

CAPÍTULO XI

EL PRESIDENCIALISMO EN MÉXICO

Conviene iniciar con una evidencia: el presidencialismo en México es anterior a nuestra democracia y, durante décadas, se caracterizó por una serie de particularidades que lo hacían francamente incompatible con una democracia formal. Es verdad que la preeminencia del Poder Ejecutivo sobre los demás poderes y su posición como pieza central del sistema político mexicano se explican, en gran medida, por los enormes poderes que le ha dado el texto constitucional al presidente de la República. Es decir, el presidencialismo mexicano ha estado y está *constitucionalizado*; pero también es cierto que, junto con el diseño constitucional, el contexto político resulta determinante para que las facultades jurídicas y el poder político del presidente se hayan desplegado a plenitud.

Para entender cómo se fue conformando el “presidencialismo a la mexicana” es conveniente reconstruir, aunque sea someramente, el desarrollo histórico y las ideas que descansan detrás de esta figura en nuestro país. El régimen presidencial se adopta por vez primera en la Constitución de 1824, que se inspira, a su vez, en dos fuentes principales: la Constitución norteamericana de 1787 —en este como en tantos otros aspectos—¹⁶⁰ y la Constitu-

¹⁶⁰ Fix-Zamudio señala que “tanto nuestro país como los restantes de Latinoamérica, tomaron como modelo el sistema político constitucional establecido por la carta de Filadelfia promulgada en 1787, en la que por primera vez se introdujo la forma de gobierno conocida como sistema presidencial”, *Cfr.* Fix-Zamudio, H., “El sistema presidencialista y la división de poderes”, *La Universidad y los problemas nacionales*, México, UNAM, 1979, vol. IX, t. III, p. 88. En

ción gaditana de 1812.¹⁶¹ De la regulación de 1824 se conservan actualmente muchos de los rasgos importantes del sistema presidencial mexicano tales como el veto del presidente y la estructuración bicameral del Congreso.¹⁶²

En el Congreso Constituyente de Querétaro de 1916-1917 la discusión sobre el régimen presidencialista también se hizo presente. Cuando Venustiano Carranza presentó su proyecto de reformas a la Constitución de 1857, en el discurso inaugural del Congreso Constituyente, dibujó la opción entre parlamentarismo y presidencialismo. Carranza acabó inclinándose por éste último régimen y dotando, en consecuencia, al presidente de un gran cúmulo de facultades, mientras por otra parte se limitaba deliberadamente al Poder Legislativo con el fin de que no pudiera —dijo entonces Carranza— “estorbar o hacer embarazosa y difícil la marcha del Poder Ejecutivo”.¹⁶³

el mismo sentido, Valencia Carmona, Salvador, *El Poder Ejecutivo latinoamericano*, cit., nota 155, pp. 42-44.

¹⁶¹ Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, cit., nota 148, p. 41. Algunos autores han tratado de encontrar semejanzas entre el presidencialismo contemporáneo y el dominio del *tlatoani* en el imperio azteca y del virrey en la época de la Colonia; por ejemplo Moreno, Daniel, *Derecho constitucional mexicano*, 12a. ed., México, Porrúa, 1993, p. 417; Aguilar Camín, Héctor y Meyer, Lorenzo, señalan que “en los modos políticos de los virreyes, hay un tipo de gobernante similar al que conocemos después como presidente”, *A la sombra de la Revolución mexicana*, México, Cal y Arena, 1989, p. 297; Valencia Carmona, Salvador, *El Poder Ejecutivo...*, cit., nota 155, pp. 15 y ss.

¹⁶² Carpizo, Jorge, *El presidencialismo...*, cit., nota 148, pp. 42 y 43. *id.*, “El Poder Ejecutivo en el sistema de gobierno de la Constitución mexicana de 1824”, *El predominio del Poder Ejecutivo en Latinoamérica*, México, UNAM, 1977, p. 153.

