

El régimen cuestionado

JORGE JAVIER ROMERO

Resumen

Valiéndose de un análisis histórico retrospectivo, el autor estudia el régimen presidencialista mexicano con el propósito de explicar su desarrollo así como la evolución de las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo. Llega a afirmar que el reto no es sólo eliminar el monopolio político que ha ostentado la Presidencia de la República, sino evitar que cualquier otra institución pueda detenerlo. Para ello, el autor propone el establecimiento de una normatividad que determine, de una vez por todas, las relaciones equilibradas entre los poderes de la Unión y, además, dirija la actividad parlamentaria partiendo de la vigilancia de sus actores. Sólo así, asevera, podrá replantearse el régimen.

Abstract

Through a retrospective historical analysis, the author studies the mexican presidential regime with the purpose of explaining its development as well as the evolution of the relationship between the Executive and Legislative powers. He affirms that the challenge is not only to eliminate the political monopoly that has been upheld by the Presidency of the Republic, but to avoid any other institution to do likewise. To that purpose, the author proposes the establishment of a normativity that determines, once and for all, the balanced relationship between the powers of the Union and, also, directs the parliamentary activity implanting a vigilance of its actors. Only thus, says the author, can the regime be re-considered.

I

El aciago proceso de cambio político en México ha provocado, entre muchas otras incertidumbres, un conflicto potencial entre los poderes del Estado. La transformación de un régimen que había tenido como eje, como fiel de la balanza, una Presidencia hipertrofiada —encarnación de la autoridad, heredera única del poder de los caudillos—, ha acarreado una suerte de revancha contra la concentración de poder que puede conducir al país a crisis de gobernabilidad recurrentes, en nombre de un supuesto equilibrio que distribuya el

poder de manera más democrática. Los partidos y los dirigentes políticos se ceban contra la Presidencia y parecen empeñados en saldar cuentas pendientes por los abusos en que la piedra de toque del arreglo político mexicano incurrió durante décadas.

Se ha repetido con insistencia —los políticos, los analistas y los periodistas lo han hecho— que es necesario desmontar el poder omnímodo de la Presidencia; se dice que hay que recuperar el modelo constitucional, que éste generaría un sistema de pesos y contrapesos institucionales propicios para una equitativa distribución de facultades entre los poderes y un sistema de control del Ejecutivo que evite la arbitrariedad. Se repite que el problema está en las *facultades metaconstitucionales* que acumuló la Presidencia, pero que si hacemos que ésta se ajuste a lo que dice la ley, entonces tendremos un orden político nuevo, capaz de encauzar la diversidad por la senda de la normalidad jurídica. Empero, este planteamiento, compartido por la mayoría de los actores y los espectadores, no aborda con suficiente seriedad el problema de la gobernabilidad en condiciones de pluralidad democrática.

El problema que hoy enfrenta México, en cuanto toca al régimen político que tendrá que sustituir al arreglo periclitado, no es exclusivo de este país. En mayor o menor medida, más temprano que tarde, estará en la agenda de la política de todos los países de Iberoamérica. Lo que verdaderamente se tendrá que discutir en todos aquellos Estados que en el siglo XIX copiaron el sistema instaurado por la Constitución norteamericana es si un régimen presidencial resulta eficaz y tiene suficientes mecanismos para generar gobernabilidad en condiciones de competencia pluralista. Durante toda la vida independiente de América Latina, el presidencialismo ha funcionado en condiciones autoritarias o de democracia limitada y ha sido un instrumento perfecto en manos de los dictadores que han predominado en esta historia. Sin embargo, no está demostrado que sea el marco institucional más propicio para procesar la diversidad que contienen las sociedades contemporáneas.

El conflicto aparece en ciernes en la política mexicana y no es más que una expresión particular de algo ya ocurrido en otros países de nuestro entorno. En Perú, la diferencia entre la legitimidad electoral del Ejecutivo y la del Legislativo provocó que Fujimori pateara la mesa y se deshiciera de un Congreso incómodo. En Ecuador, por el

contrario, fue al presidente al que le dieron la patada y la inmensa humanidad (sólo física) de Abdalá Bucaram salió volando hasta Panamá, después de haber sido declarado loco por un Legislativo que se proclamó auténtico depositario de la soberanía popular. Casos extremos, sin duda, pero que ilustran la dificultad de conciliar al Ejecutivo con el Legislativo cuando han sido elegidos por separado.

