

Renovación constitucional y elección presidencial en México . . . . .	149
I. Renovación constitucional . . . . .	149
II. Elección del presidente . . . . .	152
III. Periodo presidencial . . . . .	160
IV. Conclusión . . . . .	169
V. Fuentes . . . . .	170

## RENOVACIÓN CONSTITUCIONAL Y ELECCIÓN PRESIDENCIAL EN MÉXICO\*

### I. RENOVACIÓN CONSTITUCIONAL

La Constitución mexicana prevé, en su artículo 135, la posibilidad de ser adicionada o reformada. Este precepto ha sido objeto de aplicación reiterada a partir de 1921, cuando se produjo la primera reforma. La doctrina mexicana, sin embargo, no ha distinguido con exactitud la diferencia entre adicionar y reformar la Constitución, por lo que todos los autores hemos caído en el error de englobar, como un mismo proceso, las adiciones y las reformas.

Esa confusión nos ha llevado a hablar de una gran cantidad de reformas, aplicando diversos baremos para establecer su magnitud. El número de artículos modificados, las veces que cada precepto ha sido reformado y los decretos promulgatorios, son algunos de los indicadores adoptados. Empero, lo que no hemos hecho es clasificar las modificaciones según se trate de adiciones o de reformas.

La distinción es necesaria para apreciar hasta qué punto han evolucionado las instituciones mexicanas, o en qué medida hemos deformado la carta de Querétaro. Si entendemos por adiciones las nuevas instituciones, y por reformas la modificación de las ya existentes, veremos que ha habido avances importantes en nuestro orden constitucional. En algunos ámbitos, sin embar-

\* Incluido bajo el título “Opciones para la reforma constitucional en México”, en el volumen *Homenaje a don Pablo Lucas Verdú*, Madrid, Universidad Complutense de Madrid (en prensa).

go, tendremos dificultades para determinar si se trató de adiciones o de reformas.

Veamos algunos ejemplos. El voto a la mujer podría ser considerado una ampliación de los derechos de ciudadanía, y en esta medida se trataría sólo de una reforma; pero podría también ser visto como un nuevo instituto que no se refiere sólo a los derechos de ciudadanía, sino a una transformación de la forma de entender la igualdad ante la ley, y en este sentido se trataría de una adición.

Otro caso que se prestaría a la polémica es la creación de órganos electorales autónomos. Podría decirse que se trata de una ampliación de las garantías electorales ya existentes en la Constitución, en cuyo caso serían considerados parte de una reforma; pero también puede alegarse, con fundamento, que su incorporación ha dado lugar a un cambio sustancial en la vida cívica de México, y que representan una innovación institucional entre nosotros.

Los ejemplos pueden multiplicarse. La incorporación de la seguridad social podría ser entendida como una extensión de los derechos sociales que identifican a la Constitución desde su origen mismo, o ser contemplada como una adición al orden institucional mexicano. Para evitarnos esta polémica, optamos por el expediente más cómodo que consiste en no diferenciar las adiciones de las reformas, hacer tabla rasa y englobar todos los cambios dentro de un solo concepto.

Las consideraciones doctrinarias sobre la reforma constitucional han sido muy abundantes en otros aspectos, sobre todo vinculadas al poder constituyente y en cuanto concierne a los límites de la reforma. En México, estos temas ha sido abordados entre otros por Jorge Carpizo, Jaime Cárdenas, Miguel Carbonell, Diego Valadés, Salvador Valencia. Debemos agregar que en obras generales de derecho constitucional, el tema también ha sido tratado con el mismo enfoque por Elisur Arteaga, Ignacio Burgoa, Miguel Lanz Duret, Daniel Moreno, Ulises Schmill y Felipe Tena Ramírez.

La doctrina extranjera se ha preocupado más por las distinciones semánticas. Buenos ejemplos los encontramos en los trabajos de Georg Jellinek y Pedro De Vega, para sólo mencionar dos estudios que han alcanzado la naturaleza de clásicos en la materia. En cuanto a la obra de Jellinek, la traducción española está precedida de un análisis erudito y profundo, como toda su obra, de Pablo Lucas Verdú, que ayuda a precisar el alcance de los conceptos del autor alemán.

No entraré ahora en el tema de la revisión constitucional en cuanto a sus posibilidades y límites, sólo he mencionado el problema para justificar la referencia en el título de este trabajo a la “renovación” constitucional. Esa renovación incluye reformas y adiciones; supone modificar varias de las instituciones existentes e introducir otras; implica modificar el sistema mismo de revisión constitucional. Al aludir a una Constitución renovada estoy excluyendo la posibilidad de sustituir el texto de 1917, pero subrayando la necesidad de transformarlo mediante cambios profundos. A este respecto son muy orientadores dos trabajos de Pablo Lucas Verdú: *Teoría general de las articulaciones constitucionales*, y su luminoso discurso *La Constitución en la encrucijada* (palingenesia iuris politici).

A pesar de lo anterior, hay un aspecto que se plantea en el texto mexicano que supone, por un lado, la renovación constitucional del país, aunque por otro lado implica no modificar la Constitución en cuanto a la forma de elegir al presidente y, a su vez, volver a la duración del periodo presidencial que consagraba la actual Constitución en 1917. Así, la aparente paradoja consiste en que para abrir paso a otros aspectos de la consolidación democrática en México es necesario mantener una disposición que está en vigor y otra que lo estuvo hasta 1928.

Una Constitución es susceptible de ser modificada en su letra pero también en su forma de aplicación. A continuación se tratará de demostrar que, al no reformar el procedimiento para elegir al presidente, habiéndose empero producido un cambio en el sistema de partidos, se podrán obtener resultados más favorables

para la consolidación democrática, que si se adoptaran enmiendas en esa materia, para establecer la doble vuelta electoral.

