

CAPÍTULO CUARTO EL SISTEMA PRESIDENCIAL MEXICANO Y LAS FUENTES DEL DERECHO

I. Esbozo histórico	99
II. Rasgos del sistema presidencial	105
III. Presidencialismo y fuentes del derecho	106
IV. Las claves internas del presidencialismo	108
V. Los factores externos	109
VI. Las perspectivas de cambio para el futuro: el presidencia- lismo mexicano del siglo XXI	111
1. La opción parlamentaria: la tesis de Juan Linz	114
2. El presidencialismo de “dos motores”: la propuesta de Giovanni Sartori	115

CAPÍTULO CUARTO EL SISTEMA PRESIDENCIAL MEXICANO Y LAS FUENTES DEL DERECHO

Otro de los temas que no deben descuidarse en el examen del sistema constitucional de las fuentes del derecho en México es el régimen presidencialista que se encuentra plasmado en la carta magna. El régimen presidencial se adopta por vez primera en la Constitución de 1824, que se inspira, a su vez, en dos fuentes principales: la Constitución norteamericana de 1787 —en éste como en tantos otros aspectos—³⁰¹ y la Constitución gaditana de 1812.³⁰²

De la regulación de 1824 se conservan actualmente muchos de los rasgos importantes del sistema presidencial mexicano, tales como el veto del presidente y la estructuración bicameral del Congreso.³⁰³

I. ESBOZO HISTÓRICO

Por lo que hace a los antecedentes históricos del presidencialismo mexicano debe decirse que, tanto a los “padres fundadores” de la Constitución norteamericana, a los Constituyentes mexicanos de 1916-1917 y

301 Fix-Zamudio señala que “tanto nuestro país como los restantes de Latinoamérica, tomaron como modelo el sistema político constitucional establecido por la Carta de Filadelfia promulgada en 1787, en la que por primera vez se introdujo la forma de gobierno conocida como sistema presidencial”. Fix-Zamudio, H., “El sistema presidencialista y la división de poderes”, *La Universidad y los problemas nacionales*, México, 1979, vol. IX, t. III, p. 88. En el mismo sentido, Valencia Carmona, Salvador, *El Poder Ejecutivo latinoamericano*, México, 1979, pp. 42-44.

302 Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, 9a. ed., México, 1989, p. 41. Algunos autores han tratado de encontrar semejanzas entre el presidencialismo contemporáneo y el dominio del tlatoani en el imperio azteca y del virrey en la época de la colonia; por ejemplo, Moreno, Daniel, *Derecho constitucional mexicano*, 12 ed., México, 1993, p. 417. Aguilar Camín y Meyer señalan que “[...] en los modos políticos de los virreyes, hay un tipo de gobernante similar al que conocemos después como presidente”. Aguilar Camín, Héctor, y Meyer, Lorenzo, *A la sombra de la Revolución mexicana*, México, 1989, p. 297; Valencia Carmona, *op. cit.*, nota 301, pp. 5 y ss.

303 Carpizo, J., *op. cit.*, nota 302, pp. 42-43; Carpizo, J., “El Poder Ejecutivo en el sistema de gobierno de la Constitución mexicana de 1824”, *El predominio del Poder Ejecutivo en Latinoamérica*, México, 1977, p. 153, y Carpizo, J., “Notas sobre el presidencialismo mexicano”, en Carpizo, J., *op. cit.*, nota 287, pp. 335-336.

a casi todos los que les precedieron en la labor de crear textos constitucionales para México, les quedó muy claro que debían configurar un Poder Ejecutivo fuerte en la Constitución. Hamilton escribió en *El Federalista* un párrafo que resume las ideas de los constituyentes norteamericanos:³⁰⁴

Al definir un buen gobierno, uno de los elementos salientes debe ser la energía por parte del Ejecutivo. Es esencial para proteger a la comunidad contra los ataques del exterior; es no menos esencial para la firme administración de las leyes; para la protección de la propiedad contra esas combinaciones irregulares y arbitrarias que a veces interrumpen el curso normal de la justicia; para la seguridad de la libertad en contra de las empresas y los ataques de la ambición, del espíritu faccioso y de la anarquía [...]. Un Ejecutivo débil significa una ejecución débil del gobierno. Una ejecución débil no es sino otra manera de designar una ejecución mala; y un gobierno que ejecuta mal, sea lo que fuere en teoría, en la práctica tiene que resultar un mal gobierno.

Conforme con la opinión de Hamilton, la Constitución de 1787 de Estados Unidos otorga un predominio del Poder Ejecutivo sobre los demás poderes, y crea una presidencia “fuerte”.

El presidencialismo fuerte de Estados Unidos quedó justificado por el temor de que, de no sujetar debidamente los poderes del Poder Legislativo, éste absorbería todo el poder. En palabras del propio Hamilton, “la experiencia de todos los Estados ha demostrado la tendencia de la legislatura a absorber todo el poder en su propio torbellino. Ésta, que es la verdadera fuente de peligro en las Constituciones americanas, ha sugerido la necesidad de dar a los otros órganos del Estado toda la autoridad para defenderse que sea compatible con los principios republicanos”.

Desde entonces, el régimen estadounidense se ha considerado como el prototipo de todos los demás regímenes presidenciales, dentro de los que constituye el ejemplo “más significativo e interesante”.³⁰⁵

En el Congreso Constituyente de Querétaro de 1916-1917, la discusión sobre el régimen presidencialista también se hizo presente. Cuando Venustiano Carranza presentó su proyecto de reformas a la Constitución de 1857, en el discurso inaugural ante el Congreso Constituyente, dibujó la opción entre parlamentarismo y presidencialismo. Carranza acabó incli-

304 Hamilton, A.; Madison, J., y Jay, J., *El Federalista*, trad. de Gustavo R. Velasco, México, 1987 (reimpr.), p. 297.

305 Cuocolo, Fausto, *Le forme di Stato e di governo*, Turín, 1989, p. 50.

CONSTITUCIÓN, REFORMA CONSTITUCIONAL Y FUENTES 101

nándose por este último régimen y por dotar, en consecuencia, al presidente de un gran cúmulo de facultades, mientras por otra parte se limitaba deliberadamente al Poder Legislativo con el fin de que no pudiera —dijo entonces Carranza— “estorbar o hacer embarazosa y difícil la marcha del Poder Ejecutivo”.³⁰⁶

