

CÓMO HACER QUE FUNCIONE EL SISTEMA PRESIDENCIAL

Carlos NAVARRETE

No voy a pretender entrar en materia del tema de fondo de este seminario, porque teniendo la presencia del doctor Carpizo y del doctor Valadés en esta mesa, y de tantos especialistas, yo vengo a escuchar lo que ellos nos van a sugerir para el tema mexicano, pero yo quiero colocar el contexto, me parece que es importante para los participantes internacionales saber cuál es el contexto que tenemos en México en el tema presidencial.

Empiezo por lo muy obvio, quizá en México se conozca más que en otros países del mundo, ya que tiene una tradición en el ejercicio del poder de *tlatoanis* y caudillos, de hombres fuertes y providenciales, de presidentes que todo lo pueden y que todo lo resuelven en el imaginario colectivo. Lo es desde la vida prehispánica, con los emperadores aztecas, lo fue durante la colonia, lo fue también en el siglo XIX cuando el país se construyó en su modelo político y social, lo fue en el transcurso del siglo XX hasta la Revolución mexicana de 1910-1917, y lo fue con sus propios ajustes modernos desde 1917, particularmente a partir de 1929, hasta 1994-1997, porque era el presidente de la República el hombre que encarnaba al régimen, al poder en este país. Cito al clásico don Jorge Carpizo, por las facultades metaconstitucionales que se agregaban a las facultades legales de cada presidente, pido paciencia a los invitados internacionales pero van a entender de qué se trata el presidencialismo mexicano de un brochazo.

El presidente mexicano era el jefe del Estado, el jefe de Gobierno, el jefe de las fuerzas armadas, el jefe del partido hegemónico; durante más de setenta años el jefe de sus bancadas parlamentarias: senadores y diputados; virtualmente, el jefe del Poder Judicial, aunque se guardaban las apariencias; designaba gobernadores, porque designar candidato del

PRI era designar al gobernador en funciones; controlaba a los medios de comunicación, porque vendía el papel de los periódicos y tenía las concesiones de la red de la televisión; pactaba con el poder económico, en un sistema de equilibrio muy interesante durante muchos años; pactaba con y controlaba a las organizaciones obreras y campesinas, y, por si fuera poco, designaba a su sucesor, al hacerlo candidato de su partido a la presidencia, si bien tenía un pequeño costo, el ostracismo después de ser presidente, pues se iba a su casa. ¡Oh viejos tiempos! Callaba la boca y no se metía en otras cosas, dejaba que el presidente, al que había designado, gobernara. Sin embargo, en 1997, el presidente y su partido pierden la mayoría parlamentaria en la cámara baja y lo reconoce, por cierto, y lo asume, no sin dificultades, pero lo asume, y en 2000 el partido hegemónico pierde la Presidencia de la República.

Previamente, había ocurrido una magnífica reforma electoral en 1996 que le quitó al gobierno el control del proceso electoral. Cabe decir que el gobierno hacía las elecciones era juez y parte. Uno se enfrentaba con el presidente en funciones, con el partido hegemónico y con el orden electoral, que eran parte de un mismo equipo, y enfrente estábamos todos los demás. Con la reforma de 1996 el PRI pierde la Presidencia de la República y empieza un periodo de alternancia democrática, pero yo quiero decirlo con toda claridad —ya lo dijo el senador Beltrones hace unos minutos— a partir de 1997, pero sobre todo a partir de 2000 ocurre un fenómeno fabuloso en el país, extraordinario. Despojado el presidente en funciones de sus facultades metaconstitucionales apareció el verdadero presidencialismo mexicano, y entonces empezó a aparecer un fenómeno de reconocimiento a un mito en México, el mito del presidencialismo mexicano fuerte, porque la presidencia de Fox, 2000-2006, expresó las enormes debilidades legales y políticas, a las cuales se agregaron las propias debilidades personales de quien ejercía el poder, en ejercicio del poder.

Sostiene Daniel Zovatto —tengo buena memoria Daniel, te leo y te cito— que en los estudios que IDEA Internacional ha hecho de los regímenes presidenciales en América Latina, en diecisiete presidencialismos que hay en América Latina, en grado de fortaleza México está en el número catorce; estamos en los últimos tres o cuatro regímenes presidenciales por su debilidad; parece que mencionaste que el más fuerte es el régimen chileno, por sus facultades legales, constitucionales y por el esquema institucional que tiene. Pero además ocurrió otro fenómeno, el cual ya ha-

bía ocurrido en 1997 pero en 2000 ocurrió con más claridad: el partido del presidente, el que había derrotado al partido hegemónico, no tenía mayoría parlamentaria en ninguna de las dos cámaras; surge entonces la división de poderes real. El presidente ya no era el jefe de los senadores y diputados. Viene otro fenómeno: irrumpe la plena autonomía del Poder Judicial; los magistrados, los jueces, los ministros asumen que son un poder del Estado y ya no de trasmano, simplemente acatadores sumisos de la voluntad presidencial.