Por otra parte, también se procurará demostrar que un cambio constitucional que consista en retomar una norma que ya estuvo en vigor, puede igualmente contribuir a consolidar la democracia en México.

La reforma constitucional, entendida como la modificación de la organización y funcionamiento de los órganos del poder y de su relación con la sociedad, debe tener en cuenta los cambios operados en el entorno. La Constitución, en este sentido, tiene una vinculación directa con los procesos políticos, de suerte que el significado de la norma puede variar conforme se modifica el ámbito en el que se aplica. Como ha demostrado Peter Häberle, hay un nexo indisoluble entre Constitución y cultura, de suerte que el comportamiento colectivo tiene una relevancia decisiva para establecer el alcance de las disposiciones constitucionales.

## II. ELECCIÓN DEL PRESIDENTE

Con relación a este tema se ha planteado la posibilidad de elegir al presidente mediante mayoría absoluta. Este no es un problema que se hubiera planteado durante las décadas en que hubo un partido hegemónico. Pero una vez que la vida de los partidos cobró fuerza, especialmente a partir de las elecciones federales de 1988, el sistema electoral se ha ido haciendo progresivamente más competitivo. En estas condiciones es previsible que en algún momento el presidente sea elegido por mayoría simple.

Actualmente varios de los sistemas presidenciales prevén la posibilidad de la doble vuelta. Así ocurre en las Constituciones de Argentina (artículos 94, 96, 97 y 98), Brasil (artículo 77), Colombia (artículo 190), Chile (artículo 26), Ecuador (artículo 165), Guatemala (artículo 184), Perú (artículo 111), y Uruguay (artículo 151). En el caso de Bolivia (artículo 90), si ninguna

de las fórmulas para presidente y vicepresidente obtiene la mayoría absoluta, corresponde al Congreso, en votación verbal y nominal, elegir entre las dos más votadas. Por el contrario, las Constituciones de Costa Rica (artículo 133), El Salvador (artículo 151), Honduras (artículo 236), Nicaragua (artículo 146), Panamá (artículo 172), Paraguay (artículo 230) y República Dominicana (artículo 49) adoptan, como la mexicana (artículo 81), el sistema de mayoría relativa.

En Chile todavía no se ha aplicado el mecanismo de la segunda vuelta, introducido por la Constitución de 1980, y que sustituyó al anteriormente previsto, que depositaba en el Congreso la decisión en el caso de que ningún candidato presidencial obtuviera la mayoría absoluta. En cambio, tanto en Brasil como en Perú sí se han llevado a cabo elecciones en segunda vuelta, con resultados adversos a la democracia. Arturo Valenzuela (p. 64), ha señalado acertadamente que los presidentes elegidos en segunda vuelta “pronto se olvidan de la posición minoritaria con que contaban en la primera vuelta y se ven a sí mismos como genuinos representantes de la voluntad popular”. Esa actitud, afirma también Valenzuela, acentúa la tensión entre los presidentes y los congresos, donde aquéllos no cuentan con un apoyo mayoritario.

Ese fue el caso en Brasil. El presidente Fernando Collor de Melo resultó elegido en 1989 en la segunda vuelta, pero quedó con un apoyo parlamentario muy débil. Cuando se adoptó el sistema de doble vuelta se creía que estabilizaría la política brasileña (Afonso, p. 467), pero Bolívar Lamounier (“Parlamentarismo...”, p. 127) señala que desde la campaña electoral se volvió “dramáticamente claro” que la elección en dos turnos, en un país con graves contrastes y tensiones sociales, “encierra riesgos considerables”. Veintidós candidatos participaron en la elección presidencial porque iban a la caza de una oportunidad política; la segunda vuelta se ofrecía como una opción de negociar, pero también como un peligro de dejar insatisfechas a fuerzas políticas importantes e incluso de no poder cumplir todas las promesas

empeñadas. A Collor le ocurrió que sólo contó con una minoría, pero la falsa percepción de que disponía de la mayoría del electorado lo llevó a hostilizar al Congreso (Lamounier, *Brasil & África do Sul*, p. 51), en la idea de que su fuerza popular era real. Cuando estalló un escándalo que lo llevó al juicio político, nunca pensó que sería destituido del poder (Lamounier, “La reforma...”, pp. 233 y ss).

En cuanto a Perú, el presidente Alberto Fujimori, también triunfante en la segunda vuelta e igualmente en minoría congresual, ante la resistencia del Congreso adoptó medidas drásticas, resolviendo, inconstitucionalmente, su disolución (McClintock, pp. 314 y ss.). El argumento de la mayoría absoluta obtenida en la segunda vuelta sirvió como pretexto para justificar el golpe de Estado.

Por su parte, en Argentina se introdujeron algunos correctivos al principio de mayoría absoluta. Es un sistema “atenuado”, como apunta Natale (p. 120). En primer término (artículo 97) se establece que se proclamará triunfadora la fórmula de candidatos a la presidencia y vicepresidencia que obtenga más del 45% de la votación válida; en segundo lugar (artículo 98) se determina que también se reconocerá la victoria de la fórmula que alcance el 40% de la votación válida si, además, presenta una diferencia superior al 10% de los votos con relación a la planilla que le siga. Los argumentos centrales de este procedimiento se basan en la necesidad de contar con “el respaldo que permita gobernar y administrar los destinos de la nación” (Dromi, p. 319). La vocación plebiscitaria de este precepto es muy clara, y los efectos en el sistema presidencial argentino han nulificado algunas de las innovaciones más valiosas de la reforma constitucional de 1994.

