

PROBLEMAS Y PERSPECTIVAS DEL SISTEMA PRESIDENCIAL MEXICANO

Diego VALADÉS

SUMARIO: I. *Consideraciones preliminares.* II. *Formación del sistema presidencial mexicano. Contexto histórico.* III. *El sistema presidencial mexicano. Contexto latinoamericano.* IV. *El periodo presidencial.* V. *La sustitución presidencial.* VI. *Consideraciones finales: ¿tiene futuro el pasado?*

I. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

Este estudio de los problemas y las perspectivas del sistema presidencial mexicano se hace desde el enfoque de un Estado constitucional. Para contar con elementos que permitan identificar las causas de los problemas aludo al contexto histórico, y para diferenciar su evolución en relación con otros sistemas lo encuadro en el contexto latinoamericano. Con este motivo se formula una tipología de los sistemas presidenciales en América Latina, que facilita la identificación del mexicano.

Entre las notas características del presidencialismo mexicano sobresalen la concentración personal del poder y la irresponsabilidad política de los colaboradores presidenciales, lo que se traduce en una estructura arcaica del sistema. Esta peculiaridad del caso mexicano le confiere una especial relevancia a la duración del periodo presidencial y a la forma de sustitución del presidente en condiciones extraordinarias. La duración sexenal y la incertidumbre en el caso de una infortunada circunstancia en cuanto a la sustitución de un presidente hacen evidente que la presidencia en México está diseñada conforme a un patrón de conducta que se apoyó, por décadas, en el control ejercido a través de un partido político hegemónico.

En este ensayo se hace alusión a las reformas, necesarias y viables, que se traducirían en un nuevo tipo de sistema presidencial. El esquema vigente es disfuncional para la gobernabilidad del país; sus efectos nocivos se proyectan en una multiplicidad de direcciones: afectan la convivencia política; desfiguran el papel de los partidos e inhiben las conductas cooperativas entre ellos; acentúan el déficit de equidad social, y limitan el desarrollo económico, por sólo mencionar algunos. La supervivencia de un anacronismo lesiona la vida institucional, por lo que a la pregunta ¿es reformable el sistema presidencial? sólo cabe una respuesta sencilla y enfática: sí; reformarlo es posible e indispensable.

II. FORMACIÓN DEL SISTEMA PRESIDENCIAL MEXICANO. CONTEXTO HISTÓRICO

Así sea de manera panorámica, presento a continuación un esbozo de los cambios que ha tenido el sistema presidencial mexicano. Como se verá en la parte final de este estudio, la situación actual es un ensamble de correcciones modestas y de arcaísmos inocultables. El eje del sistema reside en el tono personalista del ejercicio del poder, y aunque se registran variaciones a lo largo de casi dos centurias, subsisten atavismos cuya superación exige una reforma institucional. Por lo mismo conviene asomarse, así sea de una manera rápida, a la formación y al desarrollo del presidencialismo mexicano a lo largo de las centurias decimonona y vigésima.

Las etapas sucesivas del sistema presidencial en México, a partir de la Independencia, pueden esquematizarse de la siguiente forma: *despotismo*, cuyo representante emblemático fue Antonio López de Santa Anna; *liderazgo republicano*, representada por Benito Juárez; *dictadura*, representada por Porfirio Díaz, y *caudillismo constitucional*, con representación múltiple.

1. *Despotismo*

Una vez conquistada la Independencia, en 1821, las ambiciones de poder personal se desbordaron. Los promotores originales de la Independencia habían muerto y sus seguidores habían sido desplazados por quienes, ante la inminencia del triunfo, cambiaron de campamento y se osten-

taron como los *consumadores* de una causa a la que habían combatido. El apetito de poder, de un poder *fáustico*, los guiaba. Así se autoproclamó en 1822 el primer emperador, Agustín de Iturbide, y así tuvo como respuesta la insurrección que inició el ciclo de la lucha armada por el poder, el Plan de Casa Mata, en 1823, encabezado por Antonio López de Santa Anna, un general de veintisiete años. La turbulencia desembocó en el establecimiento de un Poder Ejecutivo colegiado, tripartita, provisional, y nada se definió hasta que entró en vigor la Constitución de 1824, donde apareció la figura del presidente como jefe del órgano ejecutivo.

Al discutirse las ventajas del Ejecutivo colegiado o unipersonal, prevaleció la decisión favorable a este último, incorporando además la denominación de “supremo Poder Ejecutivo”, frente a las más llanas de “Poder Legislativo” y “Poder Judicial”, que siguen vigentes en el siglo XXI. La decisión favorable al Ejecutivo unipersonal resultó de trascendencia histórica. Como precedente favorable al Ejecutivo colegiado se invocaba la Constitución de Apatzingán, aprobada en 1814 durante la guerra de Independencia; en esa norma los constituyentes incorporaron la estructura tripartita del Ejecutivo.

Frente a esa opción, el Constituyente de 1824 pareció inclinarse por designar un “Supremo Director de la República Mexicana”. El debate al que dio lugar esta propuesta desembocó en una transacción política, situada entre el Ejecutivo colegiado y el dictador, de la que surgió la institución del presidente. Al mismo tiempo, López de Santa Anna se consolidaba como figura dominante. En el curso de los siguientes treinta años su posición personal oscilaría según conviniera. Con similar ardor fue federalista o centralista, y se apoyó en el partido conservador igual que en el liberal. En ese desconcierto, propio y ajeno, Santa Anna fungió como un déspota típico que transgredía incluso el orden jurídico establecido por él mismo. En sentido estricto no fue un dictador, que impone un orden arbitraria pero coherente con su designio, sino un déspota, que acomoda la decisión al capricho y a la circunstancia.

2. Liderazgo republicano

El predominio político de Santa Anna llegó a su fin merced a un movimiento revolucionario que, a su vez, preludivió la Constitución liberal de 1857. La experiencia política acumulada en menos de cuatro décadas

de vida independiente se sintetizaba en violencia; fraude electoral sistemático; cacicazgos; interferencia política del clero; dos guerras internacionales, de las que resultó la mutilación de la mitad del territorio; cuartelazos, insurrecciones y golpes de Estado. Cuatro Constituciones y cerca de cincuenta gobiernos, entre ellos once de Santa Anna, tenían agotado el país.

El Constituyente de 1857 cambió de ruta y construyó un congreso para controlar al presidente. Ese congreso quedó integrado por una sola cámara, en la que además se buscó la más alta representatividad planteada hasta entonces por cualquier Constitución mexicana: un diputado por cada cuarenta mil habitantes. Además, los diputados sesionarían en dos periodos anuales, que en conjunto durarían cinco meses, y podían por sí solos prorrogar sus sesiones un mes. La diputación permanente, que actuaba durante los recesos, tenía facultades para convocar a periodos extraordinarios por su propia iniciativa, por mayoría simple, y sin constreñir al congreso a ocuparse sólo de los temas para los que hubiera sido convocado. Entre las restricciones que se imponían al presidente estaba la de no poder separarse del lugar de residencia de los poderes federales, “sin motivo grave calificado por el Congreso” (artículo 84). Por su parte, el reglamento del congreso estableció la obligación de los secretarios de obedecer al llamamiento que se les hiciera para rendir informes.

Otra limitación importante fue la supresión del veto presidencial. En el Congreso de Filadelfia se consideró que el veto era uno de los más valiosos instrumentos de gobierno para los presidentes, a efecto de no dejarlos a merced de cuanto resolviera el congreso. El veto existió en la Constitución de Cádiz y fue asimismo incorporado en las Constituciones mexicanas de 1824, de 1836 y de 1843. El Constituyente de 1856-1857 modificó el criterio y apenas le confirió al presidente la facultad de opinar acerca de los proyectos que se estuvieran discutiendo en el congreso (artículo 70-IV).

La inclinación parlamentarista del Constituyente consta también en otros preceptos discutidos aunque no aprobados. Entre éstos, el artículo 105 del proyecto decía: “Están sujetos al juicio político por cualquier falta o abuso en el ejercicio de su encargo: los secretarios del despacho...”. En una de sus intervenciones, al debatirse ese precepto, Melchor Ocampo defendió la propuesta señalando que “el sistema parlamentario y las derrotas ministeriales son bastantes para lograr cambios en la

política”.¹ Ocampo vio con toda claridad que para preservar al régimen muchas veces era preferible cambiar el gabinete y que, por consiguiente, la estabilidad que se debía proteger era la del sistema más que la de los individuos.

La Constitución fue aprobada en febrero y promulgada en marzo de 1857. El presidente Ignacio Comonfort la promulgó en marzo pero la desconoció en diciembre. No parecía posible gobernar con un Ejecutivo controlado por el congreso. En esas circunstancias de turbulencia, y en defensa del orden constitucional, ocupó la presidencia Benito Juárez, quien, a poco de asumir el cargo, hizo frente a una guerra civil de tres años y a una intervención extranjera de otros cinco. La guerra civil representó un duro cuestionamiento a la vida de la República independiente porque fue instigada por el papa Pío IX, aduciendo la defensa del fuero eclesiástico; la intervención a su vez tuvo como designio último la imposición de un gobierno imperial, por parte de Napoleón III.

La preservación de la República exigió de Juárez la asunción de facultades omnímodas. El dilema de optar entre la positividad de la norma o la eficacia del poder se resolvió en favor de la segunda, pero esto resultó dañoso para la vida de las instituciones. México quedó atrapado en la paradoja de tener que justificar las vías *de facto* para proteger las *de jure*.

Juárez asumió un liderazgo republicano que opacaba el valor de las instituciones; personalizó al poder público y a la idea misma de República. Durante su largo itinerario por el territorio nacional, parecía que la República era Juárez. Pero a la epopeya siguió la reconstrucción institucional, y tan pronto como cesaron la guerra civil, la intervención extranjera y el efímero imperio de Maximiliano, Juárez mismo se encargó de restablecer la positividad del orden constitucional.

Había para entonces dos factores que auspiciaban la personalización del poder: Juárez se había habituado a ejercerlo y el país se había habituado a aceptarlo. Juárez había triunfado sobre el papado, sobre el emperador de los franceses y sobre el histórico conservadurismo mexicano; era un vencedor en toda la línea. Al morir, en 1872, seguía siendo presidente de México. Hoy es el único prócer mexicano cuyas fechas de natalicio y de fallecimiento se conmemoraban como feriados nacionales.

¹ Zarco, Francisco, *Crónica del Congreso Extraordinario Constituyente*, México, El Colegio de México, 1957, p. 736.

Poco después de la desaparición de Juárez, la Constitución de 1857 fue modificada con dos principales propósitos: incluir las leyes de reforma, en cuya concepción, redacción y triunfo participó Juárez de manera decisiva, y dividir el congreso en dos cámaras, de diputados y de senadores, como Juárez había propuesto en 1865, para diluir el poder concentrado en un solo cuerpo colegiado. Descontados los años de guerra interna y externa, y los de prevalencia política de Juárez, la experiencia congresual en México apenas alcanza unos cuantos meses.

3. *Dictadura*

El periodo de Porfirio Díaz (1877-1911) tuvo como antecedentes cuanto hasta aquí se ha visto, y como escenario un país desorganizado, con una corta burguesía clamando por el orden. La justificación histórica del porfirismo fue la de *modernizar* al país. Conculcadas las libertades públicas, reducidas a una realidad virtual las instituciones representativas (Congreso federal, asambleas locales y autoridades municipales), Díaz auspició el arribo al poder de una naciente burguesía.

La relación con el congreso era una obra de pericia protocolaria. Durante la dictadura se hizo habitual que las decisiones se adoptaran por unanimidad, sin embargo, para mostrar a los representantes políticos una supuesta vocación parlamentaria, con frecuencia se le solicitaban autorizaciones diversas incluso sin tener la obligación constitucional de hacerlo. Una de las características de las dictaduras paternas es que recurren a la aprobación de sus actos por sus propios subordinados, para mantener la apariencia del orden legal.

A diferencia de los actos de preterición del orden jurídico, típicos del despotismo santannista, la dictadura porfirista se esmeró en los formalismos. La primera reelección de Díaz, por ejemplo, se realizó de manera discontinua, toda vez que la Constitución la prohibía y Díaz entendió preferible que la reforma para permitir su reelección fuera promovida por otro presidente.

