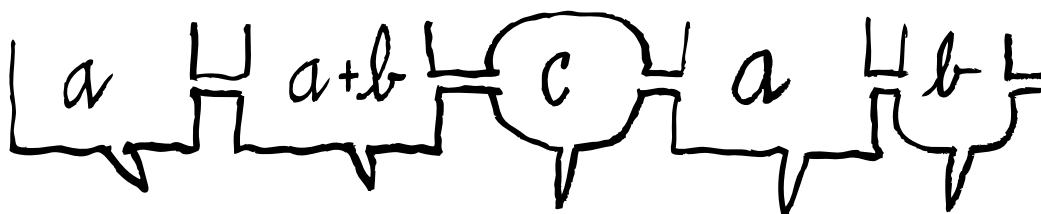


El Informe Presidencial: oportunidad para el diálogo

Jonathan Sánchez López Aguado



En nuestro país, la madurez social y la fortaleza de nuestras instituciones permitieron dar el paso a la transición, sin poner en riesgo la vigencia del Estado de derecho y todo lo que ello representa. No obstante, el cambio de régimen político involucra mucho más que el simple hecho de cambiar de gobernantes o el dejar fuera a la clase política que gobernaba, como dice Jorge Carpizo, mediante mecanismos “metaconstitucionales”. Requiere, de manera innegable y pronta, de un rediseño constitucional que permita generar los mecanismos que se ajusten a este nuevo proceso democrático para así encarar los desafíos de los tiempos actuales.

Tal pareciera, como afirma Germán Pérez, que la legitimidad que suministra un parlamento representativo se opusiera a la gobernabilidad proporcionada por un ejecutivo poderoso. Quizá, –comenta– “la forma más aguda de este conflicto, y la que nos permite entender las dificultades de la ingeniería constitucional a que nos enfrentamos, es el fenómeno de los gobiernos divididos”.¹

Un gobierno en el que el titular del ejecutivo federal obedece y aplica una política acorde con su diseño y el de su partido, frente a un legislativo controlado por otro partido o la oposición en general, y sin mayorías posibles debido a la división de sus fracciones parlamentarias, produce naturalmente conflicto entre ambos poderes junto a un descontento generalizado de la sociedad por la falta de acuerdos que impulsen el desarrollo del país, y que conlleva una desilusión y descontento de los sistemas democráticos que eventualmente debilita a las instituciones y el Estado de derecho.

Resulta innegable que, actualmente, la legitimidad alcanzada por un proceso electoral democrático no bas-

ta por sí misma para garantizar la gobernabilidad. Por el contrario, la legitimidad también se adquiere en el éxito del sistema político, esto es cuando forman los poderes públicos y se relacionan entre sí.

Al respecto, Ricardo Espinoza² comenta que la historia de los sistemas políticos registra más de una modalidad de organización del poder. En efecto, en la actualidad existen distintas formas de organizar y hacer funcionar los diseños institucionales, aun cuando algunos de ellos coincidan en sus ejes fundamentales. La razón inmediata de esa diversidad se encuentra en las variantes particulares de los distintos modelos que responden a historias e idiosincrasias peculiares.