Las ideas de Carranza sobre la necesidad de crear una presidencia fuerte seguramente estuvieron influidas por las celebres páginas de Emilio Rabasa, quien, en su libro *La Constitución y la dictadura*,³⁰⁷ sostuvo desde 1912 que la dictadura del general Porfirio Díaz se había producido, porque la Constitución de 1857 había dotado de poderes exorbitados al Poder Legislativo impidiendo que el Ejecutivo gobernara, de modo que la solución natural de este último había sido conducir al país al margen de los mandatos constitucionales en la búsqueda de lo que entonces podría haber parecido el interés general. En toda la obra de Rabasa se expresa una gran desconfianza hacia el Poder Legislativo y un exceso de fe, tal vez un tanto inocente, en la buena voluntad del Ejecutivo y, más claramente, en la buena voluntad de la dictadura. Sirva la siguiente cita para ilustrar la posición de Rabasa sobre el Poder Legislativo:

El Congreso Nacional, cada vez que ha podido, ha mostrado su tendencia agresiva e invasora contra el Ejecutivo. Está en la naturaleza de la institución. El Ejecutivo, previendo la amenaza, ha absorbido al Poder Legislador y ha creado la dictadura. Las deficiencias de la Constitución [se refiere Rabasa a la de 1857] colocan, pues, al país entre la dictadura presidencial y el despotismo anárquico del Congreso, y por eso las clases conscientes del pueblo, por algo como un instinto de conservación, han aceptado el Ejecutivo [...] y no han seguido al Congreso, que, por su incoherencia, no da más que libertades teóricas y pone en peligro los intereses materiales y la existencia de la nación.³⁰⁸

306 El discurso de Venustiano Carranza puede ser consultado en Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808-1989*, 15 ed., México, 1989, pp. 745-764; *vid.*, también, Rabasa, Emilio O., “El pensamiento constitucional de Venustiano Carranza (Análisis de su mensaje del 10. de diciembre de 1916 al presentar el proyecto de Constitución)”, *Anuario Mexicano de Historia del Derecho VII*, México, 1995, pp. 151-162, especialmente, pp. 159-162, y Rabasa, Emilio O., *El pensamiento político y social del Constituyente de 1916-1917*, México, 1996, pp. 92-95.

307 Rabasa, Emilio, *La Constitución y la dictadura. La organización política de México*, México, 1912. Hay una edición española, con prólogo de Rodolfo Reyes, sin fecha de edición, pero cuyo prólogo data de 1917. En México, hay varias reimpresiones; la séptima es de 1990 con prólogo de Andrés Serra Rojas, por la que se cita.

308 *Ibidem*, p. 184.

Rabasa sostenía lo siguiente para justificar la dictadura y las reelecciones de Díaz:

[...] la dictadura ha sido una consecuencia de la organización constitucional, y la perpetuidad de los presidentes una consecuencia natural y propia de la dictadura [...]. La acción constitucional, legalmente correcta del Congreso, puede convertir al Ejecutivo en un juguete de los antojos de éste, y destruirlo nulificándolo [...]. La dictadura se habría impuesto en el espíritu más moderado como una necesidad, o habría aparecido al fin como resultante de las fuerzas desencadenadas, después de todos los estragos propios del desorden y la anarquía.

La dictadura desde 1857 sirvió para satisfacer las necesidades del desenvolvimiento nacional, que la Constitución era incapaz de impulsar ni de proteger; y el pueblo, que con su instinto de las realidades sigue a quien le hace bien, desoyó la voz de los políticos mientras los dictadores lo servían, y en tanto la dictadura laboraba a diario el beneficio de la comunidad, la protegía [...].³⁰⁹

Un autor contemporáneo de Rabasa, Andrés Molina Enríquez, se expresaba en 1909 en términos parecidos a los que aquí:

[...] la forma de nuestro gobierno —decía Molina— tiene que ser todavía por muchos años, la dictatorial, tal cual la han establecido nuestros estadistas. Desde el momento en que nuestra población está compuesta [...] de unidades, tribus, pueblos y grupos, que [...] presentan todos los estados evolutivos que la humanidad ha presentado en su desarrollo en el curso de todas las edades en que ha vivido, es imposible que todos ellos sean regidos por una sola ley y que sean gobernados por un magistrado civil, simple dispensador de justicia.³¹⁰

Algunos diputados constituyentes se dieron cuenta de que, al dotar de múltiples poderes al presidente, se corría el riesgo de que éste se excediera en sus atribuciones y no hubiera otro poder que lo controlara. El diputado Pastrana Jaimes señaló irónicamente, desde la tribuna del Constituyente, que “en España, señores, a pesar de que hay un rey, yo creo sinceramente que aquel rey había de querer ser presidente de la República

309 *Ibidem*, pp. 111 y 243. Para Rabasa, la dictadura de Díaz fue la “más fácil, más benévola y más fecunda de que haya ejemplo en la historia del Continente Americano”. *Ibidem*, p. 108.

310 Molina Enríquez, Andrés, *Los grandes problemas nacionales* (1909), prólogo de Arnaldo Córdova, México, 1983, p. 434.