Aunque no siempre se procedió conforme a escrúpulos formalistas, la política dominante fue la de cumplir con las apariencias. Esto no fue óbice para que se produjeran diversos episodios de brutalidad represiva pero, como regla general, con el transcurso del tiempo el ejercicio autocrático del poder se disfrazó bajo las suaves maneras del altiplano mexi-

cano, que desde el virreinato tanto llamaron la atención de los viajeros europeos.

El órgano del poder que en mayor medida resintió los sucesivos acomodos del poder, y en especial el desbordamiento del Ejecutivo, fue el congreso. Durante la prolongada dictadura porfirista apenas funcionó como instrumento de ratificación de las decisiones presidenciales. Numerosos legisladores no eran oriundos de las circunscripciones por las que habían resultado elegidos y muchas veces ni siquiera se preocuparon por conocerlas. Con la dictadura porfirista se ocasionó un nuevo daño a las instituciones mexicanas: el hábito de la ficción.

4. *Caudillismo constitucional*

La expresión *caudillismo constitucional* es un oxímoron, porque yuxtapone una realidad fáctica y una realidad normativa excluyentes. Pero la contradicción no está en las palabras, sino en la experiencia misma.

La Revolución de 1910 y la caída de la dictadura porfirista ofrecieron al país un breve respiro democrático. Durante el gobierno de Francisco I. Madero, México contó con una prensa sin restricciones y con un congreso que, después de décadas de sumisión, se encontró con el novedoso fenómeno de la libertad. En el orden electoral, durante el periodo de Madero, por primera vez la ley incluyó a los partidos políticos y se adoptó el sufragio universal, secreto y directo para elegir a diputados, senadores y presidente.

Pero quedaban los rescoldos de la dictadura. El congreso tenía más simpatías por el porfirismo que por la Revolución y tomó parte activa en un intenso proceso de desestabilización política que culminó con el asesinato del presidente Madero y de su vicepresidente. La transición fue precaria; no impidió la restauración de la dictadura. Luego sobrevino una nueva y más profunda conmoción revolucionaria que desembocó en la Constitución de 1917. Con ella se volvió a plantear, como en 1857, la disyuntiva entre presidencialismo y parlamentarismo. El jefe de la triunfante Revolución constitucionalista, Venustiano Carranza, convocó a un nuevo Constituyente y, al inaugurarlo, en diciembre de 1916, expresó:

Esta es la oportunidad, señores diputados, de tocar una cuestión que es casi seguro se suscitará entre vosotros, ya que en los últimos años se ha estado discutiendo, con el objeto de hacer aceptable cierto sistema de gobierno

que se recomienda con infalible, por una parte contra la dictadura, y por la otra contra la anarquía, entre cuyos extremos han oscilado constantemente, desde su independencia, los pueblos latinoamericanos, a saber: el régimen parlamentario [...] Ahora bien, ¿qué es lo que se pretende con la tesis del gobierno parlamentario? Se quiere nada menos que quitar al Presidente sus facultades gubernamentales para que las ejerza el Congreso, mediante una comisión de su seno denominada “gabinete”. En otros términos, se trata de que el presidente personal desaparezca, quedando de él una figura decorativa. ¿En dónde estaría entonces la fuerza del gobierno? En el parlamento. Y como éste, en su calidad de deliberante, es de ordinario inepto para la administración, el gobierno caminaría siempre a tientas, temeroso a cada instante de ser censurado [...] Por otra parte, el régimen parlamentario supone forzosa y necesariamente dos o más partidos políticos perfectamente organizados, y una cantidad considerable de hombres en cada uno de esos partidos, entre los cuales puedan distribuirse frecuentemente las funciones gubernamentales. Ahora bien, como nosotros carecemos todavía de las dos condiciones a que acabo de referirme, el gobierno se vería constantemente en la dificultad de integrar el gabinete, para responder a las frecuentes crisis ministeriales.²

Esta transcripción de los párrafos más importantes relacionados con el tema del parlamentarismo en el discurso de Carranza ilustran sobre dos cuestiones principales; la primera, que de manera deliberada se procuró construir una institución presidencial fuerte; la segunda, que se insinuó que una vez que hubiera partidos políticos estables y con una clase política amplia, las condiciones podrían variar.

En el Constituyente, por otra parte, estuvo muy presente el reciente enfrentamiento entre el presidente Madero y el congreso, al punto que varios diputados expresaron preferir “la dictadura de un solo hombre” frente a “la dictadura de una colectividad”, para lo cual no titubearon en “poner restricciones al Congreso”.³ Sin embargo, el tema del parlamentarismo no fue eludido. Hubo quienes reconocieron que “hemos encadenado el poder legislativo” y que “el ejecutivo, tal como lo dejamos en nuestra Constitución, no es un poder fuerte, como se ha dicho, es un poder absoluto”.⁴ Para equilibrar esa situación, veinticinco diputados pro-

² *Diario de Debates del Congreso Constituyente*, sesión del 10. de diciembre de 1916.

³ Palavicini, Félix F., *Historia de la Constitución de 1917*, México, 1938, pp. 267 y 391.

⁴ *Ibidem*, p. 401.

pusieron, sin éxito, que los secretarios de Estado fueran nombrados por el presidente con la aprobación previa de los diputados. Surgió así un breve debate acerca de las ventajas y desventajas del sistema parlamentario. Sus pocos defensores y los muchos del sistema presidencial coincidieron en expresiones de compromiso, señalando que, en el futuro, cuando hubiera partidos políticos, mayor experiencia de gobierno y cultura política, la opción parlamentaria sería viable.⁵

El 15 de diciembre de 1917, a unos meses de haber entrado en vigor la nueva Constitución, un grupo de diputados, entre quienes figuraban muchos diputados constituyentes, presentó una iniciativa para establecer el sistema parlamentario en México. La iniciativa preveía transformar el congreso en Parlamento, integrar un consejo de ministros cuyo presidente sería designado por el presidente de la República, pero que dependería, al igual que los ministros, de la confianza de la Cámara de Diputados del Parlamento. El modelo propuesto, que conservaba el derecho de iniciativa de leyes para el presidente de la República y, por separado, para el presidente del consejo de ministros, y que mantenía el veto presidencial en relación con las leyes del congreso, se parecía más a una combinación de sistemas parlamentario y presidencial, que al modelo de Westminster.

Esa iniciativa se discutió durante varios periodos sucesivos. Los argumentos que habían hecho valer sus autores consistían en dar una mayor proyección al sistema representativo y en proteger al presidente de los ataques que resultaban del ejercicio político. Después de casi dos años de intentar forzar la discusión de esa iniciativa en diferentes oportunidades, sus autores consiguieron que se presentara el dictamen correspondiente. La mayoría declaró que, por la falta de experiencia “actual” para integrar un gabinete “estable y apto”, no era de cambiarse, “por ahora”, el sistema presidencial por el parlamentario.⁶

En noviembre de 1921 noventa diputados, entre ellos tres constituyentes, presentaron una nueva iniciativa proponiendo la adopción de un sistema con características presidenciales y parlamentarias. El congreso nombraría al presidente, quien por su parte lo podría disolver si contaba con la aprobación de dos tercios del total de miembros del Senado. El

⁵ *Ibidem*, pp. 409 y 495.

⁶ Cámara de Diputados, *Diario de Debates*, México, 2 de octubre de 1919.

periodo presidencial sería de seis años y el presidente nombraría al jefe del Gabinete.⁷

El eco del parlamentarismo duró algún tiempo después de aprobada la Constitución. En diferentes momentos se propuso la adopción de instituciones parlamentarias: en 1920 se planteó (entre otros, por Emilio Portes Gil, más tarde presidente de la República) incorporar el voto de censura para secretarios y subsecretarios; en 1921 se promovió, con el apoyo del presidente Álvaro Obregón, una iniciativa para poder enjuiciar al presidente por atacar “el libre funcionamiento del Congreso”, las libertades electorales o el sistema federal,⁸ y otra “de transición al régimen parlamentario” para facultar a la Cámara de Diputados para remover a los funcionarios de la Comisión Nacional Agraria.⁹ Años después, el diputado F. Martínez de Escobar señalaba que, en tanto que los secretarios concurrían al congreso para atender interpelaciones e informar de la situación de sus dependencias, podía hablarse ya de que existía un sistema semipresidencial o semiparlamentario.

Por su parte, Venustiano Carranza había entendido el significado de una presidencia fuerte, y así la ejerció. Apenas jurada la Constitución, quedó investido de facultades extraordinarias para legislar. En uso de esas atribuciones promulgó una ley electoral que suprimía el voto secreto. Llegado al término de su gobierno inició la costumbre de designar al sucesor en la presidencia, aunque en su caso sin éxito, porque el intento le costó la vida y su candidato no ocupó la presidencia.

III. EL SISTEMA PRESIDENCIAL MEXICANO. CONTEXTO LATINOAMERICANO

En América Latina¹⁰ los cambios democráticos se han orientado en tres direcciones principales: reforma institucional, derechos humanos y

⁷ Cámara de Diputados, *Diario de Debates*, México, 1o. de diciembre de 1921.

⁸ Cámara de Diputados, *Diario de Debates*, México, 14 de febrero de 1921.

⁹ Cámara de Diputados, *Diario de Debates*, México, 15 de mayo de 1921.

¹⁰ La bibliografía sobre los cambios político-constitucionales en América Latina es muy extensa; empero, un muy buen panorama general se puede conseguir a través de las siguientes obras: Alcántara, Manuel, *Sistemas políticos de América Latina*, Madrid, Tecnos, 1989, 2 ts.; Nohlen, Dieter *et al.*, *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, 2000; Payne, Mark *et al.*, *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*, Washington, BID, 2006; García Belaunde,

sistemas electorales. La primera incluye nuevas formas de organización y funcionamiento de los órganos gubernamentales, judiciales y representativos del Estado. En el ámbito de los derechos humanos se inscriben diversas experiencias, nacionales y continentales, que comprenden la expansión de esos derechos y sus garantías jurisdiccionales. En lo que toca al sufragio se ha llegado a disponer de instituciones electorales razonablemente eficaces.

Un aspecto medular del derecho común americano corresponde a la superación del militarismo endémico y del autoritarismo de partido, y a la construcción de una democracia institucional conforme a la cual se procura renovar el sistema presidencial. Este remozamiento consiste, sobre todo, en atenuar la concentración extrema de facultades que ha identificado al sistema presidencial tradicional. A lo largo de la historia política latinoamericana, a partir de la independencia que casi todos los Estados del área alcanzaron en las primeras décadas del siglo XIX, el problema político de mayor magnitud fue el representado por el alto grado de concentración del poder presidencial. Este poder asoció en numerosos casos la investidura política y la jerarquía militar. Las consecuencias de ese fenómeno fueron muy nocivas para las libertades individuales y públicas.

Desde una perspectiva jurídica, las formas de concentración del poder permiten identificar en la actualidad tres modelos de sistema presidencial en América Latina: el tradicional, el transicional¹¹ y el democrático. El tradicional corresponde al ejercicio autoritario del poder, muy concentrado en la persona que ocupa la titularidad de la presidencia, en relación con quien los controles políticos y jurisdiccionales no representan una garantía eficaz para los derechos fundamentales; el transicional corresponde a una etapa de desarrollo en la que existen controles jurisdiccionales eficaces, pero donde los controles políticos no han alcanzado un pleno desarrollo; en el democrático están presentes los controles políticos y jurisdiccionales.

La mayor parte de los Estados constitucionales latinoamericanos se encuentran en la fase transicional. Sólo Chile, Costa Rica y Uruguay

Domingo y Fernández Segado, Francisco, *La jurisdicción constitucional en Iberoamérica*, Madrid, Dykinson, 1997. Asimismo, pueden consultarse las diferentes y voluminosas memorias de los ocho congresos internacionales celebrados hasta la fecha, a partir de 1975, bajo los auspicios del Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional.

