

NOTAS SOBRE EL SISTEMA PRESIDENCIAL MEXICANO

José GAMAS TORRUCO*

SUMARIO: I. *Bases constitucionales*. II. *Antecedentes*. III. *El Presidencialismo*. IV. *La “transición”*. V. *El poder presidencial actual*. VI. *¿Hacia un nuevo sistema?*

I. BASES CONSTITUCIONALES

De los tres sistemas de interrelación de órganos hasta hoy practicados, parlamentario, presidencial y convencional o de asamblea, el que sigue nuestra Constitución es el presidencial.

Del articulado constitucional relativo se desprende lo siguiente:

1. Existe separación entre el Legislativo y el Ejecutivo; el Ejecutivo es un sólo individuo: el presidente; él mismo es un poder (artículo 80), es a la vez “jefe de Estado” y “jefe de Gobierno”; el Legislativo es un cuerpo colegiado dividido en dos cámaras: el Congreso de la Unión.

Cada órgano tiene sus facultades propias y las ejercita por separado aun cuando se requiere la participación de ambos en algunas.

Ambos provienen de la elección popular, lo que da a cada uno su propia legitimidad sin que la de uno dependa de la del otro porque ambos son resultados de la voluntad ciudadana expresada por separado.

Hay incompatibilidad, según lo establece el artículo 62, entre los cargos legislativos y los que corresponden a la administración.

Cada órgano, Ejecutivo y Legislativo, tiene sus propias competencias claramente expresadas principalmente en los artículos 73, 74, 76 y 89.

* Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM; profesor de Derecho Constitucional en la Facultad de Derecho de la misma Universidad; ex embajador de México en Australia y Nueva Zelanda.

En el régimen parlamentario por contraste, el Ejecutivo es dual separando al jefe de Estado del de Gobierno que “surge” de la mayoría obtenida por el órgano legislativo en una sola elección. El Ejecutivo debe tener por fuerza la confianza legislativa, es decir, el acuerdo con la misma línea de política. No es así en el sistema presidencial y los electores son libres de escoger Ejecutivo y Legislativo separadamente, aún dentro de posiciones políticas encontradas. Así ha ocurrido desde las elecciones legislativas federales de 1997.

El presidente, a diferencia del jefe de Gobierno parlamentario, no puede ser removido de su cargo por el Congreso.

2. El presidente nombra y remueve libremente a sus colaboradores inmediatos, los secretarios de despacho (artículo 89 fracción II).

El presidente es el Poder Ejecutivo y lo debe con exclusividad al voto popular. Los secretarios de despacho son los auxiliares inmediatos del presidente y la más alta jerarquía de la administración. Pero es el presidente quien constitucionalmente tiene las facultades, no los secretarios.

En el régimen parlamentario la regla es la responsabilidad conjunta del “gabinete” que incluye al jefe de Gobierno y a los ministros. El jefe de Gobierno es un *primus inter pares*.

La exigencia del refrendo por parte de los secretarios de despacho a los actos del presidente (artículo 92), que exige la firma de aquéllos para la validez de los actos de éste, es una limitación que pierde fuerza frente a las facultades irrestrictas de remoción que tiene el presidente constitucionalmente reconocidas.

Más acusada que en el refrendo, la suspensión de garantías que prevé el artículo 29 es un caso en que la Constitución sujeta la validez de un acto del presidente a los secretarios de despacho. En este caso se requiere someterlo, por una parte, al conjunto de ellos y nada menos que es necesario su “acuerdo”. De nuevo todos esos funcionarios pueden ser removidos libremente por el Ejecutivo. Pero en una situación de extrema gravedad es difícil pensar que una oposición no tuviere consecuencias políticas y sociales. Por ello es que la Constitución exige tal acuerdo. Es evidente que el secretario adquiere en este caso un compromiso propio y que es el único caso en que la manifestación de su voluntad se expresa en forma colectiva.

Es el único caso en que la Constitución limita al presidente frente a sus secretarios, y que estos adquieren así una responsabilidad más allá de la meramente individual, frente a su jefe.

3. El Ejecutivo y sus secretarios no son responsables, como en un sistema parlamentario, ante el Congreso, en el sentido de que la política que sigan requiera el apoyo de la mayoría y que la desconfianza implique la renuncia del gobierno.

Pero sí hay establecidas obligaciones de información obligatoria. Ninguna de ellas tiene como consecuencia votos de censura que acarreen la responsabilidad política característica del sistema parlamentario. Los desacuerdos no se resuelven con la renuncia de los miembros del gobierno.

No existe la moción de censura ni cuestiones de confianza que obligarían a dimitir al presidente y a sus secretarios en casos de desacuerdo; ni debe aquél renunciar aun cuando se repruebe alguna iniciativa importante. Por su parte, el presidente no tiene facultad alguna para disolver el Congreso y convocar a elecciones fuera de los términos constitucionalmente previstos.

En el sistema parlamentario si el Parlamento retira su apoyo al gobierno éste forzosamente renuncia y el jefe de Estado tiene que integrar uno nuevo de acuerdo con la mayoría o bien convocar a nuevas elecciones.

El jefe de Gobierno, por su parte, puede pedir la disolución del Parlamento al jefe de Estado y la convocatoria a nuevas elecciones.

Las nuevas elecciones resolverían los desacuerdos dejando la decisión a la ciudadanía, pero estos mecanismos son ajenos al sistema presidencial.

Dicho sistema, independientemente de sus notas distintivas, como el parlamentario, exige una amplia colaboración entre ambos órganos para su eficaz funcionamiento.

II. ANTECEDENTES

La institución presidencial se inicia en México con la Constitución de 1824 junto al Estado federal y la forma republicana-democrática de gobierno. El principal equilibrio que reguló la Constitución fue entre la Federación y los estados, inclinándose la balanza hacia éstos. Son los estados los que determinan los sistemas electorales aplicables, las calificaciones de los electores y la administración del proceso; las facultades federales son relativamente reducidas.

Se establece el Legislativo bicameral: la Cámara de Diputados se compone de representantes elegidos en los estados; son las juntas electorales estatales las que califican las elecciones.

Las legislaturas locales conformadas por la Constitución de cada estado eligen la Cámara de Senadores (dos por estado), a los miembros de la Suprema Corte de Justicia y al presidente y vicepresidente de la República. Esta última elección es calificada por la Cámara de Diputados.

Si en el ámbito del federalismo la fortaleza está claramente en los estados, en el ámbito de los poderes federales se establecen los equilibrios característicos de la Constitución norteamericana: iniciativa y veto suspensivo del Ejecutivo, su disposición de las fuerzas armadas y la dirección de las relaciones diplomática; se divide el Congreso en dos Cámaras y se les dan facultades para aprobar determinados nombramientos, aprobar los tratados, autorizar la declaración de guerra y superar el veto suspensivo por mayoría calificada.

Pero las competencias del Congreso general, con respecto a las del Ejecutivo, fueron muy amplias: fijar los gastos generales, establecer contribuciones, arreglar su recaudación, determinar su inversión y pedir cuentas, reconocer la deuda nacional y contraer deudas sobre el crédito de la nación, dar instrucciones para celebrar concordatos y ejercer el patronato eclesiástico. El Ejecutivo realiza sus negociaciones con sujeción a tales decisiones, cuida de la recaudación y la inversión de los fondos públicos con arreglo a las leyes, debe someter al Congreso la mayor parte de los nombramientos que hace y requiere su aprobación previa para mandar personalmente al ejército y para expropiar.

Pero la más severa limitación fue la forma como se diseñó la institución de la Vicepresidencia que quedaba depositada en el segundo individuo que obtuviera la mayoría de votos en las elecciones respectivas. Tal sistema llevaba a la Vicepresidencia al principal rival del presidente; además, le daba *ex officio* la presidencia del Consejo de Gobierno (conjunto de diputados y senadores reunidos durante los recursos del Congreso), lo que le aseguraba su presencia permanente en la política activa.

El Ejecutivo, en la Constitución de 1824, fue una institución débil.

La República inicia su marcha institucional pero no libra la primera elección presidencial: el candidato perdedor alega fraude, promueve una revuelta popular en la capital y logra su reconocimiento. De ahí en adelante la lucha se desata entre liberales y conservadores y se resuelve siempre temporalmente y por la fuerza de las armas. Los cuartelazos se suceden.

De 1833 a 1857 el triunfo es conservador, salvo un breve interregno liberal en 1847, y se expresa en las Constituciones de 1836 y 1843.