Hoy en México, como en Argentina, existe un Congreso donde la mayoría no coincide con la del presidente. El agravante en este país radica en que, además, no existe una mayoría clara de otro partido, sino que se han dado las condiciones para que se forme una alianza cuyo único cemento es la oposición al partido del Ejecutivo. No podría existir un situación más adversa para la normalidad en la relación entre los dos poderes. Lo único que une a los partidos que suman la mayoría absoluta de los diputados electos en julio de 1997 es que quieren oponerse al poder presidencial, se quieren vengar de sus abusos, se convierten en paladines de la justicia histórica para hacerle pagar a este presidente todos los excesos de sus predecesores. Nada más los une —ni programa común, ni referencias ideológicas, ni siquiera simpatías personales—, sólo la voluntad de cobrar un agravio de décadas. En Argentina, por lo menos, el acuerdo opositor pasó por el expediente de tener que elaborar un programa común y someterlo a los electores, quienes sabían que iban juntos partidos distintos. Aunque esto no resuelve el problema central de la relación de un Ejecutivo con un Legislativo de distinto color partidista, por lo menos reduce la incertidumbre al dejar claras las intenciones de la alianza opositora. En México, en cambio, no se sabe ni siquiera cuál será la siguiente ocurrencia que mantendrá unidos a los opositores, que sólo por eso se definen.

Pero por si las dificultades entre el Legislativo y el Ejecutivo fueran pocas en este accidentado cambio político, resulta que también se ha vuelto conflictiva la independencia del Poder Judicial. El Ejecutivo, acostumbrado a los buenos viejos tiempos de la supremacía absoluta, comienza a quejarse de que a veces los juegos no fallan como al ministerio público le hubiera gustado y entonces el agravado de una relación pretende agraviar en otra. Algo anda mal no sólo en la forma en la que se interpreta la ley, a partir de los códigos que forman parte del repertorio estratégico de nuestro sistema político, sino en la misma estructura jurídica que define el marco institucional

formal. Poco a poco va quedando claro que no sólo basta con romper el monopolio político; hay que dotar a la pluralidad con nuevas reglas para evitar que el control parcial del Estado por fuerzas diversas se convierta en un enredo como el del rosario de la Aurora.

II

Vale la pena indagar en torno a la manera en que el Legislativo acabó sometido al Ejecutivo en México, para abundar sobre la cuestión del conflicto de poderes intrínseco al régimen presidencialista. La Constitución de 1857 intentó crear un Ejecutivo acotado por el Legislativo. El resultado, analizado con enorme lucidez por Emilio Rabasa, fue que ningún presidente pudo gobernar de acuerdo con la Constitución. El Legislativo era una fuente de ingobernabilidad e impedía la más mínima coherencia gubernativa. Juárez tuvo que recurrir, durante toda su Presidencia, tanto en tiempos de paz como de guerra, a las facultades extraordinarias para neutralizar el protagonismo de los diputados. Lerdo intentó ponerles un valladar con la reinstauración del Senado (ése es el verdadero origen de nuestra Cámara alta, y no la pretendida representación federal, que por lo demás ahora debería ser) y finalmente Díaz guardó en un cajón la Constitución y gobernó como si la cumpliera, pero basado en un control férreo sobre quienes eran los diputados y los senadores, a la manera en que después lo haría el presidencialismo priista.

Ya en nuestro siglo, la cuestión se resolvió de manera original. Primero, la Constitución de 1917 dotó a la Presidencia del poder que la de 1857 le había escamoteado. A diferencia de su predecesora, la Constitución de 1917 diseña un Ejecutivo fuerte; las facultades que le otorga son amplias. Tal y como acertadamente lo resume Lorenzo Córdova:

En el Constituyente de 1916-1917 la concepción del presidente desde la atalaya de la gobernabilidad estuvo siempre presente. El jefe del Ejecutivo resultó en los hechos la pieza clave del sistema político mexicano ya que, además de las facultades que se le confieren en el artículo 89 de la resultante Constitución —que de por sí son bastante amplias—, se le encomienda

el reparto agrario (en el artículo 27) y el arbitrio en las controversias laborales, convirtiéndolo así en un verdadero compo-
nedor de las diferencias sociales. En efecto, además de las ya
citadas disposiciones que permiten a la cabeza del Ejecutivo
gobernar cómodamente: el veto suspensivo de las leyes (ar-
tículo 72), el Congreso bicamaral (artículo 50) y un solo perio-
do de sesiones del Congreso que limita su actividad a cuatro
meses (artículo 65), entre otros, al presidente le fueron atribui-
das una serie de facultades que ampliaban considerablemente
su campo de acción (1994:63).

