

Las bases político-institucionales del poder presidencial en México

María Amparo Casar

Pese a ser considerado como la pieza clave del sistema político mexicano, el presidencialismo como forma de gobierno ha sido poco estudiado en México y en el extranjero. Es cierto que cualquier estudio sobre dicho sistema dedica uno o varios capítulos a la institución presidencial, pero la tradición dominante ha hecho del presidencialismo la variable explicativa de todo fenómeno político.

La idea que anima este artículo es la de cuestionar la sabiduría convencional e invertir los términos de la discusión, haciendo del presidencialismo la variable por explicar más que la variable explicativa.

Para ello trataré de contestar dos preguntas que, creo, no han sido respondidas de manera satisfactoria. Primero, si el presidencialismo mexicano es considerado como excepcional, ¿en qué radica su carácter excepcional? Segundo, ¿cómo explicarlo?

Una manera novedosa de abordar el tema es referirlo al debate institucionalista que recientemente se ha desarrollado sobre las formas de gobierno. En él se plantean no sólo los criterios definitorios que debe cumplir todo régimen presidencial sino las consecuencias políticas que trae aparejadas. En la discusión de este debate veremos claramente que a pesar de que el presidencialismo mexicano se ajusta bien a la definición de esta forma de gobierno, las consecuencias políticas esperadas no están presentes. Al indagar sobre este hecho encon-

Profesora-investigadora de la División de Estudios Políticos, CIDE. Agradezco los muy atinados comentarios y críticas que hicieron los profesores Jean-François Prud'homme y Alonso Lujambio a este artículo.

tramos que lo excepcional del caso mexicano está en que el ejecutivo en México ha logrado anular la acción del conjunto de instituciones políticas que la Constitución concibió y estableció para compartir y contrabalancear el poder presidencial. Al hacerlo, se anuló también la división de poderes, tanto la horizontal (ejecutivo, legislativo y judicial) como la vertical (poder federal/poder local), dando como resultado lo que llamo un gobierno indiviso y unitario.

Pero si el establecimiento de este último es lo que lo hace excepcional —un caso de hiperpresidencialismo—, ¿qué elementos explican la capacidad del ejecutivo para anular la división de poderes? La variable que explica el hiperpresidencialismo es la existencia de un partido y de un sistema de partido hegemónicos que han permitido al ejecutivo penetrar las instituciones políticas y definir no sólo su composición sino su comportamiento. La tesis central es, entonces, que el presidencialismo mexicano encuentra sus bases político institucionales de poder en un conjunto de arreglos institucionales que definieron una estructura no equitativa de acceso y distribución de poder.

La argumentación de este artículo se divide en tres partes. La primera está dedicada a reseñar los puntos principales del debate sobre el presidencialismo y sus consecuencias políticas. En ella se analizan los elementos constitutivos de la estructura formal del régimen presidencial y sus efectos sobre la estabilidad y la democracia. En la segunda, desde el marco constitucional mexicano, se estudia cada uno de los elementos constitutivos de la forma de gobierno presidencial y se muestra que, a pesar de que el presidencialismo mexicano no constituye —formalmente— un caso excepcional, las consecuencias políticas esperadas no están presentes. Finalmente, en la tercera parte se indagan las causas que explican este fenómeno. El argumento general es que si se amplía la perspectiva formal y se va más allá de los criterios definatorios, el caso mexicano sí constituye una forma extraordinaria de presidencialismo. Y este carácter peculiar lo encontramos en la exitosa penetración que el ejecutivo ha hecho en el resto de las instituciones previstas para equilibrar el poder presidencial y que ha anulado la división de poderes y establecido un *gobierno indiviso y unitario*. Sin embargo, lo anterior únicamente *define* mas no explica la forma particular que el presidencialismo ha asumido en el caso de México. La explicación se encuentra en la existencia de un partido y de un sistema de partido hegemónicos que constituyen las bases político-institucionales del poder presidencial en México.

El presidencialismo y sus consecuencias políticas

Dentro del institucionalismo, se abrió, en años recientes, un intenso debate sobre las estructuras de gobierno que se ha centrado en las consecuencias políticas que los dos principales sistemas —presidencialismo y parlamentarismo— parecen tener en los procesos de gobierno, las perspectivas para la democracia y la estabilidad. La discusión parte de un conjunto de elementos constitutivos o criterios definitorios de cada forma de gobierno.