La Constitución argentina dispone (artículos 100 y ss.) la presencia de un jefe de gabinete de ministros. Sin embargo, la naturaleza plebiscitaria de la presidencia ha dejado un margen mínimo de acción a ese funcionario de nuevo cuño (Serna, pp. 164 y ss.). En otras circunstancias el jefe de gabinete habría desempeñado una función muy dinámica para asegurar una relación

fluida con el Congreso, pero en virtud de la forma como se atribuye la mayoría al presidente las relaciones entre ambos órganos del poder han conservado la asimetría que caracterizaba a la Constitución de 1853. Sorprende, en ese sentido, que Raúl Alfonsín (pp. 179 y ss.) haya manifestado fuertes argumentos contra el sistema presidencial tradicional, y sin embargo apoyara sin reservas la doble vuelta, cuyas consecuencias seguramente no previó.

En Colombia, Luis Carlos Sáchica (pp. 240 y ss.) y Henao Hidrón (p. 258) admiten que el sistema de doble vuelta fue tomado del constitucionalismo francés; el primero subraya, empero, que las condiciones políticas de ambos países son muy diferentes, y que “el primer ensayo colombiano de 1994 está dejando amargas lecciones”. Se está produciendo el fenómeno también presente en otros ámbitos: la apreciación distorsionada del poder de los presidentes; la segunda vuelta genera una ilusión política que no corresponde a la realidad.

Es comprensible que en varios casos se haya adoptado el sistema de la doble vuelta precisamente porque el sistema presidencial tiene como eje la figura del jefe del órgano ejecutivo del poder. Como es natural, el mecanismo electoral de la doble vuelta tiene ventajas y desventajas. Entre las primeras se incluye la de ofrecer a los presidentes una base de aceptación popular que les permite adoptar una posición de fuerza política ante el Congreso en el caso de que allí carezcan de apoyo mayoritario. Entre los defectos de este sistema se ha apuntado que acentúa la fragmentación de los partidos, con todos sus inconvenientes, y que muchas veces la mayoría alcanzada por el candidato triunfador es artificial.

En Francia la segunda vuelta fue introducida en 1962 mediante una reforma que promovió el presidente Charles de Gaulle. Conforme al texto original (artículos 6o. y 7o.) de la Constitución de 1958, el presidente era elegido por un colegio electoral compuesto por aproximadamente noventa mil personas (los integrantes de ambas cámaras, los consejeros generales de los departa-

mentos, los integrantes de las asambleas ultramarinas y los representantes de los ayuntamientos). Esta fórmula correspondía al enunciado del general De Gaulle en su famoso discurso de Bayeux (Vanossi, p. 19) donde preconizaba que el jefe del Estado debía estar por encima de las pugnas de partido; de ahí la conveniencia de que lo eligiera un colegio electoral muy representativo pero no demasiado politizado (Luchoire, pp. 325 y ss.).

La reforma a los artículos 6o. y 7o. de la Constitución francesa supuso un cambio radical en el enfoque original sustentado por el general presidente. La elección directa hacía inevitable la alta politización de la figura presidencial; de ahí que produjera “una tempestad política” (Decaumont, p. 146). Esta reforma influyó considerablemente en el constitucionalismo iberoamericano, sin que se haya tenido en cuenta que, aun cuando el electorado se ha visto obligado a ir a la segunda vuelta para elegir al presidente en las seis elecciones presidenciales que ha habido desde entonces, en cuatro ocasiones también ha optado por darle la mayoría parlamentaria a la oposición y ha forzado la integración de gabinetes de “cohabitación” (Thiébault, p. 99).

El sistema presidencial norteamericano, por su parte, sigue consagrando formalmente la elección indirecta. Los constituyentes discutieron con amplitud acerca del mejor sistema para elegir presidente; advertían que estaban creando una figura política que tendría un enorme poder, y por eso rechazaron las tímidas propuestas que sugerían una elección popular (Gilson, pp. 132 y ss.), pero tampoco aceptaron las tesis que en un principio tuvieron mayor impacto: que la elección la hiciera el Congreso.

Los constituyentes norteamericanos adoptaron una solución de compromiso, al establecer que los presidentes serían elegidos mediante un procedimiento de segundo grado, a través de electores. El sistema llevó un cierto tiempo para afinarse. Por eso Tocqueville (t. I, p. 133) advirtió que cada elección generaba “una época de crisis nacional”. Los electores planteaban dos

problemas: uno, que ningún candidato tuviera mayoría; segundo, que no obedecieran el mandato popular, esto es, el de los electores en primer grado.

El primer problema se resolvió mediante la enmienda constitucional número 12, de 1804. Se dispuso que cuando ningún candidato a la presidencia obtuviera la mayoría absoluta de los votos electorales, el Congreso debería elegir de entre los tres candidatos con mayor número de votos. El problema se presentó cuando, en 1800, Thomas Jefferson y Aaron Burr empataron con 73 votos electorales cada uno. La Cámara de Representantes tuvo que desempatar, y lo hizo en favor de Jefferson.

El segundo problema también ha quedado resuelto, en beneficio de la independencia de los electores de segundo grado. Se planteó en 1948, cuando los electores demócratas de Alabama se negaron a votar por el candidato demócrata a la presidencia, y lo hicieron en cambio a favor del candidato del partido *Dixiecrat*. La Suprema Corte (*Ray v. Blair*, 1952) resolvió que los electores están en libertad de votar por el candidato que libremente decidan. El fenómeno se repitió en 1956 y en 1960 (Schwartz, t. II, p. 12).

Paulatinamente se fueron resolviendo los problemas prácticos que resultan del sistema electoral americano. Por ejemplo, en tres ocasiones se ha registrado que un candidato obtiene mayor número de sufragios populares que de votos electorales. En 1825 se aplicó la 12a. enmienda, generando mucha inconformidad. John Q. Adams obtuvo la presidencia mediante una negociación política. Había conseguido sólo 84 votos electorales y 108,740 sufragios populares, frente a 99 votos y 153,544 sufragios de Andrew Jackson, pero el Congreso le dio 13 votos a Adams y sólo 7 a Jackson. El tercer candidato en discordia fue William Crawford, que obtuvo 41 votos electorales y 3 en el Congreso. Adams correspondió a Henry Clay, presidente de la Cámara, nombrándolo secretario de Estado (Pritchett, p. 385).