El presidente, de acuerdo con la Constitución política, es al mis-
mo tiempo jefe del gobierno y jefe del Estado mexicano. Puede
nombrar a todo el personal que forma parte de la administración pú-
blica federal, modificar con libertad la estructura del poder que for-
malmente dirige. Como presidente del gobierno es también coman-
dante de las Fuerzas Armadas y responsable de la política exterior
del país. Sus únicas restricciones, en ese sentido, consisten en obte-
ner la aprobación del Senado de la República para designar a los al-
tos mandos del Ejército y la Marina, y para ratificar sus nombramientos
de embajadores y cónsules generales.

El presidente puede, de acuerdo con las leyes, nombrar ministros
de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (con la aprobación del
Senado) y magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito
Federal (con autorización de los diputados). Y está facultado, tam-
bién, para conceder indultos y ejercer el derecho de gracia. Es decir,
que el mando del Poder Judicial reside, de hecho, en la Presidencia
de la República.¹

Pero la Presidencia real no es un producto exclusivo de la Cons-
titución; a las normas formales se les agregó un conjunto de atribu-
ciones producto del arreglo político real que se dio después. Una
vez que los caudillos terminaron de matarse entre sí, el pacto de 1929

¹ El presidente era además, hasta la reforma de 1996, el gobernador de la entidad más im-
portante del país: el Distrito Federal, donde se asientan constitucionalmente los poderes cen-
trales, pero también el 20% de la población y el 42% del valor agregado nacional. Su gobierno
se delegaba en el jefe del Departamento del Distrito Federal, pero su rmando sobre la ciudad
era indiscutible.

—punto de partida real del régimen que le brindó estabilidad al país— dio lugar a un proceso de ajuste institucional en el que se fueron abriendo paso nuevas reglas del juego que estructurarían el marco de preferencias de los actores durante los años subsiguientes. El acuerdo necesitaba formas capaces de disciplinar a sus miembros y garantizar la operación de la maquinaria política neonata. Si en un principio, desde su nacimiento hasta 1933, el Partido Nacional Revolucionario, resultado de aquel pacto, mantuvo su forma de coalición, donde los partidos locales seguían respondiendo a las redes de lealtades de los hombres necesarios, desde muy pronto se fueron abriendo paso las reglas que finalmente centralizarían el poder en el presidente de la República.

Uno de los ajustes más relevantes fue la generalización de la no reelección a la casi totalidad de los cargos de esta naturaleza, que suscitó una gran circulación entre el empresariado político, lo cual contribuyó sustancialmente a la existencia de perspectivas de futuro en los actores, y a la vez constituyó la única limitación a un poder que en los distintos niveles reproducía los excesos del presidencialismo exacerbado.²

La generalización del principio de la no reelección es una prueba de que no todo en el régimen mexicano se ha basado en el despliegue de reglas informales, como con frecuencia se ha sugerido. El principio de no reelección es un mecanismo formal de disciplinamiento del empresariado político que, por lo demás, poco tiene que ver con su mítico origen en la consigna maderista de “Sufragio efectivo, no reelección”. Obregón había logrado reelegirse con un amplio apoyo del empresariado político. Su asesinato provocó una crisis muy profunda que se resolvió, en buena medida, con la creación del PNR. Pero el pacto de élites requería de mecanismos disciplinarios que garantizaran su continuidad; en 1932 se restablece la no reelección presidencial con carácter absoluto, se extiende el principio a las gubernaturas y se prohíbe la reelección inmediata de dipu-

² Una de las obligaciones de cada gobernador es reproducir, en su ámbito, la lógica del dominio central: los gobernadores son, a su vez, los líderes del partido en el poder dentro de sus estados y, también, los responsables reales del manejo legislativo y judicial en sus propios territorios, a través de una combinación de facultades legislativas y partidistas que, como en el caso de la Presidencia de la República, constituyen una sólida trama de alianzas, cobijada en las instituciones formales del país.

