

LA FUNCIÓN CONSTITUCIONAL DEL CONTROL POLÍTICO

Diego VALADÉS

SUMARIO: I. *Líneas generales*. II. *Presidencialismo plebiscitario*. III. *Reformas del sistema presidencial*. IV. *Consolidación del presidencialismo*. V. *Balance*.

I. LÍNEAS GENERALES

El control político es una de las funciones tradicionales de los sistemas constitucionales, pero el diseño de sus instrumentos y de los procedimientos ha variado. En su fase inicial, las Constituciones confirieron un papel especialmente relevante a la separación de poderes, que dejó sentir su influencia en el Congreso de Filadelfia y en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, cuyo artículo 16 se convirtió en el eje de formulaciones normativas y de reflexiones doctrinarias a lo largo de siglos.

La construcción teórica de la separación de poderes se explicaba cuando lo importante era contar con un constructo que permitiera desmontar el absolutismo monárquico imperante. Es comprensible que los argumentos de Montesquieu se encaminaran en la dirección de contrarrestar la concentración del poder que caracterizaba al Estado moderno, organizado en torno a la figura del monarca, con las excepciones estadounidense y, parcialmente, británica. La República inglesa, de todas suertes, no escapó a la presencia de un lord protector. Cromwell fue, en los hechos, un peculiar monarca republicano. En cuanto a Estados Unidos, el debate que precedió a la institucionalización del presidente incluyó frecuentes referencias a la idea de un monarca temporal y controlado.

La monarquía constitucional fue un fenómeno propio del siglo XIX, y sus elementos fundamentales residían, precisamente, en la sujeción del monarca a formas previsibles de control político. En los sistemas presiden-

ciales, que en el curso de ese siglo se desarrollaron sobre todo en América Latina, los instrumentos de control también fueron adquiriendo forma. Empero, el principio de separación de poderes adoptó contenidos y matices que resultaron funcionales, lo mismo para reivindicar las libertades públicas que para inhibir las acciones de control de los órganos de representación política.

La separación de poderes adquirió un aspecto anfibológico. Por una parte fue útil para limitar y reducir paulatinamente a los sistemas absolutistas, pero de la misma manera fue construyendo los argumentos para que los nuevos titulares del poder se protegieran frente a las supuestas intromisiones de los congresos y parlamentos. En tanto que separación funcional, el esquema de Montesquieu corresponde, en lo jurídico y político, a la doctrina de la especialización que en el ámbito económico preconizaría Adam Smith poco después, y que Emmanuel Kant hizo suya de inmediato.¹

Pero el concepto de separación funcional fue acompañado por construcciones constitucionales de progresiva rigidez, conforme a las cuales se vedaba toda hipotética injerencia de un órgano del Estado en la actividad de otro. Este aislamiento propició que el poder concentrado en la persona que ocupaba el gobierno prevaleciera sobre el poder de los congresos, habitualmente disperso, declarativo y con fuerte tendencia al enfrentamiento interior. Los congresos padecían problemas de fragmentación, y en este punto todavía siguen siendo vulnerables, con motivo de los bloques internos. El poder del gobierno suele ser vertical, y su titular ejerce un mando efectivo sobre los subordinados, dispone de capacidad de decisión y normalmente ofrece hacia el exterior una posición coherente, homogénea y disciplinada, en tanto que los congresos debaten sin decidir, y cuando deciden sus determinaciones normativas quedan sujetas a la aplicación que de ellas hagan los gobiernos. Paradójicamente, cuando los congresos son homogéneos, por lo general es a expensas de su libertad e independencia, bien porque se trate de una homogeneidad fraguada en torno a la subordinación política

¹ Smith publicó *La riqueza de las naciones* en 1776; Kant, en su *Fundamentación de la metafísica de las costumbres*, aparecida en 1785, expresó: “Toda industria, oficio y arte ha ganado con la división del trabajo. Un artesano no hace todos los oficios, sino que cada uno se limita a realizar un trabajo que por sus características puede netamente diferenciarse de cualquier otro, con el resultado de alcanzarse un mayor rendimiento y una mayor perfección. Allí donde los trabajos no se encuentran divididos y donde cada cual es un artesano polifacético, los oficios se hallan aún en la mayor barbarie”. Véase edición española, Madrid, Santillana, 1996, p. 14.

con relación al gobierno; bien porque corresponda al ejercicio hegemónico del poder por parte de un partido o de un dirigente carismático.

Por lo general, entre más vital y efervescente es la vida congresual, menos eficaz resulta como órgano de control ante las determinaciones gubernamentales. Además, los controles políticos del Congreso sobre el gobierno tienden a ser tanto más débiles cuanto más congruentes y sistemáticas son las acciones del gobierno. Debe tenerse presente que los gobiernos presidenciales, incluso los que no cuentan con mayoría en el Congreso, disponen allí de voceros que defienden sus políticas. La estructura unitaria gubernamental permite sostener posiciones monolíticas que, además, suelen ir acompañadas de una fuerte presencia en los medios.

Las funciones de control político, eje de todo sistema democrático, encuentran una firme resistencia por parte de los gobiernos. Además de los factores asociados con la cohesión gubernamental y la fragmentación congresual, las acciones de propaganda suelen tener un efecto distorsionador en cuanto a las relaciones entre ambos órganos del poder. Lo más habitual es que, por la disposición de recursos técnicos y económicos, y por las características de disciplina vertical, los gobiernos sean más eficaces en materia de propaganda que los congresos, donde la acción de comités plurales y las limitaciones operativas hacen que sus resultados mediáticos resulten más magros.

La maquinaria gubernamental se orienta en diferentes direcciones. Es común que cuente con un vocero que trasmita la posición del conjunto del órgano del poder, cosa inimaginable en el caso del Congreso, donde a lo sumo puede haber un vocero por cada fracción. En todo caso, frente a la unidad de acción y de posición, el Congreso, en el mejor de los casos, exhibe las contradicciones naturales en un órgano integrado por fuerzas opuestas entre sí. Ante el sector de la opinión pública más vulnerable a las acciones de propaganda, ese panorama produce un efecto desconcertante, y la tendencia que suele prevalecer es favorable a las autoridades gubernamentales.

La construcción de una imagen se facilita para los gobiernos y se dificulta considerablemente para los congresos. Este fenómeno genera dos consecuencias adversas para los procesos de control político: provee un amplio soporte al gobierno, y acaba por hacer creer a sus titulares que el apoyo es espontáneo y no inducido, y que tienen razón en cuanto a su resistencia frente a los intentos congresuales de control. La emisión de mensajes condiciona respuestas que, al ser captadas de regreso por el gobierno, se procesan como actitudes genuinas de apoyo. Es de esta forma como también operan los

mecanismos de consulta plebiscitaria, que alientan entre los gobernantes actitudes adversas a los órganos de representación política.