¹⁶³ El discurso de Venustiano Carranza puede ser consultado en Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808-1989*, 15a. ed., México, Porrúa, 1989, pp. 745-764; véase también Rabasa, Emilio O., “El pensamiento constitucional de Venustiano Carranza (análisis de su mensaje del 1o. de diciembre de 1916 al presentar el proyecto de Constitución)”, *Anuario Mexicano de Historia del Derecho* VII, México, 1995, pp. 151-162, especialmente 159-162; *id.*, *El pensamiento político y social del Constituyente de 1916-1917*, México, UNAM, 1996, pp. 92-95.

Las ideas de Carranza sobre la necesidad de crear una presidencia fuerte con toda probabilidad estuvieron influidas por las páginas de Emilio Rabasa. En su libro *La Constitución y la dictadura*,¹⁶⁴ Rabasa sostuvo desde 1912 que la dictadura del general Porfirio Díaz se había producido porque la Constitución de 1857 había dotado de poderes exorbitados al Poder Legislativo impidiendo que el Ejecutivo gobernara, de modo que la solución que el propio presidente había encontrado fue conducir al país al margen de los mandatos constitucionales para alcanzar lo que, según sus convicciones, era el interés general. En toda la obra de Rabasa se expresa una gran desconfianza hacia el Poder Legislativo y un exceso de fe (producto de una buena dosis de ingenuidad intelectual o de perversidad política), en la buena voluntad del Ejecutivo y, directamente, en la buena voluntad de la dictadura. Sirva la siguiente cita para ilustrar la posición de Rabasa sobre el Poder Legislativo:

El Congreso Nacional, cada vez que ha podido, ha mostrado su tendencia agresiva e invasora contra el Ejecutivo. Está en la naturaleza de la institución. El Ejecutivo, previendo la amenaza, ha absorbido al Poder Legislador y ha creado la dictadura. Las deficiencias de la Constitución (se refiere Rabasa a la de 1857) colocan, pues, al país entre la dictadura presidencial y el despotismo anárquico del Congreso, y por eso las clases conscientes del pueblo, por algo como un instinto de conservación, han aceptado el Ejecutivo... y no han seguido al Congreso, que, por su incoherencia, no da más que libertades teóricas y pone en peligro los intereses materiales y la existencia de la nación.¹⁶⁵

Como es conocido, lo que Rabasa se proponía era explicar la dictadura y las reelecciones de Díaz:

¹⁶⁴ *La Constitución y la dictadura. La organización política de México*, México, 1912. Hay una edición española, con prólogo de Rodolfo Reyes, sin fecha de edición pero cuyo prólogo está fechado en 1917. En México hay varias reimpressiones; la séptima es de 1990, publicada en Porrúa, con prólogo de Andrés Serra Rojas, que se cita ahora.

¹⁶⁵ *Idem*, p. 184.

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

La dictadura, desde 1857, sirvió para satisfacer las necesidades del desenvolvimiento nacional, que la Constitución era incapaz de impulsar ni de proteger; y el pueblo, que con su instinto de las realidades sigue a quien le hace bien, desoyó la voz de los políticos mientras los dictadores lo servían, y en tanto la dictadura laboraba a diario el beneficio de la comunidad, la protegía".¹⁶⁶

Pero, como podemos suponer, Rabasa no era una voz aislada en su tiempo. La tendencia a fortalecer al titular del Ejecutivo en detrimento de las facultades de los órganos legislativos había echado raíces en los intelectuales y en los actores políticos mexicanos. Como muestra conviene recuperar una cita de un autor contemporáneo a Rabasa, Andrés Molina Enríquez, que en 1909 se expresaba de la siguiente manera:

La forma de nuestro gobierno tiene que ser todavía por muchos años, la dictatorial, tal cual la han establecido nuestros estadistas. Desde el momento en que nuestra población está compuesta... de unidades, tribus, pueblos y grupos, que... presentan todos los estados evolutivos que la humanidad ha presentado en su desarrollo en el curso de todas las edades en que ha vivido, es imposible que todos ellos sean regidos por una sola ley y que sean gobernados por un magistrado civil, simple dispensador de justicia".¹⁶⁷

¹⁶⁶ *Ibidem*, pp. 111 y 243. Para Rabasa la dictadura de Díaz fue la "más fácil, más benévola y más fecunda de que haya ejemplo en la historia del Continente Americano", *id.*, p. 108.