Desde el siglo pasado se han elaborado diversas definiciones de ambos tipos de gobierno. Sin embargo, no hay diferencias sustanciales en las características que un régimen político debe presentar para ser calificado como presidencialista.¹ La versión de Shugart y Carey² parece condensar de la manera más sucinta, y a la vez comprensiva, los criterios mínimos que todo régimen presidencial debe cumplir:

- a) El jefe del ejecutivo es electo popularmente.
- b) Son fijos los periodos por los que el Congreso y el jefe del ejecutivo son electos y no dependen del voto de confianza o censura de uno sobre otro.
- c) El ejecutivo decide la composición de su gobierno.
- d) El ejecutivo está dotado constitucionalmente de facultades legislativas.

Lo anterior incluye el atributo esencial de la separación en el origen y sobrevivencia del ejecutivo y del legislativo, al tiempo que evita la concepción errónea de que el presidencialismo se caracteriza por la separación absoluta de los poderes, esto es, permiten concebir la sobreposición de ambos y, por tanto, su interdependencia y la posibilidad de pesos y contrapesos.

Cada una de estas características tiene consecuencias que afectan

¹ En 1959 Verney presentó una definición que contenía 11 criterios para distinguir un régimen parlamentario de uno presidencial. Véase Douglas V. Verney, *The Analysis of Political Systems*, Londres, Routledge and Kegan Paul, 1959, pp. 17-56.

Carpizo enlistó siete diferencias entre parlamentarismo y presidencialismo. Véase Jorge Carpizo, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI, 1978, pp. 13-14.

Lijphart menciona tres criterios esenciales que distinguen a ambas formas de gobierno. Véase Arend Lijphart, *Parliamentary versus Presidential Government*, Oxford University Press, 1992, p. 8.

² Matthew Shugart y M. John Carey, *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992, p. 19.

el comportamiento político de los actores que participan en las instituciones, el desempeño gubernamental y las relaciones de poder y, consecuentemente, las posibilidades de confrontación y negociación, así como las perspectivas de estabilidad.

¿Cuáles son entonces las consecuencias políticas que se esperan al adoptar un régimen presidencialista? Haciendo un esfuerzo de síntesis, el siguiente cuadro muestra las que, a decir de los participantes en el debate, están asociadas a las tres primeras características de todo régimen presidencial.

<i>Elementos constitutivos</i>	<i>Ventajas</i>	<i>Desventajas</i>
Elección popular	Mayor grado de democracia	Tendencias mayoritarias
Periodos fijos	Estabilidad del ejecutivo	Rigidez temporal
Separación de poderes	Gobierno más limitado	Legitimidad democrática dual conducente a la parálisis en el ejercicio del gobierno

Evidentemente, los defensores y los críticos del presidencialismo destacan una consecuencia distinta de cada elemento constitutivo o criterio definitorio.

Según los primeros, un mayor grado de democracia deriva de la naturaleza popular de la elección, ya que ofrece la posibilidad de una alternativa clara y reconocible, no sujeta ni a la negociación poselectorial ni a maniobras políticas de las élites. De acuerdo con los que apoyan los sistemas parlamentarios, ésta no es una ventaja del presidencialismo, pues aquellos "ofrecen el equivalente funcional" con la elección del primer ministro. Adicionalmente se argumenta que: *a)* el mayor grado de democracia es dudoso pues, en la mayoría de los casos, los presidentes no son electos por una mayoría sino por una pluralidad de votos; *b)* la elección de presidente genera el fenómeno de "*winner takes all*", que puede ser muy problemático en presencia de minorías sustanciales; *c)* el mandato popular tiende a imbuir en el presidente un sentido de poder y de "misión" que no está respaldado por las urnas,

sobre todo en el caso de una elección por pluralidad de votos; *d*) lleva a la ausencia de incentivos para que el presidente busque alianzas y compromisos con los “perdedores” y, *e*) niega el acceso a los “perdedores” a posiciones de influencia durante todo el periodo presidencial, incentivando la polarización de la política.³

Desde otra perspectiva, otras dos deficiencias resultan de la elección popular y directa del ejecutivo. Linz señala que el puesto de presidente es ambiguo por naturaleza pues, por una parte, es jefe de Estado —representando la unidad del Estado— y, por la otra, un jefe de gobierno llegado a su puesto a través de una opción política partidaria.⁴ Por su parte, para Blondel y Suárez⁵ el presidencialismo permite la postulación y elección de personajes con escasa o nula experiencia política y el refuerzo de tendencias personalistas.

