

NOTAS AL PRESIDENCIALISMO MEXICANO

A la memoria del doctor Jorge Carpizo

Miguel ARROYO RAMÍREZ

SUMARIO: I. *Presentación.* II. *El entorno.* III. *Los orígenes del sistema presidencial.* IV. *El sistema presidencial.* VI. *El presidencialismo.* VII. *Conclusión.* VIII. *Bibliografía.*

A lo largo de casi 30 años, tuve la suerte de contarme entre los alumnos del doctor Jorge Carpizo, y tener el privilegio de su amistad. Siempre cordial, sencillo en su trato y ejemplar. Lo encontré por última vez circunstancialmente en el aeropuerto de la Ciudad de México en la época decembrina anterior a su lamentable deceso. La charla del encuentro fortuito se alargó hasta que con su inconfundible sonrisa me dijo algo así como “Miguel, no vayamos a perder el avión”. Aquella mañana tomamos vuelos diferentes.

Recuerdo que pensé que lo había visto contento, tranquilo, satisfecho. Su fallecimiento me sorprendió en una carretera con un rumbo sin sentido. Sin señal en el teléfono celular, escuche por la radio incrédulo una noticia que nunca hubiera querido saber.

Jorge Carpizo fue todo lo que un jurista puede aspirar a ser, pero sobre todo fue un hombre de principios, recto, inquebrantable y leal a la amistad.

Nos vemos en el eterno querido Maestro.

I. PRESENTACIÓN

Agradezco profundamente la invitación del Instituto de Investigaciones Jurídicas para participar en la honra colectiva en memoria del doctor Jorge Carpizo, por supuesto al doctor Héctor Fix-Fierro, amigo admirado y

compañero de estudios en nuestra Facultad de Derecho, y al muy estimado doctor Miguel Carbonell, tal consideración.

Para efectos de esta colaboración decidí tomar como punto de encuentro la conocida obra del doctor Jorge Carpizo, *El presidencialismo mexicano*, con la cual tuve mi primer acercamiento, apenas iniciados mis estudios de licenciatura en Derecho en la UNAM. Me parece que en dicha obra el doctor Carpizo realizó un profundo análisis sobre la forma en que operaba al momento de escribirse y durante muchos años después aún, al sistema presidencial mexicano, tomando como base las disposiciones constitucionales y analizando cómo se desarrollaba dicho articulado, en la práctica.

Don Jorge Carpizo, entró así en arenas movedizas, pues no repara en la exposición objetiva del comportamiento del régimen presidencial en México, que llevado al extremo de la preponderancia del presidente dentro del sistema calificó acertadamente de “presidencialismo”. Al inicio de la obra comentada Jorge Carpizo realizó un recorrido histórico-jurídico sobre los antecedentes y desarrollo del sistema presidencial, sobre lo cual versa la siguiente nota.

II. EL ENTORNO

El doctor Jorge Carpizo McGregor realizó significativas aportaciones, tanto a la teoría política internacional y nacional, como a la práctica de la misma. Sus reflexiones y estudios sobre el sistema político mexicano que muy tempranamente plasmó en su conocida obra *El presidencialismo mexicano*, cuya primera edición vio la luz en 1978, lo llevaron a incursionar en el análisis de un sistema político refractario a la crítica, por tenue que ésta fuera, y a fabricar un espejo en el cual el propio sistema podía contemplarse para corregirse y evitar su deformación, ya anunciada por algunos signos, pero difícil sin duda alguna de percibir para el grueso de la sociedad y de los analistas, que embelesados se derretían de placer ante los discursos presidenciales de un titular del Poder Ejecutivo de profunda y notable cultura y extraordinaria oratoria como lo fue José López Portillo, y que para 1978 disfrutaba de su más alto momento de prestigio y de acumulación de poder, inundando de optimismo a una sociedad que se preparaba para administrar la abundancia gracias a los recursos que ingresaban por el aumento internacional de los precios del petróleo que provocaron que el presidente, que no era economista, y sus asesores, que sí lo eran, realizaran proyecciones optimistas de los ingresos federales y el gasto público.