La maraña normativa respecto a la integración de los poderes públicos que establecieron las Leyes Constitucionales de 1836 con propósitos de mantener el control en la oligarquía y establecer equilibrios entre todos los poderes, manifiestos en lo que al presidente de la República se refiere, con una profunda desconfianza en dotarlo de facultades. Su elección la hacen el Senado y la alta corte de justicia; cada poder presenta una terna que pasa a la Cámara de Diputados; ésta forma a su vez una terna propia que envía a las juntas departamentales que eligen a un individuo de los designados haciendo el cómputo el Congreso reunido.

Los equilibrios en cuanto a facultades del Congreso se asemejan a los establecidos en 1824 de modo que la balanza se inclina a éste. La nueva facultad de nombrar a los gobernadores de los departamentos la ejerce a propuesta de las juntas departamentales y con aprobación del Consejo de Gobierno.

Esta vez el verdadero problema fue la creación del Supremo Poder Conservador, un superórgano que habría de vigilar el comportamiento de los integrantes de los demás ajustándose a la ley suprema y que desquició todo el sistema.

Las Bases Orgánicas de 1843 crean una estructura constitucional alrededor del Ejecutivo. El refuerzo de la institución presidencial se explica por el dominio de la política nacional alcanzado entonces por Antonio López de Santa Anna. Se establece la elección indirecta, electores primarios y secundarios para formar colegios electorales departamentales que a su vez hacen la elección de diputados al Congreso y de vocales de cada asamblea departamental. Los nombramientos de los gobernadores los hace el Ejecutivo a propuesta de las asambleas departamentales: nombra al Consejo de Gobierno como cuerpo consultivo; puede hacer valer el veto en primera instancia e impedir la publicación hasta el periodo inmediato de sesiones; puede decretar que se convoque al Congreso a sesiones extraordinarias, designando los asuntos de que deba ocuparse; interviene en el proceso judicial pidiendo a los jueces y tribunales los informes justificados que considere pertinente y ordenando se dé prioridad a las causas que requiera el bien público; tiene facultades disciplinarias sobre los miembros de la administración pública y de imponer multas a los que desobedezcan sus órdenes.

El presidente es electo por las asambleas departamentales y la calificación de la elección hecha por la Cámara de Diputados. Las asambleas departamentales tienen facultades reducidas y están sujetas al veto de los

gobernadores. Si hay conflicto resuelve el presidente. Tiene éste, además, la facultad de iniciar leyes excepcionales para la organización política de los departamentos si así lo considera necesario.

El Acta de Reformas de 1847, resultado de un triunfo liberal en medio de la derrota militar ante el invasor norteamericano, restablece la Constitución de 1824 con los cambios que los constituyentes consideraron indispensables, se abolió así la Vicepresidencia.

Finaliza la guerra con Estados Unidos.

Santa Anna regresa en 1852 y establece un régimen dictatorial.

La Constitución de 1857 es resultado de una revolución en contra de la dictadura. Ligó la legitimidad de Congreso y del presidente a la elección popular. La elección de ambos es indirecta, en primer grado y en escrutinio secreto.

Hasta aquí, las bases del sistema presidencial están puestas.

Pero la Constitución de 1857 reforzó al Legislativo colocando en una casi subordinación al Ejecutivo.

El Congreso quedó constituido por una sola cámara concentradora de facultades legislativas, financieras y de aprobación de actos del Ejecutivo en número e importancia considerables.

Se prevén dos periodos ordinarios de sesiones, el primero de ellos prorrogable; durante el receso se forma un Consejo de Gobierno compuesto por un diputado por cada estado y territorio. La aplicación de las disposiciones mantenía de hecho permanentemente reunido al Congreso.

Pero, además, se privó al presidente del veto, limitándolo a simples observaciones.

El presidente Juárez manifestó con toda claridad su oposición a tal subordinación que dificultó considerablemente llevar adelante las tareas gubernativas. Ante los constantes levantamientos militares en los estados durante casi diez años de la restauración de la República, hubo necesidad de gobernar bajo el régimen de “suspensión de garantías”.

Las reformas del 13 de noviembre de 1874 promovidas por el presidente Lerdo de Tejada introdujeron el bicammarismo y restauraron el veto presidencial.

Pero la Revolución de Tuxtepec que se produjo casi simultáneamente instauró una dictadura de treinta años.

Díaz respetó formalmente la Constitución de 1857 pero ejerció un poder autocrático. Más tarde, en una de las expresiones más brillantes de la reflexión constitucional, *La Constitución y la dictadura*, Emilio Rabasa

se esforzaría en demostrar cómo la falta de medios jurídicos suficientes conduce a la dictadura.

Esta fue la experiencia que recogió el Constituyente de 1916-1917.

La reflexión a que todo lo anterior obliga es que el “presidencialismo” en México se gestó como fenómeno “metaconstitucional” en la turbulencia y el desorden de la vida política. Ninguna Constitución, salvo la de 1843, ha dotado de facultades excesivas al presidente de la República.

No fue la ausencia de un cuadro normativo adecuado lo que produjo la inestabilidad sino la circunstancia política, económica y social del México independiente en que la herencia autoritaria colonial, el desarrollo incipiente de clases medias, en medio de extremos de desigualdad económica, étnica y social hacían imposible el establecimiento de un Estado constitucional por el que algunos luchaban. Por eso, las limitaciones constitucionales a la Presidencia de la República fueron, junto con el federalismo y los derechos humanos, una constante aspiración negada por los hechos.

III. EL PRESIDENCIALISMO

Se ha denominado Presidencialismo al enorme poder que en México acumuló el presidente a partir de 1929 en que se fundó el Partido Nacional Revolucionario hasta 2000.

La Constitución de 1917 es resultado de dos revoluciones: la política de Madero en 1910, y la de mayor contenido político, jurídico y social de 1913. El Congreso Constituyente debatió la concentración de poder tanto en el Ejecutivo como en el Legislativo tratando de reforzar el primero que indudablemente tenía un rol disminuido en las Constituciones anteriores. Por ello, estableció los equilibrios característicos del sistema presidencial.

De nuevo la realidad rebasó al texto y la autoridad del presidente se generó como fenómeno “metaconstitucional” pero se fue reforzando, ahora sí, en el texto constitucional mismo.

El primer presidente, Venustiano Carranza, inspirador de la Constitución, cabeza del movimiento armado que le dio origen, es asesinado y el poder lo controla el grupo sonoreense, los caudillos Álvaro Obregón y Plutarco Elías Calles. Se busca la institucionalidad. Obregón logra la reforma constitucional, que el texto original vedaba, para desempeñar el cargo un segundo periodo. Un fanático católico se lo impide. El magni-

dio desata de nuevo la agitación de los jefes militares en todo el país. De nuevo los rifles y no los votos decidirían la dirección nacional.

El otro caudillo sonorenses, el expresidente Plutarco Elías Calles, convocó a los generales de mayor fuerza y prestigio nacional y logró el acuerdo de dar a la sucesión la solución prevista en la Constitución e instaurar un gobierno institucional. Se trataba de evitar un nuevo conflicto armado nacional.

Se procedió de inmediato a la constitución del Partido Nacional Revolucionario como compromiso de quienes ejercitaban el poder real de institucionalizar la vida política dando a todos ellos participación y cumplimiento de demandas en forma satisfactoria. Fue inicialmente un partido de “cuadros” y de “notables” cada uno con enorme poder real. No había más poder en México que la fuerza armada.

El partido dominó la vida política de México hasta las elecciones de 2000. Controlado al principio por Calles, que mantuvo el mando hasta 1938, reconoció después como único jefe al presidente de la República en turno. Sus denominaciones, correspondientes a diversas etapas de su desarrollo y propósitos fueron, sucesivamente, Partido Nacional Revolucionario, Partido de la Revolución Mexicana y Partido Revolucionario Institucional.

A partir de su fundación se estableció constitucionalmente el principio de la no reelección y el cambio de persona en la Presidencia de la República se llevó a cabo regularmente.

El presidente de la República centralizó el poder real a nivel federal, estatal y local y cada uno de sus titulares lo ejerció incuestionablemente durante los seis años de su mandato constitucional.

De partido de notables se pasó a un partido de masas apoyado en organizaciones obreras, campesinas y de clase media, todas ellas promovidas desde los centros de autoridad. La inclusión de estas organizaciones permitió la progresiva exclusión de los militares (las antiguas milicias revolucionarias) que cedieron paso a la profesionalización de las fuerzas armadas. El ejército se configuró como un leal y poderoso brazo del sistema. En México, el militarismo al estilo latinoamericano fue desconocido.