tados, senadores, diputados locales y alcaldes. Este cambio institucional genera un conjunto de incentivos para el disciplinamiento del empresariado político local a la maquinaria central del partido y se convierte en elemento clave en el declive del poder de los caudillos regionales, el cual se agudizará con la disolución de los partidos estatales, que le daban al PNR un carácter de colisión, en 1933:

En algún sentido, la prohibición constitucional de la reelección continua [de diputados y senadores] fue un experimento temprano con la “ingeniería institucional”, desarrollado en busca de efectos calculados sobre la operación del emergente partido hegemónico. La no reelección cambió las “opciones institucionales disponibles” para los políticos en busca de promoción política. La rápida amplia rotación en los puestos evitó claramente el desarrollo de carreras “internas” en el Congreso nacional, las legislaturas estatales y los gobiernos municipales. Al institucionalizar el juego de “las sillas musicales”, la no reelección reforzó el papel y, por lo tanto, la fuerza de la organización nacional del PNR. El PNR se convirtió en un elemento central a tomar en cuenta en las estrategias de los políticos que querían progresar en sus carreras. Para desarrollar una carrera política, no era suficiente con ganar un puesto de elección. La no reelección convirtió en un elemento central a tomar en cuenta en las estrategias de los políticos que querían progresar en sus carreras. Para desarrollar una carrera política, no era suficiente con ganar un puesto de elección. La no reelección convirtió a la “promoción externa”, esto es, a la movilidad de un puesto a otro, en un objetivo básico para los políticos que quisieran sobrevivir en la política. En un contexto de rápida rotación de puestos, los vehículos tradicionales de promoción política —partidos locales y organizaciones electorales de base distrital— se convirtieron en instrumentos muy limitados en su utilidad política. Para satisfacer sus ambiciones, de acuerdo con lo moldeado por las nuevas instituciones electorales, los políticos locales se convirtieron en enteramente dependientes de la organización nacional del partido, el PNR, que regulaba el acceso a un amplio espectro de rotación de puestos, desde los gobiernos municipales a los estatales y al federal (Azif Nassif, 1996:6-7).

Independientemente de lo incomprensible que pueda resultar el hecho de que el Congreso de la Unión aprobara una modificación que acababa con la carrera política autónoma de los mismos diputados y senadores que votaron la reforma (tan sorprendente como la autodisolución de las Cortes franquistas en 1976), lo cierto es que el cambio en las reglas del juego que implicó la generalización del principio de la no reelección tendría consecuencias de gran calado en la estabilización del régimen presidencialista posrevolucionario. A partir de entonces, la carrera de los empresarios políticos dejó de depender de sus lealtades locales o de sus apoyos electorales, y comenzó a estar sujeta por la disciplina demostrada frente a las reglas del juego del poder sexenal. Una Presidencia despersonalizada en condiciones no democráticas es impensable sin la no reelección, pero el poder omnímodo a causa de ella sería inimaginable sin un Congreso donde los diputados saben que sus perspectivas de futuro se basan en un acatamiento a los lineamientos presidenciales, cosa poco probable si su carrera política es independiente y tienen la posibilidad de echar mano de su propia fuerza para mantenerse en el cargo. Al no existir la posibilidad de ser reelectos, todo su futuro político quedaba en manos del presidente, quien por lo general premiaba su buen comportamiento con algún cargo burocrático, cuando no con una gubernatura. El mecanismo resultó clave, también, para garantizar la circulación-generación del empresariado político.

Sin embargo, fue la ruptura entre Calles y Cárdenas la que marcó la subordinación definitiva del partido respecto a la Presidencia de la República y la consolidación de nuestro peculiar presidencialismo. Sólo cuando, al final del gobierno de Cárdenas, quedaron definidas las reglas que regirían a partir de entonces la sucesión presidencial, la Presidencia acabó por ser ese marco institucional despersonalizado que ha constituido la primera forma moderna, abstracta, de poder político en México.