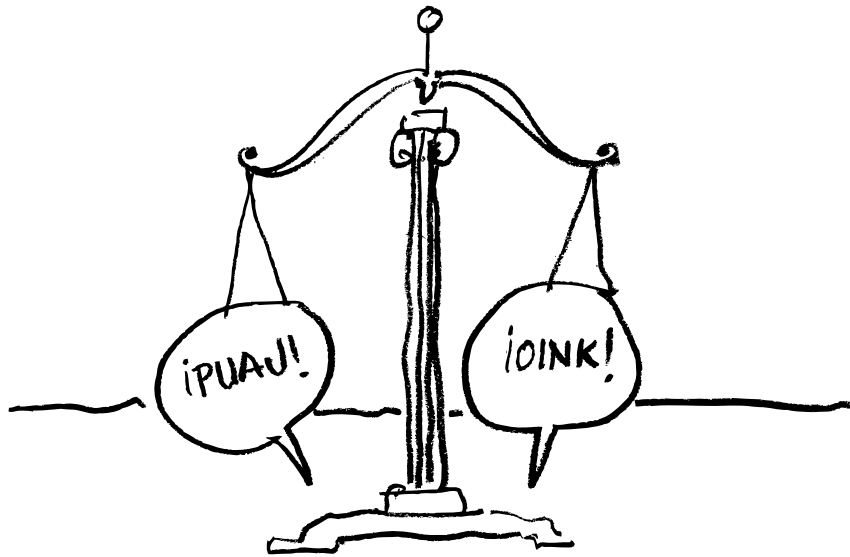
Nuestro sistema político, históricamente clasificado como presidencial puro, se basa, como dice Sartori,³ en una elección directa del titular del Ejecutivo –jefe de Estado y de gobierno al mismo tiempo– por un periodo delimitado, no designado o desbancado por el voto legislativo, y que encabeza o dirige de alguna forma el gobierno que designa. Un presupuesto usualmente atribuido al gobierno presidencial consiste en ubicarlo necesariamente en un esquema de independencia orgánica y contrapeso recíproco, implícitos en la tradicional teoría de la división de poderes. En efecto, el ejercicio del poder se ha convertido en algo complejo que cada vez tiende a ir más allá de la concepción que personajes como Maquiavelo o Montesquieu le dieron originalmente.

En su obra más importante, *Del espíritu de las leyes*, Montesquieu propuso una clasificación de las formas de gobierno que retomaba los dos criterios clásicos que des-

¹ Pérez Germán, Martínez Antonia. *La Cámara de Diputados en México*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Cámara de Diputados LVII Legislatura, Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa. México DF. 2000.

² Espinoza, Ricardo. *Sistemas Parlamentarios, Presidencial y Semipresidencial*, Instituto Federal Electoral, México, 2000.

³ Sartori, Giovanni. *Ingeniería constitucional comparada, “Presidencialismo y parlamentarismo”*, Fondo de Cultura Económica, México, 2003.



de Aristóteles se habían venido imponiendo para ordenarlas: quién gobierna y cómo gobierna. Según la clasificación de Montesquieu, las formas de gobierno posibles dependían del número de personas que detentaban la soberanía, así como del grado de legalidad con el que la ejercían.⁴

La clave para lograr una verdadera democracia radica, precisamente, en la división de poderes, porque:

Quando los poderes Legislativo y Ejecutivo se reúnen en la misma persona o en el mismo cuerpo, no puede haber libertad... Asimismo no hay libertad si el Poder Judicial no se encuentra separado del Poder Legislativo y Ejecutivo... Todo se habría perdido si el mismo hombre, o el mismo organismo, ya sea de los nobles o del pueblo, ejerciera los tres poderes; el de dictar las leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar las causas y pleitos entre particulares.⁵

Ahora bien, entrando al caso concreto de nuestro país, las facultades otorgadas desde la Constitución de 1917 al titular del poder ejecutivo configuraron un sistema presidencialista, esto es, en el que predomina el Presidente de la República sobre el resto de los poderes. Este hecho ha significado un papel preponderante del titular del ejecutivo en todos los ámbitos de la vida nacional, muchas decisiones de carácter legislativo, judicial y político han sido asumidas por aquél, en la medida en que ha fungido como árbitro máximo de la nación. Esto por lo menos fue así en tanto el partido en el poder contaba con la mayoría en el poder legislativo.

Las atribuciones metaconstitucionales asumidas por los presidentes que se adjudicaron la conducción del país una vez concluido el movimiento revolucionario, implicaron, además del presidencialismo, el carácter autoritario del régimen, conducido desde la perspectiva de una sola persona, la cual determinaba las reglas y mecanismos del sistema político, más con miras a controlar y preservar el poder para sí mismo y el partido en cuyo nombre gobernaba, que orientada a la búsqueda del bien común y, por ello, a la participación activa e igualitaria de todos los actores políticos y ciudadanos en general. De esta forma, durante más de 70 años, el Presidente de la República fue factor determinante de todas las acciones gubernamentales y sectoriales.

El proceso de transición democrática que se gestó desde la década de 1960, y que cobró mayor impulso a partir de las elecciones de 1988, conllevó la participación activa y creciente de la ciudadanía y de los partidos políticos de oposición, los cuales reivindicaron y llevaron a cabo acciones conjuntas o independientes con miras a instaurar la democracia, y por consiguiente, demandaron también el acotamiento al presidencialismo vigente.