El Estado necesitaba instituciones; los gobiernos crearon un sistema financiero donde no existía infraestructura básica y llevaron a cabo un ambicioso programa de irrigación. Los requerimientos del desarrollo económico requirieron centralización

El partido controló las elecciones a nivel nacional, estatal y municipal. Los candidatos a gubernaturas, diputaciones y senadurías eran decididas por el presidente, aunque las prácticas electorales corruptas fueron frecuentes, muchas veces eran innecesarias dado que el sistema presidente-partido fue adquiriendo legitimidad. En el interior se generó una disciplina total y un acatamiento a las decisiones finales. El margen de negociación se daba antes. Tomada la decisión había que cumplirla. De 1934 a 1940 (los seis años del presidente Lázaro Cárdenas) se llevaron a cabo reformas que estaban contempladas en la Constitución: división de los latifundios y reparto agrario, organización y promoción de la lucha obrera, nacionalización del petróleo. Las medidas alarmaron a la burguesía que se organizó en el Partido Acción Nacional, verdadera oposición institucional dado que al decidir actuar dentro del marco de la ley, legitimó, por otra parte, al sistema al que nunca ahorró las críticas.

Sin embargo, Cárdenas entregó el poder (después de elecciones calificadas de fraudulentas) a un conservador, Manuel Ávila Camacho, general de la Revolución, que reconcilió a las diferentes tendencias sociales y logró, aprovechando las oportunidades que propició la guerra, el desarrollo económico, el arranque de una política de desarrollo.

Se estableció la regla de que cada presidente elige a su sucesor.

Una vez que el nuevamente electo toma posesión, el anterior se retira de la vida política.

Los mejores años del sistema fueron de 1940 a 1970, tres décadas de continuo crecimiento económico (casi el 6% anual).

El continuo crecimiento de la autoridad central invalidó la estructura federal y la independencia del Congreso; el presidente fue el Ejecutivo y la cabeza de una estructura administrativa en crecimiento. Pero su enorme fuerza la derivó de la estructura del partido.

El sistema se basó en una inusitada combinación de imposición autoritaria (moderada en el uso de la fuerza) con una búsqueda de legitimidad, lograda con el respeto al individuo y a la sociedad y una apertura a los diversos grupos sociales.

El equilibrio entre los sectores fue una preocupación constante y la mejora de los sectores populares hasta la década de los sesenta fue real.

En las organizaciones obreras y campesinas los líderes eran cooptados o de plano creados e impuestos. Su desempeño era premiado con diputaciones o senadurías pero su carrera política podía continuar.

Las negociaciones laborales procuraron siempre incrementar el salario real sin dañar las empresas.

Hubo control de la prensa y de los medios.

El partido se proclamó como “revolucionario” y elaboró una ideología de mejora social. Pero fue siempre pragmático y conformó sus principios a lo que las circunstancias requerían. Proclamó la justicia social pero fue discretamente anticomunista y aun cuando en el discurso político se condenaban los excesos del capitalismo, se favoreció siempre la empresa privada aunque se le equilibró con un fuerte sector de empresas paraestatales.

El partido fue uno de los instrumentos fundamentales del sistema para la articulación de la enorme cantidad de intereses que se dan en la República tratando con grupos formalmente organizados y también con los informales; los procesos de negociación fueron una tarea permanente y extendida a todo el territorio de la República. En gran medida la gestión de demandas fue patrocinada por la estructura jerárquica a nivel nacional; los gobernadores eran los líderes naturales del partido en sus respectivas entidades aunque la dirección central enviaba siempre un delegado para facilitar la comunicación con los órganos centrales y para servir de “contrapeso”. Las diferencias se arreglaban “en familia”.

Otro mecanismo que utilizó el sistema para articular intereses fue la administración pública. Si bien en sus comienzos fue sólo un botín de los vencedores, tempranamente se tecnificaron algunos sectores, básicamente el técnico hidráulico, comunicaciones y finanzas. La burocracia se fue transformando en uno de los pilares del sistema guardando una actitud discreta para finalmente dominar el aparato político. El “candidato” fue siempre un secretario de estado de la administración saliente y a partir del presidente Luis Echeverría (1970-1976) sin haber ocupado cargos políticos previos sino formados en una carrera dentro de la burocracia federal. Los siguientes cuatro presidentes de México pertenecían al sector financiero del gobierno; el político tradicional pasó a segundo plano y dio paso al tecnócrata. Esta “suplantación” originó la separación en 1988 de un grupo importante de políticos dentro del PRI y su posterior fundación del tercer partido, el Partido de la Revolución Democrática, que atrajo a todas las izquierdas.

El crecimiento de la población se dio al tiempo que se iba agotando el sistema económico cerrado, basado en un programa de sustitución de importaciones, con una industria sobreprotegida dirigida al mercado inter-

no, favorecida con precios bajos de energéticos y de productos agrícolas. Se produjeron crisis económicas recurrentes cuyo daño se resintió por una creciente y cada vez más educada clase media cuyas demandas no recibían la esperada satisfacción.

El remate de la pérdida de la legitimidad del viejo sistema, debilitado desde los acontecimientos trágicos de 1968, en que la brutalidad de la represión de las manifestaciones transformó al país, se dio durante los sexenios 1970-1976 y 1976-1982, a causa del manejo desastroso de la economía y sus consecuencias, incluso los severos ajustes que por necesidad tuvieron que hacerse en los sexenios siguientes. Surgieron clases medias provincianas primero a nivel de ciudades (San Luis Potosí, Chihuahua, Guanajuato) y luego de estados encabezadas por liderazgos locales que reclamaban mayor participación, la expresión libre del sufragio y el respeto a los resultados.

IV. LA “TRANSICIÓN”

1. *Las reformas*

Los estudiosos del tema identifican transiciones a la democracia originadas por revueltas populares; otras por pactos entre las “elites”, otras más por la desaparición del dictador.

En México, la transición se realizó por medio de reformas constitucionales.

Por recato político en 1963, ante triunfos electorales en todos los frentes, federal, estatal y municipal, una presencia nacional omnipotente cada vez menos creíble y un desánimo en las filas opositoras y en 1977, (base del sistema electoral actual, debida al secretario de Gobernación Jesús Reyes Heróles) con plena conciencia de la necesidad de abrir el sistema en vista de los cambios sociales ocurridos y del desgaste sufrido en su legitimidad, se inició la transición hacia una mayor participación política de los opositores mediante reformas constitucionales eslabonadas. Este proceso se fue acelerando paulatinamente.

Sucesivas reformas en 1977, 1983, 1990, 1993 y 1996 abrieron definitivamente el sistema a la oposición. En política económica se dio una apertura siguiendo el inevitable camino de la globalización. Se establecieron un nuevo sistema electoral combinando la mayoría con la representación

proporcional que propicio la apertura del Congreso a los partidos de oposición; mayores controles judiciales del Ejecutivo y el Legislativo; control de las elecciones por un órgano ciudadano; un sistema de justicia electoral; financiamiento público de los partidos políticos y regulación de sus prácticas; semiautonomía para el Distrito Federal con autoridades electas; procedimientos judiciales para resolver conflictos entre órganos federales, estatales y municipales.

El *quantum* de representantes de los partidos de oposición en el Congreso aumentó. En 1997 en las elecciones intermedias a la Cámara de Diputados el partido dominante perdió la mayoría. En 1989 fue electo el primer gobernador de la oposición.

Se logró el acceso de los partidos de oposición al Congreso y se avanzó en el proceso de organizar elecciones limpias. Aunque se criticó severamente al Presidencialismo, no se rechazó de momento la autoridad unipersonal, ya que los titulares del Ejecutivo aceptaron el dialogo sobre las reformas y las llevaron a cabo. Nada sobre el diseño de la nueva relación entre poderes. Se habló de reforma del Estado hasta mucho después.

Es importante señalar que las reformas de mayor fondo en la etapa final fueron promovidas por fuertes personalidades individuales: Cuauhtemoc Cárdenas Solórzano, Porfirio Muñoz Ledo y Diego Fernández de Cevallos. Fueron aceptadas y más tarde empujadas por los presidentes Carlos Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo Ponce de León. Ambos ejercieron el “presidencialismo autoritario” y con ello obtuvieron la dócil aceptación del PRI. Los acuerdos lograron así alcanzar jerarquía constitucional.

