informativa, la comunicación global instantánea de lo que acontece en nuestro país (recuérdese el levantamiento zapatista de 1994), el desarrollo de nuevas formas de organización y lucha cívica y social, así como el costo creciente de la utilización de los instrumentos represivos del Estado, son cambios que han ido modificando las condiciones y las necesidades de la gobernación.

Los cambios ocurridos en la economía en las últimas dos décadas han dado más poder a los empresarios y a la inversión extranjera. El Estado ya no tiene los mismos instrumentos de intervención, ni la misma escala de participación en el PIB que entonces. La diversificación de la sociedad, la globalización, los movimientos migratorios, han modificado muchos de los acuerdos y las relaciones que antes tuvo el Ejecutivo con la sociedad. El crecimiento de las organizaciones criminales, y en particular del narcotráfico, se han convertido en verdaderos retos a la autoridad y han puesto en riesgo las instituciones.

Porque ha habido cambios en el funcionamiento de las instituciones y grandes cambios en su entorno económico, político e internacional, es difícil sostener que haya un solo presidencialismo o incluso únicamente distintos estilos de gobernar a lo largo de los setenta años en los que gobernó el PRI.

En el ámbito político, los dos cambios de mayor profundidad que han afectado el funcionamiento del presidencialismo han sido la pérdida de mayoría por el PRI en la Cámara de Diputados desde 1997 y la alternancia de 2000. La enorme dificultad para tomar decisiones, resolver conflictos y hacer acuerdos ha llevado a muchos a concluir, incluso, que lo que está en crisis, no sólo es el presidencialismo del PRI, sino el propio régimen presidencial.

La principal disfunción se encuentra en su dificultad para formar mayorías. En la tensión que se establece entre un régimen de partidos pluripartidista, de tres fuerzas predominantes con muy pocos estímulos para cooperar entre sí, y un régimen presidencial que debe operar con mayorías.

Hoy en día existe un consenso generalizado respecto a que el régimen no está funcionando. Unos creen que es por la falta de liderazgo del actual presidente. Otros porque no se ha fortalecido un auténtico régimen presidencial. Y otros más, consideran que un régimen parlamentario, o sobre todo semi-presidencial, sería mejor para México.

Unos piensan que el régimen presidencial no está agotado. Que se tiene la experiencia del último gobierno del presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, donde aun con un gobierno dividido (sin mayoría del PRI en la Cámara Baja) se pudieron sacar adelante numerosas reformas constitucionales. Quienes así piensan, concluyen que lo que ha fallado en los últimos años es el liderazgo del presidente Vicente Fox. Que han sido los errores del presidente —en cuanto a falta de prioridades, errores en el diseño y conformación de su gabinete e inadecuado cálculo de los tiempos— lo que llevó a que se perdieran las grandes oportunidades que abrió la alternancia. Piensan que la necesidad de mantener altos niveles de aprobación pública han llevado al presidente a debilitar su función de jefe del Estado, por su permanente tendencia a polarizar.

Muchos siguen pensando que México necesita de un presidente fuerte. Sobre todo por la relación de desproporción de poderes respecto a Estados Unidos, y más aún a partir del cambio que provocaron los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001. También por la necesidad de mantener un pacto federal que tiene tensiones crecientes, las grandes desigualdades sociales y regionales que existen y el riesgo que representan las organizaciones criminales.

Aunque el régimen presidencial tiene muchos defensores, también ha crecido el número de estudiosos y políticos que consideran que se debe cambiar el régimen y sustituirlo por un régimen parlamentario y sobre todo por uno semi-presidencial.

## EL SISTEMA PRESIDENCIAL EN LA CONSTITUCIÓN DE 1824 213

El modelo francés de la V República de Francia, el éxito de la transición española y el debate a favor del parlamentarismo que han encabezado autores como Juan Linz, Arturo Valenzuela y otros, acerca de la pertinencia de pensar en soluciones parlamentarias para América Latina, ha llamado la atención de los especialistas y de muchos políticos que, desde la experiencia chilena del gobierno de la Unidad Popular (de Salvador Allende) en Chile, han estudiado y sufrido las consecuencias de la parálisis de nuestros regímenes presidenciales.

Han llamado la atención el papel de la oficina del *Chief of Staff* en Brasil, del jefe de gabinete en Perú, de una figura similar en Argentina, o del papel relevante que en Bolivia tiene el Congreso en la elección del presidente. Asimismo han salido a colación las experiencias latinoamericanas con regímenes parlamentarios desde finales del siglo XIX en Brasil, o más tarde en Chile y en Uruguay.

En nuestro país, la reflexión académica y el debate sobre el parlamentarismo no es nuevo. Recientemente la discusión ha adquirido un mayor peso, por el pensamiento que se ha desarrollado en torno a la transición, por autores, como José Woldenberg. Y recientemente, por la obra de Diego Valadés, acerca del gobierno de gabinete, que ha contribuido a poner en el centro del debate la conveniencia de introducir componentes parlamentarios a nuestro régimen presidencial.

Es alentador que en medio de una situación política crecientemente polarizada, y con una sucesión presidencial adelantada, se esté dando un debate honesto acerca del agotamiento del presidencialismo.

Una reforma no cambia por sí la realidad, pues su éxito depende de otros factores como la situación de la economía, el nivel de polarización social, las consecuencias de *shocks* externos, la calidad del liderazgo y la experiencia de la clase política en procesos de generación de acuerdos. Pero una falta de reforma sí puede asegurar el fracaso de la política.