La existencia de periodos fijos para el Congreso y el ejecutivo tiene la ventaja, según los que favorecen el presidencialismo, de proveer al ejecutivo de mayor estabilidad ya que, durante su mandato, los actores políticos relevantes acuerdan ser gobernados por quien resultó electo. Sin embargo, los críticos arguyen que la estabilidad no debe juzgarse sólo a partir del ámbito gubernamental o ministerial sino del sistema en su conjunto. Si se adopta esta perspectiva, lo que aparecía como una ventaja se vuelve desventaja, pues un presidente que ha perdido el apoyo popular o, peor aún, el apoyo del Congreso, no puede ser removido. El argumento es que la estabilidad se convierte en rigidez y, quizá, en crisis, ruptura o hasta dictadura.⁶

Esta rigidez opera de la misma manera para el Congreso, pues no hay forma de disolverlo, aun cuando el presidente y las políticas que él apoya sean populares y se enfrente a un Congreso “intransigente”.⁷

Otros inconvenientes de este mismo criterio definitorio son que: *a*) dado que en la mayoría de los casos la reelección está prohibida o limitada, un presidente popular no puede prolongar su mandato; *b*) queda limitada la posibilidad de que un presidente lleve a buen término el programa electoral por el que fue electo; *c*) provoca una

³ Arend Lijphart, *op. cit.*, p. 19; y Juan Linz, “The Perils of Presidentialism”, *Journal of Democracy*, núm. 1, 1990, pp. 55-56.

⁴ Juan Linz, *op. cit.*, pp. 60-61.

⁵ Jean Blondel y W. Suárez, “Las limitaciones institucionales del sistema presidencialista”, *Criterio*, núms. 1853-1854, febrero de 1981, Buenos Aires.

⁶ *Ibid.* Véase también Arend Lijphart, *op. cit.*, pp. 11-12; y Scott Mainwaring, “Presidentialism, Multipartyism and Democracy. The Difficult Combination”, *Comparative Political Studies*, vol. 26, núm. 2, julio de 1993, pp. 207-208.

⁷ Shugart y Carey, *op. cit.*, p. 29.

sensación de urgencia que puede conducir a políticas mal concebidas y apresuradas; y *d*) obliga a la "producción" de líderes cada cinco o seis años.⁸

Finalmente, resulta positivo que la división de poderes genere un gobierno con mayores límites y congresos con mayor capacidad de legislar, función para la cual fueron electos.⁹ Para los defensores del presidencialismo la limitación del ejecutivo por el legislativo (y viceversa) no sólo ensancha las prácticas democráticas sino que permite la mejor protección de los derechos y libertades individuales. Adicionalmente, el Congreso puede llevar a cabo su mandato, pues al no depender del presidente puede darse el lujo de criticar, retar y hasta de manifestar públicamente sus diferencias con el ejecutivo. En contraste, en un régimen parlamentario el representante que quiere seguir en el poder encuentra mayores límites a su acción individual, ya que si el primer ministro y su partido pierden la mayoría, tendrá que abandonar el puesto. Esto ocasiona que los congresos o asambleas sean más pasivos en este sistema.

Sin embargo, los críticos establecen que, en realidad, lo que se crea es una dualidad de legitimidad que en poco ayuda a la estabilidad y eficiencia gubernamental. En primer lugar, se argumenta que el resultado inevitable de la coexistencia de dos órganos independientes y legítimos es el "estancamiento" (*deadlock*) y la parálisis por la ausencia de mecanismos institucionalizados que mantengan a las legislaturas y los ejecutivos en consonancia o que resuelvan el conflicto a través de la disolución del parlamento o por el voto de censura.¹⁰

Y el mecanismo más obvio para mantener tal consonancia sería que el presidente y el Congreso estuvieran en manos del mismo partido. Pero hay dos problemas que impiden que esto ocurra regularmente. Primero, que no hay mecanismos electorales reconocidamente democráticos para garantizar esta situación. Segundo, que aun cuando el ejecutivo y el Congreso recaigan en el mismo partido, la diferencia de intereses puede hacer el conflicto inevitable.¹¹ El resultado es que los

⁸ Linz, *op. cit.*, pp. 66-67.