Otros casos singulares se han registrado en 1877 y en 1889 (Durbin, p. 391). En el primero, Rutheford Hayes y Samuel Til-

den protagonizaron uno de los más conspicuos casos de fraude electoral en la historia americana. Hayes obtuvo 185 votos electorales, frente a 184 de Tilden; pero éste consiguió 270,000 sufragios populares más. El Congreso se negó a dirimir el conflicto y las mutuas acusaciones de fraude, alegando carecer de competencia en este caso. La Corte ratificó la decisión del Congreso y Tilden aceptó la decisión que favorecía a Hayes para no generar “otra guerra civil”. El segundo caso fue menos complicado, porque en 1889 Benjamin Harrison obtuvo 233 votos electorales frente a 168 de Grover Cleveland, a pesar de que éste lo había superado en la votación popular. Cuatro años después Cleveland derrotó a Harrison.

Como se puede ver, en el caso francés se ha compensado la elección plebiscitaria del presidente con un sistema que permite al electorado influir en la composición del gobierno a través de la mayoría que integre la Asamblea Nacional; en el caso americano se optó por eludir el enorme poder que resultaría para el presidente de contar con una fuente de legitimidad electoral semejante a la del Congreso. En ambos casos el sistema constitucional ha funcionado en favor de un mayor equilibrio entre los órganos del poder.

Volvamos a México. En este caso hay una reflexión adicional: el sistema político, basado en buena medida en el orden constitucional, pero también en lo que acertadamente Jorge Carpizo ha caracterizado como las facultades metaconstitucionales de los presidentes (*El presidencialismo...*, pp. 190 y ss.), contiene elementos autoritarios que representan un obstáculo para la consolidación democrática. La naturaleza plebiscitaria de la elección presidencial ha sido utilizada como un argumento legitimador del presidencialismo mexicano. En tanto no sea superada esta fase del sistema presidencial, será muy difícil abrir un espacio razonable al Congreso.

Desde mi punto de vista, el nivel de tensión entre la presidencia y el Congreso podrá disminuir en tanto que los presidentes se vean en la necesidad de llegar a acuerdos políticos con el

Congreso; por el contrario, la idea de que disponen de una mayoría absoluta los podrá orientar al enfrentamiento. El peligro se multiplica si esa mayoría es conjetural, porque deriva de un sistema que la construyó artificialmente, como suele ocurrir cuando a los electores sólo se les ofrecen dos ineludibles opciones en la segunda vuelta.

Un presidente, legatario de una tradición autoritaria, que se considere apoyado por una pluralidad de ciudadanos superior a la de cualquier fracción congresual, podrá verse tentado a seguir actuando conforme a un patrón de conducta que excluiría los acuerdos políticos propios de un sistema abierto. Una idea confusa de la legitimidad plebiscitaria podría condicionar negativamente la disposición presidencial para aceptar que sólo ejerce una parte del poder.

Desde luego es necesario no exagerar en cuanto al supuesto ejercicio incondicionado del poder por parte de los presidentes. Aun cuando, según las épocas, han dispuesto de una considerable libertad de decisión y acción, también han tenido que aceptar los límites, no necesariamente perceptibles desde el exterior del poder, impuestos por la naturaleza misma de ese poder. En este sentido el testimonio de Miguel de la Madrid es de gran interés y utilidad para conocer una experiencia muy reciente que permite advertir el cúmulo de resistencias y reticencias a que debe hacer frente un presidente.

En el caso mexicano también debe tenerse en cuenta que se han llevado a cabo varios procesos electorales en los estados, y que ya hay muchos gobernadores elegidos por mayoría relativa. Su capacidad de gobierno no se ha visto afectada, y en términos generales han tenido que echar mano del recurso político de la negociación cuando en el Congreso local han quedado en minoría.

Un sistema democrático sólo se consolida cuando el poder arbitral queda en manos de los electores. En el caso que se plantea, este poder será tanto mayor cuanto menores oportunidades de ejercicio autoritario del poder tenga el presidente. De ahí que

sea importante mantener el sistema de elección actual, que deja que la ciudadanía determine si le da la mayoría absoluta o solamente la relativa a un candidato a la presidencia.

### III. PERIODO PRESIDENCIAL

El 10 de octubre de 1927, más de dos años antes de que terminara el gobierno del general Plutarco Elías Calles, se confirmó que su sucesor sería el general Álvaro Obregón. En esa fecha, y después de largas semanas de deliberación, la mayoría de los miembros de la Cámara de Senadores presentó una iniciativa para reformar el artículo 83 constitucional y restablecer la fórmula gradual de reelección que Porfirio Díaz utilizó para mantenerse al poder: “El presidente entrará a ejercer su encargo el primero de diciembre; durará en él seis años y nunca podrá ser reelecto para el periodo inmediato”, decía el texto propuesto. Con una inusitada velocidad, tres días después se dio lectura al dictamen y, con dispensa de trámites, fue aprobado por unanimidad.

En la Cámara de Diputados el asunto se ventiló con más prudencia, lo que originó que el 21 de noviembre un legislador interpelara a la comisión encargada de dictaminar la iniciativa, porque había transcurrido “aproximadamente un mes” desde la recepción de la minuta enviada por los senadores. Horas después la Segunda Comisión de Puntos Constitucionales presentaba el dictamen solicitado. Se argumentaba la necesidad de “dar la mayor estabilidad y firmeza a nuestras instituciones”, para lo cual resultaba indispensable permitir la reelección no sucesiva y la ampliación del periodo de gobierno a seis años. Según el dictamen, la Comisión exploró ampliamente “el sentir de la opinión pública en pro y en contra de tal reforma”.