Para eludir los controles, muchas veces se opta por desacreditar al controlador. Esta acción incluye a los partidos y a los congresos, elementos indisolubles de los sistemas representativos. Las denuncias de corrupción en contra de los partidos y de ineficacia en contra de los congresos producen un efecto acumulado que contribuye a debilitar las posibilidades reales de control sobre el gobierno. A partir de que se desencadena esa corriente negativa, los gobiernos advierten que tanto mayor como sea el desprestigio de sus controladores, tanto menor será el apoyo popular para el ejercicio controlado del poder. Esto se traduce en riesgos de arbitrariedad y de impunidad en la actuación de los gobernantes.

Además del control político que ejercen los congresos con relación a los gobiernos, considerado por la doctrina como un *control horizontal*, en los sistemas federales existe el denominado control vertical, ejercido por los miembros del pacto federal sobre el producto de su acuerdo: la Federación. La naturaleza de ese pacto es estrictamente conceptual; pero debe tenerse presente que todos los sistemas constitucionales están contruidos sobre la base de constructos: contrato social, soberanía popular, separación de poderes, por ejemplo. El pacto federal es uno más de esos constructos, sin los cuales los Estados constitucionales carecerían de las fuentes de articulación conceptual que confiere racionalidad a sus desarrollos normativos.

También en el caso de las relaciones entre Federación y partes de la Federación suelen adoptarse decisiones que neutralizan las opciones de control vertical. De la misma forma que los congresos se ven afectados por su falta de unidad interna, los estados miembros de una Federación son entidades políticas territorialmente dispersas, ayunas de órganos de integración, que adicionalmente reproducen en su vida política y jurídica interior los mismos elementos que se advierten en el espacio nacional: congresos locales plurales; gobernadores que pertenecen a partidos que entre sí compiten por el poder; medios de difusión que operan como cajas de resonancia de las disputas por el poder; más una estructura que obliga a consumir energías en las acciones de control político interior: la municipal. En suma, los estados federados no disponen de recursos jurídicos ni políticos para ejercer controles eficaces sobre el Estado federal.

Ahora bien, algunos sistemas mantienen la tensión entre los órganos del poder en el terreno de la relación política; otros, en cambio, optan por modificar la estructura constitucional y facilitar así la elusión de los con-

troles congresuales. El primer caso se examina conforme a métodos de ciencia política, mientras que el segundo es objeto de observación desde la perspectiva constitucional. Para identificar las tendencias del sistema constitucional mexicano, aludiré al significado de las reformas relacionadas con la reelección y la ampliación del periodo presidencial, con la prohibición de reelección sucesiva de los legisladores y con las sucesivas medidas para reducir las atribuciones de las entidades federativas. Se verá el debilitamiento del control por parte del congreso y de las entidades federativas, y las bases constitucionales del presidencialismo mexicano.

El control político, en el sistema constitucional mexicano, presenta numerosas contradicciones, porque si por una parte faculta al Congreso para controlar al gobierno, por otra ha fortalecido el presidencialismo plebiscitario y debilitado el sistema representativo, de suerte que en la mecánica constitucional operan fuerzas excluyentes, con una clara prevalencia de las que favorecen el comportamiento autoritario del sistema.

El sistema constitucional mexicano ha diseñado dos niveles de control político: los *controles formales o aparentes*, que apuntan en el sentido tradicional del constitucionalismo contemporáneo, aunque con algunas limitaciones ostensibles, y los *controles materiales o reales*, implícitos en la estructura constitucional de los órganos del poder. Ese orden dual, de *controles coyunturales*, que ofrecen algunas modalidades de acción al Congreso, y de controles estructurales, que auspician el predominio del poder presidencial, genera una disfunción constitucional.

La función de control resulta confusa y contradictoria, porque por un lado la configuración formal de los controles hace suponer una relación en sentido positivo. Los controles en un Estado constitucional deben ser bidireccionales, esto es, se llevan a cabo conforme a los estándares de una relación sinalagmática, con las modalidades particulares de los vínculos que derivan de un contrato social. Se puede hablar, así, de *controles positivos*, porque cada uno de los órganos desempeña la parte que le toca en la relación de control, a partir del axioma de que *no puede haber poder político que no esté sujeto a un control político*. La conjetura acerca de quién controla al controlador, se resuelve en el constitucionalismo mediante una forma operativa mediante la cual el *controlado controla a su controlador*. Cuando esta relación de controles recíprocos es objeto de una construcción razonable, genera un equilibrio constructivo que permite que cada uno de los órganos involucrados cumpla de manera satisfactoria sus propias funciones.

También hay, empero, fenómenos de patología constitucional, de los que resultan *controles negativos*, esto es, controles que no están adecuadamente compensados y que funcionan en un solo sentido, dejando sin controlar al controlador. Cuando la estructura normativa, de manera deliberada o por errores en el diseño, genera o al menos permite este tipo de desviaciones, el comportamiento del sistema constitucional se vuelve equívoco, y en este aspecto resulta disfuncional.

Durante décadas se llegó a considerar que la Constitución no era observada. Se trataba de un error de perspectiva, porque la Constitución real siempre funcionó. Lo que ocurría era que funcionaban los controles estructurales, mientras que los coyunturales, por las razones de hegemonía política, carecían de positividad. Como se verá, la función de control que corresponde a los sistemas constitucionales fue desviada en el caso de México, y en lugar de servir al control del poder, en términos generales, ha servido al control de algunos órganos del poder.

II. PRESIDENCIALISMO PLEBISCITARIO

Tradicionalmente se ha considerado que el sistema presidencial mexicano sigue las pautas del homólogo estadounidense. En realidad, la intención original no fue adoptar el sistema presidencial; este sistema fue una consecuencia de otra decisión, esa sí sustancial, en el sentido de organizar al país como república y no como monarquía.

El primer dilema constitucional de México fue optar entre la república o la monarquía; una vez tomada la decisión en favor de la organización republicana, surgió la cuestión de cómo denominar a los titulares de los órganos del poder, en especial al que desempeñaría las funciones ejecutivas.

Hasta entonces la historia de los sistemas republicanos sólo registraba seis denominaciones para los depositarios del gobierno en una república: cónsul,² en Roma; *podestá*,³ en las repúblicas medievales italianas, aunque su origen se debía a una institución imperial creada por Federico Barbaroja; lord protector, en la breve República inglesa, si bien esta era una institución utilizada durante los periodos de regencia; *estatúder*, en la República holande-

2 “Cónsul” era el magistrado que ejercía sus tareas en consejo, en consulta; por eso en la República romana el gobierno estaba encomendado a dos cónsules.

3 Literalmente, significaba “el que tenía el mando [poder]”.

sa; Directorio⁴ y Consulado, en las primeras repúblicas francesas, y presidente,⁵ en el caso de Estados Unidos. La nomenclatura era, por ende, muy limitada, y algunas de estas instituciones resultaban anacrónicas o contradictorias,⁶ con relación a una república de nuevo cuño. A su vez, la figura del *estatúder*⁷ guardaba alguna semejanza con la del virrey. En ningún caso se pensó en la institución republicana del consulado, tal vez por tener a la vista la experiencia napoleónica. En cambio, la idea del directorio fue considerada; en el Congreso Constituyente de 1824 estuvo presente en los debates.