¹¹ El adjetivo de transición todavía no ha sido aceptado académicamente en español, pero lo utilizo para denotar lo perteneciente o relativo a la transición.

cuentan con instituciones que permiten hablar de sistemas presidenciales democráticos. Colombia presenta un nivel muy cercano a esa tercera etapa, pero las condiciones de violencia interior actúan como un factor de concentración del poder presidencial. El eje que sirve para identificar el tipo jurídico de sistema presidencial está asociado a su desconcentración y a la vigencia y eficacia de los instrumentos de control. En este último aspecto el control jurisdiccional, ejercido por los tribunales, y el control político, que tiene naturaleza interactiva entre el gobierno y el congreso,¹² son los referentes más claros.

Para determinar, conforme a bases jurídicas, qué tan concentrado está el poder presidencial, se puede analizar la organización y el funcionamiento del gabinete. El gabinete es un órgano colegiado, integrado por ministros, con atribuciones establecidas en la Constitución y, en algunos casos, en la ley. Los gabinetes no son órganos autónomos, en tanto que sus integrantes dependen de la confianza del presidente; pero su presencia y funcionamiento atenúan los efectos de la concentración del poder en manos del presidente. Además, de acuerdo con las modalidades de control político susceptible de ser ejercido sobre los ministros, se cuenta con una vía de control indirecto sobre los presidentes mismos.

Uno de los más importantes principios del constitucionalismo, la separación de poderes, ha sido objeto de distorsiones en la historia constitucional latinoamericana. Merced a ese principio, combinado con un sistema presidencial de cuño plebiscitario, se ha entendido que los órganos representativos no pueden inmiscuirse en las actividades de gobierno. A lo largo de muchas décadas las Constituciones latinoamericanas ofrecieron un resguardo dogmático al poder autoritario de los presidentes, protegidos por los mecanismos que habían sido configurados para impedir los excesos de los gobernantes en perjuicio de los gobernados. Al limitar las posibilidades de control político por parte de los órganos representativos, aduciendo el principio de separación de poderes, se desvirtuó una valiosa aportación del constitucionalismo y se consolidó el poder incontestado de los presidentes. En esas circunstancias los colaboradores presidenciales se convirtieron en meros ejecutantes de sus decisiones.

¹² Véase Valadés, Diego, *El control del poder*, cit., pp. 437 y ss. La percepción errónea de que los congresos controlan a los gobiernos ha dado lugar a que incluso se hable de “control parlamentario”. Considero preferible hablar de “control político”, porque en un Estado constitucional todos los órganos del poder, incluidos los congresos, deben estar sujetos a control.

La estructura unipersonal del Poder Ejecutivo, tal como fue concebido por la Constitución de Filadelfia, tuvo una amplia repercusión en América Latina. Sin embargo, hay un factor muy importante que suele ser subestimado: a diferencia del norteamericano, el sistema presidencial latinoamericano es de naturaleza plebiscitaria. Esta característica no deriva de la Constitución de Estados Unidos, que mantiene inalterado desde 1789 un procedimiento de elección indirecta, sino de la Constitución francesa de 1848, cuyo sistema de elección popular del presidente fue resultado de la fuerte presión ejercida en ese sentido por Luis Napoleón Bonaparte.¹³ El presidencialismo plebiscitario es una creación bonapartista que se acomodó muy bien a las aspiraciones autoritarias en América Latina, y que encontró una justificación constitucional en el principio de separación de poderes, que permitía la intangibilidad de los titulares del gobierno.

De la misma forma que el poder absoluto de los monarcas comenzó a declinar al separarse las funciones de jefe de Estado y jefe de Gobierno, con lo que surgieron el sistema parlamentario y las monarquías constitucionales, los sistemas presidenciales tradicionales tienden a la transición e incluso a la democratización. Con la organización y el funcionamiento de los gabinetes se racionaliza el ejercicio del poder presidencial. Desde una perspectiva autoritaria lo anterior implica una pérdida de poder político. Esa merma sólo se produce en la esfera personal del gobernante, porque desde un enfoque institucional el poder no decrece. Por el contrario, en tanto que el ejercicio del poder se hace más racional, se consolida. Una de las formas de conjurar las acechanzas y las presiones que se ciernen sobre quienes ocupan el poder es desconcentrando su ejercicio tanto cuanto sea posible. En eso consisten las técnicas de racionalización del ejercicio del poder: evitar las tendencias a la concentración, que se traducen en autoritarismo y corrupción, sin caer en la entropía. Encontrar el nivel de equilibrio consiste en identificar el punto donde el ejercicio eficaz permite conciliar la estabilidad del poder con los mayores márgenes posibles para las libertades individuales y públicas.

¹³ Bonaparte alegaría, en 1851, que “había salido de la legalidad para entrar en el derecho, con la absolución de siete millones de votos”. *Cfr.* Saint-Bonnet, François, “Technique juridique du coup d’État”, en Bluche, Frédéric, *Le prince, le peuple et le droit. Autour des plébiscites de 1851 et 1852*, París, PUF, 2000, p. 123.

La racionalización de los sistemas presidenciales se está consiguiendo por la vía de la desconcentración del poder. Los sistemas electorales son el medio para legitimar el origen del poder, y el efecto de multiplicar las organizaciones políticas y de hacer competitivos los procesos electorales se ha dejado sentir en la forma de integrar los órganos de representación. Los sistemas presidenciales no pueden mantener una posición rígida, monolítica incluso, ante congresos cuya composición plural exige la presencia de gobiernos más permeables.¹⁴ La racionalidad de un sistema representativo, abierto, dinámico y plural contrasta con la de un sistema presidencial hermético, estático y concentrado.

En el siglo XX aparecieron nuevos factores que alentaron la concentración del poder presidencial: las luchas sociales, que desembocaron en la adopción de normas y de políticas públicas de carácter social; las presiones internacionales; la pobreza extrema y la concentración de la renta, y la represión de la inconformidad social y el disenso político, entre otros, dieron lugar al caudillismo y a gobiernos populistas, por definición autoritarios, de perfil castrense o civil. Muchos de estos gobiernos resultaron de golpes militares y otros utilizaron el fraude electoral como hipotético instrumento de legitimación; pero todos tuvieron como denominador común la alta concentración del poder. En particular las normas y las políticas sociales, que en muchos casos abrieron un amplio cauce a la corrupción, dieron lugar al surgimiento de estilos patriarcales que fortalecieron el ejercicio autoritario del poder político. Entre mayor era la capacidad de atender demandas sociales, de dispensar favores, de prestar asistencia a personas y grupos necesitados, de resolver diferendos colectivos, de formular y ejecutar programas de reivindicación social, mayor era también la concentración de facultades en manos de los presidentes. Las amenazas procedentes del extranjero, reales o hipotéticas, eran tomadas, asimismo, como un motivo para al gobierno.

Uno de los efectos más negativos de ese fenómeno consistió en la restricción de las libertades individuales y públicas. La afectación de los derechos fundamentales se hizo también un dato común en Latinoamé-

¹⁴ Durante la grave conmoción que vivió México entre 1910 y 1917, desde el inicio de la Revolución y hasta la adopción de la Constitución todavía vigente, el diputado Querido Moheno expresó “queremos quitar ministros para no tener que derrocar presidentes”. Expresaba así, con dureza, que las tensiones políticas debían tener una válvula de compensación. Cámara de Diputados, *Diario de los Debates*, México, 6 de diciembre de 1912, y 19 de febrero de 1913.

rica y, en especial, llegó a ser normal restringir el derecho a la información, corromper a los medios, asfixiar o reprimir a las universidades y perseguir o cooptar a los intelectuales. En suma, para mantener las condiciones de dominio incontestado se tuvo que controlar lo más posible el aparato de información y de cultura.

Esa situación se reflejó en la composición de los gabinetes presidenciales latinoamericanos que, con el transcurso del tiempo, dieron cabida a tres grandes tipos de funcionarios: el de los técnicos, que aparentaban neutralidad política y ofrecían respuestas más o menos satisfactorias en cuestiones como servicios públicos, finanzas sanas e interlocución con gobiernos y agencias extranjeros, por ejemplo. El segundo tipo era el de clientes del sistema, con lo que se abría el gabinete a quienes mostraban mayor capacidad para la obediencia y se premiaba a quienes mayores servicios (en ocasiones incluso los fraudulentos) hubieran prestado al presidente para acceder al poder. En tercer término figuró el grupo de funcionarios de prestigio, mediante el cual era posible incorporar al gabinete a algunas personas cuya presencia atenuaba la imagen de la tecnocracia y los rigores del clientelismo, y permitía estructurar un discurso político aceptable. Dependiendo de las condiciones culturales de cada país, esos tres tipos se fueron ensamblando de una manera diferente, gracias a la discrecionalidad de los presidentes para hacer las designaciones.

De los muchos males que afectan a los sistemas presidenciales tradicionales o arcaicos, los más conspicuos son los que llevan a la reaparición del viejo género de los validos o favoritos, que en su tiempo permitieron alargar un poco la vida de las monarquías absolutas.¹⁵ La asunción de facultades, más allá de lo que sensatamente se puede resolver, sólo admite dos soluciones: las *de facto* y las *de jure*. En cuanto a las primeras, los presidentes actuales, como los monarcas pretéritos, transfieren un número indeterminado de atribuciones a colaboradores cercanos. En

¹⁵ Hay una amplia bibliografía sobre este tema, que también ha atraído a los novelistas y dramaturgos. Véase, por ejemplo, Shakespeare, W., *Much ado about nothing*, III, 9. En 1539 Antonio de Guevara publicó, en España, su célebre obra *El despertador de cortesanos* donde, entre otras cosas, daba el siguiente consejo a los favoritos: “No descubráis, señor, todo lo que pensáis, ni mostréis todo lo que tenéis, ni toméis todo lo que queréis, ni digáis todo lo que sabéis, ni aun hagáis todo lo que podéis” (ed. París, Sociedad de Ediciones, s. f., p. 33). El estudio contemporáneo más completo es el de Elliot, John y Brockliss, Lawrence, *The world of the favourite*, Yale, Yale University Press, 1999.

este caso el poder no se desconcentra, simplemente el presidente lo ejerce por interpósita persona. Se suman así dos problemas: que los presidentes tienden a acumular aún más atribuciones, porque cuentan con mecanismos paraconstitucionales de auxilio que les ofrecen un cierto alivio en las cargas cotidianas de trabajo, y que los encargados de realizar esas funciones lo hacen al margen de los controles políticos. La delegación de atribuciones en manos de personal sustraído al control político del congreso e incluso sin exposición a los medios es, en realidad, una forma de concentrar más el ejercicio del poder por parte de los presidentes. Ese poder subterráneo, o criptopoder, vicia los sistemas presidenciales que no se han transformado, y acentúa el precario sistema de relaciones entre gobierno y congreso.

El modelo contemporáneo de la transferencia de atribuciones a personas al margen del gabinete procede de Estados Unidos,¹⁶ donde en muchos casos el peso político de los auxiliares de la Casa Blanca es superior al de los secretarios. Corresponde a una lógica centrípeta del poder, que tiende a monopolizar las decisiones de gobierno, con la menor intervención posible de los ministros y, por ende, reduce los espacios para la relación constructiva entre gobiernos y congresos. Estas decisiones perjudican la estructura del Estado constitucional porque lejos de racionalizar el ejercicio de las facultades presidenciales, deforman y exacerban su tendencia centralizadora.

En tanto que no se resuelva el problema fundamental de racionalizar el ejercicio del poder, al delegar *de facto* algunas de sus tareas, los presidentes pierden el control de sus propias decisiones y de las que se toman en su nombre. Lo que de ahí resulta es una organización vicarial dotada de un poder peligroso, por su magnitud o por su intangibilidad. Tantas veces cuanto este tipo de delegación se produce, la corrupción se magnifica. A trueque de un hipotético alivio en las cargas que penden sobre los presidentes, la transferencia paraconstitucional del poder afecta las relaciones en el interior del gobierno, donde los ministros quedan sujetos por el deber de obediencia ante personas que asumen fragmentariamente el papel de los presidentes. En los sistemas donde no se adoptan remedios

¹⁶ El llamado *staff* de la Casa Blanca fue integrado en 1939 por el presidente F. D. Roosevelt, y se aceptó que no fuera sometido a la confirmación del Senado en tanto que no tendría “poder de decisión”. Véase Ackerman, Bruce, “A role for Congress to reclaim”, *The Washington Post*, 11 de marzo de 2009.

institucionales para esas desviaciones, se generan tensiones que ponen en peligro el delicado esquema de los balances constitucionales. El origen de esa distorsión está en la renuencia a aplicar soluciones institucionales para la hipertrofia de las facultades presidenciales que en lugar de orientarse hacia *gobiernos de gabinete* se encaminan a *gobiernos de clóset*.¹⁷ Con este artilugio burocrático los presidentes comprometen su capacidad mediadora en cuanto a las decisiones de gobierno, porque dejan que subalternos al margen de la estructura constitucional se sobrepongan a los colaboradores que sí tienen estatus constitucional.