El presidente anunciaba a una nación jubilosa y al mundo petrolero sorprendido, que el país contaba con 72 000 millones de barriles petroleros en su reserva probada, cuando según se supo, algunos años después, en realidad eran no más de 30 000 millones. No se sabe si el presidente sabía de esta diferencia abismal, pero sus asesores tenían sin duda pleno conocimiento de ello. Terminado el periodo presidencial, el presidente se retiró a la soledad de su despacho y su tristeza, sus asesores no.

De cualquier forma, en lugar de administrar la abundancia, se derrochó un excedente valioso en términos históricos y económicos, para un país hundido desgraciadamente como hoy, en la pobreza. López Portillo cargó con la responsabilidad histórica y política, México con una deuda y con una década perdida en medio de la inflación desmedida y el caos financiero, en una atmósfera mundial de recuperación y bonanza, como fueron los años ochenta para las economías de Europa y de los Estados Unidos de América. Con el país nos empobrecimos todos.

Es pues notable, que ante esa figura omniabarcante, en casi todos los sentidos, ante ese presidente que se pretendía universal, político, escritor, filósofo, artista, dibujante, pintor, caballista, esgrimista, atleta y que se percibía asimismo como Malraux, hombre de acción y de reflexión y en un entorno promisorio, que hacía parecer fuera de tono el análisis académico de un sistema que se complacía en haber logrado casi su punto de perfección política y administrativa, Jorge Carpizo se hubiere aventurado a escribir y publicar la obra mencionada. Ofreció, decíamos, el maestro Carpizo, un espejo al sistema. Este tipo de contribuciones suelen ser como lo fue en este caso, probablemente en un primer momento, poco apreciadas por quienes gobiernan. No en vano Edmund Burke, estudioso de la ciencia política y político, como lo sería el propio Jorge Carpizo, escribiría casi doscientos años antes (y de quién Lord Acton escribiría: “Burke en su mejor expresión es la mejor expresión de Inglaterra”):¹

Es empresa hartamente delicada examinar las causas de los desórdenes públicos. Si acaece que un hombre fracasa en tal investigación, se le tachará de débil y visionario; si toca el verdadero agravio, existe el peligro de que roce a personas de peso e importancia, que se sentirán más bien exasperadas por el descubrimiento de sus errores, que agradecidas porque se les presente ocasión de corregirlos. Si se ve obligado a censurar a los favoritos del pueblo, se le considerará instrumento de poder; si censuran a quienes lo ejercen dirán de

¹ Burke, Edmund, *El descontento político*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997, p. 3.

*él que es un instrumento de facción. Pero hay que arriesgar algo siempre que se ejercita un deber... y si tienen la fortuna de descubrir la verdadera causa de los males y desarrollar algún método probable de eliminarla, sirven ciertamente a la causa del gobierno, aunque puedan desagradar a los gobernantes del momento.*²

III. LOS ORÍGENES DEL SISTEMA PRESIDENCIAL

El joven jurista, pero ya notable y destacado, se plasmó con su obra mencionada, como un jurista de estricto y riguroso análisis y de convicciones firmes e inquebrantables que no tiene reparo para calificar el sistema presidencial de México como *presidencialismo puro*, es decir, como aquel representado por una predominancia absoluta del presidente sobre los factores políticos de la Nación y realiza además un análisis y relación de los antecedentes del sistema presidencial y la decidida influencia que en ello tuvo la Constitución de los Estados Unidos de América de 1787 y sus antecedentes, entre los que podríamos agregar por supuesto, la Declaración de Virginia de 1776, y la Constituciones de Nueva York de 1777 y de Massachusetts de 1780, que nuestro maestro cita en su obra.