A Díaz lo había llevado a la presidencia el Plan de Tuxtepec de 1876 cuyo artículo 2o. establecía la no reelección del presidente de la República. Pero el 5 de mayo de 1878, apenas dos años después del pronunciamiento tuxtepecano, y a uno de haber

asumido la presidencia, Díaz comenzó a preparar su largo itinerario gubernamental. La Constitución fue reformada para permitir la reelección presidencial discontinua. Así, Díaz terminó su primer periodo en 1880, y regresó al Palacio Nacional en 1884. Tres años más tarde, uno antes de concluir su segundo mandato, hizo reformar nuevamente la Constitución para admitir la reelección inmediata por una sola vez; pero en 1890 la reelección indeterminada volvió a la Constitución. Siguió, no obstante, el periodo presidencial de cuatro años.

Un constitucionalista porfiriano (Eduardo Ruiz, p. 291) decía que cuatro años eran muchos para un mal presidente, pero eran pocos para uno bueno. Por eso, agregaba, había que permitir la reelección ilimitada. Sin embargo, a los setenta y cuatro años el viejo general ya no se quiso complicar la vida, ni siquiera con una campaña electoral *pro forma*, y una vez más hizo modificar la carta constitucional para que, a partir de 1904, el periodo fuera sexenal. Años después la Constitución queretana regresó a lo que había sido la constante del sistema mexicano: cuatro años para los presidentes, y agregó la prohibición absoluta de reelección.

Como ya se dijo, en 1927 se adoptó una reforma análoga a la de 1878, y en 1928 otra semejante a la de 1904: reelección no sucesiva y periodo de seis años. En 1933 se retornó a la prohibición absoluta de reelección presidencial, pero desde hace ya setenta y un años subsiste el periodo de seis años para los presidentes.

El ya mencionado dictamen de los diputados que justificó la ampliación del periodo presidencial a seis años decía: “cada vez que se inician los trabajos para la renovación del poder ejecutivo federal, surge el fantasma de una nueva revuelta”. Este singular texto reconocía que era necesario ampliar a seis años el periodo para que los presidentes tuvieran tiempo de aprender a gobernar, pues “nuestro sistema político no es tan coordinado que pueda suministrar una educación suficiente a los aspirantes a la presidencia”. El mismo documento aseguraba que sólo seis años per-

mitirían “que el ciudadano que ocupe el cargo de presidente tenga tiempo de desarrollar su programa de gobierno y realizarlo siquiera en parte”.

Así, las razones que el Congreso consideró para adoptar el periodo sexenal, y acerca de las cuales se explayaron diputados y senadores, fueron esencialmente tres: evitar la agitación política, compensar la falta de preparación de los aspirantes a gobernar y dejar que los presidentes tuvieran tiempo para cumplir con “su” programa, “siquiera en parte”.

Fue en ese momento del debate en la Cámara de Diputados cuando Antonio Díaz Soto y Gama planteó en la tribuna la doctrina del caudillismo mexicano: “a lo que se llama despectivamente caudillo en nuestra jerga latinoamericana, se le llama estadista en Europa”, dijo, mientras que Vicente Lombardo Toledano reconoció que la reforma implicaba una prevaricación, pero que por encima de todo estaba la paz social del país. Lombardo, con la intuición histórica que lo caracterizó, dio sus razones “para que queden en el diario oficial del Parlamento todos los motivos que se tuvieron en cuenta para reformar la Constitución”. Y apuntó también una pregunta: ¿por cuánto tiempo el sexenio presidencial? “Por el necesario para que surja la paz en nuestro país”, contestó.

En cuanto a los estados, se siguió el mismo camino. El presidente Manuel Ávila Camacho inició una reforma constitucional para establecer que “los gobernadores de los estados no podrán durar en su encargo más de seis años”. La reforma, propuesta en diciembre de 1940, fue aprobada por unanimidad en ambas cámaras; entró en vigor en enero de 1943. Rápidamente las Constituciones locales adoptaron el periodo sexenal.

Al entrar al siglo XXI es justo que nos preguntemos si son valederas las razones de 1928. Veámoslas.

Primera. *Garantizar la paz*. En este punto no es necesario argumentar. Si en los años veinte la proximidad de los procesos electorales generaba episodios de violencia, en los años por venir la lejanía entre esos procesos hará que las insatisfacciones pro-

pías de una sociedad plural, muy informada y crecientemente politizada, se traduzcan en efervescencia e inestabilidad. La medida estabilizadora de los veinte puede ser fuente de inquietud y malestar del 2000 en adelante. Las fuerzas políticas requieren de oportunidades frecuentes para expresarse. Los ciudadanos de hoy ya no están prestos a empuñar las armas por discrepancias políticas como en los veinte, pero tampoco se resignan al prolongado y monótono estiaje cívico que trajo consigo la hegemonía de un solo partido.

Segunda. *Preparar a los presidentes*. Mal andaríamos si a estas alturas de la historia todavía tuviéramos que reconocer, como en 1928, que los aspirantes a la presidencia carecen de preparación para gobernar, y que es necesario darles, a nuestra costa, un periodo de aprendizaje. En una ocasión un inteligente amigo me dijo que hay momentos de la vida en que ya no es cuestión de leer, sino de haber leído. Si alguien pretende aprender a gobernar, gobernando, según el viejo principio pedagógico de “aprender haciendo”, mal estará él y peor estaremos los ciudadanos que lo elijamos. Si así ocurriera simplemente querría decir que no estamos hechos para la democracia.