IV. EL PERIODO PRESIDENCIAL

El sistema presidencial mexicano, basado en buena medida en el orden constitucional, pero también en lo que Jorge Carpizo ha caracterizado como las facultades metaconstitucionales de los presidentes,¹⁸ 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 se configuren mecanismos que hagan compatible el poder que les confiere su legitimidad plebiscitaria con la naturaleza plural del congreso, susbstitirá la rigidez del presidencialismo tradicional.

Para superar las relaciones de tensión y estimular relaciones de cooperación entre los órganos políticos del poder es necesario remontar la idea de que la legitimidad plebiscitaria es suficiente para que los presidentes tengan éxito en su gestión.

Un presidente, legatario de una tradición autoritaria y 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 excluya los acuerdos políticos propios de un sistema abierto. Una idea confusa de la legitimidad plebiscitaria podría

¹⁷ La voz “gabinete” alude, literalmente, a la sala donde se reunía una comisión del Consejo Privado del monarca británico. Su uso se generalizó en los primeros años del siglo XVII. En su sentido original denotaba un proceso de concentración del poder. John Selden (*An historical and political discourse of the laws and government of England*, 1739) señalaba que las funciones del Estado primero habían sido ejercidas por el Consejo Privado (*Privy Council*), luego se concentraron en el gabinete (*Cabinet Council*) y acabaron en manos de los favoritos.

¹⁸ *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI, 1978, pp. 190 y ss.

condicionar 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 discrecionalidad de decisión y acción, también han tenido que aceptar los límites, no siempre perceptibles desde el exterior del poder, impuestos por la naturaleza misma de ese poder. Pero 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 permite que la ciudadanía determine si le da mayoría absoluta o sólo relativa a un candidato a la presidencia.

El 10 de octubre de 1927, más de un año antes de que terminara el gobierno del presidente Plutarco Elías Calles, se confirmó que su sucesor sería 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 de 1927 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 argumentó así:

Resulta indispensable dar la mayor estabilidad y firmeza a nuestras instituciones representativas de las tendencias hacia la realización de los postulados revolucionarios, y *esa estabilidad se consigue aumentando la duración del periodo presidencial, una vez que en nuestro sistema de Gobierno el presidente de la República representa la fuerza central y unificadora de las instituciones, como jefe de la Nación, y es el guía del país* en cuanto

a tendencias político-sociales, porque *el pueblo puede llegar a creer en un partido, pero con más frecuencia cree y deposita su confianza en un hombre*.¹⁹

El valor político central era la figura presidencial, por lo que resultaba indispensable permitir la reelección no sucesiva y la ampliación del periodo de gobierno a seis años. Según el mismo dictamen, la Comisión exploró ampliamente “el sentir de la opinión pública en pro y en contra de tal reforma”.

A Porfirio 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 discontinua*. Así, Díaz terminó su primer periodo en 1880, y regresó al Palacio Nacional en 1884. Tres años más tarde hizo reformar de nueva cuenta la Constitución para admitir la *reelección sucesiva* por una sola vez; en 1890 la reelección indeterminada volvió a la Constitución. Subsistió, no obstante, el periodo presidencial de cuatro años.

Un constitucionalista de la época²⁰ 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 presidente Díaz 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 de 1917 regresó a lo que había sido la constante del sistema mexicano: cuatro años para los presidentes, y agregó la prohibición absoluta de reelección.

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 ochenta y un años existe el periodo de seis años para los presidentes. El ya mencionado dictamen de los diputados que justi-

¹⁹ El énfasis es mío. *Diario de Debates de la Cámara de Diputados*, 21 de noviembre de 1917.

²⁰ Ruiz, Eduardo, *Derecho constitucional*, México, Tipografía de Aguilar e Hijos, 1902, p. 291.

ficó 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 permitirían “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”. En el debate en la Cámara de Diputados, Antonio Díaz Soto y Gama, un viejo militante del zapatismo que años antes se había inclinado por el sistema parlamentario, defendió 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”. Luego, el dirigente marxista Vicente Lombardo Toledano reconoció que la reforma implicaba una prevaricación, pero que por encima de todo estaba la paz social del país, y apuntó también una pregunta: ¿por cuánto tiempo el sexenio presidencial? “Por el necesario para que surja la paz en nuestro país”, contestó él mismo.

En cuanto a los estados de la Federación 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.

En el siglo XXI es posible preguntar 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 podría hacer que, a la inversa, las insatisfacciones propias de una so-

ciudad plural, muy informada y crecientemente politizada, se traduzcan en efervescencia e inestabilidad. La medida estabilizadora de los veinte podría ser fuente de inquietud y malestar en el siglo XXI. 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 la etapa revolucionaria, 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 andaría el sistema si a estas alturas de la historia, como en 1928, los aspirantes a la presidencia carecieran de preparación para gobernar y fuera necesario darles un periodo de aprendizaje a costa de las libertades democráticas y del desarrollo nacional. Si alguien pretende aprender a gobernar, gobernando, según el viejo principio pedagógico de “aprender haciendo”, mal estará él y peor estarían los ciudadanos que lo eligieran.

Tercera. *Tiempo para cumplir con el programa personal*. Ésta es una reminiscencia del caudillismo. Cuando los programas son de los individuos y no de los partidos que los llevan al poder, se justifica mantener a los hombres mucho tiempo en el poder; así se explicaron a sí mismos casi todos los dictadores de la historia. En una autocracia el caudillo es el programa; pero en una democracia se supone que el programa lo apoya la ciudadanía a través del partido por el que vota. Sustentar que los presidentes deben disponer de tiempo para cumplir con “su” programa equivale a negar la posibilidad de que los partidos se conviertan en los articuladores de las acciones políticas colectivas; es seguir instalados en el viejo caudillismo para el que, en última instancia, tampoco seis años serían suficientes.

Por eso es conveniente revisar la duración del periodo presidencial en México. La razón es que 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 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.²¹ 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 gobierno al completo queda en manos del presidente y de su grupo.

A diferencia del sistema parlamentario, en el que es posible convocar a elecciones antes de que se agote la 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 para los ministros. Los gobiernos, a su vez, tampoco pueden convocar nuevos comicios si se topan con un congreso adverso. La experiencia política mexicana indica que se 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 la paralización recíproca o incluso la anulación política. Por eso hay quienes consideran que 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 por entero 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 hace indispensable una gran destreza por parte de los agentes políticos para evitar colisiones que pongan en riesgo la vida institucional del país; también hace necesaria una gran imaginación política y constitucional para adoptar instituciones flexibles, controlables y funcionales, que garanticen eficacia gubernamental, esta-

²¹ Linz, Juan J., “Democracia presidencial o parlamentaria: ¿qué diferencia implica?”, en Linz, Juan J. y Valenzuela, Arturo, *Las crisis del presidencialismo*, Madrid, Alianza Universidad, 1997, t. I, pp. 37 y ss.

bilidad política, libertades públicas y responsabilidad en el ejercicio del poder.

El periodo presidencial de seis años resulta largo en exceso para canalizar y atenuar las presiones y tensiones de una política donde no existen incentivos para el consenso. Este periodo presenta además otro problema: obliga a que se lleve a cabo una elección intermedia para renovar la Cámara de Diputados, con el riesgo para el gobierno de que se configure una mayoría adversa a su partido. Las consecuencias de este fenómeno no son fáciles de procesar por un sistema constitucional tradicional.

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 presidencial sexenal sólo subsiste en América Latina en México y en Venezuela.²² Siete países han optado por cinco años: Bolivia, El Salvador, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay; los otros nueve se rigen por cuatrienios: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras y República Dominicana. 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 redujera el periodo presidencial.

La visión de Estado obliga a pensar en la estabilidad de las instituciones; la visión de gobierno hace pensar sólo en el ejercicio prolongado del poder. Ahí está el dilema. La consolidación democrática de México requiere adecuaciones constitucionales importantes. Reducir el periodo presidencial y preservar la elección en una vuelta son una parte de ellas. También debe considerarse la adopción de modificaciones análogas en los estados de la Federación, donde las desviaciones *caciquiles* están haciendo progresos ostensibles.

No se trata, como resulta obvio, de modificaciones que puedan adoptarse sin un intenso debate previo y sin quedar sujetas a los normales pro-

²² En Venezuela el periodo presidencial fue ampliado a seis años en la Constitución de 1999.

cesos de ajuste que todo cambio institucional trae aparejado. Es menester advertir que durante largas décadas se ha ido fraguando una cultura política que aceptó como un hecho inmutable una presidencia con poderes omnímodos; frente a esa cultura se identifican hoy manifestaciones crecientes que exigen soluciones institucionales razonables.

V. LA SUSTITUCIÓN PRESIDENCIAL

La democracia en México incluye numerosos problemas pendientes de solución, varios de ellos semejantes a los que han sido resueltos en otros sistemas constitucionales. Entre esos problemas hay uno que resulta esencial para la estabilidad institucional: la sustitución del jefe del Estado en circunstancias extraordinarias. Los instrumentos electorales resuelven la cuestión de la sucesión presidencial mediante el voto periódico, libre, secreto y efectivo; pero hay circunstancias excepcionales que también deben ser consideradas, para evitar el colapso constitucional cuando la falta del jefe del Estado se produce antes de la conclusión normal de su periodo. Estas previsiones se adoptan incluso en los sistemas parlamentarios, en los que el jefe del Estado no tiene la responsabilidad de conducir el gobierno.

En México las instituciones políticas están sometidas a las tensiones propias de un sistema político más o menos abierto. La estructura del gobierno en México corresponde a la racionalidad de un sistema autoritario pero resulta disfuncional ante la sobrecarga de expectativas presentes en un sistema democrático en proceso de consolidación.

Han sido muchas las exigencias y las propuestas de reforma para que las instituciones se organicen y actúen conforme a criterios de corresponsabilidad política y desconcentración del ejercicio del poder, capaces de generar una relación dinámica y constructiva entre gobernados y gobernantes. Empero, no se han conseguido avances en esa dirección. La legitimidad electoral alcanzada en 2000 debió servir para avanzar hacia una nueva dimensión de la legitimidad institucional en México. No se hizo, y el sistema constitucional experimenta los efectos de instituciones ralentizadas y, en esa medida, sujetas a un proceso erosivo.

Uno de los temas medulares de los sistemas democráticos es asegurar que la sucesión de los titulares del poder se realice de manera libre, periódica, segura, confiable y pacífica. Esa garantía democrática de los proce-

Los comicios debe extenderse a los procedimientos excepcionales para la sustitución del jefe del Estado. La naturaleza normativa de la Constitución ha hecho que todos los sistemas constitucionales prevean disposiciones aplicables en situaciones especiales. Es el caso de las normas que regulan los estados de excepción y las concernientes a la sustitución atípica del jefe del Estado. Este último es un problema central en la vida de todo sistema democrático. Con independencia de la polarización política que propicia la caducidad institucional en México, es necesario examinar una cuestión por lo general preterida: la sustitución presidencial.

Por razones que tienen más que ver con los estilos de lo “políticamente correcto” que con la percepción de un problema latente no resuelto, el tema de la sustitución presidencial suele eludirse; en términos coloquiales su planteamiento es considerado “de mal gusto”. Varios presidentes y sus colaboradores, aun reconociendo la necesidad de regular o incluso modificar el procedimiento del artículo 84 constitucional, lo han soslayado por consideraciones coyunturales: se ha estimado que proponer alguna modificación o regulación podría dar lugar a que se creyera que el presidente estaba enfermo o que se sentía incapaz de gobernar, y que el resultado de estas versiones, aun siendo infundadas, afectaría las posibilidades reales de gobernar. Es un temor propio de los sistemas presidenciales tradicionales.