Hoy las piezas del sistema político están deformadas, debido a las adecuaciones que sin un diseño general se fueron haciendo para legitimar al régimen y a un acomodo de las partes resultante de que cada una de las fuerzas tiene algo de poder y se beneficia del *status quo*. Las piezas ya no embonan y no mueven más la maquinaria del Estado; de hecho, su diseño lleva a que con frecuencia la paralicen.

Es necesaria una reforma de fondo, pero certera, rápida, viable. Una que pueda convocar a muchos adherentes en la política, la sociedad y la opi-

nión pública. La reforma debe partir del estado actual de la política, no suponer que existe lo que no existe. La reforma se tiene que hacer a partir de un Ejecutivo, un Congreso, unos partidos, unos gobiernos estatales, unos medios de comunicación, una educación política.

La reforma debe proponerse facilitar la solución de los conflictos, aumentar el prestigio de las instituciones y los gobernantes, así como el control de la sociedad sobre la política. ¿Cuáles deberían ser sus contenidos principales?

Un régimen semi-presidencial podría funcionar bien en México. Pero no antes de que se reforme el Congreso, mejoren los partidos, se controle el dinero que se usa en las elecciones, se evite una crisis de sucesión como la que hoy está en marcha. Antes que pensar ir a un nuevo régimen —para lo que además no hay condiciones propicias dentro de la actual correlación de fuerzas y cálculos de los contendientes—, me parece que debemos hacer funcionar mejor el régimen presidencial. La introducción de algunos elementos de parlamentarismo puede ayudar en ese propósito.

La creación de un jefe de gabinete puede ayudar a mejorar la coordinación del gabinete y la responsabilidad de sus integrantes, así como a favorecer la cooperación entre el Ejecutivo y el Congreso. Ello funcionará, sólo, y siempre y cuando, el jefe del gabinete no sea concebido como contrapeso al presidente. Es una figura de tamiz parlamentario que permite modernizar al régimen presidencial y facilitar la formación de coaliciones legislativas con la debida flexibilidad.

La forma como se podría lograr que el jefe del gabinete no debilite al presidente, pero sí contribuya a la cooperación entre los poderes sería: si los resultados de la elección para presidente de la República le otorgan menos de 36% de los votos al ganador, el jefe de gabinete sería negociado con el Congreso —con el Senado— como fórmula para integrar un gobierno de coalición por al menos tres años. Si la votación es superior a 42%, entonces el presidente propondría a su jefe de gabinete y éste podría ser removido por el presidente. El Senado sólo podría removerlo si le ofrece al presidente una opción y éste la acepta.

Para las votaciones intermedias de entre 36% y 42%, el presidente propondría ternas, con un procedimiento similar al del nombramiento de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La otra posibilidad sería otorgarle al presidente de la Junta de Coordinación Política del Senado atribuciones equivalentes a las de la vicepresiden-

cia norteamericana, o ir a la elección de vicepresidente y que éste presida el Senado.

Junto con la introducción de una figura de jefe de gabinete, será necesario crear la figura del gabinete en los términos que ha señalado Diego Valadés, y reformar la Ley Orgánica de la Administración Pública para adaptar el gobierno a los cambios ocurridos y dotarlo de facultades para enfrentar mejor los nuevos retos.

No se podría dar un paso como el que se propone sin una reforma de la Cámara de Diputados que fortalezca el trabajo de comisiones y obligue a dictaminar las iniciativas principales. Es conveniente replantear la estructura de la representación. Se podría disminuir el tamaño de la Cámara de Diputados a 400, dejar que las elecciones de mayoría definan el perfil de la misma y conservar las diputaciones de representación proporcional como mecanismos de compensación a los partidos que estén subrepresentados, como en Alemania.

Para el mejor funcionamiento del régimen de partidos sería conveniente facilitar la inscripción de nuevas fuerzas, a la vez que elevar el umbral para conseguir los asientos en las Cámaras. Podría establecerse un proceso de transición que diera garantías a los partidos pequeños actuales para no dirigir la reforma en su contra.

La reforma al Senado es una pieza necesaria en los nuevos equilibrios. Es conveniente desaparecer los senadores de representación proporcional y de primera minoría. Convendría que hubiera por cada estado dos senadores de mayoría y uno que fuera elegido por la Cámara de Diputados de cada estado, con una fórmula semejante a la alemana, que por cierto fue el modelo de nuestro sistema electoral a partir de 1978. El Senado debería intervenir en la aprobación del presupuesto, pero con un solo voto por estado, también como en Alemania, para así lograr una mejor representación de las entidades federativas y no de los partidos políticos, en la toma de las decisiones nacionales.

En los estados hay que avanzar en su democratización. Más recursos a cambio de democracia, separación de poderes y transparencia. Sería conveniente crear los Senados locales, para facilitar la representación de los intereses en la toma de decisiones y no su influencia poco transparente a través del control del financiamiento de las campañas y de los medios. En las ciudades avanzar hacia fórmulas de parlamentarismo que son mucho más eficaces e incluyentes.

Los partidos políticos no deberían quedar fuera de la reforma. La clave de una reforma es que no esté dominada por el faccionalismo. Hoy cada quien quiere la reforma en los bueyes de su compadre, pero que no toquen sus intereses. Lo más práctico sería abrir los partidos políticos a la sociedad civil. Una cuota de 30% para externos oxigenaría y legitimaría significativamente a la política.