La subordinación formal de los otros poderes se sumó a los contenidos simbólicos del poder presidencial. Los mecanismos de arbitraje de los conflictos internos del empresariado político, desarrollados durante el porfiriato y reproducidos más tarde durante los años formativos del régimen posrevolucionario, recayeron en la Presidencia institucionalizada una vez que ésta se despersonalizó: siguió siendo necesario aquel "conocimiento muy preciso de las situaciones loca-

les, de las personas o de los grupos que hay que tratar con tino o de aquellos que hay que retirar en determinado momento o en ciertas circunstancias" que Guerra (1988) le atribuye a Díaz. Las formas de actuación política no se modificaron sustancialmente, pero la estricta limitación del mandato presidencial hizo que los atributos que hasta entonces habían recaído en las personalidades de los caudillos se trasladaran prácticamente intactos al espacio institucionalizado. El presidente era árbitro incuestionable, aunque no neutral, en las disputas entre los distintos componentes del partido oficial, casi la totalidad de los actores incluidos en el sistema político. La aceptación de la autoridad presidencial como última instancia de los conflictos permitió mantener la disciplina entre los diversos grupos políticos locales y nacionales, a los que se abría una perspectiva de largo plazo, gracias a la garantía del relevo presidencial.

De ahí que el presidencialismo fuera la clave de la estabilidad del arreglo político posrevolucionario. En condiciones no democráticas, la base de la autoridad presidencial, el elemento que garantizó que el poder no se volviera a personalizar fue el conjunto de instituciones, de reglas del juego, que garantizaron la adhesión de los actores al poder abstracto: las carreras políticas dependían de la sumisión al Ejecutivo en turno, pero el juego se abría cada seis años, y quien había sido presidente (o gobernador en el caso de los estados) no podía volver a jugar, por lo que el liderazgo se renovaba y con ello se reajustaban todas las redes de lealtad.

En esas condiciones, con esas reglas, evidentemente no podía existir ninguna independencia de los otros poderes, pero la eficacia del mando estaba garantizada, el conflicto entre el Legislativo y el Ejecutivo o entre el Judicial y la Presidencia era algo inimaginable; de ahí que muchos de los principios jurídicos rectores de las relaciones entre poderes fueran simplemente papel mojado: la facultad presidencial de veto o el hecho de que fuera facultad exclusiva de la Cámara de Diputados aprobar el presupuesto de egresos eran simples adornos en la legislación que remitían a la separación formal entre poderes. O, en el caso del Judicial, ni siquiera se contemplaba el hecho de que la aprobación de una ley pudiera haber sido inconstitucional. Todo emanaba de la Presidencia: los diputados y las leyes, los jueces y los fallos; lo demás era mera forma, apariencia bien guardada.

La formalidad del régimen presidencial resultaba una buena envoltura para este peculiar arreglo político, pues hacía coincidir en gran medida la apariencia con la realidad: el jefe del Estado era el jefe de gobierno (formal y realmente), lo que lo hacía el líder de la nación; pero en la práctica era, además, el árbitro reconocido por todos los miembros de la coalición política dominante. Una concentración mayor de atribuciones resultaría increíble; pero todo ese poder era efímero: se acababa cada seis años y renacía en el sucesor. Sobre esto se han escrito muchísimas páginas; no vale la pena abundar más en el asunto. Lo que importa para evaluar lo que está ocurriendo hoy es que desde el porfiriato, pero sobre todo durante la época clásica del régimen posrevolucionario, se estableció un mecanismo de subordinación del Legislativo al Ejecutivo que evitó el conflicto entre poderes intrínseco al diseño presidencialista.

III

El diseño presidencialista entraña un conflicto potencial entre Ejecutivo y Legislativo. En condiciones de pluralismo democrático con partidos disciplinados, los incentivos para enfrentar al Ejecutivo son altos cuando el partido del presidente pierde la mayoría en el Congreso. Si bien la existencia de un Congreso bicameral puede atemperar el conflicto y aumenta el margen de maniobra del Ejecutivo para evitar que el Congreso le imponga sus condiciones (lo mismo que el veto), la separación entre estos dos poderes —que se hace efectiva desde el momento en que son elegidos de manera separada— implica una relación laberíntica que complica la acción gubernamental. Incluso en Estados Unidos, donde no existen propiamente partidos políticos y los senadores y representantes negocian individualmente su voto, el esfuerzo que deben llevar a cabo los presidentes para sacar adelante sus iniciativas es ingente. La diferencia es que ahí los intereses en juego no son propiamente partidarios, por lo que los incentivos para hacer oposición genérica son menores, aunque la dificultad de la negociación sea mayor al tener que hacerse con cada diputado concreto y no a través de bloques claros y disciplinados.