⁹ Arthur M. Schlesinger, "Leave the Constitution Alone", en Donald L. Robinson (ed.), *Reforming American Government: The Bicentennial Papers of the Committee on the Constitutional Reform*, Boulder, Col. y Londres, Westview Press, 1985.

¹⁰ Scott Mainwaring, "Presidentialism in Latin America: A Review Essay", *Latin American Research Review*, vol. XXV, núm. 1, invierno de 1990, p. 167; Juan Linz, *op. cit.*, p. 53; y Arend Lijphart, *op. cit.*, p. 15.

¹¹ Louis W. Koenig, *The Chief Executive*, Harcourt, Brace, Jovanovich Publishers, 1981, p. 126.

jefes de gobierno encuentran a menudo obstáculos insuperables para llevar a cabo sus agendas. Por el contrario, el mayor atractivo de un régimen parlamentario (especialmente cuando es de tipo mayoritario y bipartidista) es la unidad y cohesión en la toma de decisiones y puesta en marcha de políticas.

La separación de poderes tiene otras desventajas, de acuerdo con los críticos del presidencialismo. Entre ellas destacan que el ejecutivo y el legislativo tienen pocos incentivos para construir alianzas duraderas¹² y que el ejecutivo, electo independientemente del Congreso, tiene mayor autonomía respecto de los partidos, lo que lo lleva a una relación antagonista con ellos.¹³

Por último, los críticos del presidencialismo terminan por concluir que el ejecutivo no es tan fuerte como normalmente se piensa y que las enormes responsabilidades que se le adjudican no tienen correspondencia con los límites que se le imponen.

El debate se ha centrado en los argumentos que hasta aquí se han reseñado. Sin embargo, Shugart y Carey, dos de los pocos autores que a través de un estudio comparativo muy acucioso se han dado a la tarea de reevaluar el presidencialismo, añaden al análisis dos consecuencias positivas que este régimen proporciona en grado mayor que el parlamentarismo: que lleva al encargado de la conducción del gobierno a ser más "responsable" (*accountable*) y que permite identificar en mayor medida el proyecto político que se persigue (*identifiability*).

Respecto al primero, los autores sostienen que "mientras más directa la conexión entre la elección hecha por el electorado en las urnas y las expectativas a las que los hacedores de política están sujetos, mayor será la responsabilidad".¹⁴ De acuerdo con este argumento, el presidencialismo tiene un mayor grado de responsabilidad porque los votantes eligen a un ejecutivo que no puede ser removido por coaliciones parlamentarias que cambian con el tiempo. En el parlamentarismo esto se debilita porque los gobiernos pueden cambiar entre una elección y otra, y la responsabilidad de las políticas en dicho periodo es mucho menos clara, lo que le dificulta al electorado saber quién o quiénes son responsables y, con base en ello, decidir su voto.¹⁵

¹² Shugart y Carey, *op. cit.*, p. 33; y Scott Mainwaring, *op. cit.*

¹³ Blondel y Suárez, *op. cit.*, p. 60; y Línz, *op. cit.*, p. 56.

¹⁴ Shugart y Carey, *op. cit.*, p. 44.

¹⁵ G. Bingham Powell, *Democracies: Participation, Stability and Violence*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1982.

Segundo, el presidencialismo, a diferencia del parlamentarismo, permite a los votantes identificar con mayor claridad, antes de la elección (*prospective choice*), el tipo de gobierno que emergerá.

En el espacio de este artículo no es posible hacer la crítica del debate y sopesar cada uno de los argumentos en sí mismos o a través de la evidencia que brinda el análisis comparativo de los regímenes parlamentarios y presidencialistas.¹⁶ Sin embargo, ya que el debate intenta mostrar que las instituciones tienen efectos políticos diferenciales, parece necesario analizar hasta qué punto las consecuencias atribuidas al presidencialismo están, en efecto, presentes cuando se estudia un caso particular.

La posición adoptada en este trabajo abarca tres puntos diferentes: primero, que algunas de las consecuencias predicadas son, al menos, inciertas; segundo, que las reglas inherentes a cada forma de gobierno pueden no presentarse o bien vaciarse de contenido por la presencia de otras instituciones y prácticas políticas que lo impidan; y tercero, que un análisis puramente definitorio, esto es, a partir solamente de los elementos constitutivos de las formas de gobierno, es insuficiente para dar cuenta de dichas consecuencias.