El sistema presidencial se estableció en México prácticamente por eliminación de las otras opciones propias de una estructura republicana. La diferencia entre las experiencias francesa y estadounidense era clara: la primera había basculado entre el terror y la dictadura, mientras que la segunda había estabilizado la vida de las trece ex colonias inglesas. Con independencia de lo postulado por la doctrina Monroe,⁸ que incluía la proscripción del sistema parlamentario en el continente americano, para evitar la posible afinidad política con Gran Bretaña, México y los demás países

⁴ Los primeros “directorios” en Francia surgieron a principios del siglo XVIII, como cuerpos colegiados elegidos por las comunidades para desempeñar funciones administrativas y jurisdiccionales menores.

⁵ La institución del presidente también es medieval. En Inglaterra se hablaba del “presidente del lugar” [*president of the land*] desde el siglo XIV, como un delegado del monarca, o como la persona que encabezaba los órganos colegiados (parlamentos o consejos). A partir del siglo XVII su uso se generalizó en las universidades, y en las sociedades académicas, literarias y filantrópicas. En los territorios españoles de América, los virreyes y capitanes generales tenían funciones de “presidente”, en las audiencias reales. Así lo establecieron las ordenanzas de Carlos I en los casos de Santo Domingo (1511), México (1527), Bogotá (1549), por ejemplo. En Estados Unidos la expresión se comenzó a utilizar en las Constituciones locales, para referirse al funcionario que presidía las sesiones de los congresos, antes de ser incorporada a la Constitución federal.

⁶ Sólo Ignacio López Rayón, en los *Elementos constitucionales*, propuso que el gobierno recayera en un Protector Nacional (17o.).

⁷ La expresión germana, *stadhouder*, es de origen castrense, y denota, literalmente, estar a cargo de un lugar (sus equivalentes en inglés son *stadholder*, en cuanto institución política, y *lieutenant*, en el orden militar, que en español se abrevia como teniente, o lugar-teniente, cuando se aplica al segundo en el mando, o al que ejerce funciones delegadas de poder).

⁸ En su informe al Congreso, el 2 de diciembre de 1823, el presidente James Monroe expresó, entre otras cosas: “El sistema político de las potencias aliadas [europeas] es esencialmente diferente... del de América ...Nosotros consideraremos cualquier intento de su parte para extender su sistema, en cualquier lugar de este hemisferio, como una amenaza para nuestra paz y seguridad”.

del hemisferio independizado de España optaron por el sistema presidencial de manera natural.

Aun así, en los debates constituyentes de varios países recién independizados, antes de hablarse de un “presidente”, se propuso la figura de un “director”, como reflejo del directorio establecido por la Constitución francesa de 1795, aunque, a diferencia de ésta, en lugar de un órgano plural (cinco miembros) prevaleció, con pocas excepciones, la idea un órgano singular. No debe olvidarse, por ejemplo, que la Constitución mexicana de 1814, que eludió adoptar alguna denominación particular para el Supremo Gobierno, previó que éste tendría una integración colegiada. Estaba presente, inequívocamente, la idea del Directorio francés.

En Argentina, la Constitución de 1814 adoptó al “Director Supremo”. Esta figura fue ratificada sucesivamente por las cartas fundamentales de 1815, 1817 y 1819, y sólo en el quinto texto constitucional, de 1826, apareció la denominación de “presidente”. Otro tanto sucedió en Chile, cuya primera Constitución, de 1818, estableció la figura del “Supremo Director”. Esta figura permaneció en las Constituciones de 1822 y 1823, y no fue hasta la cuarta, de 1828, cuando se optó por la forma presidencial. En Colombia, la Constitución de Cundinamarca, de 1812, previó un Poder Ejecutivo colegiado, compuesto por tres integrantes. A su vez, la primera Constitución peruana, de 1822, adoptó la estructura *directorial*, mediante una Junta Gubernativa integrada por tres miembros. Uruguay, curiosamente, incorporó la figura presidencial en su primera Constitución, en 1830, y en la de 1952 puso en vigor el modelo directorial, con un Consejo Nacional de Gobierno integrado por nueve miembros. El experimento fracasó, y quince años después restablecieron el sistema presidencial.

Es sabido que el primer sistema presidencial fue el estadounidense, y es común decir que el sistema mexicano, como el del resto del continente, encuentra ahí su origen. Esto fue cierto por un tiempo; en el curso de la primera mitad del siglo XIX todo el hemisferio se generalizó el modelo americano.

La Constitución de Estados Unidos tuvo mucho cuidado al diseñar el procedimiento para elegir al presidente.⁹ Se trataba, decían los constituyentes, de crear una especie de monarca temporal, pero procuraron no dar-

⁹ En la forma de elección del presidente influyeron dos consideraciones: la participación proporcional de los estados federados, y evitar conflictos entre el presidente y el Congreso. James Madison, *Federalista*, p. 39.

le un poder excesivo. Por eso adoptaron un ingenioso mecanismo para elegirlo: el colegio electoral. Así, la fuente de legitimidad era, en cuanto a los diputados, el pueblo; en cuanto a los senadores, los congresos de los estados, y en cuanto al presidente, un colegio electoral. El poder del presidente no procedía directamente del pueblo, sino de un órgano intermedio. Por eso se registran varios casos en los que un presidente ha sido elegido a pesar de tener menos votos populares que su adversario.

En Francia, en cambio, se introdujo una importante variación al sistema presidencial, porque la Constitución de 1848 acentuó las notas monárquicas del presidente. La segunda república francesa fundó el presidencialismo plebiscitario, al establecer que el presidente sería elegido por sufragio universal y que si ningún candidato obtenía más de la mitad de los votos, la Asamblea designaría presidente, por mayoría absoluta, entre los cinco candidatos más votados. En la primera ocasión no hubo necesidad de utilizar este mecanismo, luego conocido como *ballotage*, porque Luis Napoleón Bonaparte recibió 5.5 millones de votos, de los 7.8 emitidos. Con él se inició el presidencialismo plebiscitario, que en Francia duró poco, pero que haría larga escuela en América Latina.

Paulatinamente, las Constituciones del hemisferio fueron acogiendo la idea de la elección plebiscitaria del presidente. Bolivia la adoptó en la Constitución de 1851; Perú, en 1856; Venezuela, en 1858; Ecuador, en 1861; El Salvador, en 1864; Honduras, en 1865; Brasil, desde su primera Constitución republicana, en 1891; Panamá, desde su primera Constitución, en 1903; Colombia, mediante la reforma de 1905 a la Constitución de 1886; Uruguay, en su segunda Constitución, de 1918. En términos generales, no hubo una gran urgencia, porque se habían encontrado formas para conculcar la facultad electoral de los ciudadanos, manipulando los resultados de acuerdo con la voluntad de los jefes políticos locales o nacionales. En el caso de México, la Ley Orgánica Electoral de 1857 fue apenas objeto de discretos ajustes a lo largo de las décadas siguientes, y no representó un obstáculo para las reelecciones del presidente Benito Juárez ni del presidente Porfirio Díaz, por ejemplo.