La reforma benefició más a los partidos políticos que a una sociedad civil presta a manifestaciones masivas de protesta y de apoyo, pero con deficiente capacidad organizativa y constructiva y en la cual comenzaron a hacerse aún más obvias las enormes desigualdades económico sociales y las divisiones ideológicas profundas cuyas raíces, de tiempo atrás, parecían olvidadas. Los partidos políticos aprovecharon en su beneficio electoral la creciente división sin preocuparse de elaborar verdaderos programas de gobierno.

Los partidos políticos fueron los grandes ganadores del cambio político. La Constitución les otorgó el subsidio público, el monopolio de las candidaturas y la exclusividad para promover acciones de inconstitucionalidad contra leyes electorales. La introducción de la representación proporcional entregó a las cúpulas dirigentes el poder de designar algunos legisladores siguiendo prácticas internas en lo general poco democrá-

ticas. Aunque es difícil ponerlos de acuerdo en las soluciones a largo plazo que la nación requiere, alcanzan unanimidad de voluntades en la defensa del esquema vigente que les es favorable. Proyectan una imagen pública deplorable y sólo el 20% del electorado aprueba su desempeño.

Simultáneamente se ha dado incontroladamente, el desperezamiento de los poderes fácticos: la Iglesia católica, los gobiernos e intereses locales, sindicatos, asociaciones empresariales, movimientos populistas, medios informativos, tanto escritos como electrónicos; también narcotráfico y criminalidad organizada. Cada poder atrincherado en su propio ámbito de intereses.

En 1997 el PRI perdió el control de la Cámara de Diputados y en el 2000 la Presidencia de la República. Fue electo un opositor como jefe de Gobierno del Distrito Federal; la votación contraria al PRI en la capital de la República fue abrumadora. Política y doctrinariamente, dentro y fuera de México, se anunció la “transición democrática” término ya acuñado entonces por la ciencia política y el derecho constitucional; sin embargo, los años siguientes dieron cuenta, con claridad, de la ausencia de una cultura democrática de la nación y de sus actores políticos: rechazo de resultados electorales, denuestos e insultos al contrincante *a granel*, falta de voluntad y disciplina de negociación y de búsqueda de acuerdos.

Esto podría explicarse por la novedad de las instituciones.

México no tiene tradición democrática. Antes de la elección de 2000 la democracia ha sido sólo practicada:

- Unos meses después de la entrada en vigor de la Constitución de 1824 y pareciera que predominara más el desconcierto que la voluntad de instaurar las instituciones.
- Nueve años después de la restauración de la República en 1867 por los presidentes Juárez y Lerdo, después de la guerra civil de Reforma y de la intervención francesa.
- Un año después de la caída de la dictadura de Porfirio Díaz y del triunfo de la Revolución con la presidencia democrática de Francisco I. Madero que terminó con su asesinato en 1913 a raíz de un golpe militar.

La “transición democrática” se logró constitucionalmente. Sigue la necesaria consolidación de normas y conductas conforme al nuevo cuadro normativo.

La consolidación consecuente parece seguirse enfrentado a claras conductas antidemocráticas. Es particularmente negativa la actitud asumida por el Partido de la Revolución Democrática a raíz de la elección de 2006, alegando un fraude que no pudo probarse y rechazando de lleno y con toda claridad no sólo el reconocimiento del gobierno (no el de sus propios legisladores resultante del mismo proceso) sino las instituciones mismas siguiendo un liderazgo exaltado, visceral y mesiánico.

El PRD se apoya en fuertes contingentes y movimientos de masas en el Distrito Federal mediante programas y medidas populistas que favorecen a la población de bajos ingresos y promesas que de cumplirse provocarían crisis económicas como las pasadas.

Mientras exista un fuerte movimiento antidemocrático la consolidación es imposible y se corre el riesgo de una reacción autoritaria.

El papel más activo de la sociedad civil en el proceso político será determinante para la consolidación de las nuevas reglas.

2. Poderes constitucionales y poderes reales

La doctrina del régimen presidencial entiende la división de poderes como una norma de equilibrio y colaboración. En México no se ha alcanzado ni uno ni otra en el nuevo esquema.

La división constitucional de poderes es hoy una realidad. Destaca la independencia del supremo órgano judicial federal tanto en la esfera de control de constitucionalidad como en la de jurisdicción federal ordinaria. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha decidido en controversias constitucionales a favor de la parte a la que estrictamente corresponde la razón jurídica. Esto ha afectado sobre todo al Ejecutivo en sonados casos en que sus iniciativas, convertidas en reglamento o ley, han sido declaradas inconstitucionales (reglamentación de la Ley de la Industria Eléctrica y de varios artículos de la Ley de Radio y Televisión).

Los desacuerdos entre Ejecutivo y Legislativo han llevado al Poder Judicial a intervenir en la resolución de asuntos que llevan en el fondo fuerte contenido político, situación que es del todo inconveniente y que fue ya advertida por el propio presidente de la Suprema Corte de Justicia en una clara advertencia que pasó desapercibida. Se asoma la larga sombra de la vieja idea de excluir al Poder Judicial Federal del contagio de la política cotidiana con el riesgo de limitar y dañar el control de constitu-

cionalidad. Mejor excluirse de ciertos conflictos que es obligación de los otros dos poderes resolver entre ellos.

Por lo que se refiere a las relaciones Ejecutivo-Legislativo, la debilidad del primero frente al segundo es evidente en tanto el presidente no cuenta con la mayoría absoluta en las cámaras, situación que, dado el tripartidismo dominante, es difícil de darse.

El sistema vigente en el que el 40% de la Cámara de Diputados se integra por representación proporcional dificulta llegar a acuerdos; lo peor es el límite máximo que la Constitución impone de 300 diputados por partido en una Cámara de 500. Es difícil lograr las reformas que el país requiere. Ningún partido político puede tener más de 300 diputados. Para reformar la Constitución se requieren dos terceras partes del Congreso. Ningún partido por sí mismo lo alcanza. Reformas energéticas, fiscales y laborales requieren un nuevo marco constitucional.

El sistema electoral vigente fue diseñado para restar poder político al entonces partido dominante. Ahora se ha convertido en un impedimento para que el presidente alcance la mayoría.

Sin mayoría no es posible gobernar.

La situación empeora cuando el presidente no tiene el pleno apoyo de su propio partido, como está sucediendo en el presente en que su partido, el Partido Acción Nacional, está dirigido por una fracción abiertamente crítica a la conducción política del Ejecutivo a la que pretende imponer una posición ideológica extrema.

Por otra parte, la actitud populista y antidemocrática del Partido de la Revolución Democrática, obliga a negociar con el otrora partido dominante que ha ganado preeminencia como “fiel de la balanza”. Por supuesto esto tiene un precio político que el PRI está cobrando.

No es de extrañar que predominen las soluciones a corto plazo inspiradas en intereses electorales inmediatos. Las soluciones de fondo son ponderadas ante el riesgo político de perder la elección siguiente.

Si se analiza la estructura de los poderes federales, la debilidad constitucional del presidente y la dificultad de que cuente con una mayoría en el Congreso, podríamos calificar nuestro régimen como “congresional” a partir de 2000. Pero detrás de tal fórmula, el nuevo esquema equivale a un dominio de los partidos políticos y al favorecimiento del oportunismo.

Los acuerdos responden a circunstancias y no a alianzas permanentes que puedan proporcionar estabilidad y certidumbre.

Esto tiene su origen en la falta de programas verdaderos de los tres partidos que fijen metas a largo, mediano y corto plazo y las propuestas para su alcance.

La caída estrepitosa del bloque socialista, y los desequilibrios económicos y sociales resultado del capitalismo mundial en su actual etapa han propiciado un desconcierto en el rumbo de izquierdas y derechas y la falta de un proyecto nacional.

La retórica revolucionaria del discurso político se agotó hace rato.

En este mapa críptico resulta difícil encontrar el “centro”.

El terreno es fértil para la fórmula hueca o la propuesta demagógica.

Los tres partidos principales, Partido Acción Nacional, Partido de la Revolución Democrática y Partido Revolucionario Institucional controlan el 90% del resultado electoral pero no ofrecen opciones reales.

Ante un sistema de tres partidos políticos y de dificultad para alcanzar acuerdos se ven deficiencias claras en el orden constitucional. Las más notables son la ausencia de un sistema de sustitución presidencial, que no lo sujete a un acuerdo (difícil de lograr) en el Congreso en caso de falta absoluta del titular y la falta de una segunda vuelta en la elección presidencial que legitime a un presidente que puede recibir sólo la tercera parte de los votos, son las más notables.