Actualmente, ante un escenario de gobierno dividido, el reto y la exigencia se presenta bajo la necesidad de lograr los acuerdos y consensos necesarios junto a un eficaz marco legal que permite impulsar las reformas legales que el país requiere.

Con esto, lo que pretendo decir es que se debe ubicar como fondo del análisis la búsqueda de un mecanismo legal, de un rediseño constitucional, que permita poner fin al inconveniente que presenta un sistema presidencial frente a un gobierno dividido, como es el caso mexicano en la actualidad, y éste deberá ser resuelto atendiendo como referente las experiencias internacionales, cuando ello fuera compatible con nuestro entorno social; por lo

⁴ Carbonell Miguel y Salazar Pedro, "División de poderes y régimen presidencial en México", Biblioteca Jurídica Virtual, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México 2006, <http://www.bibliojuridica.org/estrev/>.

⁵ Idem.

tanto debe observarse siempre nuestra realidad nacional y así poder hacer ajustes precisos que solucionen problemas particulares.

Con la alternancia del poder en el 2000, y con un gobierno de mayorías divididas, la transición democrática no se dio de modo completo, ya que el legislativo abusó de su facultad de control y se cayó en un periodo de falta de acuerdos entre ambos poderes, lo que se tradujo en el estancamiento político y la postergación de aquellas reformas que ya desde una década atrás están pendientes. Se da un cambio de quien gobierna pero con instituciones heredadas demasiado enraizadas y que ahora a la nueva oposición le es muy difícil desprenderse de ellas. Lo anterior se puede explicar mucho mejor en palabras de Álvaro de la Riva: “la alternancia es, nada más y nada menos, el síntoma básico de la salud democrática de un sistema político, pero no conlleva ipso facto los cambios deseados por la nación. Por el contrario –dice–, a corto plazo la alternancia suele traer problemas añadidos a los ya existentes, en tanto en cuanto (sic) supone enfrentar a estos últimos con una maquinaria gubernamental nueva, que tiene que convivir con estructuras y grupos de poder del régimen anterior que, con frecuencia, ofrecen su mejor resistencia al cambio”.⁶

Por su parte y de manera concreta, Sartori⁷ sostiene que todas las democracias tienen que “gobernar legislando”, ya que legislar ha resultado muy complejo en el caso mexicano debido a la alternancia en el gobierno. Pero no sólo eso: se trata de prevenir que lo siga siendo para los gobiernos posteriores. De esta forma, bajo el actual sistema político, la gobernabilidad democrática se circunscribe a la capacidad de construir acuerdos. En ese sentido, resulta trascendental realizar los ajustes constitucionales necesarios que permitan un rediseño del sistema político mexicano que arroje los acuerdos necesarios y las reformas que el país requiere con urgencia.

Si bien, la configuración plural del poder legislativo dio visibilidad y validez a la multiplicidad de ideas, propuestas y demandas existentes en el país, y en esa medida fortaleció el rumbo democrático, esto también ha implicado tensiones y resistencias que dificultan la gobernabilidad de la nación, ya que los mecanismos implantados para garantizarla al partido mayoritario fueron abolidos para cancelar la sujeción del legislativo al ejecutivo; sin embargo, no fueron sustituidos por otros que aseguraran, democráticamente, una auténtica gobernabilidad.

Habiendo sustituido el presidencialismo autoritario por uno moderado, el modelo constitucional actual no

está diseñado para garantizar la gobernabilidad en un gobierno dividido, donde el partido que ostenta el ejecutivo no tiene mayoría legislativa en el congreso. Por ello es necesaria la creación de mecanismos que den un verdadero sistema de pesos y contrapesos con una relación armónica entre poderes.

Como fue esbozado anteriormente, el principal problema de los gobiernos divididos no se ubica exclusivamente en uno de los poderes del Estado: básicamente se encuentra compartido entre el ejecutivo y el legislativo. Y su solución, observando experiencias internacionales, no obedece a una única circunstancia.

Se requiere, por el contrario, encontrar el diseño constitucional que permita unir el acto de gobernar y legislar sin perder el balance, ya sea del lado del ejecutivo o del lado del legislativo. Esto es, de “inventar” mejores relaciones entre ambos poderes que eviten el estancamiento y la obstrucción.