En 1917, sin embargo, dentro de la estrategia anunciada por Venustiano Carranza y abrumadoramente secundada por los diputados, se procedió a fortalecer la figura presidencial, dándole una base plebiscitaria a su origen. En su discurso del 10. de diciembre de 1916, Carranza mostró sin ambages los efectos del sistema plebiscitario que proponía:

Si se designa al presidente directamente por el pueblo, y en contacto constante con él por medio del respeto a sus libertades, por la participación amplia y efectiva de éste en los negocios públicos, por la consideración prudente de las diversas clases sociales y por el desarrollo de los intereses legítimos, el presidente tendrá indispensablemente su sostén en el mismo pueblo; tanto contra la tentativa de cámaras invasoras, como contra las invasiones de los pretorianos. El gobierno, entonces, será justo y fuerte.

Entre las varias causas que han generado la presencia de caudillos y dictadores en América Latina figura el presidencialismo plebiscitario. El origen plebiscitario del poder presidencial, vinculado con la extrema concentración del poder, como sucede en México conforme a lo dispuesto por el artículo 82, genera distorsiones que afectan los controles políticos ejercidos por el Congreso.

La naturaleza plebiscitaria de la presidencia invirtió el sentido de los controles políticos, depositando en manos del presidente una extensa suma de potestades, algunas de las cuales incluso trascienden el orden estrictamente normativo, por lo que Jorge Carpizo, el más profundo analista del sistema presidencial mexicano, las he denominado certeramente “meta-constitucionales”.

Ahora bien, la elección indirecta del presidente no es una opción que pueda siquiera sugerirse en la actualidad. Conforme al desarrollo de los sistemas democráticos, no podría plantearse la supresión del derecho de los ciudadanos a elegir al presidente de la República. En cambio, sí existen otros mecanismos, como el gobierno de gabinete, cuya adopción ha proliferado en los sistemas presidenciales, que permiten una cierta disociación entre las funciones de representación del Estado y las del ejercicio del gobierno. Ambas pueden recaer en el presidente, pero no confundidas. Los presidentes pueden seguir desempeñando ambas tareas, a condición de que, para no asfixiar al sistema representativo, se permita que el congreso ejerza facultades de control sobre el órgano colegiado denominado gobierno.

La naturaleza plebiscitaria del presidente, vinculada con la extrema concentración del poder, como sucede en México conforme a lo dispuesto por el artículo 82, genera distorsiones que afectan los controles políticos horizontales, del Congreso, y verticales, del sistema federal.

III. REFORMAS DEL SISTEMA PRESIDENCIAL

Pese a su decisión de estructurar una presidencia muy vigorosa, el Constituyente de 1916-1917 no podía alterar uno de los postulados políticos centrales de la Revolución: la no reelección presidencial y, por extensión, de los gobernadores. Se dispuso, por consiguiente, que el presidente “nunca podrá ser reelecto”. La Constitución, empero, dejó latente un germen reelectoral, pues en los párrafos segundo y tercero del artículo 83 precisaba que quien hubiese desempeñado la función presidencial con carácter de sustituto o de interino no podría ser “electo” en el periodo inmediato. La distinción era razonable, en tanto que la prohibición sólo afectaba a quienes hubieran sido elegidos; los sustitutos y los interinos eran, en realidad, designados por el Congreso o, si se quiere, elegidos conforme a un procedimiento de segundo grado. En cualquier caso, no estaban comprendidos por el mecanismo electoral plebiscitario que la Constitución preveía.

A dos años de haber dejado la presidencia, en 1926, adquirió fuerza la idea de reelegir a Álvaro Obregón. La reforma constitucional fue tramitada con celeridad y publicada en enero de 1927. A semejanza de la que había permitido el regreso de Porfirio Díaz al poder, se dispuso que un presidente podría ser reelegido, siempre que no fuera en el periodo inmediato, y sólo por una ocasión.¹⁰ Hubo, claro, algunas sugerencias más atrevidas en el sentido de que no era rigurosamente necesario modificar el texto constitucional, supuesto que podía entenderse que la prohibición de ser reelegido rezaba sólo para quien ocupaba el cargo, no para quien lo hubiera desempeñado tiempo atrás, porque en su caso no se trataría de una “reelección”, sino de

¹⁰ El artículo 78 de la Constitución de 1857 (equivalente al artículo 83 actual) fue modificado por Díaz en 1878, previendo su regreso al poder, para permitir una reelección no sucesiva; en 1887, para admitir sólo una reelección sucesiva, y en 1890 se restableció el texto original, de 1857, que no imponía limitación alguna a la reelección. Porfirio Díaz pudo haberse reelegido sin necesidad de reformar la Constitución en 1878; la enmienda, promovida durante su primer periodo presidencial, tuvo un carácter estrictamente político, para ofrecer a Díaz la posibilidad de justificarse, habida cuenta de que él mismo había encabezado una sublevación, con motivo del Plan de la Noria, en 1871, en contra del presidente Juárez, con la bandera de la no reelección. La tesis de Díaz fue muy certera y premonitrice, pues en ese Plan sentenció: “Que ningún ciudadano se imponga y perpetúe en el ejercicio del poder y esta será la última revolución”. En 1876 reiteró su posición adversa a la reelección, en el Plan de Tuxtepec, que culminó con la caída del presidente Sebastián Lerdo de Tejada y el ascenso al poder del propio Díaz.

una “nueva elección”, que la Constitución no excluía. Independientemente de que esta interpretación carecía de fundamento jurídico y lógico, lo que interesaba a Obregón era disipar dudas acerca de sus pretensiones, para inhibir, en lo posible, las aspiraciones de terceras personas. También en este último punto siguió la lógica de la reforma porfirista de 1878.

Con esa reforma se procuraba consolidar el control político del presidente, y en el caso muy particular, del aspirante a la presidencia, sobre el conjunto de las instituciones nacionales. La aquiescencia manifestada por los legisladores desdibujaba la capacidad del Congreso para controlar al gobierno, y acentuaba la tendencia de un sistema crecientemente autoritario. Los argumentos de los legisladores no se recataron de hacer una franca exaltación personalista del caudillo revolucionario a quien, de manera expresa, se dedicaba la reforma.

La confirmación de la tendencia hacia la consolidación de los controles negativos se produjo cuando poco antes de los comicios de 1928, de nueva cuenta fue reformado el artículo 83, también en el sentido que había promovido Porfirio Díaz en 1904, para ampliar el periodo presidencial a seis años. En este caso el argumento personalista, subrayando la importancia de darle al caudillo una generosa oportunidad para que desarrollara “su” plan de gobierno, se combinó con otro empíricamente corroborable: con motivo de cada proceso electoral, el país entraba en un trance de violencia. Extender el periodo presidencial equivalía a reducir la proclividad a la violencia, o por lo menos a espaciar más las convulsiones cíclicas. Atenuar los efectos nocivos de esa eferescencia, en una sociedad armada, parecía convincente. Las apelaciones a la estabilización política, razonablemente fundadas, se sumaron sin embargo a la crudeza de los apetitos por el poder y dejaron mal librado a un Congreso en el que prevalecieron las voces de la complacencia.