En gran medida, el acuerdo PAN-PRI logrado a partir de las elecciones presidenciales de 2006 ha logrado cohesión en el Congreso. Pero cabe subrayar que se trata de acuerdos circunstanciales y no de alianzas permanentes fincadas en bases y condiciones programáticas. De hecho, es en una reforma electoral que se logró el acuerdo de los tres partidos, a los que beneficia tal reforma por igual.

El otro poder constitucional fortalecido es el de los estados. Sus Constituciones les garantizan autonomía aunque sus facultades han sido paulatinamente mermadas desde 1917 por la Federación. Gozan por otra parte, de una creciente disponibilidad de recursos financieros que la Federación les ha venido proveyendo.

Hay una clara tendencia a decidir las elecciones en estados y municipios, en función de los problemas locales y de escoger a candidatos conocidos, con arraigo y considerados los más aptos.

Es un hecho, por otra parte, el refuerzo de grupos político-económicos, con lazos de intereses, parentescos o amistades (o enemistades) familiares que dominan la política local y que en algunos casos aceptan ya

la alternancia como cosa normal, sujeta al cumplimiento de ciertas “reglas del juego” no escritas de respeto a intereses consolidados.

Pocas elecciones estatales han sido cuestionadas.

Cada gobierno coparticipa con un Congreso en el que puede tener o no mayoría y que evidentemente le puede servir de apoyo o contrapeso según el caso.

Los gobernadores, independientemente de su filiación partidista, han constituido un organismo informal para hacer presión ante la Federación. Dada la prohibición a los estados por la Constitución de que se celebren convenios entre ellos, su colaboración se ha dado por la vía informal. Por ello han optado por una Conferencia Nacional de Gobernadores, los 31 gobernadores más el jefe de Gobierno del Distrito Federal, que se reúnen periódicamente y que en el sexenio 2000-2006 funcionó avalada por el reconocimiento formal del presidente en turno. La Conago ha sido eficiente en presentar una visión unificada de la realidad local y en obtener mayores recursos federales para las entidades federativas.

México cambió a los actores de la clase política. Entraron a ella los que se sentían excluidos. Otros —muchos— que ya estaban permanecieron. La oligarquía política dominante está renovada y su poder en la vida nacional considerable.

Los poderes constitucionales reales conviven con poderes fácticos.

La permanencia del régimen presidente-partido fue posible por la absorción de las estructuras sociales informales: organizó obreros y campesinos, absorbió asociaciones profesionales, controló sindicatos. Estableció un *modus vivendi* con empresarios e Iglesia católica, siempre suavizados por la abstención en aplicar artículos constitucionales limitantes. Mantuvo el control de prensa escrita y la colaboración de los medios electrónicos. Hoy estas estructuras han quedado libres.

A fines de 2007 el nuevo régimen Congreso-partidos ha dado muestras de su fuerza, limitando el poder fáctico más relevante y acaparando el poder electoral.

Los medios electrónicos se transformaron de obedientes servidores del antiguo régimen en un espacio de crítica en la última década del siglo pasado. Jugaron así un papel más que relevante en la liquidación del dominio del sistema presidente-partido. Por ello obtuvieron privilegios importantes del primer gobierno del “nuevo régimen” que fueron después anulados por resoluciones de la Suprema Corte de Justicia que declaró inconstitucionales los ordenamientos que los contenían.

Las negociaciones internas entre los tres partidos lograron un acuerdo. La reforma constitucional, aprobada ya por las cámaras federales, prohíbe a los partidos políticos la compra de espacios en radio y televisión evitando la transferencia de recursos (públicos) sobre todo a las televisoras así como la compra de tiempo por parte de terceros durante la contienda electoral y el uso del tiempo “oficial” que tradicionalmente la ley obliga proporcionar.

El principal poder fáctico queda así debilitado aunque resentido como lo indican las reacciones de la Cámara Nacional de la Industrial de Radio y Televisión.

Un segundo gran golpe del nuevo sistema que se perfila es la “reforma electoral” cuyo objeto principal fue privar al Instituto Federal Electoral de su carácter autónomo y ciudadano, sujetándolo al control de los partidos. Las protestas de la sociedad civil —que en este caso es la afectada— fueron inútiles (desplegados de prensa y artículos periodísticos que logran poco acceso al gran público que carece de la disciplina de la lectura). La ciudadanía conciente entiende que los órganos constitucionales autónomos son la protección de la sociedad contra el nuevo sistema.

No hubo el cuidado de dialogar con los diversos grupos sociales. Normalmente sectores diversos de la sociedad mexicana no se sienten representados por los partidos; hay una crisis de representatividad y un desprestigio de la clase política; sólo el 20% de la ciudadanía confía en los partidos como instituciones, según lo revelan las diversas encuestas.

El sindicalismo continúa controlado por sus líderes. Hay sindicatos que se acercan al gobierno en busca de “oficialización” a la vieja usanza y otros que mantienen su independencia. Sus intentos de unidad y de un movimiento general han fracasado.

La Iglesia católica reclama mayor participación política; sin embargo, esperaba una reacción favorable que no se dio. Ante la aprobación de la legislación que legaliza el aborto en el Distrito Federal, la ciudadanía en su mayoría no salió a la calle en protesta como la jerarquía eclesiástica invitaba y esperaba. Por lo menos en la capital, en el norte y en el sur del país el ciudadano parece considerar al Estado laico como una parte fundamental del *modus vivendi* sociopolítico. Se siente cómodo así, conservando sus creencias y la independencia de sus decisiones personales y familiares.

3. *Sociedad civil*

Para propósitos de distinguir la sociedad civil del Estado y del poder económico, se entiende aquella como un conjunto de grupos y movimientos, diversificados en sus metas particulares, comprendiendo los diversos sectores y actividades, coherentes en sus posiciones básicas y propósitos finales capaces de tomar iniciativas, con autonomía del Estado, pero con respeto a las instituciones vigentes.

No hay en México una sociedad civil consolidada y claros signos de inmadurez en grandes sectores de la existente.

No hay en México una plena conciencia del Estado de derecho. El sistema judicial local es deficiente y ley se acomoda en beneficio de quien puede manipularla. Hay la percepción general de que la ley favorece a las clases dominantes. La corrupción está arraigada en todos los estratos de la sociedad.

Hay una clara estratificación social. La Revolución de 1910 permitió un nuevo equilibrio de clases sociales. El mestizaje se aceleró y se dieron avances sustanciales en educación, salud y vivienda. México tiene 100 millones de habitantes, 40% viven bajo la línea de la pobreza. El reparto del ingreso sitúa al país dentro de los más inequitativos: el 20 % de la población registrado como de mayores ingresos controla el 55% del ingreso nacional en tanto que el 20% menos favorecido recibe sólo el 4.1%. La población indígena sigue marginada y parece de nuevo olvidada.

La adopción de la economía abierta ha acrecentado las diferencias. La población de bajo ingreso puede ser tierra fértil al populismo y la demagogia.

Los estratos sociales de bajos ingresos están sumamente resentidos, sobre todo en las ciudades. Para estos grupos las instituciones y los cambios tienen un sentido diverso al de las clases medias y de altos ingresos.

Se expresan a través de manifestaciones e interrupción de la vida cotidiana de la ciudadanía. Estas manifestaciones en buena parte organizadas o solapadas por el PRD han resultado la más fuerte y efectiva manifestación de la sociedad civil y la más efectiva para lograr la atención de las autoridades.

Se está aún lejos de la fundación de grupos de distintos fines con autonomía del Estado y con suficiente iniciativa e influencia. La educación cívica es aún incipiente. La educación general, a todos los niveles, se encuentra en los más bajos niveles mundiales.

Por otra parte hay actitudes colectivas de intolerancia. Con motivo de la legalización del aborto en el Distrito Federal se desataron descalificaciones y argumentos dignos del siglo XIX, por parte de defensores y detractores.

Intelectuales, académicos, empresarios, Iglesia católica, expresan sus ideas básicamente en la prensa escrita. Su influencia social es hasta ahora reducida por el bajo hábito de la lectura del mexicano. Reclaman un papel relevante para la ciudadanía que consideran vulnerada en sus derechos participativos.

Con influencia limitada pero creciente dentro y fuera de México, grupos intelectuales no comprometidos con partido político alguno han tomado banderas en defensa del cumplimiento de la Constitución y las leyes desde las primeras elecciones controvertidas a nivel estatal; su actitud crítica se mantiene, pero no alcanzan aún permeabilidad en todos los sectores de toda la República.