En ese punto se advierte la relación entre la norma constitucional y la cultura autoritaria. Una especie de temor reverencial ha impedido que el congreso discuta, que la doctrina proponga o que los colaboradores presidenciales sugieran un cambio normativo que permita atender una cuestión de evidente importancia en todos los sistemas constitucionales. Durante décadas, como parte de una cultura política del siglo, incluso las enfermedades de los presidentes solían ser ocultadas. El sistema constitucional y el sistema político construyeron una imagen de presidentes infalibles, intangibles, perfectos y saludables. Dentro de esa idea quedaba incluida la convicción de indestructibilidad física de los presidentes.

Es probable que a lo largo de las últimas décadas del siglo XX esta cuestión no haya tenido especial significación, porque la presencia de un partido hegemónico ofrecía cierta confianza en la estabilidad, aun ante un eventual escenario crítico en el que hubiera sido necesario nombrar a un presidente interino, provisional o sustituto. Las tres experiencias en ese sentido, a las que me referiré más adelante, hacían confiable el sistema de sustitución adoptado por la Constitución mexicana, en tanto que el sistema político proveía la presencia de personajes, militares o civiles, capaces de preservar la estabilidad

así fuera por las vías *de facto*. Sin embargo, la superación política y cultural de esa tradición patriarcal y el pluralismo democrático, no exento de los riesgos de la fragmentación y de la tensión políticas, hace necesario advertir los desafíos para la estabilidad democrática que resultarían en el infortunado caso de que se produjera cualquiera de las hipótesis previstas por el artículo 84 constitucional, que se verán a continuación.

La 65a. sesión del Congreso Constituyente fue muy intensa. El 27 de enero de 1917, junto a los polémicos artículos 24 y 130, concernidos con las relaciones entre el Estado y la Iglesia, se puso a votación el dictamen de los artículos 84 y 85. El trabajo concluyó cerca de las tres de la mañana, cuando quedaban sólo dos jornadas para que concluyeran las labores del Constituyente. La premura y la fatiga, junto al descuido con que luego se reformaría el artículo 84, en 1923 y en 1933, hicieron que el texto presentara una redacción anfibológica que entraña riesgos para la estabilidad del sistema constitucional.

El artículo 84 de la Constitución hace una triple distinción en cuanto al tipo de presidente no elegido popularmente. El *presidente interino* es designado por el congreso, si la vacante se produce durante los dos primeros años del periodo, y dura en el cargo hasta que, después de verificadas nuevas elecciones, asume otro presidente; el *presidente sustituto* es elegido por el congreso cuando la vacancia se produce durante los últimos cuatro años del periodo, para concluirlo, y el *presidente provisional* es nombrado por la Comisión Permanente, hasta en tanto el congreso se reúne para resolver sobre el interino o el sustituto, según corresponda.

La redacción del precepto presenta algunos problemas. Para entenderlos conviene tener presente el texto propuesto por Venustiano Carranza a la consideración del Constituyente:

En caso de falta absoluta del presidente de la República, si dicha falta tuviere lugar estando en sesiones el Congreso de la Unión, este se constituirá inmediatamente en Colegio Electoral y, concurriendo, cuando menos, las dos terceras partes del número total de sus miembros, nombrará en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos al ciudadano que deba sustituirlo durante el tiempo que le faltare para cumplir su periodo.

Si la falta del presidente de la República ocurriere no estando reunido el Congreso, la Comisión Permanente designará un presidente interino, el que durará en ejercicio del poder ejecutivo hasta que el Congreso se reúna en el siguiente periodo de sesiones y haga la elección correspondiente, la que podrá recaer en la persona designada como presidente interino.

Al discutirse el dictamen se precisó que “mayoría absoluta” significaba un número superior a la mitad del total de los votos. En seguida se advirtió que si la falta absoluta se producía “dos o tres días” después de asumido el cargo, la designación por el congreso tendría los mismos efectos que la elección por los ciudadanos, por lo que surgieron dos argumentos: que el congreso no podía desplazar al pueblo, y que si esto sucedía se alentaría la tentación de deponer al presidente, convirtiéndose la asamblea en el verdadero poder político del país.

Un nuevo dictamen fue puesto a consideración del Pleno. Se estableció que si la falta definitiva del presidente se producía durante los dos primeros años del periodo, se convocaría a nuevas elecciones, procurando que la fecha coincidiera, “en lo posible”, con las de diputados y senadores. Si la falta tenía lugar en la segunda mitad del periodo, el presidente nombrado por el congreso terminaría el periodo. Esto era sensato. Lo que la premura no permitió advertir, y así ha permanecido hasta ahora, es que el primer párrafo del artículo 84 determina que la designación del presidente interino se debe hacer con la concurrencia de un quórum especial y por mayoría absoluta, tal como señalaba el proyecto de Carranza; pero en los ulteriores ajustes hechos durante el Constituyente, y en las reformas de 1923 y de 1933, ha pasado inadvertido que la regla para la designación del presidente interino no rige para el caso del provisional ni del sustituto. Esta contradicción no se ha puesto de manifiesto porque los dos presidentes sustitutos designados hasta la fecha lo han sido por unanimidad; pero la cuestión puede dar lugar a un desacuerdo muy serio en el caso de producirse un debate en un congreso plural y polarizado.

La Ley Orgánica del Congreso General²³ sólo regula, en su artículo 9o., lo concerniente al primer párrafo del artículo 84 constitucional para designar al presidente interino, pero omite nada menos que lo correspondiente al presidente sustituto. Esta doble laguna, constitucional y legal, podría ser integrada por una decisión del congreso, a través de su Ley Orgánica. La ley no puede restringir, disminuir o atenuar los derechos y las garantías consagrados en la Constitución, pero sí puede acordar su ampliación si con ello se protegen mejor los intereses nacionales. En este sentido es razonable que el congreso extienda la aplicación del procedimiento establecido en el párrafo primero del artículo 84, al párrafo tercero, que por descuido fue omitido desde 1917, a pesar de que la intención

²³ *Diario Oficial de la Federación*, 3 de septiembre de 1999.

del Constituyente era aplicar la misma regla a todas las formas de designación previstas en el precepto.

De no hacerse las adecuaciones legales, o de no existir una reforma constitucional sobre el tema, se corre el riesgo de que el presidente sustituto sea nombrado por mayoría simple, con el quórum regular. Si la votación recayera sobre una sola propuesta, no habría problema; incluso si se planteara sólo entre dos candidatos, alguno resultaría con la mayoría absoluta de los votos presentes, pero supóngase que la votación se dividiera entre tres o más candidatos; en este caso bien podría resultar designado alguien con un número muy bajo de votos, que lo pondría en condiciones de enorme dificultad política para desempeñar sus funciones. Un presidente sustituto designado en esas condiciones generaría un profundo desequilibrio en su relación con el congreso, con los consiguientes efectos negativos para la gobernabilidad.

En cuanto al presidente provisional, podría mantenerse el procedimiento actual de mayoría simple, toda vez que conviene que la designación se lleve a cabo con rapidez; por otra parte, su encomienda dura tanto cuanto el congreso tarde para ponerse de acuerdo acerca del interino o del sustituto, según corresponda. Es irrelevante que el presidente provisional disponga de un apoyo mayor o menor entre los treinta y siete miembros de la Comisión Permanente, porque sólo cumple una función simbólica, para evitar la acefalía formal en el gobierno del país.

La reforma de 1933 subsanó una laguna que había sido registrada por la doctrina desde 1928, cuando se amplió el periodo presidencial de cuatro a seis años, pero los legisladores no advirtieron el desfase que se presentaba en relación con el artículo 84. Este precepto disponía lo aplicable para los dos primeros años y para los dos años finales del periodo, pero no para los dos años intermedios. La renuncia del presidente Pascual Ortiz Rubio se produjo, precisamente, en el curso de esos años intermedios. El congreso aplicó el criterio previsto para el bienio final, para evitar la convocatoria a elecciones, aunque con la misma lógica pudo haber adoptado el criterio del bienio inicial. Todo indica que lo más razonable fue lo que se decidió, pero, una vez más, la discrepancia fue superada merced a la hegemonía entonces imperante. Lanz Duret²⁴ atribuyó ese error a una omisión involuntaria y, por ende, estimó que debía resolverse, como ocu-

²⁴ Lanz Duret, Miguel, *Derecho constitucional mexicano y consideraciones sobre la realidad política de nuestro régimen*, 2a. ed., México, s. p. i., 1933, pp. 243 y 244.

rrió, mediante una interpretación racional. Con esta justificada opinión coincide Jorge Carpizo, para quien “el Congreso no tuvo otra alternativa que obrar como lo hizo”.²⁵

Al ser reformado el precepto en 1933 se rompió la lógica de 1917; de haberse seguido el mismo criterio se habría previsto que las faltas absolutas registradas en el primer trienio darían lugar a nuevas elecciones. Pero esto no es lo más importante. Lo que sí es relevante es que permaneció el error inicial, consistente en la mayoría y en el quórum requeridos para la designación del presidente interino, pero no aplicables al provisional ni al sustituto.

Otro problema, señalado por Felipe Tena Ramírez,²⁶ Jorge Carpizo²⁷ y José Gamas Torruco,²⁸ consiste en los requisitos para ser designado. Los autores mencionan los casos de Emilio Portes Gil (1929) y de Abelardo Rodríguez (1932), a los que debe agregarse el de Adolfo de la Huerta (1920). Portes Gil y Rodríguez fueron nombrados presidentes mientras ocupaban la Secretaría de Gobernación y de Guerra, respectivamente; De la Huerta fue designado cuando era gobernador de Sonora. De la Huerta, además, había participado en la revuelta iniciada por el Plan de Agua Prieta para destituir al presidente constitucional, Venustiano Carranza, por lo que le era aplicable la fracción VII del artículo 82, entonces vigente.²⁹ Los tres nombramientos estuvieron viciados de inconstitucionalidad.

Los autores mencionados examinan el argumento de que tratándose de una designación y no de una elección, el congreso puede prescindir de uno de los requisitos de elegibilidad señalados en el artículo 82. En el caso de Portes el requisito incumplido fue el de ocupar una secretaría de Estado; en el de Rodríguez fue, además, estar en servicio activo en el ejército, y en el de De la Huerta fue ocupar la gubernatura de un estado y haber participado en una asonada. Los autores, empero, coinciden en que puestos a dispensar requisitos, también podría llegar a prescindirse de la edad e incluso de otros. Felipe Tena Ramírez deja apuntada su posición crítica; Jorge Carpizo coincide, aunque advierte que el precedente puede volver a ser invoca-

²⁵ *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI, 1978, p. 67.

²⁶ *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1977, pp. 476.

²⁷ *Op. cit.*, pp. 53 y 54.

²⁸ *Derecho constitucional mexicano*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Porrúa, 2001, p. 905.

²⁹ Artículo 82: “Para ser presidente se requiere... VII. No haber figurado, directa o indirectamente, en alguna asonada, motín o cuartelazo.”

do, y José Gamas Torruco se inclina por aceptar una interpretación de la Constitución que favorezca la gobernabilidad.

Los antecedentes deben hacernos reflexionar. Admito que cuando se tomaron las tres decisiones era imposible adoptar otro derrotero; pero si consideramos las perspectivas de aplicación del artículo 84 en condiciones de normalidad democrática, resulta muy desaconsejable admitir la violación expresa de la Constitución. Habrá que respetar las limitaciones impuestas por el artículo 82 constitucional o definir, también constitucionalmente, las excepciones procedentes cuando se trate de la designación de presidente interino, provisional o sustituto. Los casos de aplicación del artículo 84 se produjeron durante el periodo de asentamiento constitucional, cuando el sistema político distaba de comportarse conforme a los cánones de la democracia. Ante cualquier caso en el futuro deberá tenerse en cuenta que sería inconstitucional designar a quien no reuniera todos los requisitos del artículo 82, de suerte que no podría ser designado un secretario de Estado o un gobernador, por ejemplo.