Las ideas que desembocarían con la formación de una República presidencial, se generaron en el concepto del derecho natural, en la parte teórica. En la parte política, en la añeja contienda inglesa entre corona y clases terratenientes, que se generó, entre 1640 y 1660 en Inglaterra. Como consecuencia de este conflicto, aparecieron disposiciones avanzadas que sentaron un precedente para las grandes transformaciones jurídicas de finales del siglo XVIII. Tal es el caso del conocido *Agreement of the People*, el cual declara que el parlamento representa la voluntad del pueblo y establece la existencia de un cuerpo popular y representativo constituido en una sola cámara y a la cual se accedía mediante elección, y el *Instrument of Government* de 1654, que dispuso la figura de un *lord protector* y un parlamento elegido sobre la base de capacidad económica por condiciones de propiedad (Oliverio Cromwell impediría la vigencia de este instrumento y dispondría una especie de gobierno de transición que terminó por ser una dictadura militar). La idea de participación de diversos sectores en la toma de decisiones, sería el fundamento de origen de las cámaras del sistema presidencial que se consolidarían en las colonias americanas, particularmente al momento de ser declarada su independencia.

² *Ibidem*, pp. 5 y 6.

La emigración colonizadora inglesa produce la confluencia, quizá paradójica, de un puritanismo intolerante basado en el antiguo testamento bíblico con fuerte influencia calvinista y los postulados democráticos que tomaban las ideas de pacto social como origen de la organización política y que venían siendo dibujados claramente en Inglaterra desde el siglo XVII por Thomas Hobbes, sin restar importancia por supuesto a John Locke; John Milton con su apasionada defensa del derecho de libertad de expresión como un privilegio de la ciudadanía y James Harrington, asiduamente recurrido según se sabe, por Thomas Jefferson (un ejemplar de la propia obra de Harrington, de *Commonwealth of Oceanna*, se conserva en la Biblioteca del Congreso de los Estados Unidos de América). Hay que considerar por supuesto, que posiblemente la idea de los derechos innatos, inalienables y sagrados:

... no es de origen político, sino religioso y se origina en las Colonias de los protestantes puritanos ingleses y holandeses, que se establecen en América en el siglo XVII, a partir del congregacionismo de Roger Williams desde 1640 y que se plasmara por primera vez en la “Royal Charter” de Rhode Island de 1663, que consagra la libertad religiosa o de conciencia, matriz de los demás derechos fundamentales (de opinión, de prensa o de reunión).³

Parece entonces que el sistema presidencial en su forma y práctica, se delineó en las congregaciones parroquiales de las colonias americanas, en las que las pequeñas comunidades normalmente aisladas y dejadas a su suerte, se reunían en torno a su párroco o pastor para tomar democráticamente las decisiones que afectaban a dicha comunidad, en forma de asamblea presididas entonces por dichos personajes, incluso en muchas de estas comunidades se llegaba a elegir al ministro religioso practicando de hecho el *self-government*.

IV. EL SISTEMA PRESIDENCIAL

El sistema presidencial estadounidense tuvo entonces como origen inmediato una práctica política muy acentuada dentro de la forma de vida de las colonias, en la cual la división de poderes no solo era teórica, sino que

³ García de Enterría, Eduardo, *La lengua de los derechos humanos. La formación del derecho público europeo tras la Revolución francesa*, 2a. ed., España, Civitas, 2001, pp. 55 y 56.

estaba probada en la vida cotidiana como una forma de convivencia política viable y que requería como ahora, para la consecución de los fines naturales de la política y el bienestar de la sociedad, la actuación de un líder “presidente”, con preparación, inteligencia y fortaleza.

De hecho, uno de los grandes problemas del funcionamiento del sistema presidencial, radica precisamente en que se requiere de cualidades subjetivas que deben confluir en quien detenta la Presidencia de la República y en una concertación política de los factores reales de poder, que debe operar eficientemente para darle viabilidad al modelo presidencial, el cual tiene su forma representativa en el éxito del régimen presidencial estadounidense, en el que han además confluído otros factores y elementos que Jorge Carpizo destacó en su obra:

Los Sistemas Presidenciales se han inspirado en el modelo norteamericano: porque en Estados Unidos se creó, porque ahí ha funcionado y bien. Sin embargo, no hay que desconocer que el régimen presidencial es sólo una pieza dentro del sistema político norteamericano, y no es posible hacer un diagnóstico sobre él, si no se le relaciona con los poderes legislativo y judicial, con el sistema bipartidista, con el federalismo, es decir, con las otras piezas que lo configuran.⁴

Entre las otras piezas “que configuran al sistema presidencial estadounidense”, habría que agregar el control fáctico de las decisiones políticas por las grandes corporaciones empresariales, las cuales tienen una gran influencia en el gobierno a través de la relaciones que establecen con los congresistas y senadores, corporaciones que por supuesto incluyen a los medios de comunicación, los cuales orientan a la opinión pública para que ésta en su mayoría, sea acorde con el *american way of life*.

De hecho, puede afirmarse que ni aún en los peores momentos del régimen presidencial estadounidense, éste ha estado en crisis.

... *Loewenstein se sorprende de que el presidencialismo norteamericano haya resistido crisis como la guerra civil, las depresiones económicas y las dos guerras mundiales, ya que siguiendo a Bryce, opina que es “lento y difícil de manejar, engorroso”, y tiende más a la seguridad que la rapidez, a pesar de lo cual ha logrado un buen ritmo de estabilidad política.*⁵

⁴ Carpizo McGregor, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, 2a. ed., México, Siglo XXI, 2011, p. 16.

⁵ *Idem*.

Influencia significativa debieron tener igualmente las órdenes iniciáticas a las que pertenecieron no solo líderes en la Revolución americana, sino también de la Revolución francesa. No en balde como se sabe, ambos movimientos se nutrieron de ideas filosóficas similares, y significativo es el hecho de que Thomas Jefferson se encontrara en París cuando se delineaba la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre. Igual influencia, que en la estructura del gobierno republicano de los Estados Unidos, tuvieron en la conformación de la Constitución mexicana de 1824, que según se dice, fue redactada prácticamente en su totalidad por el constituyente de Cádiz, José Miguel Ramos Arizpe.

El sistema presidencial estadounidense, fue resultado de una paulatina evolución política y del desarrollo filosófico de las ideas de libertad e igualdad, que se plasmaron no solo en todos los órdenes de la vida europea, sino por supuesto en la práctica política como se ha mencionado, de las colonias americanas. Sea como fuere, los principales textos fuente en los que se basó la estructura de la Constitución americana eran del conocimiento de la intelectualidad política de la época. Un poco la Declaración de los Derechos del Hombre, francesa, resultó una síntesis de este verdadero alud de las ideas políticas que se centraban sobre la base de la igualdad y de la libertad, derechos que hoy nos parecen elementales y fundamentales, pero que en una época en la cual los estamentos sociales aun regían la vida cotidiana, resultaban por supuesto revolucionarios.

Recordemos solo como ejemplo, los artículos 1o. y 2o. de la Declaración decretada por la Asamblea Nacional, como se sabe en las sesiones de los días 20, 21, 22, 23, 24 y 26 de agosto y 1o. de octubre de 1789, aceptados por el rey el 5 de octubre de ese mismo año.

Artículo 1°. Los hombres nacen libres e iguales en derechos y las distinciones sociales no pueden fundarse más que en la utilidad común.

Artículo 2°. El objeto de toda sociedad política es la conservación de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre. Estos derechos son la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión.

La Declaración de los Derechos del Hombre de 1789, que fue no solo luminosa en su texto, sino que lo fue igualmente en su construcción, no avasalló sin embargo a toda la intelectualidad europea de la época. Guido de Ruggiero recuerda que Jeremy Bentham, cuestionó seriamente la estructura filosófica y jurídica de la declaración a la que ubicó en la categoría de sofismas políticos:

... No es verdad que todos los hombres nazcan libres; al contrario, nacen sometidos. No hay derechos naturales imprescriptibles anteriores al Estado. Todo derecho presupone una autoridad que lo sanciona, y hablar de derechos naturales es una petición de principio. Si poseyéramos ya leyes perfectas, ¿para qué hacerlas de nuevo? Los presuntos derechos naturales son la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión. Pero si la libertad es de derecho natural, tiene que ser ilimitada. No pueden, por tanto, existir derechos, ya que no cabe crear un derecho sin una obligación correspondiente, es decir, sin limitar la libertad.⁶