Para ello será necesario no únicamente la idea de que el poder legislativo tenga mayor participación en la conducción del gobierno federal, al tiempo que el ejecutivo tenga mayores responsabilidades frente al congreso, por el contrario, se requiere igualmente una fórmula en la que el congreso sea más responsable políticamente y ofrezca garantías en la aprobación de reformas estructurales que el país requiere con urgencia.

Esto es que, por un lado, el ejecutivo y el legislativo interactúen de manera compartida en algunas acciones fundamentales de gobierno, de tal suerte que ciertas acciones sean compartidas y respaldadas por ambos poderes, lo que a su vez generaría mayor responsabilidad entre éstos. Por su parte, se debe procurar también que el congreso termine con el “filibusterismo”⁸ y el obstruccionismo puro y simple.

Es inevitable que en este contexto de gobiernos divididos en el que actualmente está inmerso nuestro país, se tengan que dar los mecanismos para llegar a mayorías fortaleciendo al ejecutivo pero sin debilitar al congreso.

Es por lo anterior que el formato del informe presidencial –como una de tantas reformas–, deberá darse en un sistema político en el cual el diálogo sano entre poderes mejore la gobernabilidad y la eficacia de las instituciones.

El informe presidencial tiene su origen en un Estado de régimen presidencial y no en los países de corte parlamentario, como afirman algunos autores, ya que en Estados Unidos de Norteamérica la Constitución de 1787 vigente,

⁶ Revista Economía Exterior, “México, verdadero cambio”, No. 19, Madrid, España, 2001/2002.

⁷ Sartori, Giovanni, Ingeniería constitucional comparada. Fondo de Cultura Económica, México, 2003.

⁸ Así se le llama en los países anglosajones a la práctica de tomar la palabra por largo tiempo, con el fin de retrasar o impedir la acción legislativa. Ver: Sartori Giovanni, Ingeniería constitucional comparada. Fondo de Cultura Económica, México DF. 2003.

en su artículo 2º, sección tercera, señala la obligación del Presidente de la República de informar periódicamente al Congreso sobre el estado que guarda la Unión. Más adelante, la Constitución de Cádiz de 1812, en el artículo 123, señaló que el rey presentaría un discurso en el que propondría a las Cortes (unicameral) lo que considerara conveniente, el cual sería contestado, en términos generales, por quien presidiese las mismas.⁹

Para el desarrollo de esta voz es necesario señalar algunas precisiones: la primera, que el informe presidencial debe considerarse como la comparecencia del Presidente de la República, la cual va dirigida tanto al Congreso como a la Nación; la segunda, que la comparecencia es simplemente el hecho de presentarse y exponer o de entregar por escrito el estado en que se encuentra la administración pública o la nación, aunque en algunos supuestos no implique necesariamente la existencia de interpelaciones y preguntas a cargo de los legisladores (diputados y senadores), es decir, un debate o intercambio de posiciones.¹⁰

En el México independiente, el primer antecedente de esta figura se encuentra en la Constitución de 1824, que aunque en sus artículos 67 y 68 señaló que el Congreso (bicameral) se reuniría y, a esta reunión, asistiría el Presidente de la Federación, quien “pronunciaría” un discurso que contestaría, en términos generales, el que presidiese el Congreso.¹¹

La Constitución de 1857, en su artículo 63, señaló que el Presidente de la Unión asistiría al Congreso (unicameral) y “pronunciaría” un discurso sobre el estado que guardase el país, mismo que sería contestado, en términos generales por el presidente del Congreso.

El informe presidencial, en el texto original de la Constitución mexicana de 1917 vigente y en el actual, se encuentra contemplado en el artículo 69 constitucional, señalando que el Presidente de la República “presentará” un informe escrito sobre el estado que guarda la administración pública del país.¹²

El informe presidencial tiene un inminente carácter informativo pero, por determinados elementos, confirmamos que éste es un acto de control del gobierno por parte de la institución representativa (Congreso), ya que posteriormente los legisladores “analizarán” el mismo por materias. Posteriormente podrán ponerse en marcha otros

actos de control, incluso, hasta concluir con la exigencia de responsabilidad política de un determinado miembro del gobierno.¹³