El artículo 84 de la Constitución de 1917 ha sido aplicado en dos ocasiones, mientras que el artículo 85 lo ha sido una vez. El 24 de mayo de 1920 Adolfo de la Huerta fue designado para concluir el periodo de Venustiano Carranza, asesinado tres días antes, y el 4 de septiembre de 1932 Abelardo L. Rodríguez asumió la presidencia al ser aceptada la renuncia de Pascual Ortiz Rubio, presentada el 2 del mismo mes. En cuanto al artículo 85, el 30 de noviembre de 1928 Emilio Portes Gil juró como presidente interino, con motivo del asesinato de Álvaro Obregón.³⁰

El artículo 85 constitucional prevé tres hipótesis: que el presidente electo no se presente a asumir el cargo; que la elección no esté hecha, o que habiéndose realizado no haya sido declarada. Ese precepto también regula las ausencias temporales del presidente. En el caso de Álvaro Obregón, fue asesinado el 17 de julio de 1928, pocos días después de las elecciones. Sin que hubiera sido necesario para aplicar el artículo 85 y proceder a la designación del presidente interino, el 22 de septiembre la Cámara de Diputados declaró presidente electo a un muerto.

En cuanto al artículo 84 constitucional, que se refiere a la falta absoluta del presidente, se aplicó con motivo del fallecimiento de Venustiano Carranza y cuando Pascual Ortiz Rubio envió su renuncia el 2 de sep-

³⁰ Véase Portes Gil, Emilio, *Quince años de política mexicana*, México, Botas, 1941, especialmente pp. 38 y ss.

tiembre de 1932. En este último caso el congreso se reunió el siguiente día, y en el mismo acto que aceptó la renuncia de Ortiz designó a Abelardo L. Rodríguez como presidente sustituto.³¹ En esta ocasión, como en la designación de Portes Gil, tampoco hubo vacío de poder. Las circunstancias que precedieron a la designación de Adolfo de la Huerta fueron diferentes. Carranza había sido desconocido como presidente, mediante el Plan de Agua Prieta, el 23 de abril de 1920. Como todo plan revolucionario, implicaba la ruptura del orden constitucional. El artículo 11 de ese Plan establecía que, al triunfo del movimiento, el congreso sería convocado para “elegir al presidente provisional”. En realidad no se trataba de una elección, sino de una designación, y no de un presidente provisional sino sustituto. Por otra parte, un numeroso grupo de diputados y senadores había desconocido, también *de facto*, la autoridad presidencial desde el 8 de abril, incluso antes de la emisión del Plan. Fueron ellos quienes por unanimidad hicieron luego la designación de De la Huerta,³² en una sesión de la que fueron excluidos los simpatizantes del, para entonces difunto, presidente Carranza.

Por lo que respecta a Portes Gil y Rodríguez, las votaciones que los favorecieron también fueron unánimes. En ambos casos tuvo mucho que ver la presencia de Plutarco Elías Calles a la que, en 1932, se sumó la acción hegemónica del recién fundado Partido Nacional Revolucionario. Fue el presidente de este partido, Manuel Pérez Treviño, quien postuló a Abelardo Rodríguez y presidió la sesión del congreso en la que éste resultó nombrado para concluir el periodo de Ortiz Rubio.

La sustitución presidencial fue uno de los factores que en mayor medida contribuyeron a la inestabilidad política durante el siglo XIX. Este fenómeno fue subrayado por Venustiano Carranza cuando, sin facultades y mediante decreto de septiembre de 1916, reformó el artículo 80 de la Constitución de 1857 para suprimir la vicepresidencia. Advirtiendo la intensidad de la lucha revolucionaria, no quiso exponerse a sufrir la suerte que había afectado a otros dirigentes nacionales. Entre los considerandos de ese decreto apuntó que la vicepresidencia en México había sido una

³¹ También fueron propuestos Alberto J. Pani, Joaquín Amaro y Juan José Ríos. Véase Quiroz Martínez, Roberto, *Vida y obra de Abelardo L. Rodríguez*, México, 1934, esp. pp. 300 y ss.

³² Véase *La caída de Carranza. De la dictadura a la libertad (¿José Vasconcelos?)*, México, 1920, pp. 188 y ss.

“fuente de imposiciones, intrigas, discordias, ambiciones o emulaciones inconvenientes o pretexto y ocasión de traiciones, cuartelazos y golpes de Estado”. Carranza reiteró este criterio en su mensaje de instalación del Congreso Constituyente, el 10. de diciembre de 1916. En esa ocasión afirmó que “la vicepresidencia en México ha dado el espectáculo de un funcionario, el presidente de la República, al que se trata de lanzar de su puesto por inútil o por violador de la ley, y de otro funcionario que trata de operar ese lanzamiento para sustituirlo en el puesto, quedando después de él sin enemigo al frente”. Los vicepresidentes mexicanos, abundaba, habían sido “el centro donde convergían y del que irradiaban todas las malquerencias y todas las hostilidades, en contra de la persona a cuyo cargo estaba el poder supremo de la República”.

Esos argumentos fueron convincentes para los constituyentes y lo han sido para una buena parte de la doctrina mexicana. Lanz Duret, por ejemplo, apuntó diversos argumentos favorables a la vicepresidencia, pero a la postre reconoció que la solución adoptada en 1917 permite evitar las pasiones conspirativas y que “será plenamente satisfactoria cuando las cámaras sean verdaderos órganos del Estado, órganos representativos de todos los matices de opinión, de todas las tendencias y de todos los intereses que existen en el mismo”.³³

En la actualidad los principales argumentos en favor del restablecimiento de la vicepresidencia consisten en:

- a) El posible sustituto presidencial se conoce de antemano. Con esto se evita que haya enfrentamientos en el congreso con motivo del nombramiento de un nuevo presidente, y la sociedad nacional y la comunidad internacional saben, desde el momento mismo de la elección, quien es la persona que puede remplazar al presidente. Además, al participar en la campaña electoral, se puede valorar la personalidad del vicepresidente.
- b) No hay vacío de poder. La sustitución es automática y permite sortear con mayor rapidez la tensión natural que implica el hecho de que haya que sustituir a un presidente antes de la conclusión natural de su periodo.
- c) El sustituto tiene la misma fuente de legitimidad electoral que el presidente, por lo que su relación con el congreso se establece en

³³ *Op. cit.*, p. 242.

términos de simetría. Esta circunstancia facilita las tareas de gobierno del nuevo titular del poder y evita caer en una etapa de ingobernabilidad.

- d) El vicepresidente es elegido por los ciudadanos y no por un colegio electoral. Se preserva así el principio de que quien desempeñe la presidencia lo haga en virtud de una elección secreta y directa por parte de los ciudadanos.
- e) Evita las presiones (“influencias y sobornos”, les llaman algunos) a que puede verse sometido el congreso cuando le corresponde hacer la designación.

Aunque a primera vista esos argumentos parecen convincentes, se puede replicar que es posible conocer de antemano al potencial sustituto y evitar el vacío de poder cuando existen disposiciones normativas en ese sentido. La identificación del personaje susceptible de hacerse cargo de la presidencia no implica que tenga, durante todo el periodo, el carácter de vicepresidente. Por otra parte, en los sistemas que prevén la vicepresidencia suele producirse otro tipo de tensiones, además de las concernientes a los problemas que dan lugar a la sustitución excepcional del presidente. La negociación para definir las candidaturas presidencial y vicepresidencial, y las fricciones que se producen durante las campañas o en la etapa de ejercicio del poder, a veces ponen a prueba la viabilidad del sistema electoral e incluso la estabilidad del sistema político.

Por otro lado, se sabe que las relaciones con el congreso basadas en el origen plebiscitario de la presidencia no contribuyen a una relación simétrica entre ambos órganos del poder. La elección indirecta en primer grado, por parte del congreso, no resta legitimidad democrática al presidente designado, máxime si se cuenta con la certidumbre de que los integrantes del congreso han sido elegidos de manera libre por los ciudadanos. Al conservar esta facultad del congreso se ratifica la naturaleza representativa del sistema constitucional mexicano.

También se debe advertir que en la mayor parte de los sistemas donde existe la figura del vicepresidente se admite que, en su falta, accedan a la presidencia otros funcionarios previamente señalados o los que resulten designados por el congreso. Son pocos los casos que se limitan a prever únicamente la vicepresidencia como instancia sustitutiva. La figura de los vicepresidentes no satisface por completo las necesidades institucio-

nales de solución para las múltiples dificultades que se pueden presentar con motivo de la sustitución excepcional del presidente.

En cuanto a las presiones sobre el congreso, es inevitable que ocurran, como lo es que la propaganda y otras formas de influencia en el ánimo de los ciudadanos también afecten la objetividad de las elecciones; son los riesgos de todo sistema democrático. Empero, la capacidad de resistir y superar las presiones depende de que el congreso sea representativo de las diversas fuerzas políticas nacionales, en cuyo caso está bien equipado para hacer frente a las diferentes acciones políticas que intenten condicionar u orientar sus decisiones. Los congresos siempre están expuestos a las presiones externas que en los sistemas autoritarios proceden del gobierno y en los sistemas abiertos de los intereses económicos, de las organizaciones sociales y de los medios de comunicación.

Otra de las objeciones es que el congreso puede designar a una persona aquejada de debilidad política, para así influir en sus decisiones. Éste es un riesgo que tampoco se evita con la elección popular de los presidentes.³⁴ Desde luego, ningún sistema es perfecto ni está exento de deformaciones. Pese a sus limitaciones, el sistema vigente permite resolver los problemas que se pueden suscitar con motivo de una situación anómala. Es evidente que este sistema no evita que se produzcan intrigas y conspiraciones en el aparato del poder que pueden conducir a la defenestración de un presidente, como ocurrió en el caso de Pascual Ortiz Rubio. Lo importante, sin embargo, es que si no se pueden desterrar las ambiciones de personas y de grupos, al menos se dificultan las posibles acciones de destabilización política.

Es necesario evitar que ocurran dos cosas: que la presidencia quede acéfala, así sea por un breve lapso, y que el congreso sea objeto de presiones excesivas que condicionen su libertad de análisis y decisión. Por ende, es indispensable contar con la seguridad de que nunca faltará uno de los tres órganos del poder de la Federación³⁵ y de que el congreso dispondrá de márgenes razonables para decidir.

³⁴ En una notable novela, *Un asunto tenebroso*, H. de Balzac decía que los hombres en el poder tienen dos tipos de enemigos: los que contribuyeron a la victoria y los que sufrieron la derrota.

³⁵ El artículo 80 de la Constitución dispone: “Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos”.

Deben tenerse en cuenta las razones por las que prácticamente todos los sistemas establecen un sistema automático de sustitución del jefe de Estado: la representación del Estado; las relaciones y las obligaciones internacionales; la jefatura de las fuerzas armadas, y en ocasiones, como es el caso de México, la jefatura del gobierno.

Los antecedentes constitucionales de la sustitución del presidente en México, y la diversidad de soluciones que se advierte en los demás sistemas constitucionales, ilustran acerca de la dificultad para adoptar un mecanismo que resulte universalmente satisfactorio. Mientras que en otros aspectos del constitucionalismo democrático es posible identificar instrumentos semejantes para resolver algunos problemas comunes, en esta materia abundan los matices propios de cada ordenamiento. Empero, hay un común denominador: con independencia de la forma como sea regulada la sustitución presidencial, lo que prevalece es la necesidad de preservar la vida institucional del Estado.

En el caso mexicano el medio más directo para lograrlo sería mediante una reforma constitucional, pero en este sentido hay que señalar dos dificultades: al abrirse la posibilidad de modificar el artículo 84 se podría generar una gama tan amplia de propuestas que haría difícil llegar a un punto de acuerdo; en segundo término debe considerarse la natural dificultad de reformar la Constitución en un tema controvertido y en medio de la fragmentación de las fuerzas políticas del país.