En apogeo de su poder político, Plutarco Elías Calles promovió una nueva reforma al artículo 83. Habiéndose podido beneficiar de una posibilidad constitucional que ya estaba construida, prefirió que, en 1933, antes de que se resolviera la sucesión presidencial del siguiente año, fuese enmendado el precepto, pero esta vez cerrando a la reelección todas las válvulas. El texto entonces aprobado, y aún vigente, establece que quien haya ocupado la presidencia, con cualquier carácter, no podrá volver a desempeñar el cargo en ningún supuesto. De esta manera quedó superada la hipotética posibilidad de reinterpretar la Constitución de una manera opuesta a su objetivo de proscribir, terminantemente, la reelección del presidente.

La reelección presidencial, y luego el desmantelamiento de la reforma de 1927, tuvieron efectos paralelos en cuanto a los gobernadores.¹¹ El periodo de estos últimos, empero, sólo fue extendido a seis años a partir de 1943. Desde hace largo tiempo, los periodos sexenales dejaron de tener justificación con motivo de los episodios cíclicos de violencia. El argumento que sigue prevaleciendo es el de que los presidentes cuenten con márgenes temporales adecuados para realizar sus programas de gobierno. Este argumento, que en su origen surgió de un Congreso doblegado ante un caudillo, ha pasado a ser parte de la cultura jurídica y política del país. El personalismo, como base del sistema constitucional mexicano, es visto ya con naturalidad.

La corta duración de los mandatos en nada afecta la efectividad de un gobierno. La tendencia generalizada en otros sistemas constitucionales es en el sentido de periodos cuya duración dominante se sitúa en los cuatro años, con excepciones que los elevan a cinco. México y Venezuela son los únicos Estados constitucionales latinoamericanos cuyo periodo presidencial es de seis años. En septiembre de 2005 entró en vigor una reforma en Chile, que establece el periodo cuatrienal. El caso chileno es ejemplar, porque mediante reformas sucesivas, en veinticinco años redujeron a la mitad el periodo presidencial, que originalmente era de ocho años. El periodo presidencial es también de cuatro años en Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras y República Dominicana, y de cinco años en Bolivia, El Salvador, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay.

¿En qué medida influye el periodo en cuanto al sistema constitucional de controles positivos? En apariencia no habría relación entre la duración del periodo y los controles políticos. Empero, como mencioné más arriba, la duración del periodo ha condicionado ya la cultura política nacional, que ha hecho suya la tesis de que el tiempo pertenece al presidente tanto como el programa de gobierno. El programa, por tanto, no es del partido ni de un colectivo de individuos que forman el gobierno, y menos aun del Congreso.

La convergencia constitucional y cultural aparece claramente en la configuración de lo que, convencionalmente, se denomina como “capítulo econó-

¹¹ Aunque en el caso de los gobernadores el artículo 115 sí permite, contra la lógica constitucional, que quienes hayan sido gobernadores interinos o sustitutos pueden ser elegidos con posterioridad.

mico” de la Constitución. Formalmente no hay tal capítulo, y forzando la estructura semántica de la Constitución fueron introducidos, en el capítulo “De las garantías individuales”, los nuevos contenidos de los artículos 25 y 26, concernidos con la planeación estatal. Ahora bien, esa planeación estatal es, para los efectos de la Constitución, una atribución del presidente de la República. La duración del periodo presidencial ha influido en la estructura de planeación estatal y en naturaleza estrictamente presidencial, sin que el Congreso disponga de instrumentos de control relacionados con esa tarea de gobierno. El presidente de la República dispone de una amplia zona de intangibilidad que corresponde, precisamente, a la definición de las políticas públicas.

Los periodos breves no generan debilidad institucional. El ejemplo paradigmático está en la República romana. Casi cinco siglos de constante expansión militar y política, de construcción de instituciones jurídicas perdurables, de desarrollo cultural excepcional, no fueron afectados por la presencia de cónsules que se sucedían, por parejas, anualmente. La rigidez del imperio, en cambio, modificó las relaciones entre los órganos del poder, en aquel caso entre el poder civil y el castrense, y entre los miembros de la elite. En un periodo de 507 años (entre 36 a. J. C., y 471), hubo 81 emperadores, lo que da un promedio de un emperador cada seis años. Empero, para su infortunio, más de la mitad concluyó su reinado de manera irregular: suicidio (3), destitución (2), abdicación (2) y homicidio (37). La prolongada permanencia, en ese caso por tiempo indeterminado, generaba respuestas ajenas a la conducta razonable de los individuos y a la conducción satisfactoria de las instituciones. Roma, pues, ofrece el ejemplo de casos extremos: estabilidad y prosperidad a partir de periodos de gobierno muy reducidos, e inestabilidad y decadencia acompañando periodos de gobierno por tiempo indeterminado. Es, por supuesto, sólo un caso histórico que de ninguna manera puede ser extrapolado; lo que sí se puede es identificar regularidades en ese y en otros sistemas.

Esas regularidades indican que la corta duración de los periodos de gobierno genera menores tensiones en la relación con otros aspirantes al poder. Esto puede apreciarse en los sistemas constitucionales parlamentarios contemporáneos. No llegan a presentar las características de duración indeterminada de los emperadores romanos, porque los periodos de cada legislatura son fijos; pero lo que no pueden prever los electores, los adversarios y ni siquiera los partidarios, es por cuántas legislaturas será reelegido el jefe de gobierno en un sistema parlamentario. En términos generales

puede decirse que en esos sistemas los jefes de gobierno dejan el poder porque sus opositores los desprestigian o porque sus partidarios los traicionan. En ambos casos se trata de fenómenos erosivos de la autoridad que repercuten negativamente en la vida política de las comunidades. En los sistemas parlamentarios el liderazgo suele ejercerse hasta el agotamiento de la confianza del electorado, del parlamento o del partido que encabeza el jefe de gobierno. Las ventajas relativas de esos sistemas es que por lo general están vigentes en sociedades democráticas consolidadas o en proceso de consolidación, por lo que les resulta más viable absorber las tensiones que genera su propia estructura del poder.

Los sistemas presidenciales, aun los muy prolongados, como el mexicano, el venezolano o el egipcio, donde los periodos son de seis años, o como el sirio o el turco, que son de siete, se ven parcialmente compensados por el hecho de que el periodo es fijo, y no depende, para su terminación, de una moción de censura. Lo que también se advierte es que en esos sistemas predominan las tendencias autoritarias, que ofrecen a los titulares del poder instrumentos de control sobre un vasto territorio de la vida política.