El carácter oral del informe presidencial y el debate que debe generar entre los grupos parlamentarios con motivo de él, en presencia del Presidente, ha motivado distintas iniciativas de reforma al artículo y, hasta este momento, no han prosperado. Sólo se han logrado algunas modificaciones en el “formato” o manera de realizar el informe. El Presidente entrega por escrito un informe y pronuncia un discurso, sin posibilidad de réplica de los grupos parlamentarios, mismo que contesta de manera genérica el presidente de la Cámara de Diputados. Es decir, no se trata de un auténtico debate entre los legisladores y el Presidente, los grupos parlamentarios participan antes del arribo del Presidente al recinto legislativo, pero no pueden debatir con él y en presencia de él, tampoco pueden interpelarlo o interrumpirlo con preguntas durante su intervención, lo que rompe con toda visión democrática de las instituciones.¹⁴

El artículo 69 ha recibido dos modificaciones. La primera, de 1923, consistió en asignar al presidente de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, en lugar de al Presidente de la República, la obligación de informar los motivos que originen la convocatoria de sesiones extraordinarias. Esta reforma se dio en relación al artículo 68 constitucional, en cuyo comentario se expuso que en 1923, se eliminó la facultad del Ejecutivo de convocar a sesiones extraordinarias, y quedó esa facultad como exclusiva de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión (artículos 67 y 68).¹⁵

La segunda reforma al artículo 69 es de 1986; tuvo como objeto señalar que el informe anual del Presidente de la República ante el Congreso se llevaría a cabo al inicio o apertura del primer periodo de sesiones ordinarias del Congreso. La reforma era necesaria, porque desde 1917 hasta 1986, el Congreso sólo tuvo un periodo de sesiones ordinarias. En 1986 se establecieron dos periodos ordinarios de sesiones.¹⁶

De acuerdo con el artículo 69 y en relación con las reformas de 1993 y 2004 al artículo 65, el Presidente de la República asiste ante el Congreso, reunido en sesión pública y conjunta, el día de la apertura de sesiones ordinarias del primer periodo; es decir, el 1º de septiembre de cada año.¹⁷

Durante muchos años y durante la época de la hegemonía del PRI, el informe era una ocasión solemne para

¹³ Idem.

¹⁴ Cárdenas, Jaime, Para entender la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos –Artículo 69 Informe Presidencial-, NOSTRA, México, 2007.

¹⁵ Idem.

¹⁶ Idem.

¹⁷ Idem.

⁹ Pedroza de la Llave, Susana Talía, Diccionario universal de términos parlamentarios –Informe presidencial-, Miguel Ángel Porrúa, México, 1998.

¹⁰ Idem.

¹¹ Idem.

¹² Idem.

que el titular del Ejecutivo manifestara todo su poder real y simbólico. La respuesta que al informe daba el presidente de la Cámara de Diputados, de acuerdo a lo que establece la Ley Orgánica del Congreso, era meramente testimonial y carecía de importancia.¹⁸

El objetivo democrático de un informe es generar un debate sobre los grandes problemas nacionales. Su propósito también debe ser elaborar los diagnósticos de los problemas y sus soluciones.¹⁹

Es necesaria una reforma al artículo 69 constitucional donde incida la democratización del informe presidencial con la realidad republicana que queremos. Es hora de debatir si queremos una discusión crítica y acordada entre poderes, o seguir bajo el esquema heredado del presidencialismo totalitario y no llegar a acuerdos. ¿Queremos realmente seguir en un esquema acartonado y pasado de todo diálogo posible?, o queremos un informe real del estado que guarda la administración pública y, a partir de éste, el desarrollo compartido de políticas públicas para el mejoramiento del país.