Tercera. *Tiempo para cumplir con el programa*. Esta es una reminiscencia del caudillismo. Cuando los programas son de los individuos y no de los partidos que los llevan al poder, entonces hay que tener a los hombres mucho tiempo en el poder; así se explicaron a sí mismos todos los dictadores de la historia. En una autocracia el caudillo es el programa; pero en una democracia se supone que el programa lo dicta la ciudadanía a través del partido por el que vota. Sustentar que los presidentes deben disponer de tiempo para cumplir con “su” programa, es equivalente a negar la posibilidad de que los partidos se conviertan en los verdaderos articuladores de las acciones políticas colectivas; es seguir instalados en el viejo caudillismo para el que, en última instancia, tampoco seis años son suficientes. La extrema personalización del poder que implica darle tiempo a un individuo para que desarrolle “su” programa es hacernos todos

a un lado y dejarle, durante seis años, el poder absoluto a un señor para que lleve a cabo, él solo, lo que sólo él quiere.

A partir de diciembre del 2000 nos aguarda un periodo presidencial muy complicado. El alto grado de tensión política generado por un sistema electoral y de partidos muy competitivo, generará antagonismos difíciles de absorber con rapidez. Los niveles de encono podrían disminuir si, en lugar de esperar hasta 2006 para un nuevo proceso electoral presidencial, pudiéramos pensar en plazos más breves. Este tema hay que analizarlo de manera responsable y seria.

Por eso es conveniente revisar, a partir del 2000, la duración del periodo presidencial en México. La razón es que, como se ha dicho, ninguna de las causas que justificaron extender el periodo de cuatro a seis años, en 1928, subsiste. Por el contrario, en las condiciones cada día más competitivas de una democracia en proceso de consolidación, el periodo sexenal puede endurecer la vida política del país, al aumentar los niveles de tensión y antagonismo.

Quienes preconizan la conveniencia de adoptar el sistema parlamentario en América Latina señalan que una de sus más importantes ventajas consiste en que los jefes de gobierno carecen de periodos fijos. Esta circunstancia permite modificar la composición del gobierno, según los electores deseen ratificar o rectificar el rumbo de la política y evita uno de los factores de rigidez del presidencialismo (Linz, t. I, pp. 37 y ss.). Hay otro aspecto positivo del parlamentarismo, también señalado por Linz, y consiste en que a diferencia del sistema presidencial, en el parlamentario el jefe de gobierno no ocupa, por sí solo, todo el espectro del Poder Ejecutivo. En cambio, el triunfo en una elección presidencial genera una tendencia a “tomarlo todo”: el poder que resulta del ejercicio del gobierno queda en manos del presidente y de su grupo.

Es cierto que ese fenómeno de concentración del poder se acentúa en el sistema presidencial, pero para resolverlo se han adoptado medidas que, sin desnaturalizar el sistema, permiten que haya

un jefe de gabinete que cuente, al menos para su investidura, con la confianza del Congreso. Este aspecto, sin embargo, no lo abordo aquí, porque me interesa centrar los argumentos en la duración del periodo presidencial. Dejo, sólo, constancia de las agudas observaciones de Linz, que deben tenerse en cuenta para estructurar un sistema presidencial que permita potenciar sus ventajas y atenuar sus deficiencias.

A diferencia del sistema parlamentario, en el que es posible convocar a elecciones antes de que se agote el periodo de una legislatura, el sistema presidencial es rígido en cuanto al tiempo que debe durar un gobierno. Si los electores se equivocan o los candidatos los engañan, una vez realizada una elección no queda más remedio que esperar hasta la siguiente, para la que transcurren varios años. Entre tanto, los ciudadanos y los partidos no tienen recursos para remediar su inconformidad, porque no hay moción de censura. Los gobiernos, a su vez, si se topan con un Congreso adverso, tampoco pueden disolverlo y convocar nuevos comicios. La política entra en un proceso de rigidez que endurece las posiciones y acentúa la animosidad entre las partes. Como no es viable acudir a los ciudadanos para dirimir las diferencias, no queda otra opción que el encuentro frontal entre oponentes, ni otro recurso que intentar recíprocamente la paralización o incluso la anulación política.

Por eso, consideran algunos, el sistema parlamentario ofrece mayores y mejores posibilidades de estabilidad política, en tanto que es más flexible y poroso frente a las demandas que en cada momento plantea el ejercicio del poder.

No comparto totalmente ese punto de vista de los parlamentaristas, y estoy convencido de que un sistema presidencial también puede hacerse más sensible a los reclamos de entendimiento político si, además de darle funciones específicas al gabinete y contar con un jefe del propio gabinete, ratificado por el Congreso, se permite que los procesos electorales se lleven a cabo con mayor frecuencia.

Esto será especialmente importante a partir de las próximas elecciones, porque todo augura que se alcanzará un alto grado de enrarecimiento del ambiente político, y que las fricciones que se producirán en el proceso que ya está en marcha dejarán cicatrices profundas.

En los próximos años será indispensable una gran destreza por parte de los agentes políticos para evitar colisiones que pongan en riesgo la vida institucional del país; también será necesaria una gran imaginación política y constitucional para adoptar instituciones flexibles, controlables y funcionales, que garanticen eficacia gubernamental, estabilidad política, libertades públicas y responsabilidad en el ejercicio del poder.

El periodo presidencial de seis años a partir del 2000 resulta excesivamente largo para canalizar y atenuar las presiones y tensiones de una política que muy probablemente alcanzará niveles de crispación en los próximos meses y años. Ese periodo presenta además otro problema: obliga a que se lleve a cabo una elección intermedia para renovar la Cámara de Diputados, con el riesgo que ya hemos vivido de que se configuren mayorías diferentes en los distintos órganos de gobierno. Las consecuencias de este fenómeno político no siempre son fáciles de absorber por un sistema constitucional que no prevea semejante contingencia ni tenga la flexibilidad del norteamericano.