En Estados Unidos, el célebre juez Joseph Story, integrante de la Corte Suprema por más de treinta años, acuñó el axioma de que los poderes débiles deben ser muy duraderos, y los poderes fuertes deben ser muy breves. Aunque en sus comentarios a la Constitución de Estados Unidos no llegó a desarrollar las implicaciones de esa afirmación, era evidente que se refería, justamente, a la relación entre la presidencia, el Congreso y la Corte. Los miembros de ésta podían ser vitalicios, los del Congreso reelegirse sucesivamente por periodos reducidos, y los presidentes, sin que en el siglo XIX hubiera restricciones constitucionales, observaron la prudente lección de Washington, y sólo practicaron una reelección. La excepción, que obligó a una reforma constitucional, fue el caso de Franklin D. Roosevelt.

La ampliación del periodo presidencial mexicano, en 1928, correspondió a una disfunción constitucional que invirtió las relaciones de control entre el gobierno y el congreso, y cuyos efectos se han prolongado a través de las décadas.

IV. CONSOLIDACIÓN DEL PRESIDENCIALISMO

La expresión *presidencialismo* tiene una connotación peyorativa, porque más allá de la vigencia de un sistema presidencial, hay un ejercicio per-

sonal del poder. La elevada concentración de facultades en la figura del presidente repercute en las relaciones con los otros órganos del poder, especialmente con el Congreso, por la naturaleza política de su composición y de sus atribuciones. La configuración de la norma constitucional, desde su origen, ha contribuido a que las tensiones entre ambos órganos del poder se resuelvan a favor del presidencial; esta orientación germinal se ha acentuado paulatinamente a lo largo de sucesivas reformas.

Por la función que le corresponde, el órgano llamado a contrarrestar la influencia política del presidente es el Congreso. Esa percepción de contención entre ambos órganos del poder, que podría superarse mediante instrumentos que establecieran un equilibrio razonable, impelió a los presidentes a procurar la fórmula más eficaz para disminuir al mínimo posible las atribuciones políticas de control del Congreso.

La fragilidad del sistema representativo reside en que depende de otros factores que interactúan: el sistema electoral, el sistema de partidos y el sistema de controles. En 1933 la Constitución fue reformada para proscribir la reelección sucesiva de los legisladores, federales y locales, y de los integrantes de los ayuntamientos. Esta reforma constitucional, adicionada a la decisión política de federar los partidos políticos, tomada en 1929, puso en manos del presidente una considerable suma de poder, y redujo la dimensión política del sistema representativo y de partidos.

Cuando se constituyó el Partido Nacional Revolucionario, en 1929, integrando a la mayoría de las organizaciones políticas existentes en ese momento, el poder del presidente dependía de las fuerzas armadas. El presidente se veía obligado a negociar tramos de poder con los jefes militares, y su capacidad de acción estaba condicionada por la lealtad de los generales con mando. Los actos de insubordinación se traducían en movimientos militares, cuyas repercusiones afectaban las finanzas públicas y mantenían al presidente en un estado de alerta permanente. Además, el presidente se encontraba expuesto, desde su perspectiva, al ataque de militares, del Congreso, de las potencias extranjeras y de los incipientes medios de comunicación. En los estados, buena parte del poder político pertenecía también a militares, por lo que los niveles de tensión eran de considerable magnitud.

El presidente Plutarco Elías Calles entendió el valor de las instituciones, y sobre todo de la institución presidencial. Encontró, con maestría política, que los intereses del presidencialismo podían verse adecuadamente fortalecidos mediante la integración de un partido que le permitiría alcanzar va-

rios objetivos a la vez: marginar a los militares, subordinar al Congreso, dominar la vida interior de los estados; en suma, centralizar el poder y con ello disponer de una posición de fuerza que a su vez le daría una plataforma más cómoda para entenderse con las potencias extranjeras, con los sindicatos, con los nacientes empresarios y con los medios.

Calles tenía una visión cosmopolita de la política y, en especial, había seguido con atención la erosión de la República de Weimar. Como presidente electo (1924) realizó una detenida visita a Francia, Inglaterra, Alemania y Estados Unidos. En Alemania pudo apreciar los estragos de la depresión y de la hiperinflación, y se entrevistó largamente con el presidente Friedrich Ebert, con quien al parecer estableció una relación amistosa, a juzgar por las expresiones de simpatía que luego tuvo para con su viuda. Una de las más importantes experiencias de ese viaje fue, sin duda, constatar que la quiebra de la República de Weimar estuvo directamente asociada con la quiebra de los partidos políticos.

La integración de un partido fuerte se convirtió en el eje de la estrategia para consolidar un sistema presidencial autónomo del poder castrense y superior al poder congresual. Esa perspectiva estratégica encontraba apoyo en la estructura constitucional, que ya ofrecía las bases jurídicas para el ejercicio de un poder altamente centralizado. A través del partido, el presidente podría influir en la configuración del Congreso y en sus decisiones, y conducir su propia sucesión. El partido, por ende, se convertiría en el instrumento de gobierno que no había tenido la República de Weimar y se aseguraría, así, la continuidad de un proyecto político. Quedaría pendiente el tema de los gobiernos locales, en tanto que el nuevo partido se apoyaba precisamente en la estructura de los partidos locales.¹²

A poco tiempo del asesinato del general Obregón, su partido, el Bloque Revolucionario Obregonista, se transformó (septiembre de 1928) en Bloque Nacional Revolucionario. Estaba, ahí, el germen del Partido Nacional Revolucionario (PNR), al cual sólo dos de las grandes formaciones partidistas no se integrarían: el Partido Laborista y el Partido Nacional Agrarista, prontamente orillados a la desaparición. Para la celebración del Congreso constituyente del partido se buscó una sede simbólica: Querétaro, el

¹² El artículo 2o. de los Estatutos del Partido Nacional Revolucionario establecía: "El Partido Nacional Revolucionario reconoce de una manera absoluta la autonomía de los partidos de las entidades federativas en todo aquello que se refiere a las cuestiones locales".

mismo lugar, incluso el mismo teatro, donde la Constitución había sido discutida y aprobada. La fecha para la cual se convocó, fue el 4 de marzo de 1929; un día antes, el 3 de marzo, el general José Gonzalo Escobar se levantó en armas, en lo que se considera como el último gran pronunciamiento militar en la historia contemporánea de México. La resistencia a la consolidación del poder presidencial era muy clara.