¹⁶⁷ Molina Enríquez, A., *Los grandes problemas nacionales*, prólogo de Arnaldo Córdova, México, ERA, 1983, p. 434.

Es cierto que también existían voces disidentes y que, en sentido contrario a las intenciones de Carranza, algunos diputados constituyentes se dieron cuenta de que al dotar de múltiples poderes al presidente se corría el riesgo de que éste se excediera en sus atribuciones y no hubiera otro poder que lo controlara. Por ejemplo, el diputado Pastrana Jaimés señaló irónicamente desde la tribuna del Constituyente que “En España, señores, a pesar de que hay un rey, yo creo sinceramente que aquel rey había de querer ser presidente de la República Mexicana, porque aquí tiene más poder el presidente que un rey, que un emperador”.¹⁶⁸ Otro diputado, Manjarrez, llamó la atención sobre el hecho de que la revolución se había llevado a cabo contra el Poder Ejecutivo, no contra el legislativo, por lo que resultaba inconsecuente limitar a este último en favor del primero: “(estamos) poniendo —dijo entonces Manjarrez— al Legislativo en condiciones de que no pueda ser ni con mucho un peligro; en cambio, el Ejecutivo tiene toda clase de facultades; tenemos esta Constitución llena de facultades para el Ejecutivo, y esto ¿qué quiere decir? Que vamos a hacer legalmente al presidente de la República un dictador, y esto no debe ser”.¹⁶⁹

Como sabemos, sin embargo, posturas como las que acabamos de citar fueron derrotadas y en la Constitución de 1917 quedaron establecidas amplias facultades para el Poder Ejecutivo, con la supuesta intención de que el presidente pudiera llevar a cabo ágilmente el programa social de la Revolución, que exigía muchos medios, no solamente jurídicos, y enormes capacidades de

¹⁶⁸ *Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917*, México, 1922, t. II, p. 438. Más recientemente, Jorge Carpizo ha señalado que “En México, el presidente ocupa el lugar de un rey europeo del siglo XVIII”, *La Constitución mexicana de 1917*, cit., nota 124, 1990, p. 294, corroborando la anticipada visión del diputado Pastrana.

¹⁶⁹ *Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917*, cit., nota 168, p. 437; otras citas de los mismos diputados constituyentes en Carpizo, *El presidencialismo...*, cit., nota 148, pp. 43 y 44.

gobierno.¹⁷⁰ Así lo había advertido algunos años antes el propio Molina Enríquez:

hay que dar a nuestros sistemas de gobierno, la única forma en que ellos pueden llenar su función concediéndoles a las vez las facultades plenamente legales que de ellas se desprenden (se refiere a las Constituciones) y las facultades discrecionales complementarias que son y serán por mucho tiempo, absolutamente indispensables, Nuestros gobernantes, pues, hasta en tanto no se constituya definitivamente nuestra patria, deberán tener facultades dictatoriales, con tanta mayor razón, cuanto que todos los trabajos de constituir a nuestra patria definitivamente, pueden producir trastornos interiores que será indispensable sofocar, y acaso también, peligros más o menos grandes para la seguridad común que habrá que conjurar o que afrontar”.¹⁷¹

En síntesis, los anhelos de ver realizada la utopía revolucionaria y las ideas de autores como Rabasa y Molina Enriquez fueron cultivando una convicción en los integrantes del Poder Constituyente de que el presidencialismo puro y duro,¹⁷² no sin claros tintes autoritarios, era la mejor opción para el México posrevolucionario. “Ni los porfiristas —escribe Arnaldo Córdova—, con la inveterada adicción al poder autoritario y dictatorial, fueron jamás capaces de imaginar siquiera una legitimación tan completa y contundente del poder presidencial con la fuerza y la autoridad

¹⁷⁰ En este sentido, Córdova, Arnaldo, “La legitimación del presidencialismo en la Revolución Mexicana”, *La Revolución y el Estado en México*, México, ERA, 1989, pp. 113-123 y 434.

¹⁷¹ Molina Enriquez, A., *Los grandes problemas nacionales*, cit., nota 167.