V. EL PODER PRESIDENCIAL ACTUAL

1. *Valoración*

La forma más segura de medir el poder real del presidente de los Estados Unidos Mexicanos es analizar la Constitución vigente y concluir si hay en su favor exceso de facultades; seguidamente ponderar su situación metaconstitucional en el contexto político social general.

De ahí se puede concluir si aún hay residuos del presidencialismo pasado y por tanto si es necesario despojarlo de facultades o crear mayores contrapesos que los que actualmente establece la Constitución.

2. *Los “equilibrios”*

La Constitución de 1917 ha querido establecer un equilibrio entre los dos órganos y ha procurado lograrlo a través de su participación conjunta en la realización de determinados actos, sin que por ello se impida el ejercicio de aquéllos que son competencia exclusiva de cada órgano.

A. Intervención del presidente en el proceso legislativo

El presidente tiene la iniciativa, junto con los diputados y senadores y las legislaturas estatales, de las leyes que elabora el Congreso (artículo 71, fracción I).

Tiene la facultad de desechar en todo o en parte los proyectos que se elaboren por las Cámaras y devolverlo con sus observaciones. Esta facultad se conoce como “veto” y es superable: si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos pasará de nuevo al Ejecutivo que deberá promulgarlo-publicarlo (artículo 72, fracciones A, B y C).

Tiene, por último, las facultades de promulgar, publicar, ejecutar y reglamentar las leyes (artículo 89, fracción I). Estas facultades no se ejercitan dentro del proceso legislativo y son ya parte del ámbito propio del Poder Ejecutivo. Son facultades y obligaciones que presuponen la existencia de la ley.

Superado el veto o no ejercido éste conforme a la Constitución el acto legislativo alcanza plena validez y la promulgación-publicación son obligaciones del Ejecutivo y no un requisito más de validez que exija el proceso legislativo.

B. Facultades extraordinarias para legislar

Esta situación se presenta constitucionalmente en tres casos:

- a) Suspensión de garantías: una vez suspendidas las garantías, en los casos de emergencia que contempla el artículo 29, el Congreso “concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación”. Es obvio que esto ocurra sólo cuando se sufre una invasión, se altera la paz pública o se presenta un caso de grave peligro o conflicto. De todas formas, en estos casos el Ejecutivo adquiere el máximo poder que dentro de nuestro sistema pueda alcanzar un órgano.
- b) Otro caso es el que plantea el artículo 131 y se refiere a la autorización que el Congreso puede dar al Ejecutivo para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación expedidas por el propio Congreso, y para crear otras, así como para restringir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de pro-

ductos. Esta facultad se concede para tener agilidad suficiente a fin de resolver problemas de aranceles e introducción de productos —a veces a valor inferior a su costo— lesivos a la economía nacional.

- c) Por último, el Consejo de Salubridad General que depende del presidente de la República tiene facultad para expedir disposiciones obligatorias de carácter general (artículo 73, fracción XVI) en forma ordinaria y en caso de epidemias cuando estos ocurran. Esta disposición se funda en la acción inmediata y definida que exigen los problemas de salud, sobre todo en el caso de epidemias. Se trata de agilizar la aplicación de medidas en beneficio de la población.

Estos casos se dan en forma excepcional, pero cada uno de ellos da al Ejecutivo una dimensión mayor frente al Congreso en las circunstancias apuntadas donde se privilegia la decisión unitaria y oportuna.

C. Obligaciones de información

La Constitución establece en algunos casos el deber del Ejecutivo de informar a las Cámaras.

En ellos la Constitución guarda especial cuidado:

- a) El artículo 69, obliga al presidente a presentar por escrito un informe en la apertura de sesiones ordinarias del primer periodo del Congreso, en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país.
- b) Establece el artículo 93 en su primer párrafo la obligación de los secretarios del despacho y los jefes de los departamentos administrativos, luego que esté abierto el periodo de sesiones ordinarias, de dar cuenta al Congreso del estado que guarda sus respectivos ramos.
- c) Establece el propio artículo en su segundo párrafo que:

Cualquiera de las Cámaras podrá citar a los secretarios de Estado, al procurador general de la República, a los jefes de los departamentos administrativos, así como a los directores y administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria, para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades.

- d) Establece el artículo 93 en su último párrafo que las Cámaras, a pedido de una cuarta parte de sus miembros, tratándose de los diputados y de la mitad si se trata de los senadores, tienen la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de dichos organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. Los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo Federal.
- e) El artículo 74 en su fracción IV obliga al secretario de despacho correspondiente (Hacienda) a comparecer anualmente ante la Cámara de Diputados para dar cuenta de la iniciativa de la Ley de Ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos que haga llegar el Ejecutivo.

Ninguna de éstas obligaciones, según tiene como consecuencia “votos de censura” o “renuncia obligada” del gobierno.

Sin embargo, el ejercicio de las facultades por el Congreso y el cumplimiento de las obligaciones por el Ejecutivo, dado el desarrollo de los medios masivos de comunicación y la difusión que alcanzan, permiten la difusión del debate político y una necesaria información a la ciudadanía. Las posibilidades que el Congreso tiene de revisar y criticar incluso públicamente la política del Ejecutivo encuentran en estas normas un medio idóneo. Quienes lograron terminar con la práctica del “informe presidencial” en presencia del Congreso por considerarlo obsoleto no tomaron en cuenta esta ventaja. El primer informe del presidente Felipe Calderón Hinojosa no es conocido por el público que antes lo veía por televisión. Hasta fines de septiembre de 2007 que esto se escribe nadie se ha preocupado de comentarlo y parece que el documento entregado al Congreso es desconocido.

D. Actos financieros

La Constitución prevé la intervención de las cámaras federales en la aprobación del Presupuesto de Egresos (artículo 74, fracción IV), de la Ley de Ingresos (artículo 73, fracción VII), para fijar las bases y aprobar los empréstitos que contrate el Ejecutivo y reconocer y mandar pagar la deuda nacional (artículo 73, fracción VIII), en la revisión de la cuenta anual (artículo 74, fracción IV), y en la autorización de ampliaciones presupuestales (artículo 126).

El control del presupuesto no radica simplemente en hacer un balance gasto-ingreso. Al aprobar el monto asignado a las diversas partidas, el Legislativo, específicamente la Cámara de Diputados, analiza y aprueba la política económica del gobierno.

E. Control congresional de otros actos del Ejecutivo

Otras facultades del Ejecutivo quedan también sujetas a control:

a) El Ejecutivo es el conductor de las relaciones internacionales (artículo 89, fracción X); sin embargo, no puede declarar la guerra sin previa ley del Congreso de la Unión (artículo 89, fracción VIII, y 73, fracción XII); por otra parte, no son válidos los tratados que firme sin aprobación del Senado (artículo 89, fracción X, y 76, fracción I); también requiere aprobación del Senado para permitir la salida de tropas fuera de los límites del país, el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otra potencia, por más de un mes, en aguas mexicanas (artículo 76, fracción III).

Por otra parte, el Senado tiene la facultad de analizar la política exterior del Ejecutivo (fracción I del artículo 76). Las repercusiones del ejercicio de esta facultad de análisis son importantes para la opinión pública aunque no pueda cuestionarse la dirección de la política exterior si se ajusta a la Constitución.

b) Requiere la aprobación del Senado para disponer de la Guardia Nacional fuera de sus respectivos estados (artículo 89, fracción VII, y 76, fracción IV).

c) Requiere también la aprobación del Senado a determinados nombramientos que con esta condición tiene facultad de hacer: procurador general de la República, ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea nacionales y personas que conduzcan el banco central (artículos 102, "A"; 89 fracciones III, IV, IX; 76, fracción II, y 28 párrafo séptimo).

d) En determinados casos sólo propone y el Senado nombra a los ministros de la Suprema Corte de Justicia, gobernador provisional en el caso de que hayan desaparecido los poderes constitucionales de un Estado, designación de los magistrados de los tribunales de jus-

ticia agraria y designación de sustitutos en caso de remoción del jefe de Gobierno del Distrito Federal (artículos 76, fracciones V, VIII, IX; 89, fracción XVIII; 27, fracción XIX; 96, primer párrafo, y 122, base segunda I y F).