En esas circunstancias lo razonable sería adoptar instrumentos que ofrezcan las mayores ventajas asequibles dentro del sistema constitucional vigente, y reduzcan tanto cuanto sea posible los niveles de resistencia al cambio que este tema genera. Se evitaría así discutir, entre otras cosas, el restablecimiento de la vicepresidencia o el papel de los presidentes de la Suprema Corte, del congreso o del Senado en el proceso sustitutivo.

De acuerdo con esta intención, considero conveniente mantener el actual mecanismo constitucional y realizar sólo algunas adecuaciones en las leyes orgánicas de la administración pública federal y del congreso. En cuanto a la primera, se requiere una adición que contenga los siguientes elementos: *a)* sin afectar la facultad congresual de designar presidente interino, provisional o sustituto, se asignaría la responsabilidad de hacerse cargo del despacho presidencial, de manera automática, a los integrantes de gabinete conforme a un orden preestablecido. En estos términos sólo existiría un *encargado de la presidencia*, no un presidente formal-

mente hablando, cuyos únicos cometidos serían mantener la actividad del gobierno y las funciones representativas hasta en tanto el congreso o su comisión permanente llevaran a cabo la designación que correspondiera; *b*) en el orden de sustitución sucesiva de los secretarios se excluiría a los que dispusieran de mando militar, para preservar la naturaleza neutral y apolítica de las fuerzas armadas; *c*) se restringirían las atribuciones del encargado del despacho para que no pudiera remover a sus colegas, en tanto que sólo desempeñaría una función transicional y no propiamente de jefe de Gobierno; *d*) se le impondría la obligación de informar y de responder de su desempeño, así hubiera durado un lapso muy breve, y *e*) al señalar la sustitución inmediata por un ministro, éste sólo permanecería unas horas o unos días; no sería, por lo mismo, un potencial competidor del presidente. Por otra parte, al ser un colaborador que podía ser removido o cambiado a otra secretaría por el presidente anterior, éste sabría en quien confiar.

Con las medidas anteriores se atenuarían los efectos de la sustitución presidencial. Desde luego, puede cuestionarse la constitucionalidad de las funciones que desempeñe el *encargado de la presidencia*. El artículo 80 establece que el Poder Ejecutivo recae en la sola persona del presidente; en estos términos, en tanto el presidente faltara, faltaría también un órgano completo del poder. Para corregir este problema es indispensable una reforma constitucional que establezca la sustitución automática o modifique la exorbitante concentración y personalización del poder que resulta del artículo 80. Pero en tanto que una reforma así no sea adoptada, la opción legal que se propone permitiría, al menos, mantener la operación de la administración pública y evitar la desorganización del aparato gubernamental. Las circunstancias excepcionales que corresponden a un caso de sustitución no deben verse agravadas por el ejercicio incontrolado de las funciones del poder. El encargado del despacho presidencial que se propone no sería un presidente y por tanto no se vulneraría lo dispuesto por los artículos 80 y 84 de la Constitución.

Por lo que hace a la Ley Orgánica del Congreso, convendría: *a*) asimilar los requisitos de quórum y de mayoría para la designación de presidente sustituto a los que prevé la Constitución para el caso del interino; *b*) establecer un procedimiento en cuanto a las comisiones involucradas en la postulación y dictamen de las candidaturas, para evitar que estas definiciones se tengan que tomar en un momento de máxima tensión; *c*) prever

la eliminación de los candidatos propuestos, en votaciones sucesivas, para acelerar la designación.

VI. CONSIDERACIONES FINALES: ¿TIENE FUTURO EL PASADO?

Aunque la tipología de los sistemas de gobierno suele diferenciar al presidencial y al parlamentario como si cada uno de ellos fuera un sistema homogéneo, la realidad constitucional y cultural es otra. Si se toma como punto de partida la existencia de rasgos dominantes, se puede incidir en errores de apreciación que limiten el conocimiento de los diversos sistemas presidenciales. En los sistemas parlamentarios hay muchas más coincidencias básicas que en los presidenciales. Esto es comprensible porque por su propia idiosincrasia los sistemas presidenciales están más asociados a la personalidad de quienes ocupan la presidencia. A pesar de las constantes de los sistemas parlamentarios, es posible distinguir diferentes modelos dentro de ellos; pero la variación es aún más acentuada en los presidenciales. Todo sistema parlamentario se apoya en la presencia de partidos y tiene un componente de colegialidad y de responsabilidad política del gobierno, mientras que en los sistemas presidenciales tradicionales, como el mexicano, prevalecen sus rasgos personalistas que hacen difícil establecer un modelo homogéneo.

Si bien los primeros sistemas presidenciales parecieron seguir las líneas rectoras del sistema estadounidense, sus causas eficientes no fueron las mismas. Las condiciones políticas, económicas, sociales, culturales, demográficas e incluso religiosas de las colonias inglesas no tenían nada en común con las colonias españolas. Las razones para adoptar el sistema presidencial en cada uno de esos universos fueron por completo diferentes.

Entre los elementos que pueden apuntarse como comunes a los países latinoamericanos y que contribuyeron al desarrollo del poder presidencial durante el siglo XIX figuran: la tradición indígena; la afirmación del poder nacional; las pugnas entre federalistas y unitaristas; el poder de la Iglesia católica; los sistemas electorales; la organización social; el ejercicio personal del gobierno; las presiones externas a las que estaban sujetos los nuevos Estados; la inestabilidad institucional, y la incultura política.

No todos esos factores tuvieron el mismo peso específico en el surgimiento y en el desarrollo del poder presidencial durante el siglo XIX en América Latina. La tradición indígena fue casi inexistente en los países

del cono sur, y en Brasil no se puede hablar de una tradición presidencialista durante el siglo XIX, sin embargo, el imperio brasileño sí encarnó la idea del Ejecutivo unitario dominante.

En México esos elementos tuvieron una importancia capital. En cuanto a la *tradición indígena*, apenas se conocen los rasgos generales de las prácticas políticas prehispánicas, pero es evidente que correspondían a un patrón autoritario. El modelo hispano que se le sobrepuso tampoco incluía ingredientes democratizadores, por lo que al despuntar la Independencia en México la única experiencia de organización política racional estaba representada por los ayuntamientos. Esto explica por qué fue en ese ámbito donde primero se comenzó a hablar de independencia, en México y en general en todo el hemisferio.

El segundo factor, la *afirmación del poder nacional*, se planteó a través de la lucha armada. En la independencia de Estados Unidos, en cambio, estuvieron interesadas dos potencias que disputaban el gobierno planetario con Inglaterra: España y Francia. Ambos países contribuyeron a la causa de la independencia estadounidense con apoyos políticos, económicos y militares. En el caso de México y del resto de América Latina, la independencia se hizo con los exiguos recursos propios, y en parte la hizo posible la debilidad institucional y económica de la metrópoli. Los primeros líderes políticos latinoamericanos fueron militares o personajes que asumieron ese papel. Dada la configuración social y cultural de los países latinoamericanos en la época de la independencia, esos líderes tendieron a ejercer una acción paternalista sobre un sector de la población, ostentaron un carácter mesiánico frente a otro sector y figuraron como miembros prominentes de la clase dominante de su época. Por lo mismo, los ordenamientos constitucionales de la primera mitad del siglo XIX en los países latinoamericanos propendían más a la extensión de las facultades del Ejecutivo que a su restricción y auspiciaban, o por lo menos no proscribían, la vinculación entre la titularidad del poder político y el ejercicio de la actividad castrense.

Las *tendencias federalista y unitarista* en México alimentaron una polémica que encubría expectativas de poder personal. La paradoja fue que el *federalismo* estaba asociado a los intereses *caciquiles*, en tanto que el *unitarismo* planteaba la consolidación de un poder nacional y el desmantelamiento de los núcleos locales de poder. Por eso acabó por construirse una especie de híbrido conforme al cual en México se adoptó un *fede-*

ralismo centralista. Este fenómeno consiste todavía en que la estructura formal corresponde a un sistema federal pero el comportamiento semeja al de un sistema unitario. El resultado favoreció al presidencialismo porque durante casi dos siglos el poder nacional se basó en la alianza o en el dominio del presidente en relación con los centros locales de poder.

El *poder de la Iglesia católica* fue otro elemento fundamental para la expansión del presidencialismo mexicano. Las dos opciones posibles: alianza o enfrentamiento, implicaban el ejercicio de un poder concentrado. Si los presidentes se entendían con la alta jerarquía eclesiástica, era para ensanchar su ámbito de poder; si, por el contrario, contendían con ella, sólo lo podían hacer desde una posición de fuerza. Cualquiera de ambos extremos tenía resultados análogos, por lo que hacía a la posición dominante del presidente dentro del espectro político.

Vienen a continuación los *sistemas electorales*. La reiterada manipulación de los aparatos comiciales fue una constante desde la Independencia del país hasta casi el final del siglo XX. Primero el sufragio indirecto y su componente censal, luego la defraudación de los resultados, trajeron aparejados entendimientos políticos subrepticios cuya consecuencia natural fue el acaparamiento del poder. El estatus constitucional de los partidos, a partir de 1977 y de sucesivas reformas electorales, la última de las cuales se produjo en 2008, han ido afinando los procesos electorales. Pero desterrar las prácticas atávicas es una tarea de orden cultural, no sólo legislativo. Ciertas o falsas, todavía en 2009 se cruzan acusaciones entre los partidos que denunciaban conductas electorales adversas a las expectativas democráticas de la sociedad.

La precaria *organización social* de México desde la Independencia hasta nuestros días ha sido un factor más que ha contribuido al poder personal de los presidentes. Las graves desigualdades sociales y el proceso de estratificación social, observables a lo largo de los siglos XIX y XX, explican por qué el poder presidencial adquirió una dimensión excepcional. La ausencia de partidos políticos bien estructurados, de medios de información libres, de un sistema educativo elemental y universitario consolidado, de un adecuado reparto del ingreso y de sistemas sanitarios homogéneos, entre otros factores, han tenido secuelas mayores en cuanto al comportamiento de las instituciones. Para dar la apariencia de atender las carencias materiales y culturales de la sociedad, el sistema presidencial mexicano puso en marcha mecanismos de *filantropía estatal*

que por décadas se han atribuido a una especie de generosidad personal del presidente.

Además, la corrupción político-administrativa, auspiciada entre otras causas por la carencia de controles sociales sobre el poder político, y de controles políticos entre los detentadores del poder, ha mantenido una presencia lineal en los casi doscientos años de vida independiente. La nocividad social de la corrupción ha sido muy elevada, porque el país ha vivido dos grandes etapas: la de indignación ante la corrupción, cuya magnitud no se conocía, y la de resignación ante una corrupción que ya es del dominio público. Cuando la corrupción trascendió y dejó de ser un rumor para convertirse en certidumbre, se dio la impresión de vivir en una sociedad sin consecuencias.

El *ejercicio personal del gobierno* ha sido una más de las características del sistema presidencial mexicano. Al faltar instrumentos institucionales y formas de organización social que permitieran distribuir el ejercicio del poder real entre diversos órganos del Estado, la presidencia se convirtió en el centro de atracción y de interés más importante del sistema político. Esta característica ha pervivido a lo largo de casi dos siglos. Además de los efectos adversos para la vida de un Estado constitucional, esta circunstancia del presidencialismo mexicano hace que la lucha por el poder adquiera niveles de encono personal muy elevado. La perspectiva *patrimonial* del poder político acentúa el perfil agonista de la vida política mexicana.

A causa de la deformación de los sistemas electorales, por mucho tiempo la lucha política estuvo expuesta a la manipulación del sufragio o a la contención violenta para acceder al poder. Ambos procedimientos eran incompatibles con el Estado constitucional, pero dejaron su impronta en el sistema presidencial porque se tradujeron en acciones lesivas para las libertades públicas.

Para legitimar el monopolio del poder, los presidentes han argumentado un hecho real: las *presiones externas*. La defensa territorial, la preservación de los recursos naturales y de la soberanía nacional convirtieron a los titulares del Ejecutivo en los interlocutores necesarios de las potencias extranjeras. La capacidad negociadora de los presidentes y sus posibilidades de defender los intereses nacionales pusieron en sus manos elementos de gran poder político.