Un periodo más breve, por ejemplo de cuatro años, permitiría que los diputados, senadores y presidente de la República fueran elegidos simultáneamente en todos los casos, evitando así la elección intermedia. La aparente inquietación política que surgiría con motivo de elecciones presidenciales más próximas entre sí, se vería compensada por dos hechos importantes: evitar una elección intermedia para el Congreso, y disminuir el grado de virulencia entre los contendientes.

El periodo sexenal que establece la Constitución mexicana sólo es practicado en América Latina por Chile. Los demás países han optado por cinco años (Bolivia, El Salvador, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela) o por cuatro

(Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras y República Dominicana). Como se ve, están igualadas las tendencias de cinco y cuatro años. En seis de esos casos la prohibición de reelección es absoluta; y en los restantes se admite sólo de manera discontinua o sucesiva por una sola vez. Desde luego, en el caso mexicano la reelección debe descartarse para siempre, aun cuando se reduzca el periodo presidencial.

Hay un caso interesante que vale la pena mencionar. La Constitución francesa, muchas de cuyas instituciones han resultado atractivas para el constitucionalismo contemporáneo, establece un periodo presidencial de siete años. Este aspecto fue largamente discutido en la comisión redactora, y se adoptó por una razón comprensible: el sistema francés incluye, además del presidente, un primer ministro. El presidente francés tiene más facultades que los jefes de Estado de los sistemas parlamentarios, pero menos que los jefes de Estado y gobierno de los sistemas presidenciales. En todo caso, la presencia del primer ministro llevó a aceptar la excesiva duración del mandato presidencial.

Eso no obstante, en 1973 el presidente Georges Pompidou (Conac, p. 60) presentó un proyecto para reducir el mandato a cinco años. Abundó en razones relativas a la mayor estabilidad del sistema, que contaron con el apoyo de la oposición, excepto la encabezada por François Mitterrand. Éste en realidad no se opuso a la reducción del periodo presidencial, pero sí a darle una carta de triunfo a su adversario Pompidou. A la muerte de Pompidou, Valéry Giscard d'Estaing hizo campaña apoyando la idea de la disminución, pero una vez instalado en la presidencia prefirió no sacrificar dos años del mandato conseguido. Ahora, algunos líderes socialistas, como Laurent Fabius, consideran que Mitterrand se equivocó al bloquear el proyecto de Pompidou, y que las cohabitaciones que se vio obligado a iniciar con la oposición habrían podido evitarse si el periodo presidencial hubiese sido más breve (Conac, p. 63). Por esta razón el primer ministro Lionel Jospin impulsó de nueva cuenta la reforma para reducir el periodo presidencial, encontrando esta vez amplio apoyo po-

pular (en junio de 2000 una encuesta lo estimaba en el 56%) y, por consiguiente, el presidente Jacques Chirac decidió que se convocara a un referéndum, mismo que se llevó al cabo el 24 de septiembre de 2000 y del cual resultó favorable para la reducción del periodo de siete a cinco años.

En Estados Unidos el tema también fue discutido. Arthur M. Schlesinger (pp. 367 y ss.) señala que los presidentes Lyndon Johnson y Richard Nixon formularon propuestas en el sentido de establecer un periodo presidencial de seis años sin reelección. Algunos senadores suscribieron la idea, y se llegó a integrar una Comisión para la Reforma Electoral Federal. Durante el siglo XIX esta tesis también había contado entre sus partidarios a Andrew Jackson y Andrew Johnson, quienes abogaban por un periodo de cuatro años sin reelección; Rutheford Hayes, quien lo sugería de seis, también por una sola ocasión, y William H. Taft, quien lo prefería de siete años.

Los argumentos en Estados Unidos se centraban en la conveniencia de fortalecer la independencia de los presidentes ante el Congreso. En la medida que se extendiera el periodo de su mandato —y que no tuvieran la posibilidad de ser reelegidos— podrían actuar con mayor independencia. No tendrían que condicionar su actuación a las posibilidades de ser reelegidos y dispondrían, por lo mismo, de un más amplio margen de decisión. Estas consideraciones se producían como respuesta a relaciones de tirantez con el Congreso.

Las razones (Schlesinger, p. 369) por las que fue desechado el proyecto, en los años 70, son dignas de tenerse en cuenta:

seis años en la segunda mitad del siglo XX equivalen a los cambios que se daban en una generación durante la primera mitad del siglo XIX, y en vista de que esa velocidad se irá acelerando, Estados Unidos no puede poner en el poder a una administración que dure tanto tiempo y que impida adoptar soluciones frescas para problemas nuevos.

#### IV. CONCLUSIÓN

La cuestión aquí planteada está en una dimensión muy sencilla: la visión de Estado obligará a pensar en la estabilidad de las instituciones; la visión de gobierno llevará a pensar en el ejercicio prolongado del poder. Ahí estará el dilema. La consolidación democrática de México requiere adecuaciones constitucionales importantes. La reducción del periodo presidencial y la elección en una vuelta son sólo una parte de ellas. Por sí mismas no serán suficientes; será necesaria la introducción de otras medidas capaces de generar una sinergia institucional que consolide la democracia constitucional.

Un aspecto que también debe considerarse es auspiciar la adopción de modificaciones análogas en los estados de la Federación. La evolución constitucional debe llevarse a cabo conforme a un patrón mínimo de simetría, para no dejar en el sistema constitucional residuos del sistema presidencial plebiscitario que afecten el comportamiento general de las instituciones.

No se trata, como resulta obvio, de modificaciones que puedan adoptarse sin un intenso debate previo y sin quedar sujetos a los normales procesos de ajuste que todo cambio institucional trae aparejado. Es menester advertir que durante largas décadas se ha ido fraguando una cultura política que acepta como un hecho inmutable una presidencia con poderes omnímodos; frente a esa cultura se identifican hoy manifestaciones crecientes de rechazo que en todo caso están dispuestas a admitir soluciones institucionales razonables. Los remedios constitucionales están a la mano.