Hay alguna excepción: no se me olvidará el presidente de la Suprema Corte de Justicia, en 2004, acudiendo un fin de semana —no sé si en pantuflas o no— a la casa de los Pinos a tratar con el jefe del Estado mexicano el desafuero del jefe de Gobierno de la ciudad de México; todavía había reminiscencias de esa vieja actitud de que el presidente era el “titular del poder de los poderes” y podía citar al presidente del otro poder en domingo a la casa presidencial para tratar un asunto de carácter político-electoral, en donde el presidente había decidido involucrarse.

Pero no solamente ocurrió eso en este periodo: el presidente en funciones ya no era el jefe de su partido, ni tampoco de los gobernadores, porque ya había gobernadores del PRI, del PAN y del PRD. No sé si yo cometo un exceso —Santiago lo podrá decir con más claridad porque el vivió ese periodo—, parece que ni siquiera asumía el papel de jefe de los gobernadores panistas, en el viejo estilo, donde el presidente levantaba el teléfono, le ordenaba a un gobernador y el gobernador decía: *sí señor presidente, cómo no*. Con sus modalidades, cada gobernador tenía su grado de autonomía frente al presidente en funciones, más los de la oposición, por supuesto.

En materia de medios de comunicación, los medios le toman la medida y se dan cuenta que el presidente no es el todopoderoso que era antes, y empiezan a acumular un poder propio que llegó a niveles imposibles de soportar por el Estado mexicano hasta que pasó lo que ocurrió hace unos meses con la reforma electoral que iniciamos en el Senado de la República. El partido en el gobierno, sobre todo a partir de la elección intermedia, le regatea el liderazgo al presidente y vemos un fenómeno nuevo: la disputa al interior de la fuerza gobernante del partido con su líder y el gobierno con su presidente en contradicción; el poder económico pacta con este presidente debilitado y pacta muy bien, por cierto, nunca antes los mejores negocios se hicieron al amparo de la cercanía con el presidente de la República, aprovechando su debilidad, porque el presidente ya no

era el árbitro que tenía todos los elementos para imponerle condiciones al poder económico y era más fácil ser doblegado por ciertos sectores del poder económico. Pierde la elección intermedia de 2003, no logra recuperar la mayoría parlamentaria en la cámara baja, por si fuera poco no designa a su sucesor en la elección presidencial de 2006 y, finalmente, la cereza del pastel, el jefe del Estado, que era todo esto antes, decide también abandonar su papel de árbitro en la vida política nacional, y baja a la contienda electoral, convirtiéndose en parte de la contienda, con uno de los candidatos en contienda, y coloca el poder del presidente, el que le quedaba, que no había eliminado todas las posibilidades, se convierte en el jefe de la coalición conservadora para evitar que la izquierda llegue al gobierno y hace todo lo necesario, convoca empresarios, medios de comunicación, despierta demonios, hace todo el esfuerzo por impedir, a la buena y a la mala, que de las dos cosas que hubo, hubiera una contienda equilibrada para que el voto decidiera quién gobernara, lo cual trajo consecuencias en la elección de 2006.

Sé que muchos de ustedes lo conocen pero lo voy a repetir rápidamente; da un resultado inusual asombroso en México, en el marco de cuarenta y dos millones de electores que acudimos a las urnas, la Presidencia de la República se resuelve dos meses y medio después en el Tribunal Electoral por 0.56% de los votos, 236 mil votos de diferencia entre quien gana y quien pierde. Por cierto, un fenómeno nuevo, el partido hegemónico que había perdido la presidencia pasa al tercer lugar de la contienda con el 22% de los votos; 36%, el que se le reconoce el triunfo; 0.56% menos, el que queda en segundo lugar, y 22%, el tercer lugar, y se viene un conflicto poselectoral de proporciones mayores, que da como conclusión un escenario en el que el partido cuyo candidato asume la Presidencia de la República no tiene otra vez mayoría en las cámaras del congreso, sólo cuenta con seis de los treinta y un gobernadores de los estados. El gobierno de la capital de la República es ratificado en favor de la fuerza de izquierda opositora, que la gobierna por tercera ocasión, y por si fuera poco, el candidato opositor que pierde por un resolutive del Tribunal Electoral por 0.56% de los votos, no acepta el resultado, no reconoce legitimidad en el que es declarado presidente y se proclama presidente legítimo y encabeza una dura oposición de izquierda durante los últimos catorce meses, del 1o. de diciembre de 2006 a febrero de 2008.