Mexicana, porque aquí tiene más poder el presidente que un rey, que un emperador”.³¹¹

Otro diputado, Manjárez, llamó la atención sobre el hecho de que la Revolución se había llevado a cabo contra el Poder Ejecutivo, no contra el Legislativo, por lo que resultaba inconsecuente limitar a este último en favor del primero:

[Estamos] poniendo —dijo entonces Manjárez— al Legislativo en condiciones de que no pueda ser ni con mucho un peligro; en cambio, el Ejecutivo tiene toda clase de facultades; tenemos esta Constitución llena de facultades para el Ejecutivo, y esto ¿qué quiere decir? Que vamos a hacer legalmente al Presidente de la República un dictador, y esto no debe ser.³¹²

Lo que finalmente quedó establecido en 1917 fueron grandes facultades al Ejecutivo, tal vez con la intención de que pudiera llevar a cabo ágilmente el programa social de la Revolución, que exigía un gran desempeño de medios y capacidades para ser realizados,³¹³ según lo había escrito unos años antes Molina Enríquez:

[...] hay que dar a nuestros sistemas de gobierno, la única forma en que ellos pueden llenar su función concediéndoles a las vez las facultades plenamente legales que de ellas se desprenden [se refiere a las Constituciones] y las facultades discrecionales complementarias que son y serán por mucho tiempo, absolutamente indispensables. Nuestros gobernantes, pues, hasta tanto no se constituya definitivamente nuestra patria, deberán tener facultades dictatoriales, con tanta mayor razón, cuanto que todos los trabajos de constituir a nuestra patria definitivamente, pueden producir trastornos interiores que será indispensable sofocar, y acaso también, peligros más o menos grandes para la seguridad común que habrá que conjurar o que afrontar.³¹⁴

Los anhelos de ver realizada la utopía revolucionaria y las ideas de Rabasa y Molina quizá hayan sido las mayores influencias que recibió el

311 *Diario de los debates del Congreso Constituyente 1916-1917*, México, 1922, t. II, p. 438. Más recientemente, Jorge Carpizo ha señalado que “en México, el presidente ocupa el lugar de un rey europeo del siglo XVIII”. Carpizo, J., *op. cit.*, nota 266, p. 294, corroborando la anticipada visión del diputado Pastrana.

312 *Diario de los debates del Congreso Constituyente 1916-1917*, *cit.*, nota 311, p. 437; otras citas de los mismos diputados constituyentes en Carpizo, J., *op. cit.*, nota 302, pp. 43-44.

313 En este sentido, Córdova, Arnaldo, “La legitimación del presidencialismo en la Revolución mexicana”, en Córdova, Arnaldo, *La Revolución y el Estado en México*, México, 1989, pp. 113-123.

314 *Idem.*

Constituyente, y que quedaron reflejadas en la carta magna con una intensidad tal que, más que de régimen presidencial, cabe hablar, justamente, de presidencialismo puro y duro.³¹⁵ “Ni los porfiristas —escribe Arnaldo Córdova—, con la inveterada adicción al poder autoritario y dictatorial, fueron jamás capaces de imaginar siquiera una legitimación tan completa y contundente del poder presidencial con la fuerza y la autoridad con que queda diseñado en la Constitución de 1917”.³¹⁶

Junto con el momento constituyente de 1916-1917, otra fecha significativa para el presidencialismo mexicano la representa el año 1935, cuando se produce la expulsión del país del ex presidente, Plutarco Elías Calles, por el entonces titular del Ejecutivo Cárdenas. Tal expulsión supuso el cambio de un presidencialismo personalista (al estilo caudillista) a un presidencialismo institucionalizado en el sentido de que los cambios en el poder ya no iban a depender, como hasta entonces, de una persona, sino de un entramado institucional complejo construido alrededor del presidente y del partido oficial. Además, con la acción de Cárdenas contra Calles se afianzó una de las reglas fundamentales del sistema: todo el poder para el presidente, pero sólo durante seis años, sin posibilidad de extender su mandato (así fuere extrajurídicamente) fuera de ese periodo.

Un tercer momento de cambio para el presidencialismo mexicano puede ubicarse en las elecciones presidenciales de 1988 cuando, por primera vez desde su nacimiento, el partido oficial se ve seriamente amenazado en las urnas por los partidos de la oposición y tiene que acelerar, aunque con pobres resultados, el proceso de apertura democrática.

En medio de las tres etapas que se han señalado —la del nacimiento en 1917, la de consolidación en 1935 y la de desmoronamiento en 1988—³¹⁷ ha habido otras que también han contribuido a delinear el sistema presidencial mexicano como, por ejemplo, los hechos sangrientos de 1968 o la importante reforma política de 1977 promovida por el entonces secretario de Gobernación, Jesús Reyes Heróles.

315 “El presidencialismo —sostiene Maurice Duverger— constituye una aplicación deformada del régimen presidencial clásico, por debilitamiento de los poderes del parlamento e hipertrofia de los poderes del presidente: de ahí su nombre. Funciona sobre todo en los países latinoamericanos que han transportado las instituciones constitucionales de Estados Unidos a una sociedad diferente”. Duverger, Maurice, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, 6a. ed., Barcelona, 1988, p. 150.

316 Córdova, Arnaldo, *op. cit.*, nota 313, p. 123.

317 Jaime Cárdenas señala como etapas del régimen político mexicano fundado en 1929 las siguientes: a) de formación (1929-1935); b) de fortalecimiento y madurez (1935-1968); c) de crisis y apertura política (1977-1988), y d) de fase terminal (1988-1995). Cárdenas, Jaime, *op. cit.*, nota 107, p. 1.

CONSTITUCIÓN, REFORMA CONSTITUCIONAL Y FUENTES 105

Más recientemente, la historia del presidencialismo debe ocuparse de los pasos que hacia la democratización del sistema han supuesto las reformas constitucionales en materia electoral y los cambios que para la original filosofía revolucionaria ha supuesto la reforma del artículo 82, fracción I, con el fin de permitir a los hijos de mexicanos por naturalización, o incluso de padre o madre extranjero, acceder a la presidencia de la República.

II. RASGOS DEL SISTEMA PRESIDENCIAL

Las características del régimen presidencial, en general, son las siguientes, de acuerdo a la enunciación, ya clásica, de Jorge Carpizo en su importante obra sobre el tema:³¹⁸

A. El poder ejecutivo es unitario. Está depositado en un presidente que es, al mismo tiempo, jefe de estado y jefe de gobierno.

