

Miguel de la Madrid Hurtado,
El ejercicio de las facultades presidenciales,
México, Porrúa, 1998, 173 p.

Luis Medina

La obra que ahora ofrece Miguel de la Madrid al lector es un análisis del ejercicio de las facultades presidenciales durante su periodo de gobierno. Se trata de una obra que se sitúa en el cruce de los caminos de la ciencia política, el análisis jurídico y el testimonio personal. Ubica el ejercicio de las facultades presidenciales de su periodo presidencial en el contexto que caracterizó aquellos años, es decir, de las consecuencias económicas, políticas y sociales que provocó la aguda crisis inducida por el derrumbe de los precios del petróleo, similar en algunos aspectos a las que México padece ahora. El libro está organizado en diez capítulos y una breve pero sustanciosa conclusión, en los cuales expone y analiza las formas y medios de su ejercicio presidencial tomando como base las facultades que la Constitución prevé como exclusivas del titular del poder ejecutivo. Pero no se piense que la exposición se limita a la labor exegética de las disposiciones constitucionales propia de los juristas, sino que va más allá al presentar

las circunstancias de muchas de las decisiones que se vio obligado a tomar en el desahogo de ese ejercicio hasta llegar a las facultades metaconstitucionales que son propias del liderazgo social y moral que la cultura política mexicana asigna al presidente de la república.

Dos son las constantes que atraviesan toda la argumentación del autor en este libro, a saber: la defensa de una presidencia fuerte y la necesidad de un ejercicio presidencial responsable y, sobre todo, moral. La responsabilidad es bifronte, según se deriva de los argumentos del autor. Ante todo, destaca la necesidad de establecer mecánicas precisas y a veces complicadas para manejar un aparato estatal extenso y técnicamente especializado, pues el éxito de las políticas de gobierno depende de ello. Tal es el caso que, entre otros, desarrolla el autor en lo que se refiere a la presentación de iniciativas de ley al Congreso, en un esquema de división de poderes, y que detalla para echar abajo las ideas entonces en boga de que el

presidente hace lo que quiere en este terreno. En su gobierno, los pasos eran los siguientes: solicitud a los secretarios de Estado y al jefe del Departamento del Distrito Federal del anteproyecto de ley; análisis por la Dirección de Asuntos Jurídicos de la Presidencia de la República, que al ajustarlos en una primera instancia al marco legal vigente llevaba al establecimiento de grupos de trabajo interinstitucionales en el nivel del ejecutivo; solicitud de opiniones a los grupos de interés involucrados en la materia del anteproyecto, y a expertos independientes. El material así reunido daba lugar al análisis por parte del presidente de la república en un grupo integrado por los secretarios de Estado involucrados, el secretario de Gobernación, el director de Asuntos Jurídicos y los líderes de la mayoría de ambas cámaras, los cuales previamente habían realizado consultas a las comisiones legislativas competentes según la ley de que se tratara. Estos procedimientos confluían en la integración del Plan Legislativo Anual, que daba paso al envío de las iniciativas de ley ya depuradas al Congreso de la Unión y a una campaña de información a la opinión pública. Cuando se trataba de iniciativas de reformas constitucionales, el presidente no llevaba a cabo las negociaciones directamente con las legislaturas de los estados, sino que ejercía una facultad metaconstitucional, pues ello se hacía a través del partido mayoritario (PRI). En consecuencia, de su relación con el poder legislativo rechaza la idea de su absoluta supeditación al poder ejecutivo, pues en su

caso, si bien es cierto que contaba con la mayoría en ambas cámaras, el proceso legislativo se llevaba a cabo mediante un procedimiento técnico y políticamente complicado.

Más importante es su preocupación por defender la presidencia fuerte. Esto lo hace el autor desde tres puntos de vista. El primero es teórico, en la medida en que analiza la evolución de los estados modernos, tanto en la ampliación de sus fines como en la necesidad de mantener la estabilidad y la seguridad internas, que han llevado históricamente a una traslación de poderes y facultades del poder legislativo al ejecutivo en todas las democracias occidentales. El segundo punto de vista se ancla en las razones históricas mexicanas. En el siglo pasado, nos dice el autor, se produjeron innumerables pugnas entre el legislativo y el ejecutivo, normalmente con resultados funestos, que llevaron históricamente a la centralización del poder en favor de la presidencia durante el porfiriato, y a los argumentos, en el sentido de legalizar esa fortaleza, que inspiraron el diseño constitucional en 1917. El tercer punto de vista se refiere a las razones sociológicas que en la cultura mexicana comportan un gran respeto por la autoridad, que empieza en la familia y se extiende a lo social y a lo político. Dentro de esas tres ideas, De la Madrid introduce una razón más, la de la fatalidad geográfica de la vecindad de nuestro país con la nación más poderosa de la tierra.