## V. FUENTES

- AFONSO DA SILVA, José, *Curso de direito constitucional positivo*, Sao Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 1990.
- ALFONSÍN, Raúl, *Democracia y consenso*, Buenos Aires, Tiempo de ideas, 1996.
- ARTEAGA, Elisur, *Derecho constitucional mexicano*, México, UNAM, 1994.
- BURGOA, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1973.
- CARBONELL, Miguel, *Constitución, reforma constitucional y fuentes del derecho en México*, México, UNAM, 1998.
- CÁRDENAS, Jaime, *Una Constitución para la democracia*, México, UNAM, 1996.
- CARPIZO, Jorge, *Estudios Constitucionales*, México, Porrúa-UNAM, 1980.
- , *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI, 1978.
- CONAC, Gérard y LUCHAIRE, François, *La Constitution de la République Française*, París, Económica, 1987.
- DECAUMONT, Françoise, “Lélection du président de la République”, en Didier Maus, Louis Favoreu y Jean-Luc Parodi, *Léécriture de la Constitution de 1958*, París, Económica, 1992.
- DROMI, Roberto y MENEM, Eduardo, *La Constitución reformada*, Buenos Aires, Ediciones Ciudad Argentina, 1994.
- DURBIN, Thomas M. y WHITAKER, L. Paige, *Nomination and Election of the President and the Vicepresident of the United States*, Washington, Senado de los Estados Unidos, 1992.
- GILSON, Bernard, *La decouverte du regime presidentiel*, París, LGDJ, 1982.
- HÄBERLE, Peter, *Retos actuales del Estado constitucional*, Oñati, IVAP, 1996.
- HIDRÓN, Henao, *Panorama del derecho constitucional colombiano*, Bogotá, Temis, 1992.

- JELLINEK, G., *Reforma y mutación de la Constitución*, Madrid, CEC, 1991.
- LAMOUNIER, Bolívar, “Parlamentarismo o presidencialismo atenuado: el debate actual en Brasil”, en Dieter Nohlen y Mario Fernández, *Presidencialismo versus parlamentarismo*, Caracas, Nueva Sociedad, 1991.
- , “La reforma institucional en Brasil: proyectos y resultados 1985-1993”, en Dieter Nohlen y Mario Fernández, *El presidencialismo renovado*, Caracas, Nueva Sociedad, 1998.
- , *Brasil & África do Sul*, Sao Paulo, Instituto de Estudos Econômicos, Sociais e Políticos, 1996.
- LANZ DURET, Miguel, *Derecho constitucional mexicano*, México, 1933.
- LINZ, Juan J., “Democracia presidencial o parlamentaria: ¿qué diferencia implica?”, en Juan J. Linz y Arturo Valenzuela, *Las crisis del presidencialismo*, Madrid, Alianza Universidad, 1997.
- LUCAS VERDÚ, Pablo, *Teoría general de las articulaciones constitucionales*, Madrid, Dykinson, 1998.
- , *La Constitución en la encrucijada* (palingenesis iuris politici), Madrid, Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, 1994.
- , “Estudio preliminar”, en Georg Jellinek, *Reforma y mutación de la Constitución*, Madrid, CEC, 1991.
- LUCHAIRE, François, y CONAC, Gérard, *La Constitution de la République Française*, París, Económica, 1987.
- MADRID, Miguel de la, *El ejercicio de las facultades presidenciales*, México, Porrúa, 1998.
- McCLINTOCK, Cynthia, “Presidentes, mesías y crisis constitucionales en Perú”, en Juan J. Linz y Arturo Valenzuela, *Las crisis del presidencialismo. El caso de Latinoamérica*, Madrid, Alianza Universidad, 1998.
- MORENO, Daniel, *Derecho constitucional mexicano*, México, Editorial Pax-México, 1972.

- NATALE, Alberto, *Comentarios sobre la Constitución*, Buenos Aires, Depalma, 1995.
- PRITCHETT, C. Herman, *La Constitución americana*, Buenos Aires, Tea, 1965.
- RUIZ, Eduardo, *Derecho constitucional*, México, Tipografía de Aguilar e Hijos, 1902.
- SÁCHICA, Luis Carlos, *Nuevo constitucionalismo colombiano*, Bogotá, Temis, 1996.
- SCHMILL, Ulises, *El sistema de la Constitución mexicana*, México, Manuel Porrúa, 1971.
- SERNA DE LA GARZA, José María, *La reforma del Estado en América Latina: los casos de Brasil, Argentina y México*, México, UNAM, 1998.
- SCHWARTZ, Bernard, *Los poderes del gobierno*, México, UNAM, 1966.
- SCHLESINGER, Arthur M., *The imperial presidency*, Nueva York, Popular Library, 1973.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, México, Jus, 1944.
- THIÉBAULT, Jean Louis, “France: cabinet decision making under the Fifth Republic”, en Jean Blondel (ed.), *Cabinets in Western Europe*, Londres, 1997.
- TOCQUEVILLE, Alexis de, *La democracia en América*, Madrid, Aguilar, 1989.
- VALADÉS, Diego, *La Constitución reformada*, México, UNAM, 1987.
- VALENCIA, Salvador, *Derecho constitucional mexicano a fin de siglo*, México, Porrúa, 1995.
- VALENZUELA, Arturo, “La política de partidos y la crisis del presidencialismo en Chile: una propuesta para una forma de gobierno parlamentaria”, en Juan J. Linz y Arturo Valenzuela, *Las crisis del presidencialismo. El caso de Latinoamérica*, Madrid, Alianza Universidad, 1998.

VANOSSI, Jorge R., *Un teorema constitucional: el Poder Ejecutivo de Max Weber a Charles de Gaulle*, Buenos Aires, Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales, 1994.

VEGA, Pedro de, *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*, Madrid, Tecnos, 1985.