¹⁷² “El presidencialismo —sostiene Maurice Duverger— constituye una aplicación deformada del régimen presidencial clásico, por debilitamiento de los poderes del parlamento e hipertrofia de los poderes del presidente: de ahí su nombre. Funciona sobre todo en los países latinoamericanos que han transportado las instituciones constitucionales de Estados Unidos a una sociedad diferente”, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, 6a. ed. Barcelona, Ariel, 1988, p. 150.

con que queda diseñado en la Constitución de 1917”:¹⁷³ En ese momento, al aprobarse la Constitución, quedaron sentadas las bases normativas que encuadrarían el desarrollo del presidencialismo mexicano del siglo XX.

Otra fecha significativa para el presidencialismo mexicano, algún tiempo después del momento constituyente de 1916-1917, la representa el año de 1935, cuando se produce la expulsión del país del ex presidente Plutarco Elías Calles por el entonces presidente Lázaro Cárdenas. Tal expulsión supuso el cambio de un presidencialismo personalista (al estilo caudillista) a un presidencialismo institucionalizado porque, a partir de entonces, los cambios en el poder, las sucesiones en el liderazgo nacional, quedarían enmarcadas por un complejo entramado institucional construido alrededor del presidente y del partido oficial que estaba consolidándose. Además, con esa decisión, Cárdenas estableció una de las reglas fundamentales del sistema político mexicano: todo el poder sería para el presidente, pero sólo por seis años, sin posibilidad de extender su mandato fuera de ese periodo.¹⁷⁴ Comenzaba a tomar forma la larga etapa del partido hegemónico caracterizado por un presidencialismo exacerbado pero institucionalizado en el marco de un partido político revolucionario.

No sin incurrir en simplificaciones y síntesis históricas apretadas, es posible sostener que un tercer momento de cambio sustantivo para el presidencialismo mexicano coincide con las elecciones presidenciales de 1988 cuando, como nunca antes desde su nacimiento, el partido oficial se vio seriamente amenazado en las urnas por los partidos de la oposición (concretamente por una coalición de partidos de “izquierda” encabezada por Cuauhtémoc Cárdenas) con lo que se aceleró el proceso de apertura democrática en el país.

¹⁷³ Córdova, Arnaldo, *op. cit.*, nota 170, p. 123.

¹⁷⁴ Sobre este conflicto, Gutiérrez Rivas, Rodrigo, “El conflicto Calles-Cárdenas: un acercamiento al origen del presidencialismo mexicano”, *Ensayos sobre presidencialismo mexicano*, México, Aldus, 1994, pp. 65 y ss.

Ciertamente, en medio de las tres etapas que se han señalado —la del nacimiento en 1917, la de consolidación en 1935 y la del inicio de su debilitamiento en 1988— han habido otros muchos eventos que contribuyeron a definir el rostro del sistema presidencial mexicano, como por ejemplo, los hechos sangrientos de 1968 o la importante reforma política de 1977 promovida por el entonces secretario de Gobernación, Jesús Reyes Heróles durante el gobierno de José López Portillo (quien, por cierto, había ganado unas elecciones en las que era el único competidor). La reforma de 1977 marcó el inicio de un lento pero constante proceso de transformación institucional en materia electoral que terminaría teniendo un impacto directo en la naturaleza del presidencialismo mexicano porque lo orientaría hacia un sistema compatible con la forma de gobierno democrática.

De hecho, la mecánica de reformas electorales iniciada en 1977 es clave para encontrar un cuarto momento central en la evolución de esta institución político-jurídica: las elecciones de 2000. Ya desde 1997 pero, sobre todo en 2000 (cuando el Partido Revolucionario Institucional perdió las elecciones presidenciales ante el Partido Acción Nacional), el presidente de México enfrentaría escenarios político-institucionales en los que la pluralidad política generaría contrapesos efectivos a su poder. La limpieza electoral y la creciente pluralidad política en el país dieron como resultado que el poder se repartiera entre las diferentes opciones partidistas en todos los niveles de gobierno y, de esta manera, el presidente fue perdiendo muchas de las facultades “metaconstitucionales” (y algunas de las constitucionales) que caracterizaron su poderío durante décadas.¹⁷⁵

¹⁷⁵ Una descripción más detallada de este tema puede verse en Becerra, R.; Salazar, P. y Woldenberg, J., *op. cit.*, nota 39.