B. El presidente es elegido por el pueblo y no por el poder legislativo, lo que le da independencia frente a éste.

C. El presidente nombra y remueve libremente a los secretarios de estado.

D. Ni el presidente ni los secretarios de estado son políticamente responsables ante el congreso.

E. Ni el presidente ni los secretarios de estado pueden ser miembros del congreso.

F. El presidente puede estar afiliado a un partido político diferente al de la mayoría del congreso.

G. El presidente no puede disolver el congreso, pero el congreso no puede darle un voto de censura.

Junto a estas características, establecidas por Jorge Carpizo, en abstracto, debe tenerse presente que el presidencialismo en los distintos países de América Latina tiene diferentes facetas y se expresa de forma di-

318 Carpizo, J., *op. cit.*, nota 302, p. 14. *Vid.*, también, Mainwaring, Scott, "Presidentialism in Latin America", *Latin American Research Review*, Albuquerque, 1990, pp. 158-159.

versa en cada país, tanto en el espacio como en el tiempo.³¹⁹ Aun así, tienen en común todos los países los tres siguientes elementos:³²⁰

A. La legitimidad autónoma del cargo presidencial, puesto que el presidente no depende de la confianza del Parlamento, sino que es elegido por voto popular.

B. Las amplias facultades del cargo, no meramente de carácter administrativo, sino también legislativas e inclusive jurisdiccionales. Y, finalmente,

C. La ausencia de controles suficientes.

Las dos últimas características que acaban de mencionarse tienen un impacto directo sobre los procedimientos de producción jurídica. Del traslado de facultades legislativas y, en general, de producción normativa al Poder Ejecutivo ya se ha dicho algo más arriba y se abunda también en seguida. Sobre la falta de controles, además de lo que ya se ha dicho, se trata en próximos capítulos. Lo único que importa destacar ahora es que la presencia estructural de estas características no pueden perderse de vista, si se quiere entender la forma en que se crea y reproduce tanto el orden jurídico mexicano como el de los otros países latinoamericanos que cuentan con la misma forma de gobierno. Sin entenderlas y tenerlas presentes, no podrá comprenderse cabalmente la forma en que opera el sistema jurídico de estos Estados.

III. PRESIDENCIALISMO Y FUENTES DEL DERECHO

Aunque el presidencialismo significa principalmente una forma de entender y dirigir políticamente un Estado, también se desarrolla en contenidos constitucionales concretos que, de forma más o menos directa, in-

319 “Existen tantos presidencialismos en la región como países en los cuales fue y es aplicado [...] aun dentro de un mismo país, un análisis diacrónico mostraría diferencias significativas entre las diversas formas y contenidos del ejercicio del cargo presidencial”. Serraferrero, Mario, “Presidencialismo y reforma política en América Latina”, *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, Madrid, núm. 8, enero-abril de 1991, pp. 202-203; en el mismo sentido, Valencia Carmona, *op. cit.*, nota 301, p. 78. En contra se manifiesta Diego Valadés, para quien “el fenómeno denominado presidencialismo, en América Latina ha tenido características muy semejantes a todo lo largo del Continente”. Valadés, D., “El presidencialismo latinoamericano en el siglo XIX”, *Revista Parlamentaria Iberoamericana*, Madrid, núm. 2, 1986, p. 50; según el mismo autor, los rasgos comunes que contribuyeron al desarrollo del poder presidencial en el siglo XIX en la región son: “1. tradición indígena; 2. afirmación del poder nacional; 3. tendencias federalista y centralista; 4. poder de la Iglesia; 5. sistema electorales; 6. organización social; 7. responsabilidad política del Ejecutivo; 8. presiones externas; 9. inestabilidad institucional, y 10. incultura política”. *Ibidem*, pp. 50-51 y *passim*.

320 Serraferrero, *op. cit.*, nota 319, p. 106.

ciden en el tema de las fuentes del derecho. Esto es así, ya que no es posible separar en un Estado de derecho una situación política determinada del correspondiente tratamiento dogmático. Como señala Lucas Verdú, “todo cambio político suscita una correspondiente dogmática que lo explica y lo interpreta en términos normativos-institucionales. La nueva situación política se refleja en esa dogmática, pero ésta, a su vez, intenta influir sobre aquélla”.³²¹

En particular, cuando se pretende perfilar el concepto de ley, ha de considerarse que en México, con un Poder Ejecutivo muy fuerte, como es bastante común en el resto de América Latina,³²² es el mismo presidente y la administración pública bajo su control los que se encuentran investidos de un gran cúmulo de facultades legislativas, tal como se mencionaba párrafos arriba, quitándole una parcela importante de la potestad normativa de rango legal al propio Poder Legislativo. Esta tendencia no es nueva en la historia constitucional mexicana, pero se ha visto potenciada durante el periodo posrevolucionario en que ha sido constante la tendencia a depositar en el Ejecutivo cada vez más facultades legislativas.³²³

En la misma etapa, se ha dado un desbordamiento de las potestades normativas infralegales de la administración, lo que ha llevado a decir con cierta preocupación que, “de seguir así, las circulares, acuerdos y demás instrumentos normativos de la administración pública serán la única norma positiva, y las leyes tenderán a desaparecer”.³²⁴

Estos fenómenos, en cierta forma disfuncionales dentro del sistema de las fuentes, parecen tener un doble origen, atribuible, respectivamente, tanto a factores propios del sistema político mexicano como a otros que son compartidos por muchas naciones y que tienen que ver con el papel del Estado en la segunda mitad de este siglo.

321 Lucas Verdú, Pablo, “El derecho constitucional como derecho administrativo”, *Revista de Derecho Público*, Madrid, núm. 13, 1982, pp. 9-10.

322 Carpizo, J., *op. cit.*, nota 302, pp. 16-18.

323 Cfr. Orozco Henríquez, J. de J., “El Poder Legislativo en el Constituyente de Querétaro y su evolución posterior”, *Estudios jurídicos en torno a la Constitución mexicana de 1917 en su septuagésimoquinto aniversario*, México, 1992, p. 238. Sobre el crecimiento de las otras facultades del Ejecutivo mexicano, *vid.* Carpizo, Jorge, “México, Poder Ejecutivo: 1950-1975”, en Carpizo, Jorge, *Estudios constitucionales*, *cit.*, nota 287, pp. 319-334.

324 González Oropeza, Manuel, “Las comisiones del Congreso de la Unión en México”, *El Poder Legislativo en la actualidad*, México, 1994, p. 91.