Para Bentham las sociedades se constituyen por el interés individual, que va formando la estructura social al tener que hacerse compatible con otros intereses individuales, cuyo contenido real no será el ideológico sino el económico:

... No es el hombre provisto de derechos, sino el *homo oeconomicus*, la célula de la sociedad moral y política. Traduzcamos en términos de economía las abstractas fórmulas jurídicas de las declaraciones y veremos cómo se constituye sobre una base más sólida el edificio social.⁷

El utilitarismo se nutre de la incipiente actividad industrial inglesa que había transformado la vida cotidiana y que llegaría pocos años más tarde a consolidarla como la primera potencia mundial. De alguna manera las ideas y los intereses ingleses y franceses se encontrarían en el campo de batalla donde Wellington derrotaría temporalmente más que a un ejército a una visión de la humanidad, que en su momento serían adoptados universalmente y cuya defensa, paradoja de la historia, asumiría Wiston Churchill en contra de las hordas del nazismo.

VI. EL PRESIDENCIALISMO

Con orígenes similares e idénticos, el presidencialismo mexicano funcionó en forma diversa al sistema presidencial estadounidense y mientras que en los Estados Unidos de América dicho sistema se convirtió en el motor de

⁶ De Ruggiero, Guido, *Historia del liberalismo europeo*, trad. de Carlos G. Posada, México, Comares, 2005, p. 98.

⁷ *Ibidem*, p. 99.

una potencia mundial, en México el resultado es lo que hoy tenemos y cuyo panorama era aun más confuso en los años en que el doctor Carpizo publicó sus escritos sobre dicho tema. Probablemente en aquella época, la mayoría de los análisis se reflejaban en la tesis de que el partido dominante solo podría ser transformado por una escisión motivada por la disputa del poder. Esta tesis casi se confirma algunos años después como es ampliamente conocido, pero difícilmente se dibujaba el escenario de una derrota en las urnas y una entrega institucional del poder.

El sistema presidencial de los Estados Unidos de América, funciona de una manera que solo puede funcionar en los Estados Unidos de América, valga la frase. Es decir, los factores políticos y económicos que provocan como lo conocemos el funcionamiento del sistema presidencial de ese país, ocurren solo en dicha nación y no se repiten tal cual en ningún otro país del orbe. Estos factores extrajurídicos, y que van más allá del texto constitucional, como ya lo apreciaba el doctor Carpizo, hoy en día los podríamos establecer haciendo un resumen llevado al límite, en mi opinión, que podrá ser sin duda objeto de crítica en la forma siguiente:

- a) Participación de las corporaciones empresariales en las decisiones de gobierno.
- b) Participación de la sociedad civil fuertemente orientada por los medios de comunicación.
- c) Bipartidismo prácticamente sin oposición.
- d) Democracia indirecta funcional (aquí cabe señalar que en realidad el modelo democrático estadounidense no ha sido puesto a prueba, es decir, no ha habido un candidato o un partido que se salga de los parámetros de lo que los factores de poder de ese país consideran tolerables. Salvo por supuesto el caso de Lincoln, curiosamente la guerra civil americana enfrentó dos modelos económicos llevando al campo de la acción los postulados de Jeremy Bentham).

Sin embargo, cabe señalar que los Estados Unidos no han resistido la tentación de tratar de exportar su modelo político, postulando que es el único modelo que puede asegurar una convivencia, permítaseme el término “feliz”, para las sociedades del mundo. No importando por supuesto, situación económica, estructura social (incluida religión) y otras características particulares de las sociedades. En el fondo la exportación del modelo político es en realidad la del modelo económico, que permite la defensa de los intereses de las grandes corporaciones empresariales del vecino país del norte. Bentham se colmaría de felicidad si pudiera contemplar este fenómeno.