F. Facultades políticas del Senado

Como cámara federal el Senado tiene algunas importantes facultades que son meramente políticas y que afirman su posición ante el presidente de la República:

- a) Declarar cuando hayan desaparecido los poderes de un Estado, que es llegado el caso de nombrarle gobernador provisional (artículo 76, fracción V).
- b) Nombrar al gobernador provisional en el caso anterior, a propuesta en terna del presidente de la República si la Constitución estatal no prevé el caso (artículo 76, fracción V).
- c) Resolver las cuestiones políticas que surgen entre los poderes de un Estado cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al Senado, o cuando con motivo de dichas cuestiones se haya interrumpido el orden constitucional mediante un conflicto de armas (artículo 76, fracción VI).
- d) Remover al jefe de Gobierno del Distrito Federal por causas graves que afecten las relaciones con los poderes de la Unión o el orden público en el Distrito Federal.

G. Facultades jurisdiccionales de las Cámaras

Las cámaras pueden declarar si ha o no lugar a proceder penalmente cuando se impute un delito a un servidor público o para juzgar políticamente a los mismos en los casos que la propia Constitución prevé (artículo 74, fracción V, y 76, fracción VII). Esto poco afecta al presidente que “durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común” (artículo 108, párrafo segundo). Pero sí se establece constitucionalmente responsabilidad penal, política y administrativa a los secretarios de despacho y a toda persona

que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal.

H. *Control de Constitucionalidad*

Los actos del Ejecutivo, como los del Legislativo, están sujetos a la revisión del Poder Judicial Federal y hay acciones establecidas en favor de los afectados que proceden si se impugna su inconstitucionalidad. Si se trata de poderes, acciones de inconstitucionalidad y si se agrega violación de derechos individuales el juicio de amparo (artículos 103, 105 y 107).

3. *Facultades excluidas*

El presidente ha sido expresamente privado de facultades que ejercía por virtud de reformas constitucionales:

- a) Reformas electorales: se excluyó la participación del Ejecutivo en la organización de las elecciones y se creó un organismo ciudadano autónomo, el Instituto Federal Electoral, compuesto por consejeros ciudadanos.

Por otra parte, se estableció un sistema de justicia electoral que resuelve ahora las controversias que antes quedaban bajo el arbitraje presidencial.

- b) Nueva estructura de la Cámara de Diputados y del Senado, mediante la introducción del componente de representación proporcional; disminución, mediante topes del número de diputados que pueden pertenecer a un sólo partido y como consecuencia imposibilidad de pasar una reforma constitucional por los diputados que pertenezcan a un solo grupo parlamentario.
- c) Reformas estructurales al Congreso: establecimiento de dos periodos de sesiones (mayor presencia al Legislativo). Extensión de las facultades de llamar secretarios de Estado, a explicar una ley o a ilustrar a los legisladores cuando se estudie un negocio concerniente a sus ramos, a los jefes de departamento administrativo y a los directores y administradores de organismos descentralizados y empresas de participación estatal así como obligación informativa es-

- pecífica del secretario de Hacienda respecto a las responsabilidades financieras, crediticias y fiscales que corresponden al Ejecutivo.
- d) Refuerzo del Senado, añadiéndole la aprobación de nombramientos (procurador federal, personas que conduzcan el Banco de México) y con la designación de algunos a propuesta del Ejecutivo (ministros de la Suprema Corte, magistrados de los tribunales de justicia, agraria, sustituto del jefe de Gobierno del Distrito Federal, en caso de remoción que corresponde al Senado.
 - e) Semiautonomía del Gobierno del Distrito Federal y la elección popular directa del mismo.
 - f) El presidente deja de ser la suprema autoridad agraria del país al darse por terminado el reporte agrario y crearse los tribunales agrarios. Se debilitó así la relación directa que mantenía con el sector campesino.
 - g) El estatuto de autonomía reconocido a las Iglesias restó facultades de intervención que la Constitución permitía al Ejecutivo en este importantísimo ramo y afianzó la posición social y política del sistema religioso.
 - h) La creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y su posterior autonomía establecen límites efectivos a la actividad de la administración.
 - i) La ratificación por el Senado del nombramiento del procurador general de justicia, limita la hasta hace poco reconocida facultad indiscutible y de “ultra-confianza” en la persona que ocupa dicha función de que gozaba el presidente.
 - j) El establecimiento del estatuto de autonomía del Banco de México limita la acción del Ejecutivo en la política monetaria.
 - k) Las controversias constitucionales para las que tienen acción otros órganos, sujetan ahora decisiones del Ejecutivo al Poder Judicial que antes estaban aseguradas sólo si se vulneraban los derechos humanos.
 - l) Las facultades constitucionales referentes a la administración pública se han reducido en la medida que el gobierno ha reducido el sector paraestatal vendiendo a los particulares empresas en cuyo capital participaba.
 - m) Las facultades en materia económica se han reducido en la medida que el gobierno federal permite un funcionamiento más libre de los

mercados y reduce la intervención a la que tiene derecho según la propia Constitución.

- n) El régimen de partidos, con el fortalecimiento de los de oposición, ha menoscabado la fuente informal más importante del Ejecutivo, el liderazgo de un partido predominante a través del cual se centralizaba en su indiscutible liderazgo la vida política activa; sin embargo, no hay seguridades de que este fenómeno no se repita con matices particulares en otros partidos o formaciones.

4. *Ámbito propio*

Vistas las facultades que el presidente sólo puede ejercer con la intervención del Legislativo, queda el cuadro del ámbito propio del presidente:

- a) Iniciativa y veto legislativo (artículos 71 y 72).
- b) Promulgación y ejecución de las leyes (artículo 89, fracción I).
- c) Facultad reglamentaria (artículo 89, fracción I).
- d) Nombramiento libre de secretarios del despacho (artículo 89, fracción II), a uno de los consejeros de la Judicatura Federal (artículo 100) y a los demás funcionarios cuyo nombramiento no esté predeterminedo de otro modo en la Constitución o en las leyes (artículo 89, fracción II); también al servidor público que tenga a su cargo el mando de la fuerza pública en el Distrito Federal (artículo 115, fracción VII, y 122 E), de hecho requiere su coordinación con el jefe de Gobierno para este último nombramiento.
- e) Disponer de la fuerza armada para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación (artículo 89, fracción VI) así como para movilizar tropas nacionales fuera del territorio nacional y autorizar el paso de tropas extranjeras (artículo 76, fracción III).
- f) Dirigir la política exterior (artículo 89, fracción X).
- g) Jefaturar la administración pública (artículo 90).
- h) Expulsión de extranjeros indeseables (artículo 33).

Conforme a leyes del Congreso puede contratar empréstitos, impartir educación pública y conceder indultos por delitos de competencia de los tribunales federales (artículos 73, fracción VII; 3o. y 89 fracción XIV).

5. *Los poderes metaconstitucionales*

Al perder el Partido Revolucionario Institucional la omnipresencia y el dominio político cesó la principal fuente del Presidencialismo que permitía al Ejecutivo controlar la integración y funcionamiento del Congreso de la Unión en sus dos cámaras y de los poderes estatales y órganos municipales.

Según se asentó antes, los partidos políticos y los estados de la Federación son fuente de poder y los poderes fácticos, otrora sometidos y controlados, actúan hoy con iniciativa propia.

Por último, la sociedad civil se opone a la vuelta al pasado autoritario y encuentra una libertad de expresión ilimitada.

VI. ¿HACIA UN NUEVO SISTEMA?

El recuento anterior lleva a la conclusión de que las facultades presidenciales están acotadas y equilibradas por el Congreso de la Unión, ahora poder real que funciona como contrapeso. Los organismos autónomos —IFE, Banco de México, Comisión de Derechos Humanos— que tienen su propio ámbito de competencia y por el Poder Judicial Federal que ha afirmado su intervención como contralor de la constitucionalidad.

Las facultades que ejerce el presidente sin la intervención de otros órganos son las que normalmente se reconocen a un jefe de Gobierno

Ha también perdido las facultades metaconstitucionales que le daba el sistema presidente-partido, el control de los medios de difusión y de grupos de presión.

En el ámbito constitucional, el presidente actúa ahora frente a un Congreso donde le es difícil alcanzar la mayoría y en el que están representando a la ciudadanía tres partidos con fuerza equivalente y que controlan el 90% del electorado.

El Presidencialismo dejó de existir.

El problema no es evitarlo. Está ya liquidado constitucional y metaconstitucionalmente, y frente a un Congreso donde su partido tiene minoría, el presidente aparece débil.

El problema es de gobernabilidad y no de desmantelamiento de funciones.

Es preciso reflexionar sobre el sistema presidencial, inventado en los Estados Unidos de América. Su teoría y práctica son punto de referencia obligada para su comprensión.