IV. LAS CLAVES INTERNAS DEL PRESIDENCIALISMO

Como elementos característicos del sistema mexicano, aparte de la mencionada influencia de Rabasa sobre el Constituyente, cabría hablar de la preponderancia del presidente como resultado de la institucionalización de las fuerzas vencedoras en el proceso revolucionario de principios de siglo, que llevó al grueso de la clase política nacional a gravitar en las órbitas de las dos instituciones básicas de ese sistema, según lo ha señalado Daniel Cosío Villegas: el partido oficial y la presidencia de la República.³²⁵

Cuando en 1929 se forma el Partido Nacional Revolucionario, antecedente del actual PRI, no se quería formar un partido que compitiera por ganar las elecciones, ni siquiera se quería crear un sistema electoral competitivo. En realidad, el objetivo era mucho más modesto, aunque también bastante menos democrático: “el PNR surgió para institucionalizar las luchas entre las facciones postrevolucionarias y cohesionarlas a través de distintos mecanismos pacíficos para el reparto del poder”.³²⁶

El mecanismo en un principio no funcionó, ya que uno de los jefes de la Revolución, Plutarco Elías Calles, pretendió seguir gobernando e influyendo en la política nacional aún después de haber terminado su mandato. De la inmensa vocación “continuista” —por decirlo de algún modo— de Calles surgió un conflicto con el presidente Lázaro Cárdenas, quien terminó por echar a Calles del país, y reorganizar el PNR para darle cobertura a una gran masa de campesinos y trabajadores que hasta entonces no habían sido plenamente integrados en el partido.³²⁷

A partir de entonces, el presidente ha figurado, a través del partido oficial y habiendo integrado en él a casi todos los actores sociales relevantes, como el elemento cohesionador del régimen y como el gran dis-

325 Cosío Villegas, Daniel. *El sistema político mexicano*, México, 1991 (reimpr.).

326 Cárdenas, Jaime F., *op. cit.*, nota 213, p. 63. En general, *vid.* Garrido, Luis Javier, *El partido de la revolución institucionalizada. La formación del nuevo Estado en México (1928-1945)*, 6a. ed., México, 1991. Sobre el esquema de dominación que impone el PNR —y que luego se aprovecha y continúa por el PRM y por el PRI— así como sobre sus consecuencias para las fuentes del derecho, Cossío, J. R., *op. cit.*, nota 206, pp. 175 y ss.

327 La tensión y el desenlace del conflicto entre Calles y Cárdenas han sido resumidos por Gutiérrez Rivas, Rodrigo, “El conflicto Calles-Cárdenas: un acercamiento al origen del presidencialismo mexicano”, *Ensayos sobre presidencialismo mexicano, cit.*, pp. 65-92; *cfr.*, también, Garrido, L. J., *op. cit.*, nota 326, pp. 183-187. Para el estudio de los movimientos de masas durante el periodo de Cárdenas, Córdova, Arnaldo, *op. cit.*, nota 200.

tribuidor de poder político dentro de México, desarrollando en consecuencia una superioridad real y funcional sobre el resto de poderes.

V. LOS FACTORES EXTERNOS

Entre los elementos exteriores que han dado preponderancia al presidente sobre los demás poderes, no hay más que constatar el imparable crecimiento que ha tenido el Poder Ejecutivo y la administración pública bajo sus órdenes en muchos países desde la Revolución francesa,³²⁸ y cuyo impacto sobre las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo explicaba ya Boris Mirkin-Guetzévich en las primeras décadas de este siglo con singular lucidez.³²⁹

El surgimiento y consolidación del Estado social, después de la segunda Guerra Mundial, en el que el Estado asume la responsabilidad de la distribución del producto social y en general de la dirección del proceso económico, ha demandado una gran atribución de funciones normativas y de todo tipo al Ejecutivo, en virtud de que el Estado no solamente debe ahora legislar, sino sobre todo actuar, de modo que el *locus* de la acción estatal se ha trasladado del Parlamento a las instancias gubernamentales, que ha hecho crecer notablemente el tamaño de la burocracia.³³⁰

Además, en la fase actual del capitalismo monopolístico, la función hegemónica se ha ejercido desde el Ejecutivo y la administración, que ha producido “el predominio de intereses sectoriales, la gestión de la Administración [...] según criterios de la empresa privada y crisis de otros

328 “[...] lo que la Administración experimenta desde 1789 y durante el pasado siglo es un doble fenómeno de racionalización de sus estructuras y de redistribución social de los centros de poder público [...]. El progreso de la economía capitalista exigía tanto una racionalización del aparato del Estado cuanto la ampliación de su base social; esto es, su transferencia a la clase detentadora del poder económico y de la capacidad intelectual”. Santamaría, *op. cit.*, nota 23, p. 138.

329 “La vida actual es tan completa que, de un lado, muchos problemas de la vida social deben recibir una reglamentación administrativa y no legislativa, y, por otra parte, es el Ejecutivo quien juega predominante papel en el procedimiento legislativo. Para preparar una ley es preciso tener muchos especialistas y contar con la competencia técnica de un gran número de sabios, de técnicos, de administradores, de funcionarios, etc. [...]. Se precisa constantemente la colaboración de técnicos de los que dispone con facilidad únicamente el gobierno”. Mirkin, Boris, *Modernas tendencias de derecho constitucional*, Madrid, 1934, p. 202.