Ése es el escenario, así estamos en el país en las últimas décadas y en los últimos meses, y la pregunta que los coordinadores que estamos

aquí en el *presidium* nos hicimos cuando tomamos posesión es ¿cómo enfrentamos esta crisis política?, y pronto nos dimos cuenta en las conversaciones parlamentarias que teníamos un serio problema con el presidencialismo mexicano, con el régimen político mexicano, con las reglas del juego del acceso al poder, es decir, el sistema electoral, con el sistema fiscal, con el federalismo, esto es, el país estaba dejando de ser viable, porque sus viejas instituciones estaban agotadas, en un nuevo escenario de competencia electoral y en un escenario surgido de esta elección tan competida en 2006.

Ustedes dirán: la situación fue muy grave, y lo es, no puede estar peor todavía, ¿por qué?, porque el presidente en funciones no convoca a todas las fuerzas, convoca a su partido, y ahora que el partido gobernante realineó sus fuerzas internas con más razón, ahora el PAN, partido del gobierno, está en consonancia con el presidente de la República, a veces convoca al PRI, yo no sé cuántas —Manlio sí sabe—, a veces convoca, a veces no lo convoca y a nosotros no nos convoca nunca. En catorce meses de gobierno la oposición de izquierda no se ha sentado a dialogar ni menos a acordar con el presidente de la República, por eso, en abril de 2007, en un acuerdo en el Senado de la República tomamos una decisión que para muchos fue extraña y nos preguntaban de qué se trata eso, hicimos una ley, una ley para la Reforma del Estado, una ley para hacer leyes, una ley para ejercer las facultades del congreso; parece absurdo, pero tuvimos que hacerlo porque no había iniciativa del Ejecutivo y sigue sin haberla, por cierto. Para poder ser el punto de referencia de un conjunto de diálogos o de acuerdos entre la oposición y el gobierno, o del congreso, esta ley estableció un año de vigencia, termina en abril de este año; estableció puntos muy específicos: revisar el régimen de gobierno, revisar el sistema electoral, revisar el sistema federal del país, el sistema de justicia y todo el tema de las garantías sociales.

No es el tema hoy, ustedes saben que en materia electoral dimos un avance muy importante en la reforma constitucional, en la reforma legal, avanzamos en medios de comunicación, avanzamos en financiamiento; hicimos una reforma fiscal también, insatisfactoria quizá, pero reforma fiscal al fin, en septiembre-octubre del año pasado, y hoy estamos frente al tema —y voy a terminar mi intervención— de qué hacemos con el presidencialismo mexicano; qué hacemos con el presidencialismo: debo decirles algo y con eso voy a concluir; de entrada, cuando nos ponemos a reflexionar sobre presidencialismo, yo ubico dos tendencias, la primera

es una tendencia que afirma más o menos que aunque el régimen presidencial mexicano tiene debilidades, hay que mantenerlo esencialmente como está, lo dicen de diversas formas pero en el fondo terminan diciendo: bueno *sí, tiene algunas atrofias, tiene algunas dificultades pero esencialmente es correcto, hay que mantener el sistema como está con las actuales facultades legales y políticas del presidente, y ya sobre la marcha vamos resolviendo qué hacemos en la relación con el congreso y vamos viendo cómo resolvemos el problema político que tenemos en el país*; otra tendencia, donde yo asumo públicamente que me ubico, es la de quienes pensamos que este presidencialismo está agotado y que es indispensable reformarlo, que el problema no es quién está al frente de la presidencia, el problema no es de un hombre providencial, el problema no es de un caudillo fuerte, el problema no está, recordando al maestro Cossío Villegas, en el estilo personal de gobernar, que es la gran idea equivocada que tienen los que gobiernan y los que pretenden gobernar. No, el problema es estructural porque o reformamos de manera importante el régimen o esto va acumulando una presión que pronto, estoy hablando de 2012, puede generar otra explosión como la tuvimos en 2006. La experiencia —y el hablar con hombres como los que nos acompañan— me ha enseñado que tampoco hay que pretender cambiar todo y de un solo golpe, que hay que hacer reformas sucesivas, que hay que ir midiendo y conciliando a las partes, que hay que ir calibrando cada reforma en sus resultados, y para ello —y aquí termino— me declaro absolutamente abierto para que quienes conocen mucho del tema, que han comparado sistemas presidenciales y sus resultados, como IDEA Internacional, como los especialistas que nos acompañan, como el doctor Carpizo, el doctor Valadés y nuestros invitados internacionales, nos puedan ayudar con su información, con sus ideas y con sus propuestas. La oposición de izquierda en el Senado está abierta para conocer esquemas y posibilidades, y para avanzar aun en medio de esta situación tan compleja en México, en los acuerdos y las reformas necesarias en esta materia también. Les agradezco mucho su atención.