La Constitución de 1787 estableció un equilibrio Legislativo-Ejecutivo mediante el expediente de asignarles facultades para compartir algunas funciones (iniciativa y veto presidencial, aprobación congresional de tratados, declaración de la guerra, aprobación de nombramientos, etcétera). Pero en un Estado de derecho, el órgano legislativo tiene primacía—según reconoció James Madison en el periódico 51 de *El Federalista*— y por ello la preocupación de crear un Ejecutivo equilibrador. Fue ésta la dirección que siguieron los constituyentes de Filadelfia. La fortaleza del Congreso, confirmada por la práctica constitucional en la mayor parte del siglo XIX; los historiadores y constitucionalistas norteamericanos calificaron dicha etapa como “gobierno congresional”. Washington, Jefferson, Jackson y Lincoln son la excepción en un régimen de dominio legislativo antes y después de la guerra civil.

Durante el siglo XX la Presidencia se fortaleció con Woodrow Wilson (autor del calificativo “gobierno congresional” con el que intituló su tratado) y sobre todo a partir de 1933 con Franklin D. Roosevelt. Crisis económica y guerra pusieron de manifiesto la necesidad de liderazgo; sin embargo, Gerald Ford y Jimmy Carter aparecen como figuras débiles.

Si bien hubo en general un fortalecimiento de la figura presidencial, el Congreso no se degradó nunca. A partir de 1974 acrecentó su intervención en la aprobación del presupuesto y por ende en la política económica.

Se han dado también conflictos entre ambos órganos a causa de la visión “nacional” del presidente y la “visión local” a la que da particular atención el Congreso, del partidismo político y el celo institucional.

Sin embargo, las armas han quedado bien repartidas. El equilibrio se ha logrado, pese a mayorías contrarias al partido del presidente, mediante el logro de acuerdos.

Ambos poderes han colaborado sobre todo en tiempo de crisis, en esta actitud se funda la teoría mexicana que sostiene que “división” se entiende como equilibrio y “cooperación” entre poderes, es decir, que los conflictos han de resolverse entre ellos mismos. El resultado de tal colaboración es el desarrollo económico, político y social de los Estados Unidos desde 1787, incluso, la Suprema Corte de Justicia se ha excluido del conocimiento de asuntos políticos obligando a su solución por los otros dos poderes.

El Congreso aprueba las decisiones presidenciales, aun cuando la composición de las cámaras no sea favorable al presidente.

Hay colaboración, la mayoría es indispensable tanto en el régimen presidencial como lo es en el parlamentario.

Hay que señalar un punto clave, el bipartidismo estadounidense en la mayoría de los casos lleva al presidente a negociar con un solo bloque opositor.

México tiene hoy un régimen presidencial en líneas constitucionales semejantes pero con tres partidos políticos.

Aún con un poder excesivo y padeciendo un distanciamiento del electorado, los partidos políticos en México, como en todo el mundo, son el instrumento de la democracia, y son indispensables para presentar las alternativas posibles al electorado y capturar el voto. Su presencia y actividad son necesarios trátese de regímenes parlamentarios o presidenciales.

Habría que determinar si de las facultades que actualmente tiene el presidente se deriva un excesivo poder real.

El recuento lleva a concluir que no es así, que existen los equilibrios necesarios y son las que normalmente corresponden a un jefe de Gobierno.

Sin embargo, preocupan todos:

1) La “jefatura del Ministerio Público” que la Constitución otorga al presidente pese a que el nombramiento del procurador general de la República requiere la aprobación del Senado (artículos 102, A, y 89, fracción IX) da un poder inusitado al Ejecutivo.

El control del *ius puniendi* es un arma peligrosa en manos de cualquiera de los poderes. Es ya unánime la opinión de la academia y foro de que se requiere dar autonomía al Ministerio Público como órgano separado. Esta facultad debe retirarse al presidente.

2) En las facultades financieras, la elaboración del presupuesto corresponde al presidente; pero se requiere la aprobación de la Cámara de Diputados (artículo 74, fracción IV). El decreto respectivo está excluido constitucionalmente del veto presidencial; sin embargo, con una interpretación forzada la Suprema Corte —quizás compadecida del desmantelamiento de facultades presidenciales— reconoció el veto al Ejecutivo en apretada votación.

En el mismo contexto material, el Plan Nacional de Desarrollo lo elabora el presidente de la República y la Constitución delega a la ley la intervención del Congreso por lo que éste podría establecer la necesaria aprobación de dicho Plan que es la parte sustantiva del Presupuesto de Egresos cuya aprobación corresponde a una de las Cámaras.

Es necesario prever —ya ocurrió en el anterior sexenio— que haya oclusión presupuestal y que la aprobación del presupuesto no pueda concretarse (el fenómeno también ha ocurrido en los Estados Unidos de América).

Creemos que la aprobación del presupuesto, basada en el Plan, es ni más ni menos el acuerdo sobre la política económica del presidente y que el Congreso debería ampliar sus facultades y rescatar las que le han sido mermadas.

Extirpados los últimos restos normativos del Presidencialismo habría que añadir algunas reformas parlamentarias.

3) Si hay un contrapeso fuerte en las elecciones intermedias esto se reforzaría renovando también por mitades el Senado cada tres años.

Por otra parte, sería conveniente recortar en 100 el número de diputados de representación proporcional y eliminar los “senadores nacionales” de representación proporcional (aberrante engendro contrario al Estado federal). El electorado y no los partidos políticos deben escoger a sus legisladores.

Si se reflexiona sobre las facultades y acciones “cercenadas” constitucionalmente al Ejecutivo, los equilibrios constitucionales, la extensión del control de constitucionalidad, la creación de los órganos autónomos, el mecanismo consultivo de las elecciones intermedias y la fuerza de la minoría en el Congreso ante un electorado ya alerta a la existencia de una oposición; y si a todo esto se añade la presión de los poderes fácticos sociales ya no controlados por el sistema político más las demandas de una sociedad civil que acrecienta la fuerza de sus propuestas, se concluye que aún con mayoría en las Cámaras (que puede variar a la mitad del sexenio), el poder del presidente está suficientemente acotado.

De no darse la mayoría, el Ejecutivo, a través de un grupo parlamentario, tendría que buscar acuerdos.

Los defensores del poder presidencial usan un argumento interesante; el Congreso bloquea las grandes reformas de fondo (todas requerirían reformas constitucionales). Este nos lleva a otra cuestión: si estas reformas para unos transformarían al país cortando las trabas para su integración definitiva al orden mundial vigente (capitalismo desenfrenado), aumentando su fuerza económica y con ello su soberanía; y para otros tales reformas serían sacrificio de soberanía, ¿por qué no aplicamos el artículo 39 y le consultamos al titular de la soberanía tal como la Constitución ordena?

Pareciera que la aceptación del refrendo constitucional es una necesidad que ya hemos subrayado en otro momento.

El cuadro de reformas anteriormente propuesto mantendría intacto al régimen presidencial. Las reformas propuestas equilibrarían Legislativo con Ejecutivo; eliminarían los últimos vestigios del Presidencialismo y serían plenamente congruentes con su teoría y práctica.

El principal obstáculo con el que se enfrentaría la introducción de elementos parlamentarios en el sistema (un jefe de Gobierno aprobado por el Congreso pero con remoción libre por parte del presidente) sería precisamente lo circunstancial de los acuerdos que de llevarse a la integración del gobierno crearían permanente inestabilidad.

Si el presidente cuenta con la mayoría no hay autoridad excesiva sino suficiente según el recuento de facultades como actualmente ordena la Constitución. Si no cuenta con la mayoría negociará circunstancialmente con el partido que lo apoye. Pero es preciso liberar de obstáculos el posible alcance de la mayoría.

En el fondo de las cosas, el fenómeno de acuerdos circunstanciales se da por la falta de verdaderos programas en los partidos que adoptan posiciones pragmáticas siguiendo en mucho dogmas políticos e incluso religiosos. No es posible desligarse de los procesos de mundialización, del tejido económico mundial, ni de la economía de mercado. Tampoco es posible desatender un crecimiento con equilibrio interno y externo y con ingresos para las clases necesitadas, ni se puede desconocer el peso de los poderes fácticos.

Pero si se analiza bien, ninguno de los partidos articula estos elementos en su programa. Los autocalificativos de “izquierda” y “derecha” esconden extremismo de intolerancia que además no se traducen en posiciones políticas realistas viables el día de hoy. No por ello son menos dañinos ya que presentan soluciones aparentes como programas aunque las metas sean inalcanzables.

Por eso, las alianzas políticas son ahora circunstanciales y nada indica que en algún tiempo sea de otro modo.