El PNR surgió como un partido de Estado. El presidente Emilio Portes Gil expidió un decreto (25 de enero de 1930) conforme al cual se descontarían siete días de salario a todos los miembros del “personal civil de la administración pública”, para entregarlos al PNR. Con esos recursos, el partido realizaría acciones de beneficencia (atención de enfermedades, por ejemplo), establecería un seguro de vida para los burócratas, y constituiría un “fondo de reserva ... para campañas de carácter electoral”.¹³ Para que no hubiera equívocos, unos meses después (27 de mayo), ya como presidente del PNR, el propio Portes Gil declaró: “El PNR es francamente un partido gobiernista, no vamos a engañar a la opinión pública, como se le ha engañado en épocas anteriores, presumiendo de que el PNR sería un partido independiente...”.¹⁴

Lo más sintomático es que en la misma declaración de mayo, el presidente del PNR anunció que “esta es la última vez que [el partido] apoyará la reelección de diputados y senadores”. Para formalizar la decisión, la dirigencia del partido convocó posteriormente una nueva convención en Aguascalientes. La ponencia presentada por el comité ejecutivo y distribuida el 30 de septiembre de 1932, establecía en su base quinta que “los senadores y diputados al Congreso de la Unión nunca podrán ser reelectos para el periodo inmediato”. Otro tanto se decía, en la base sexta, respecto de los legisladores locales. Ya en las discusiones, el delegado David Ayala manifestaría:

...yo soy, compañeros, el primer convencido de que esta reforma que en estos momentos vamos a hacer, a iniciativa de nuestro partido, tendrá con el tiempo que ser modificada, porque la escuela de los hombres de Estado es el Congreso ...pero en estos momentos hemos caído en grandes vicios [por la existencia de] camarillas que muchas veces vienen a defraudar las esperanzas populares...¹⁵

¹³ Véase *Historia documental*, México, Instituto de Capacitación Política, 1981, t. I, p. 147.

¹⁴ *Ibidem*, p. 157.

¹⁵ *Ibidem*, p. 316.

Más claro fue el delegado Froylán Manjarrez: “el antirreeleccionismo significa la posibilidad para el Partido Nacional Revolucionario de proveer al desarrollo orgánico del mismo Partido”.

El eje argumental era claro: para fortalecer al presidencialismo era necesario construir un partido, como instrumento de control sobre el Congreso. Para conseguirlo se le transfirieron recursos públicos que le permitían otorgar prestaciones (servicios de salud y seguros de vida), disponer de medios para realizar acciones de proselitismo, y cooptar a quienes tuvieran aspiraciones políticas. Para este último objetivo era importante suprimir la reelección sucesiva, de suerte que nadie se viera tentado a competir desde otro partido político por un cargo de elección, al tiempo que la reelección discontinua alentaba las lealtades de quienes ya habían ocupado una posición electoral y de quienes tenían aspiraciones en ese mismo sentido. El diseño de la reforma introducida al artículo 59 en 1933¹⁶ permitió alcanzar los objetivos deseados por un largo periodo.

El esquema comenzó a ser disfuncional a partir de que el partido hegemónico perdió la mayoría en una de las cámaras del Congreso (1997), y luego la Presidencia de la República (2000). En tanto que no se restablezca un partido hegemónico, a cuya lógica obedeció la modificación constitucional, la no reelección sucesiva de los legisladores habrá dejado de servir al presidente, en cuanto a permitirle concentrar el poder, y generará progresivamente efectos inversos. La falta de continuidad en los cargos de representación política, en un sistema que tiende a ser políticamente competitivo, excluye la posibilidad de que en el seno del Congreso se produzcan conductas cooperativas. Uno de los incentivos de las conductas cooperativas es la permanencia en las responsabilidades de representación política por un plazo razonablemente amplio, por dos razones principales: en primer lugar, la posibilidad de poner el cargo a disposición del elector obliga a presentar resultados; en segundo término, la permanencia en el cargo no permite sostener, de manera sistemática, actitudes de bloqueo que acaban afectando al conjunto del aparato del poder, del que también los legisladores forman parte.

En un sistema representativo, la perentoriedad de las funciones desalienta la cooperación, en tanto que el cargo desempeñado se ve como tran-

¹⁶ La reforma también incluyó los artículos 51, 55, 56, 58, 73, 79, 83, 84, 85, y 115, para modificar el periodo de los legisladores (tres años para los diputados y seis para los senadores), suprimir la reelección presidencial y modificar el sistema de sustitución del presidente, y eliminar la reelección en los congresos locales y en los ayuntamientos.

sitorio. En estas condiciones, resulta más rentable en términos políticos presentarse como un político “duro”, inexpugnable, vertical. Además, los efectos del hermetismo o de la parálisis no los sufre el autor de la decisión, sino sus sucesores. Por el contrario, quien en circunstancias de desempeño efímero accede a cooperar con el gobierno, corre el riesgo de que se le tilde de entreguista y hasta se le imputen posibles actos de contubernio o corrupción. Incluso los legisladores pertenecientes al partido que ocupa el gobierno carecen de estímulos para cooperar con sus propios correligionarios, si eso significa costos políticos personales. Cuando, en cambio, las decisiones tomadas se deben explicar al electorado, el representante debe proveerse de los elementos que le permitan hacer suyos también los éxitos del gobierno. A cambio de haber cooperado, podrá ostentarse como coautor de lo que haya resultado exitoso. En este sentido, los representantes suelen beneficiarse de la publicidad y de la propaganda gubernamentales, cuando lo que se presenta ante la sociedad como buenos resultados son acciones construidas con el concurso del gobierno y del congreso.

Los controles políticos desarrollados para servir al propósito de consolidar un partido hegemónico en torno a la figura presidencial resultan disfuncionales cuando la premisa básica, la concentración del poder, ha desaparecido o, al menos, ha sido objeto de un paréntesis temporal.

V. BALANCE

La Constitución mexicana encuentra su punto más vulnerable, desde la perspectiva de un sistema constitucional democrático, en las funciones de control. Las antinomias estructurales eran imperceptibles cuando el sistema en su conjunto operaba conforme a las pautas básicas de un Estado que disponía de un partido hegemónico. No había posibilidades empíricas de constatar las tensiones entre el sistema presidencial y el sistema representativo. Pero cuando cambió el sistema electoral, y fue modificada la integración del Congreso, pero no se tuvo el cuidado de amortiguar los contrastes que resultarían de manera inevitable, construyendo un nuevo esquema de controles, se dejó en la Constitución una serie de vestigios arcaicos que han perturbado el proceso de *autopoiesis*.

Las normas pertinentes al sistema presidencial y a los sistemas electoral y representativo, han entrado en contradicción, y mutuamente se contra-

restan. Con esto, la función constitucional de control se ha apartado de su derrotero, y lejos de producir un estado institucional satisfactorio, ha generado una situación disfuncional que, más allá del sistema político, afecta la percepción misma que se tiene de la Constitución.

Algunos aspectos podrían agravarse todavía si llegara a prosperar la tesis, planteada de cuando en cuando, de la segunda vuelta en la elección presidencial. Con esto no haría sino acentuarse la naturaleza plebiscitaria de la legitimidad presidencial, y por consiguiente también se intensificarían las tensiones con el Congreso. La mayoría presidencial siempre sería absoluta, en tanto que en el Congreso la tendencia, que desde luego admite oscilaciones, sería en el sentido de sólo dar cabida a fuerzas políticas de mayoría relativa. Esto no excluye, desde luego, que haya posibilidades de que un partido tenga mayoría absoluta en una o en ambas cámaras; pero lo que sí implicaría la doble vuelta sería la presencia de un presidente que aparentaría tener una sólida base electoral, y actuaría en consecuencia, aun cuando la realidad mostrara que la mayoría absoluta sería sólo el resultado de un diseño institucional que no necesariamente correspondería a la verdadera intención del electorado. La experiencia latinoamericana indica que la segunda vuelta sólo ha contribuido a acentuar las tendencias al enfrentamiento entre los congresos y los presidentes, con resultados generalmente adversos para los primeros.