330 García Pelayo, *op. cit.*, nota 1, p. 39; *cfr.*, también, Aragón Reyes, Manuel, “Los problemas del Estado social”, *Sistema*, Madrid, núms. 118-119, 1994, p. 31. Boris Mirkin señalaba que “esta intervención profunda de la vida social en los países democráticos fortalece al Ejecutivo; las cuestiones suelen ser importantes, suelen ser urgentes y no pueden resolverse corrientemente por el procedimiento legislativo. Luego el Ejecutivo es el centro de la actividad de la democracia contemporánea [...]”. Mirkin, B., *op. cit.*, nota 329, p. 205.

valores anejos a la noción de servicio público, bajo la apariencia de reformas modernizadoras”.³³¹

Al trasladar esta situación a México, donde el régimen se ha mostrado tan autoritario como populista,³³² se tiene un Ejecutivo dotado de amplias facultades de acción —por medios constitucionales y a través del ejercicio de facultades metaconstitucionales—³³³ y un Poder Legislativo no solamente restringido en los hechos, sino voluntariamente autolimitado y subordinado a las decisiones presidenciales en tanto que la carrera política de los parlamentarios depende de la disciplina que demuestren “a las determinaciones y directrices presidenciales”.³³⁴

En pocas palabras y tratando de sintetizar al máximo, puede decirse que existen dos modelos principales de supremacía del Poder Ejecutivo:

A. El modelo presidencial estadounidense, que además de Estados Unidos siguen muchos países de América Latina y que ha tenido visible impacto en México como ya se ha dicho, y

B. El modelo que puede llamarse europeo, que se produce a través del surgimiento del Estado social, pero que no tiene tanta influencia en América Latina como el anterior, debido a que es propio de naciones industrializadas que tienen capacidad de hacer operativo un sistema de prestaciones sociales del que, por lo general, se carece en países con economías poco consolidadas e inestables, como es el caso de México.

El resultado final de los dos modelos es, en este punto en concreto, bien parecido, en tanto en ambos se produce una preeminencia del Ejecutivo y de la administración sobre los demás poderes y sobre la totalidad del entorno social (un término que quizá los pueda agrupar a ambos es el de “Estado administrativo”). Pero, mientras en el primero se da una buena dosis de autoritarismo y caudillismo, en el segundo, se privilegia

331 Cabo, Carlos de, *op. cit.*, nota 186, p. 76. La apariencia de la modernización ha sido muy recurrente en el discurso político mexicano a partir de 1982, fecha desde la cual se ha tratado de explicar buena parte de las medidas gubernamentales bajo el insoslayable y urgente “proceso de modernización nacional” que, curiosamente, ha demandado siempre mayores sacrificios para la población de menos recursos.

332 En general, sobre la caracterización de los regímenes autoritarios, *cfr.* Linz, J. J., “Totalitarian and Authoritarian Regimes”, en Greenstein, F., y Polsby, N. (eds.), *Handbook of Political Science*, Massachusetts, 1975, vol. 3: *Macropolitical Theory*. En concreto sobre el régimen mexicano, *vid.* Cárdenas, Jaime F., *op. cit.*, nota 213, pp. 55-107.

333 *Cfr.* Carpizo, J., *op. cit.*, nota 302, pp. 190 y ss.

334 *Ibidem*, p. 25. En los últimos años, sin embargo, han comenzado a oírse cada vez con mayor insistencia, las voces que señalan la necesidad de permitir la reelección de los legisladores para emanciparlos un poco de la tutela permanente del presidente de la República.

el asambleísmo; en uno prevalecen restos del principio monárquico (que curiosamente nunca se ha vivido en la región) y en el otro, el principio democrático.

De ambos modelos, como se ha tratado de explicar, se nutre el sistema mexicano, que parece ir evolucionando desde el primero hacia el segundo (sobre todo a partir de las décadas de 1940 y de 1950), aunque los cambios en el nivel prestacional del Estado y el avance de la economía en general han tardado más de lo que algunos esperaban.

VI. LAS PERSPECTIVAS DE CAMBIO PARA EL FUTURO: EL PRESIDENCIALISMO MEXICANO DEL SIGLO XXI

De lo que brevemente se ha expuesto puede percibirse que los problemas del presidencialismo son muchos y muy variados, y las soluciones no están claras ni son fáciles de encontrar. Lo que sí parece cierto es que, como lo ha destacado Mario Serrafarro, “la transformación del presidencialismo en un sistema que implique el recorte del poder del cargo, y un mayor peso del Parlamento, es en sí mismo una necesidad para renovar las instituciones políticas de América Latina”.³³⁵ Sin respetar esa premisa, ninguna reforma del Estado que se emprenda podrá tener éxito, pues el excesivo peso real del Ejecutivo acaba por doblar cualquier intención de reequilibrio y control interinstitucionales.

En el caso de México —ha señalado Lorenzo Meyer—, para que su vida política “pueda correr por los cauces propios de las formas democráticas que caracterizan a los sistemas modernos a finales del siglo XX, es indispensable superar la larga etapa de la presidencia todopoderosa, raíz y razón del monopolio sobre el poder del partido de Estado desde 1929”.³³⁶ Sobre cómo lograr tal transformación es mucho lo que puede decirse. Meyer ha propuesto dos vías posibles:³³⁷

A. Una autolimitación de la presidencia que permita al PRI despojarse de su carácter de partido de Estado para competir en igualdad de condiciones con los demás partidos en un proceso democrático “donde las reglas formales y las reales del juego electoral coincidan”. Es decir, una transformación que sea impulsada desde dentro del propio régimen y que

335 Serrafarro, M. D., *op. cit.*, nota 319, p. 235.

336 Meyer, L., “Las presidencias fuertes. El caso de la mexicana”, *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, Madrid, núm. 13, septiembre-diciembre de 1992, p. 70.

337 *Idem.*

ponga a la presidencia —al menos temporalmente— fuera del juego de los partidos para que entre estos pueda haber una competencia real y el PRI no tenga el apoyo del presidente, con todo lo que ello significa.

Si tomamos como ejemplo el proceso de negociación y acuerdo con los distintos actores políticos y sociales que se produjo con motivo de la reforma política de 1977, esta vía parece poco probable. En esa ocasión, aunque había suficiente voluntad política dentro del régimen para llevar a cabo una liberalización política más amplia a través de una reforma al proceso electoral y al sistema de partidos, fueron los propios intereses creados y las organizaciones de masas que se agrupan en torno al PRI (significativamente, la principal central de trabajadores de México, la CTM) los que no la aceptaron, sencillamente porque “tal medida afectaba su propia posición privilegiada”.³³⁸ Esos mismos intereses propician que cualquier proyecto de reforma aperturista que provenga de dentro del régimen se vea influenciado y a veces incluso determinado en el sentido que a ellos más les convenga, que normalmente no está muy cerca del interés general.³³⁹

Sin embargo, a partir del proceso electoral federal de 1997, se aprecia un mayor distanciamiento entre el presidente y el PRI. Este distanciamiento se percibe, al menos, en un doble orden de cosas: en primer lugar, en el menor uso de fondos públicos para financiar al PRI y, en segundo término, en el respeto y reconocimiento del presidente a los triunfos electorales de los partidos de oposición.