En este contexto, la opinión pública y las fuerzas reales de poder han considerado que la Presidencia de la

República debe ser una institución con fuerza y autoridad para mantener la integridad de la nación, para defenderla frente al exterior, y con capacidad de liderazgo para conducir al país en cada etapa de acuerdo con las necesidades nacionales, así como para ejercer funciones de arbitraje político entre las diversas fuerzas y grupos de la compleja sociedad mexicana [p. 20].

El liderazgo presidencial así concebido —nos dice el autor— no puede ser caudillesco, sino estar fundado en “una actitud de servicio para conducir, organizar, ordenar, coordinar y dar tónica al manejo de gobierno, y así influir en la marcha de la sociedad” (p. 47). Los límites reales al poder que supone ese liderazgo, división de poderes aparte, se ubican en la sociedad misma, la realidad nacional, el entrelazo de los grupos de interés y en la opinión pública. Se trata de límites, aclara, de naturaleza política y moral, reflexión que lo lleva a otra cuando considera que la corrupción es “un fenómeno tan antiguo como la organización social”, frente al cual sólo cabe “un esfuerzo permanente y perseverante desde la misma jefatura del Estado”, y en el cual el factor principal “ha sido y será el ejemplo del gobernante” (p. 53). Ello no quiere decir, sin embargo, que el autor esté a favor de un predominio absoluto del ejecutivo sobre el legislativo y el judicial, pues siempre estimó sano instituir para esos dos poderes mayores atribuciones reales de operación y equilibrio de los poderes presidenciales, como lo hizo efectivamente mediante una serie de reformas, en

virtud de “los abusos que en el ejercicio del poder presidencial se han registrado” (p. 19).

Esas dos constantes, sin embargo, no agotan la temática del libro. En sus 173 páginas el autor se explaya sobre otras muchas rutinas y mecánicas importantes para el ejercicio presidencial, por ejemplo respecto a los nombramientos, las relaciones con las fuerzas armadas, la conducción de las relaciones exteriores y las relativas al complejo problema del manejo de la economía o la política social. En los breves “Comentarios finales”, De la Madrid sale al paso de dos tentaciones que permean el debate político actual. Para aquellos nostálgicos que conceptúan el ejercicio del poder presidencial como un circo de tres pistas, les dice: “No pretendí espectacularidad ni brillo personal en mi gobierno; preferí la eficacia” (p. 166). Pero más importante aún: “De no haber contado con la fortaleza institucional de la presidencia y del sistema político, difícilmente se habrían podido superar los graves problemas que se presentaron” (p. 166). En cambio, para aquellos insatisfechos con el sistema político actual y que proponen cambios radicales siguiendo las improvisadas recomendaciones de Giovanni Sartori, De la Madrid les advierte que sin lugar a dudas el sistema presidencial es el más adecuado para México: “No creo, señala, que contemos con las instituciones ni la cultura política adecuadas para cambiar nuestro sistema presidencial por uno semipresidencial y, mucho menos, por el sistema parlamentario” (p. 166).

Finalmente, en lo que se refiere

a la situación actual, el autor reconoce que se cuenta con un poder dividido —un ejecutivo federal sin mayoría absoluta en la cámara baja, situación que se reproduce en algunos estados de la federación, y una capital de la república gobernada por un partido distinto del PRI—, con lo cual han “aumentado los riesgos de ingobernabilidad y los peligros internos y externos de la nación” (p. 166). Puesto que éste es uno de los problemas políticos típicos del sistema presidencial, el cual, como ya se dijo, el autor considera el más conveniente para México, éste señala que

amerita una gran atención y una alta responsabilidad de todos los ciudadanos y, particularmente, de los partidos políticos, para conducir nuestro desarrollo político de manera más eficaz y evitar la involución [pp. 166-167].

En otras palabras, que las tareas que aguardan al país

requieren amplios consensos nacionales y el esfuerzo solidario, la disminución al mínimo posible de nuestros disensos y la ampliación en lo básico, de nuestras coincidencias. Requieren una cultura de responsabilidad de parte de todos [p. 167].

Sensato mensaje para estos tiempos de ruidosa, y a veces paralizante, pluralidad política, cuyos paladines frecuentemente olvidan que el asunto político no se limita a la participación sino que se resuelve en la gobernabilidad.

De la Madrid trata con conocimiento de causa el ejercicio de las facultades políticas más importantes en el país. Su obra debería ser leída por todos aquellos preocupados por nuestros asuntos públicos y la futura suerte del sistema político mexicano; es recomendable también para quienes llevan ya la banda presidencial en el portafolios, con vistas a las elecciones del año 2000.