Otros instrumentos constitucionales que han contribuido a subrayar la naturaleza plebiscitaria de los presidentes, es la revocación del mandato. La posibilidad de apelar al veredicto del electorado desplaza la autoridad política de los congresos, limitando significativamente sus posibilidades reales de ejercer un control sistemático sobre el gobierno. En los sistemas presidenciales, la revocación puede ser utilizada elípticamente por los titulares del poder como un mecanismo para eludir al Congreso y recabar, directamente, el apoyo masivo popular. Esto equivale a obtener la confianza popular sin haber disuelto al Congreso. Además, como se verá más adelante, buena parte de los sistemas constitucionales presidenciales tienen un sistema muy débil por cuanto hace al juicio político de los presidentes; esto es especialmente acentuado en el caso mexicano. La Constitución ha dejado numerosos aspectos sin regular, en particular cuando el presidente incurre en violaciones graves al propio orden constitucional.

Por otro lado, el periodo presidencial debe reexaminarse a la luz del sistema representativo y de controles políticos. Entre las ventajas para el sistema

constitucional que pueden resultar de reducir el periodo presidencial a cuatro años, figuran las siguientes:

Primera. La continuidad de los programas de gobierno exitosos dependería de que la ciudadanía ratificara su confianza al partido que hubiera postulado al presidente. Esto fortalecería a los partidos políticos y atenuaría los problemas de la personalización en el ejercicio del poder.

Segunda. La continua exposición a los medios genera un desgaste de la figura presidencial. Mantener en el poder a un presidente en esas condiciones genera efectos negativos incluso para sus propias políticas y para su partido, además de producir tensiones adicionales que afectan el curso de la vida institucional. La reducción del periodo evitaría algunos de estos problemas, o por lo menos disminuiría su impacto en la vida del Estado.

Tercera. La vida democrática competitiva requiere de mayores espacios. Así como las elecciones frecuentes suponen riesgos para los sistemas autoritarios, las elecciones muy alejadas entre sí implican peligros para los sistemas abiertos. Para los sistemas cerrados es importante que los mecanismos de control sobre los medios y sobre las organizaciones políticas no sean puestos en evidencia con excesiva frecuencia, en tanto que los sistemas abiertos operan con una lógica inversa: la participación frecuente del electorado es una fuente de legitimidad que, además, permite que la sociedad funcione de una manera más estructurada y autónoma.

Cuarta. La clase política gana en experiencia con el debate que acompaña a todo proceso electoral. Los periodos muy amplios, como el sexenal, propician la burocratización de la política, y la rutina y la patrimonialización de las funciones públicas. La vida pública se convierte en un modus vivendi para muchas personas, en perjuicio de los intereses de los gobernados. Además, reduce las posibilidades de rotación en la gestión política del Estado.

Quinta. El eje de un sistema democrático está en el control que los ciudadanos ejercen sobre los órganos del poder. El control político ciudadano es tanto mayor cuanto más frecuente son los procesos electorales. Piénsese, por ejemplo, que proponer un periodo presidencial de diez o de doce años resultaría absurdo; lo sería, precisamente, por su clara discrepancia con la dinámica de un sistema democrático.

Por lo que respecta a la reelección de los legisladores, es posible apuntar que se han aducido argumentos a favor y en contra. Las ventajas que se ad-

vierten consisten en que se profesionalizaría a los legisladores, se daría continuidad a las labores de las cámaras, habría mayor autonomía de los legisladores con relación a los dirigentes de sus partidos, mejoraría la calidad de la clase política y de los ciudadanos, los representantes podrían ser evaluados por sus representados y habrá mayores incentivos para las conductas cooperativas de largo plazo.

En cuanto a los principales argumentos en contra se aduce que la reelección evitaría la movilidad de la clase política, generaría castas dominantes en el interior de los partidos, expondría a los aspirantes a la reelección a la tentación de recibir dinero sucio para sus campañas y propiciaría la reelección de los gobernadores y de los presidentes de la República.

Los argumentos favorables a la reelección tienen niveles muy distintos de importancia. La profesionalización, por ejemplo, es discutible desde dos puntos de vista: en primer lugar, en un sistema electoral competitivo una parte de quienes llegan a las cámaras deben poseer cierta experiencia política; de otra manera corren el riesgo de ser derrotados en las urnas, si es que son candidatos de mayoría, o de ser exhibidos en los debates congresuales, si es que arriban por la vía proporcional. En segundo lugar, dada la complejidad de las materias sobre las que se legisla, la idea de profesionales de la legislación es actualmente inviable; las tareas técnicas, en la mayoría de los parlamentos y congresos democráticos, son realizadas por los cuerpos de apoyo legislativo. A los legisladores les corresponde definir los contenidos de las leyes, y a los miembros del servicio civil congresual, elaborar los proyectos normativos. Los legisladores profesionales ya no existen.

En cambio, los otros argumentos tienen un gran peso. Por injusto que resulte, el hecho es que la imagen del Congreso está muy devaluada. La reelección contribuiría a superar la precaria percepción de esa institución, porque obligaría a sus integrantes a establecer una nueva relación con sus electores. Quienes solicitaran el voto para periodos adicionales se sujetarían a un control político hoy inexistente; tendrían que justificar su labor. Esto, que es propio de todo sistema representativo, tendría un efecto significativo en cuanto a la calidad de la democracia.

Al ser reelegibles, los legisladores alcanzarían otra dimensión política, en tanto que su desempeño se traduciría en votos ganados o perdidos para sus partidos. Los legisladores no por eso serían autónomos, pero sí influirían más en las decisiones que les concernieran. Esto implicaría la presencia de políticos más responsables. Por su parte, los ciudadanos tendrían un

nuevo incentivo para prestar atención a los procesos políticos; habría una ciudadanía más educada e involucrada en el quehacer de los congresos.

En cuanto a los argumentos adversos a la reelección, me parecen muy endebles. En un sistema de partido dominante la no reelección acentuó la rigidez del autoritarismo y abrió un ciclo muy largo para aplicar con éxito la cooptación. El argumento de la “movilidad” era un incentivo para someter voluntades; la espera solía ser recompensada. Por lo que respecta a la formación de oligarquías dentro de los partidos, es un hecho ostensible que la ausencia de reelección no las ha impedido; además, existen instrumentos que podrían incluirse en la legislación electoral para contrarrestar esa patología que afecta a todos los partidos del mundo. Finalmente, el riesgo de la reelección de los presidentes será tanto mayor cuanto más débil sea el apoyo de la ciudadanía a las instituciones democráticas.