B. La segunda vía consiste en presionar al régimen desde la sociedad civil, obligando a la presidencia a empezar un proceso serio de democratización nacional. Esta opción supone una cultura cívica y democrática que en México no abunda, y una sociedad civil articulada.³⁴⁰ Además,

338 Middlebrook, Kervin J., “La liberalización política en un régimen autoritario: el caso de México”, en O’Donnell, G.; Schmitter, P. C., y Whitehead, L. (comps.), *Transiciones desde un gobierno autoritario*, Buenos Aires, 1988, vol. 2, América Latina, p. 200; el mismo autor señala que “en la medida en que el proceso electoral se convirtiera en palestra principal de competición política y en la principal fuente de legitimidad del régimen, el papel político de la CTM se vería reducido”.

339 “[...] es probable que los elementos conservadores de la gobernante coalición revolucionaria se opongan a un avance en la liberalización del régimen [...]. La influencia que los intereses atrincherados están en condiciones de ejercer en las negociaciones internas del régimen le asegura a esos grupos un papel significativo en la conformación de los proyectos de liberalización patrocinados por el propio régimen”. *Ibidem*, p. 220.

340 En general, en América Latina, “no existe, o apenas se va esbozando, una sociedad civil como red de actores sociales, comunidades, organizaciones, instituciones, prácticas y procesos, productos y creaciones; como entramado de modos colectivos de existencia, de conciencia y acción, para la autoprotección, el autodesarrollo, la participación, el control sobre el Estado y los gobiernos. Los

conlleve el riesgo, como señala el propio Meyer, de desencadenar la violencia y acabar en una represión similar a la del año 1968, que culminó con la matanza de estudiantes en la plaza de Tlatelolco el 2 de octubre. En cualquier caso, ya sea para la construcción de una presidencia democrática o para llegar a una democracia que merezca ese nombre, es necesario superar el tema pendiente de la construcción de una sociedad civil articulada y actuante.³⁴¹

Otro camino de presión podría iniciarse a través de los partidos de oposición, pero necesitarían ampliar su espectro de apoyo popular y tener mayor presencia en las organizaciones de masas, porque de otro modo no contarían con suficiente fuerza para imponer las medidas liberadoras que pudieran llevar al país a una verdadera y profunda transición democrática. Con todo, Meyer se inclina, parece que con acierto, por esta vía más que por la que provenga del interior del propio poder.

Lo que es cierto es que el presidencialismo del siglo que viene será muy distinto al que se ha conocido desde 1929. Lo que fue pensado para una sociedad rural y poco instruida de las primeras décadas del siglo ya no sirve para una población que ronda los cien millones de habitantes, gran parte de los cuales viven en las ciudades y con niveles de educación muy superiores a los de antaño.³⁴² Lo más probable es que el régimen se abra poco a poco y tenga que negociar cada vez más a la par con el resto de actores sociales. Las rutas para tal apertura —que ya se ha iniciado sin duda— son inciertas y los resultados a corto plazo pueden llegar a

gérmenes o esbozos de una sociedad civil aparecen sólo en ciertos polos urbanos, en las esferas de la dominación estatal y oligárquica y de los intereses extranjeros interiorizados, y en sus representantes y periferias inmediatas”. Kaplan, Marcos, *op. cit.*, nota 136, p. 66.

341 “Las diversas unidades de identidad e interés social, al permanecer independientes del Estado [y tal vez incluso de los partidos], no sólo pueden limitar las acciones arbitrarias de los gobernantes, sino que también pueden contribuir a formar mejores ciudadanos que sean más conscientes de las preferencias de los demás, que estén más seguros de sus acciones y que tengan una mayor mentalidad cívica en su disposición a sacrificarse por el bien común [...]. La sociedad civil proporciona una capa intermedia de gobierno entre el individuo y el Estado, y es capaz de resolver conflictos y de controlar el comportamiento de los miembros sin la coerción pública [...]. Una sociedad civil viable puede mitigar los conflictos y mejorar la calidad de la ciudadanía, sin apoyarse exclusivamente en el privatismo del mercado”. Schmitter, Philippe C., y Lynn Karl, Terry, “Qué es... y qué no es la democracia”, en Diamond, Larry, y Plattner, Marc F., *El resurgimiento global de la democracia*, *cit.*, p. 41.

342 *Vid.* Carpizo, Jorge, “Algunas reflexiones sobre los cambios en el presidencialismo mexicano (1978-1990)”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, núm. 70, enero-abril de 1991, pp. 85-96.

ser peligrosos, pero son los riesgos naturales que conlleva un verdadero cambio de régimen.

Un reequilibrio entre los poderes públicos, mayor exigencia de las responsabilidades políticas, mejoramiento de las garantías de la Constitución y una profundización social de la democracia son algunos de los temas que pueden formar parte de la agenda de la apertura y modernización del presidencialismo mexicano.

1. *La opción parlamentaria: la tesis de Juan Linz*

En este contexto, no parece viable la propuesta que se ha hecho, y que vale la pena recordar ahora, en el sentido de sustituir el tipo presidencial de gobierno por uno parlamentario.³⁴³ Uno de sus más acreditados defensores es Juan Linz.