En el caso mexicano, los incentivos para que una mayoría legislativa distinta a la del presidente se dedique a bloquear recurrentemente

las iniciativas del Ejecutivo son abundantes, sobre todo cuando la responsabilidad política concreta de esta actitud se diluye al no tratarse de una sola fuerza política la que compone esa mayoría. Es más, en las condiciones actuales una actitud cooperativa con el Ejecutivo por parte de cualquiera de los partidos embarcados en la aventura opositora podría tener saldos negativos, ya que podría ser presentada por los que mantuvieran la conducta no cooperativa como una actitud de esquirolaje. De poco valen los llamados a la responsabilidad política cuando el marco de reglas del juego paga bien la irresponsabilidad. El problema no está en los actores sino en las instituciones que norman su comportamiento.

Vale la pena abundar sobre esto último, ya que normalmente se dice que lo que dificulta el cambio político en nuestro país es la irresponsabilidad de los actores. Si bien es cierto que unos operadores políticos maduros y responsables pueden contribuir a que las transformaciones se lleven a cabo con tersura, no se puede partir de la base de que se espera de los actores una actitud que anteponga los intereses colectivos a los personales. Por el contrario, en la realidad lo que se encuentra con más frecuencia no son los estadistas paladines del bien común, sino políticos interesados, preocupados por jalar agua para su molino. De ahí que el problema central de la estabilidad política y la gobernabilidad radique en las reglas, en el diseño institucional que premie las conductas cooperativas y castigue el oportunismo y la estupidez.

Lo anterior es válido tanto para los consejeros del IFE como para los dirigentes partidarios y para los diputados: como en el de Juan Pirulero, en el juego de la política cada quien atiende su juego con sus habilidades y con sus recursos. Sólo unas reglas que institucionalicen la incertidumbre pueden forzar la cooperación de los jugadores. La eficiencia relativa de los arreglos democráticos radica en lo incierto de sus consecuencias. De ahí que más que llamados a la inteligencia, a la madurez o a la responsabilidad, lo necesario es sentarse a diseñar las reglas para institucionalizar la incertidumbre y propiciar que los actores en el poder no tomen decisiones que los perjudiquen en la oposición.

Con el diseño actual, sin importar si la Presidencia la tiene el PRI, el PRD o el PAN, la tentación de pegarle al presidente desde el Legislativo es alta. El llamado a acotar al Ejecutivo desde el Legislativo

es irresponsable y no se hace cargo de la experiencia histórica del siglo pasado. Se necesita diseñar un Ejecutivo fuerte pero democrático, no un Ejecutivo débil. ¿Cómo podemos llegar a un Ejecutivo fuerte en las condiciones actuales de pluralidad? A nadie le conviene un gobierno acorralado por el Congreso. Imaginemos que en el 2000 gana Cárdenas con mayoría relativa y esa relatividad se refleja en el Congreso: el presidente perredista estaría tan atado como el actual priista. El riesgo de ineficacia gubernamental es alto, porque entonces la revancha la tomarían los priistas que buscarían aliarse con el PAN para hacer su oposición.

Es evidente la necesidad de un residoño del régimen para buscar la estabilidad de largo plazo. Para ello vale la pena estudiar con calma, sin prejuicios, las posibilidades del parlamentarismo. A diferencia de lo que se dice, el parlamentarismo es un régimen que puede generar Ejecutivos muy fuertes, ya que les garantiza de antemano el control del Legislativo, tal como ocurría en la época clásica del régimen posrevolucionario. Además, los incentivos que genera fuerzan a los actores a buscar la cooperación para formar gobierno cuando no existe una mayoría clara.