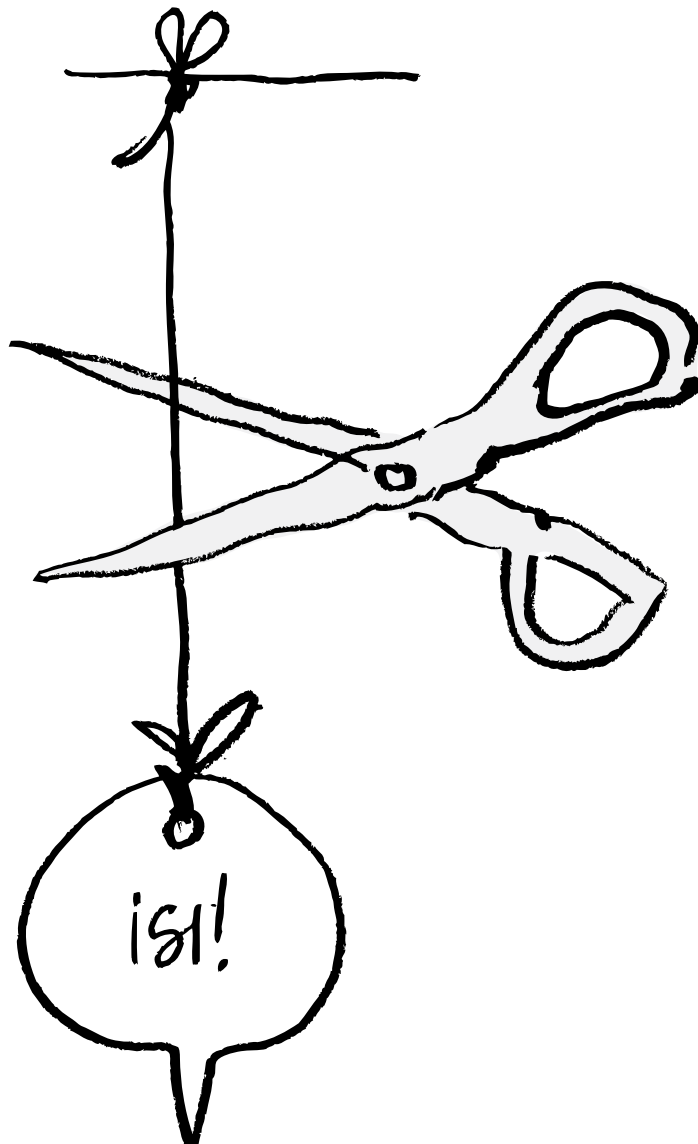
No se trata de cambiar de tajo la forma de gobierno presidencial a uno semipresidencial, de lo que se trata es de ajustar el sistema presidencial que tenemos para hacerlo mucho más eficaz, donde exista una verdadera relación de armonía entre los distintos poderes; por eso es que la propuesta de reforma constitucional, sobre la modificación al formato del informe presidencial, presentada por Acción Nacional –y que se encuentra detenida en la comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados– es una propuesta interesante por varios aspectos:

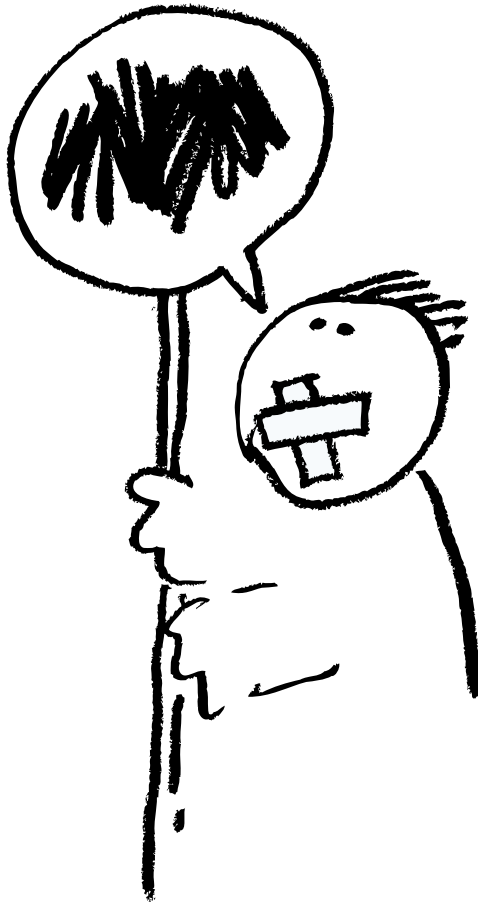
Primero: El informe ha de ser por escrito, pues así se cumple con lo establecido por la Constitución y evitan los actos que en el pasado se han realizado, consecuencia de toda falta de respeto al ejecutivo federal; pero más importante que eso, contribuye para lograr una verdadera institucionalidad, lo convierte en un acto republicano más que en el día en que el Presidente presenta su monólogo –como ocurrió durante setenta años, cuando el poder legislativo era un simple observador más de lo que pasaba en México–; es momento de establecer mecanismos en los que el legislativo sea un contrapeso del poder ejecutivo y donde éste rinda efectivamente cuentas de su actuación.