Aunque puede parecer obvia la superioridad teórica y práctica del sistema parlamentario sobre el presidencial,³⁴⁴ también es igual de notable que aquél sólo se ha instalado con éxito en Estados con una mayor cultura política y una mayor fortaleza institucional de la que, hoy por hoy, tiene México. A principios de siglo, Emilio Rabasa sostenía que “el sistema parlamentario o de gabinete no puede implantarse en este país, porque nos faltan para él elementos que nunca hemos tenido y otros que todavía no tenemos”.³⁴⁵

Por lo anterior, no parece haber lugar en el mediano y corto plazo para la propuesta que se ha llamado “sustitucionista”,³⁴⁶ sino que deben enfocarse los esfuerzos en tratar de reconvertir el sistema presidencialista en un sistema simplemente presidencial, fortaleciendo los controles de-

343 Por ejemplo, en los trabajos de Linz, J. J., “Democracia presidencialista o parlamentaria, ¿hay alguna diferencia?”, *Presidencialismo vs. parlamentarismo*, Buenos Aires, 1988, pp. 19 y ss.; Linz, J. J., “The Perils of Presidentialism”, *Journal of Democracy*, vol. 1, núm. 4, 1990, pp. 51 y ss. (reproducido en *Parliamentary versus Presidential Government*, edición de A. Lijphart, Oxford, 1992); Linz, J. J., “Las virtudes del parlamentarismo”, en Diamond, Larry, y Platner, Marc F. (comps.), *El resurgimiento global de la democracia*, cit., pp. 133-140 (en donde también se encuentra una traducción del trabajo inmediato anterior, pp. 103-119). Un buen resumen de las ventajas del sistema parlamentario en Cárdenas, *op. cit.*, nota 213, pp. 170 y ss. En este último libro puede verse también la adhesión que hace en el prólogo Alonso Lujambio a la propuesta parlamentarista para México, p. 12.

344 Ya Walter Bahegot señalaba que la eficacia de la Constitución de Inglaterra reside “en la estrecha unión, en la fusión casi completa del poder ejecutivo y poder legislativo”. Bahegot, W., *La Constitución inglesa*, Madrid, s. f., p. 12.

345 Rabasa, E., *op. cit.*, nota 307, p. 180.

346 Serrafarro, Mario D., “Instituciones políticas en América Latina: revisión de enfoques teórico-metodológicos”, *Sistema*, Madrid, núm. 122, 1994, pp. 83-99.

mocráticos y judiciales sobre el Ejecutivo, y descentralizando la vida política nacional, como se ha dicho en los párrafos anteriores.³⁴⁷ No puede olvidarse que, como señala Jorge R. Vanossi, “el presidencialismo ha devenido en cesarismo, la autoridad se ha transformado en autoritarismo, la centralización se transformó en una concentración total del poder”; pero, siguiendo al mismo autor, “eso es lo nocivo. Es lo que ha provocado la anomia, lo que ha llevado al decrecimiento, y ha producido la disfuncionalidad general del sistema. Eso es, por tanto, lo que hay que corregir. Ahora bien, hay que tener muchísimo cuidado en cuál es la forma sustitutiva por la que se lo quiere reemplazar”. Vanossi se inclina, finalmente, por un presidencialismo moderado.³⁴⁸

2. *El presidencialismo de “dos motores”: la propuesta de Giovanni Sartori*

Otra propuesta de cambio del sistema presidencial ha sido hecha recientemente por Giovanni Sartori. Se trata del “presidencialismo alternativo”.³⁴⁹

Sartori trata de combinar los beneficios del presidencialismo con los del parlamentarismo, pero sin caer en el modelo francés de semipresidencialismo. Para ello, el autor propone “un sistema parlamentario motivado o castigado, respectivamente, por el desplazamiento del presidente, o por el remplazo de éste”.³⁵⁰

La “presidencia fuerte intermitente” de Sartori consiste en que el presidente, en principio, cuenta con una legitimidad “reservada”, en el sentido de que, cuando inicia una legislatura, lo hace bajo el esquema típico del parlamentarismo, en el que el jefe de Estado guarda un papel cercano al simbólico, por lo menos en lo que respecta a la política interior. Sin embargo, si el gobierno parlamentario no puede agotar la legislatura y se enfrenta con la reprobación del Parlamento, entonces se activa lo que Sartori llama “el segundo motor”, es decir, comienza a funcionar para

347 *Vid.*, más adelante, el apartado referido a las posibilidades de desarrollo del federalismo y sus condicionantes.

348 Vanossi, J. R., “¿Debemos corregir nuestro sistema de gobierno?”, *Problemas actuales del derecho constitucional*, *cit.*, pp. 381 y ss. (las citas, en p. 385); en sentido similar, Carpizo, J., *op. cit.*, nota 342, p. 95.

349 Su propuesta se encuentra en Sartori, G., *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, México, 1994, p. 168 y ss.

350 *Ibidem*, p. 168.

el resto del periodo legislativo un sistema presidencial en el que el jefe de Estado es a la vez jefe de gobierno.³⁵¹

Sartori entiende que su propuesta puede ser especialmente útil para algunos países de América Latina y menciona específicamente el caso de México.³⁵² Ciertamente, se trata de una propuesta interesante, pero tal vez un poco exótica para los tiempos políticos mexicanos de final de siglo. Aunque el sistema político mexicano ya presenta una mayor atomización partidista y parlamentaria,³⁵³ el juego de la doble legitimidad entre el jefe de gobierno mientras dure el sistema parlamentario (con el presidente en la “reserva”) y el jefe de Estado, cuando se enciende el motor presidencial, tal vez sea difícil de entender para una clase política que sigue viendo al presidente como el gran decisor, el gran impulsor de la política del país.

A pesar de todo, como cualquier propuesta inteligente, creo que la posición de Sartori —la cual tiene muchos matices que no se han podido exponer en los párrafos anteriores— debe ser discutida y analizada con mayor cuidado, e incluso difundida lo más posible en México. Aunque no se llegue a un sistema presidencialista de “dos motores”, el simple hecho de poner de manifiesto las contradicciones estructurales que presenta el presidencialismo en un contexto de mayor competitividad electoral y de creciente apertura democrática puede hacer un muy buen servicio a la concepción que del poder público y de su ejercicio se tiene en México.

351 *Ibidem*, pp. 170-172.

352 *Ibidem*, p. 169.

353 De hecho, a partir de las elecciones intermedias de 1997, ningún partido político cuenta con mayoría absoluta en la Cámara de Diputados.