Un ejemplo: con los mismos resultados del 6 de julio de 1997, con la misma forma de distribuir los escaños, las actitudes de los políticos y los resultados para la gobernabilidad hubieran sido radicalmente distintos si hubiéramos tenido un régimen semiparlamentario a la portuguesa. El presidente Zedillo hubiera tenido que convocar al líder del PRI a que formara gobierno, en tanto jefe del partido más votado, aunque sin mayoría absoluta. Las posibilidades de lograr respaldo mayoritario hubieran sido muy altas; no es lo mismo que esté en disputa la mesa directiva del Congreso que la jefatura del gobierno de la nación. ¿Cuánto hubieran tardado el PT y el PVEM en aceptar cada uno un ministerio a cambio de su apoyo al PRI? Pero si ellos se hubieran puesto difíciles y hubieran calculado que les convenía mantenerse en la oposición por algún juego anidado que involucrara a su militancia o a sus expectativas futuras de voto, el PRI podría haber negociado con el PAN o con el PRD ya no con tanta ventaja, pero lo más probable es que hubiera logrado un pacto de legislatura que le permitiera gobernar, con la aprobación del presupuesto incluida. Y aun si después de varias rondas de negociación el PRI hubiera fracasado en su intento por formar gobierno, entonces el

PAN, el PRD y los pequeños hubieran tenido que ponerse de acuerdo en un programa para gobernar juntos (cosa difícil). Ya no hubiera sido cuestión simplemente de formar un "bloque", así nomás, sin contenido alguno. Si nadie hubiera podido formar gobierno, extremo remoto, siempre queda el recurso de nuevas elecciones, donde los votantes suelen castigar las actitudes no cooperativas.

Las fórmulas parlamentarias siempre son más flexibles. Con una buena ingeniería electoral pueden tender a la formación de mayorías claras. De hecho, nuestro sistema electoral mixto, de mayoría relativa y representación proporcional con dominante mayoritario, sería perfectamente compatible con un parlamentarismo estable (es una tontería pretender la vuelta al sistema mayoritario, aunque éste no sea el artículo para discutir esa idea). El conflicto entre Ejecutivo y Legislativo se eliminaría a través de la fórmula moderna que en lugar de separación de poderes habla de cooperación entre poderes.

Existe otro argumento en favor de la búsqueda de fórmulas parlamentarias: las crisis políticas no afectarían a la representación formal del Estado. Hoy en Colombia, por ejemplo, toda la estructura de poder de la nación ha sido tocada por el cuestionamiento a su presidente. La existencia de un jefe de Gobierno distinto al jefe de Estado es un fusible muy eficaz que evita que las turbulencias políticas afecten al representante simbólico de la nación. Una Presidencia que desempeñe el papel de árbitro en las controversias políticas sin ser parte interesada en ellas sería muy útil para alcanzar un nuevo arreglo estable. La experiencia francesa y la portuguesa deberían ser analizadas con calma. En México podríamos tener un presidente electo por voto popular como jefe de Estado con gran autoridad y un jefe de Gobierno fuerte, emanado de la mayoría en el Congreso. Los políticos se verían forzados a establecer pactos claros, con objetivos evidentes y estarían obligados a pagar los costos de sus actos ante los electores.

Desde luego que cualquier arreglo, del tipo que sea, requiere de un poder judicial independiente, con mecanismos de ingreso, promoción y permanencia claros y con una cúpula resultado del consenso político. Un Poder Judicial que sirva para sacar de la disputa propiamente política muchos de los temas que puedan generar conflicto: la constitucionalidad de las leyes, las cuentas de la administración y de los partidos, los litigios postelectorales, además de todas

las tareas de la justicia común, que debe ser considerada eficaz por los ciudadanos como una de las garantías de legitimidad del nuevo régimen.

Los partidarios del presidencialismo podrán argüir que un gobierno presidencial puede salirle al paso, a través de la negociación y los acuerdos, a las dificultades de la pluralidad, pero ello implica aceptar una debilidad congénita del Ejecutivo que impediría el cumplimiento cabal de cualquier agenda gubernamental y provocaría que cantidades ingentes de recursos se destinaran a la búsqueda de los consensos legislativos, como ocurre en Estados Unidos, donde el cabildeo es la práctica política más común, con sus buenas dosis de corrupción incluidas.

El argumento de que no existe en nuestra historia ninguna tradición parlamentaria es débil: al fin y al cabo, cuando en 1824 se adoptó el presidencialismo, tampoco tenía el país ninguna tradición en ese sentido; se trató simplemente de una copia del modelo estadounidense, y hoy México no tiene ninguna tradición del presidencialismo democrático. La imaginación y la flexibilidad deberían ser recursos de los que echaran mano los actores para encontrar nuevos equilibrios estables. Y el prejuicio es el peor de los obstáculos para poder superar el estancamiento de la política de hoy.