Segundo: Cambia la fecha para que el Presidente de la República presente el informe que guarda la administración pública del país al 1° de febrero de cada año, y que en el contexto de un verdadero acto de control del legislativo frente al ejecutivo, se dé un balance completo de todo el año fiscal.

¹⁸ Idem.

¹⁹ Idem.





Tercero: Que las cámaras del congreso analicen el informe presentado y lo dividan en materias: política interior, política económica, política social y política exterior.

Cuarto: Se pone un plazo de 20 días naturales para que las cámaras del congreso remitan al titular del ejecutivo federal los comentarios, recomendaciones y cuestionamientos que estime procedentes, derivados del análisis respectivo.

Quinto: El 1° de marzo, y después de haber recibido los comentarios, recomendaciones y cuestionamientos por parte de las cámaras del congreso, el Presidente de la República comparecerá en sesión solemne ante el pleno para dar respuesta a aquéllos y enviar un mensaje a la Nación; esto se traduce en un verdadero diálogo institucional, dándole la característica de solemne precisamente para evitar que sucedan acontecimientos que sólo denigran al legislativo ante la sociedad, un acto verdadero de control, institucional, republicano, no permite que suceda lo que aconteció en el último informe presidencial del sexenio pasado. La sociedad ya no quiere ver esos circos legislativos, quiere un verdadero diálogo institucional y armónico.

Sexto: Precisamente para evitar lo ya acontecido –que el presidente no pueda rendir su informe–, se establece que por causas ajenas al ejecutivo federal, éste mande por escrito las respuestas a los cuestionamientos formulados por el legislativo.

Séptimo: El informe no se agota con la comparecencia del Presidente de la República el 1° de marzo; por el contrario, si el congreso requiere más información sobre aspectos relacionados con el informe de la administración pública, tiene como plazo hasta el 15 de marzo para solicitar la comparecencia del secretario o funcionarios respectivos ante las comisiones de las cámaras.

Octavo: Al finalizar las comparecencias, las cámaras del congreso dentro de los cinco días siguientes, formularán por escrito las conclusiones de su análisis, que harán llegar al Presidente de la República para su conocimiento.

Como podemos ver, no se pretende regresar a los tiempos cuando el presidente era todopoderoso, al contrario, tenemos que otorgar a nuestro sistema político un verdadero sentido de trabajo político: no ha fallado la negociación política sino la voluntad de la oposición para sacar adelante ésta y otras reformas; las causas pueden ser muchas, pero lo que queda claro es que actualmente no se busca un verdadero sistema de pesos y contrapesos sino mantener o recuperar el capital político perdido por empeñarse en retrasar el fortalecimiento de la democracia en nuestro país.

¿La oposición quiere que transitemos hacia un sistema semipresidencial y no puede aprobar una reforma que dé como resultado un diálogo mucho más institucional y armónico entre los poderes? Hay a todas luces la incongruencia que hemos visto desde el sexenio pasado. Mucho se ha publicado y dicho en estas semanas: entre otras cosas, que el PRD quiere que el Presidente mande por escrito su informe para que no se caiga en lo de hace un año, o que el PRI le diga al titular del ejecutivo que el debate con el congreso se realice después del 1° de septiembre y que ese día solamente se cumpla con lo que marca la Constitución –entregarlo por escrito–. Al final de cuentas eso es lo que Acción Nacional propuso, con diferentes matices, en la iniciativa de reforma constitucional anteriormente citada. De hacerse una reforma tendrá que ser legal –por la falta de tiempo y esperemos que no de acuerdos– para que el Presidente pueda escuchar el posicionamiento de los grupos parlamentarios y debatir con ellos; eso es realmente un equilibrio entre poderes, no se trata de dar gritos, tomar la tribuna y no dejar dar el mensaje, se trata de un intercambio de ideas que den paso al mejoramiento de la situación nacional, pero si el acuerdo político no se consigue, el formato del informe presidencial no tendrá cambio alguno y sólo quedará la herencia de un sistema presidencial desbordado que actualmente ya no sirve para México. ■