A todo lo anterior se suma el fenómeno identificado como *inestabilidad institucional*. La convicción de que la Constitución era el elemento del que dependían la organización social y la vida política llevó primero

a un proceso de sustitución de Constituciones y luego de reformas constitucionales incesantes. Así se produjo la paradoja de que la búsqueda de nuevas normas constitucionales hiciera que todas las definiciones adoptadas tuvieran un carácter precario. Al faltar el referente normativo sólo quedó la autoridad presidencial como vértice de la organización y como supuesta garantía para la convivencia.

La carencia de *cultura política* también abonó a la causa del presidencialismo. Esto no significa que hayan faltado las grandes concepciones jurídicas, sociales y políticas aptas para estructurar un sistema democrático constitucional. El problema ha consistido en que el tejido social se ha mantenido débil por la concentración de la riqueza, del poder político y de la información. México sigue padeciendo una acentuada desigualdad social y un considerable déficit en cuanto al acceso a la riqueza, a la salud, a la enseñanza básica de calidad y a la educación universitaria. La falta de cultura política, que resultó de la agregación de todos los elementos mencionados con anterioridad, se convirtió, a su vez, en una nueva causa de concentración del poder en manos de los titulares del Ejecutivo.

A lo anterior se suma un sistema presidencial plebiscitario, que contrasta con el sistema presidencial originario. Cuando se ha considerado que los sistemas presidenciales latinoamericanos, entre ellos el mexicano, siguen las pautas del homólogo estadounidense, se omite que la Constitución de Estados Unidos tuvo mucho cuidado al diseñar el procedimiento para elegir al presidente.³⁶ Se trataba, decían los constituyentes, de crear una especie de monarca temporal, pero procuraron no darle un poder excesivo. Por eso adoptaron un ingenioso mecanismo para elegirlo: el colegio electoral. 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 en forma directa del pueblo, sino de un órgano intermedio. Por eso se registran varios casos de presidentes que han sido elegidos a pesar de tener menos votos populares que sus adversarios.

En cambio, en Francia, como ya se dijo más arriba, se introdujo una importante variación al sistema presidencial, porque la Constitución de 1848 acentuó las notas monárquicas del presidente. La segunda Repúbli-

³⁶ 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*, 39.

ca francesa fundó el presidencialismo plebiscitario al establecer que el presidente fuera 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. Así fue elegido Luis Napoleón Bonaparte, con quien inició el presidencialismo plebiscitario que haría larga escuela en América Latina.

En forma paulatina 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; Nicaragua, a partir de la Constitución de 1893; 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 de los presidentes Benito Juárez y Porfirio Díaz, por ejemplo. En 1917, sin embargo, dentro de la estrategia anunciada por Venustiano Carranza y secundada por los diputados, se procedió a fortalecer la figura presidencial, dándole una base plebiscitaria a su origen. En su ya citado discurso del 1.º 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.*³⁷

³⁷ El énfasis es mío.

En la actualidad la elección indirecta del presidente no es una opción que pueda siquiera sugerirse. Conforme al desarrollo de los sistemas democráticos, no cabría plantear la supresión del derecho de los ciudadanos a elegir a los presidentes. En cambio, sí existen otros mecanismos, como el gobierno de gabinete, cuya adopción ha proliferado en los sistemas presidenciales, que permiten distinguir 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 las dos 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.

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 normativo.

Algunos de los factores que fueron relevantes en el siglo XIX han desaparecido o han visto reducida su importancia en cuanto a acentuar el poder presidencial. Empero, han surgido otros nuevos, que operan en la misma dirección, al tiempo que, hacia la segunda mitad del siglo XX, se fueron desarrollando instituciones que tendieron a racionalizar el ejercicio del poder.

Entre los elementos que se fueron desvaneciendo como factor condicionante para el ejercicio concentrado del poder está la tradición indígena, que ya no condiciona el ejercicio concentrado del poder nacional. Por otra parte, los efectos constitucionales de la afirmación del poder nacional correspondieron a una etapa formativa de las instituciones, que por razones comprensibles han dejado de ser relevantes. En cambio el debate acerca de la estructura federal o unitaria sigue alentando la concentración del poder presidencial. La tendencia, incluso en los sistemas constitucionales unitarios, es en el sentido de una progresiva descentralización administrativa y política, pero en México las normas y las prácticas fiscales siguen confiriendo una posición privilegiada a los presidentes.

Durante un tiempo la Iglesia católica fue perdiendo influencia política, a pesar de ocasionales enfrentamientos con el Estado. Las primeras Constituciones mexicanas establecieron la intolerancia religiosa al adop-

tar al catolicismo como credo oficial y único permitido en el país. La Constitución de 1857 abandonó la confesionalidad del Estado y las Leyes de Reforma, de 1859, luego incorporadas a la Constitución, ofrecieron un panorama más liberal, que se subrayó en la Constitución de 1917. Empero, en contra de lo previsto por la Constitución, el siglo XXI marcó el inicio de una actitud exigente de la Iglesia y complaciente del gobierno, que denota un retroceso progresivo de la secularidad del Estado y que abre paso a una renovada influencia eclesiástica en la vida institucional mexicana.

Los sistemas electorales han evolucionado, dejando de ser instrumentos para acaparar el poder. A partir de la segunda mitad del siglo XX comenzó un significativo proceso en el sentido de otorgar a los partidos un estatus constitucional. La fuerza de los partidos se ha generalizado. Los partidos juegan un papel polivalente porque pueden propiciar nuevas formas de concentración o de desconcentración del poder, según el papel que se les asigne en el proceso de designación y de control del gobierno. La consolidación de la democracia está en curso, y esto incluye la búsqueda de definiciones más razonables de las relaciones entre partidos y presidentes.

En cuanto a la organización social, subsiste una lacerante pobreza que en términos generales afecta a la mitad de la población. En estas circunstancias, los programas públicos de contenido asistencial representan una nueva manera de aprovechar las desigualdades sociales en favor del poder presidencial. La desmedida concentración de la riqueza también propicia esquemas de control social que benefician la concentración del poder.

La responsabilidad política de los presidentes y, en forma más general, de los gobiernos, se ha modificado de forma progresiva. El poder castrense ha dejado de ser ejercido en paralelo al presidencial y en la mayor parte de los sistemas constitucionales se han incorporado instituciones de responsabilidad política colectiva de los gabinetes ante los respectivos congresos. Esta situación, aunada a la presencia de un sector dirigente más amplio y mejor formado, auspicia que el poder personal de los presidentes tienda a disminuir. En la primera década del siglo XXI todos los sistemas constitucionales latinoamericanos continúan siendo presidenciales, pero la mayor parte de ellos se han adaptado a procesos de racionalización en cuanto a la distribución y al control del poder. No ha sido el caso de México.

Las presiones internacionales siguen siendo un factor que contribuye a la centralización del poder presidencial. Entre esas presiones están las ejercidas por las entidades financieras internacionales, por el gobierno estadounidense, en particular para imponer reglas de comercio y para utilizar los problemas del narcotráfico como un pretexto de injerencia, y por las actividades delictivas, que tienen un fuerte componente externo, en especial por la venta de armas. En 2009, el presidente y la secretaria de Estado, de Estados Unidos, reconocieron por primera vez la responsabilidad de su país en el auge del mercado de estupefacientes en México.

Empero, la lucha contra el narcotráfico ha exacerbado el presidencialismo mexicano. El artículo 21 constitucional, reformado en 2008, prescribe que “La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios... [y que] Las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional”. Esto, no obstante, sin que medie un estado de excepción declarado con las formalidades que la propia Constitución prevé, las principales funciones de seguridad pública se han encomendado a las fuerzas armadas, por decisión exclusiva y personal del presidente.

En cuanto a las operaciones financieras, la experiencia indica que las presiones son muy agresivas. El endeudamiento exterior de México y la magnitud de la crisis económica y financiera de 2008-2009 denotan la vulnerabilidad ante las potencias económicas y ante los organismos financieros internacionales. Los sistemas bancarios extranjeros tienen una posición dominante en México, significando otra forma de presión externa que contribuye a la centralización de facultades por parte de los presidentes. A tal punto se ha llegado en esta materia que el gobierno mexicano tuvo que hacer caso omiso de sus propias normas fiscales y de ordenación del sistema bancario, cuando el banco más importante del país fue adquirido por una institución estadounidense, sin que se pagaran impuestos; luego, cuando esa misma entidad bancaria entró en crisis y fue intervenida por el departamento del tesoro estadounidense, en 2009, el gobierno de México tampoco pudo aplicar su normativa en el sentido de revocar la concesión por virtud del cual el banco opera en el país.³⁸

³⁸ El artículo 13 de la Ley de Instituciones de Crédito dispone: “Las acciones representativas de las series “O” y “L”, serán de libre suscripción. No podrán participar en

Subsisten diversos factores que afectan la gobernabilidad y generan nuevas formas de inestabilidad institucional y social. No se han adoptado instrumentos eficaces de acceso a la justicia, por lo que una buena parte de las expresiones colectivas de inconformidad se producen por las vías de hecho. Las manifestaciones tumultuarias se utilizan como un instrumento para la defensa de intereses colectivos o para llamar la atención acerca de cuestiones preteridas. Ante estas acciones de fuerza social, la mediación política de los presidentes y de sus gobiernos resulta imprescindible, confiriendo al titular del Poder Ejecutivo una posición de especial relevancia en el contexto institucional.

La cultura política también ha variado, si bien subsisten limitaciones muy acentuadas. La opinión pública está expuesta a la manipulación de los medios electrónicos, en manos de muy pocas personas y de los grandes anunciantes que dominan las costosas pautas publicitarias. Los presidentes oscilan entre la búsqueda del apoyo y el enfrentamiento con esos centros de poder; en ambos casos, los presidentes tienden a concentrar poder político, sea porque se entienden con los dueños del capital, sea porque se enfrentan con ellos.

Entre los factores que surgieron y desaparecieron a lo largo del siglo XX se puede considerar el Estado de bienestar y la intervención estatal en la vida económica. Ambas funciones ponían considerables recursos, financieros y humanos en manos de los presidentes, que les daba influencia en las decisiones colectivas de la sociedad; eran un medio más para concentrar el poder. Por diversas razones los sistemas de bienestar disminuyeron y la participación del Estado en la gestión de empresas públicas casi desapareció.

Esa situación ha desplazado la acción presidencial hacia un territorio cada vez más frecuentado: el mediático. La propaganda ocupa un lugar predominante en la estrategia presidencial para promover y justificar el ejercicio personalista del poder político. Los medios desempeñan una doble y contradictoria función: son el vehículo para difundir los mensajes oficiales y empresariales, pero también son un vector para canalizar, con amplia resonancia, las muestras de inconformidad social y para recoger la crítica de los dirigentes culturales de la sociedad.

forma alguna en el capital social de las instituciones de banca múltiple, personas morales extranjeras que ejerzan funciones de autoridad”.

Como bien ha señalado el eminente jurista Héctor Fix-Zamudio, una de las más importantes innovaciones institucionales en México y en América Latina han sido los tribunales constitucionales. El control de la constitucionalidad de las decisiones congresuales y gubernamentales favorece una paulatina racionalización del ejercicio del poder y atenúa los efectos de la concentración del poder. No se puede decir, sin embargo, que se trate de una solución ya consolidada. En diferentes países se observan fenómenos preocupantes que incluyen la destitución, sustitución arbitraria, intimidación o cooptación de los integrantes de esos tribunales, así como la politización de sus nombramientos. La autonomía jurídica de los tribunales constitucionales todavía tendrá que verse complementada por su independencia en relación con el entorno. Éste es un proceso cultural que requiere tiempo y constancia y que México está recorriendo con resultados promisorios.

Los problemas del presidencialismo no pueden ser resueltos desde una perspectiva monista basada sólo en el diseño normativo. Mientras no haya una mutua fecundación entre la norma y la normalidad, los sistemas seguirán estancados por la reiteración de las conductas que originaron el presidencialismo, así se haga un gran esfuerzo por transformar la estructura constitucional. La pervivencia del presidencialismo tradicional está alojada en la Constitución y en la cultura. En este sentido, el pasado será siempre el pasado; un pasado que debe ser superado porque no tiene cabida en el futuro de México como Estado constitucional.