Por supuesto que, la exportación del modelo americano se legitima con el hecho de que preserva los grandes valores fundamentales contenidos ya en su Constitución, en la Declaración de los Derechos del Hombre de 1789 y en el catálogo de derechos humanos de última generación. Sin embargo el ingrediente extraño a este idealismo exportable será siempre el interés de las grandes corporaciones chocando contra los intereses individuales y sociales, que a su vez pueden repercutir en un Estado débil por ser tomado a fuego cruzado (otra vez se nos aparece Bentham). Baste una revisión de la situación mundial de 2009 a la fecha, para encontrar la base de lo dicho.

VII. CONCLUSIÓN

De la primera edición de *El presidencialismo mexicano* a la fecha, el modelo político nacional ha transitado de un Ejecutivo absolutamente dominante apuntalado por un partido absolutamente mayoritario, con un congreso dócil y un Poder Judicial siempre en consonancia con la opinión del Ejecutivo, a un pluripartidismo con un Ejecutivo que requiere construir su solidez en la gestión política cotidiana, un congreso inmerso en el rejuego de las diversas fuerzas políticas, y un Poder Judicial que ha recobrado prácticamente el espacio que le corresponde conforme al diseño político original-teórico.

No entramos por supuesto al factor sociedad civil, que ha tomado una importancia relevante, ni al tema de los medios de comunicación, que se desarrollan con plena libertad y que por cierto trató con una claridad descarnada para la época el propio doctor Carpizo en su obra.

El gobierno federal tiene dos canales de televisión: el 11 y el 13. En la actualidad, tanto la radio como la televisión son medios de comunicación muy importantes, ya que llegan a las grandes masas; por esta razón el ejecutivo federal no se anda con contemplaciones cuando se trata de impedir que se salgan de los canales que considera son los adecuados. Así, podemos recordar que durante el sexenio del presidente Echeverría, desde dependencias oficiales se fomentó una campaña contra la televisión con ánimo de asustar y disciplinar a los titulares de esas concesiones, campaña que logró ampliamente los fines que perseguía. También el ejecutivo ha logrado tener un cierto control de la prensa, control que ha variado de acuerdo con el presidente, pero que en los últimos lustros se ha venido afinando. El papel está controlado por la

productora e importadora de papel, S. A. (PIPSA), y es esta compañía la que suministra el material, además de que algunas casas editoriales pueden hacer compras a crédito y quedarle a deber dinero. Por otra parte el propio gobierno es dueño de varios periódicos como es el caso de El Nacional.⁸

La generación que ha transitado este cambio dará cuenta de que este país es radicalmente diferente al que teníamos a finales de la década de los setenta.

La evolución política de México, se debe a hombres luminosos entre los que por supuesto se encuentra el doctor Jorge Carpizo, que le dieron rumbo político a una sociedad que parecía vivir en estado latente, en un islote (según la propia expresión que alguna vez utilizó Díaz Ordaz). Estos líderes desataron una fuerza social contenida y que ahora se manifiesta en una diversidad que nos asombra a los que hemos conocido estos dos Méxicos.

VIII. BIBLIOGRAFÍA

- BURKE, Edmund, *El descontento político*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997.
- CARPIZO, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, 2a. ed., México, Siglo XXI, 2011.
- DE Ruggiero, Guido, *Historia del liberalismo europeo*, trad. de Carlos G. Posada., Granada, Comares, 2005.
- GARCÍA de Enterría, Eduardo, *La lengua de los derechos. La formación del derecho público europeo tras la Revolución francesa*, 2a. ed., Madrid, Civitas, 2001.
- HOBSBAWN, Eric, *La era de la Revolución, 1789-1848*, trad. de Félix Ximénez de Sandoval, Barcelona, Crítica, 1997.
- RUDÉ, George, *La Revolución francesa*, trad. de Aníbal Leal, Buenos Aires, Javier Vergara Editor, 1989.

⁸ Carpizo McGregor, Jorge, *op. cit.*, p. 165.