En las siguientes secciones se intentará mostrar que, aun cuando México es un caso claro de régimen presidencial, la mayor parte de las consecuencias (ventajas y desventajas) no se presentan básicamente a causa de la combinación de instituciones que definen al presidencialismo con otro conjunto de instituciones y prácticas políticas que han hecho del régimen mexicano una forma particular de hiperpresidencialismo.

El presidencialismo mexicano y sus consecuencias

El presidencialismo en la Constitución

El régimen presidencial mexicano se ajusta perfectamente a los elementos constitutivos señalados arriba como definitorios de esta forma de gobierno: el jefe del ejecutivo es electo popularmente, son fijos los periodos por los que el Congreso y el jefe del ejecutivo son electos y no dependen del voto de confianza o censura de uno sobre otro, el ejecutivo

¹⁶ Para una crítica del debate presidencialismo/parlamentarismo véase María Amparo Casar, "Presidentialism and its Consequences", 1995 (mimeografiado).

decide la composición de su gobierno, y el ejecutivo está dotado constitucionalmente de facultades legislativas.

México no se desvía ni presenta características excepcionales respecto al primer criterio. El capítulo III de la Constitución trata sobre el poder ejecutivo y mientras que el artículo 80 instituye su carácter unitario, el 81 establece que la elección del presidente será directa y en los términos que disponga la Ley electoral. Ésta, a su vez, estipula que el presidente será "electo cada seis años por mayoría relativa y voto directo" (art. 9).

Si en este punto México no es excepcional,¹⁷ tampoco lo es si atendemos a otras características que, aunque no son relevantes en la definición, sí afectan directamente el carácter del presidencialismo: la extensión del periodo presidencial y la reelección o las formas para sustituir la ausencia permanente del presidente. México, como la mayor parte de los regímenes presidencialistas, tiene consideraciones respecto a la reelección. El artículo 83 establece que en ningún caso y por ningún motivo el ciudadano que haya desempeñado el cargo de presidente (electo, provisional, interino o sustituto) podrá volver a desempeñarlo.¹⁸

Aunque el periodo presidencial mexicano es de los más largos, aunado a la no reelección ya no lo es tanto. Finalmente, respecto a las formas de sustitución del presidente, México cuenta con un sistema diferenciado en el cual, si la falta absoluta ocurriera durante los dos primeros años, y si el Congreso estuviere en sesiones, deberá nombrar a un presidente interino y expedir, dentro de los 10 días siguientes a la designación, una convocatoria para elegir al presidente que deberá concluir el periodo sexenal. Si la falta ocurriese en los últimos cuatro años, entonces el Congreso designaría al sustituto.¹⁹

En suma, México no aparece como un caso excepcional en lo que se refiere al criterio de elección popular o de las características asocia-

¹⁷ En la mayor parte de los regímenes presidenciales la elección es directa. Existen algunas excepciones en las que la elección es mediada por un colegio electoral (Estados Unidos, Argentina hasta la reforma de mayo de 1994) y otras en las que existen disposiciones en caso de que ningún candidato obtenga la mayoría establecida (Bolivia, Chile hasta 1973).

¹⁸ En realidad no hay una regla general al respecto. Mientras que muchos países prohíben la reelección (Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Sri Lanka, y Colombia desde 1991), otros la admiten después de un periodo (Bolivia, Panamá, Perú) o, incluso, de dos periodos (Venezuela). En otros países, como Estados Unidos y Namibia, sólo la aceptan una vez. Finalmente, en lugares como Paraguay, Filipinas y República Dominicana no hay ningún tipo de condicionante.

¹⁹ Los artículos 84 y 85 establecen los criterios de sustitución para las distintas situaciones en las que la falta de presidente ocurra.

das a él. Desde 1920, México ha tenido 16 presidentes constitucionales (incluyendo a Ernesto Zedillo 1994-2000). De éstos, 14 han sido elegidos popularmente y 2 designados por el Congreso. Desde 1934, cada uno de ellos ha terminado el periodo para el que fue electo.

Formalmente, los criterios de periodos fijos, origen y sobrevivencia independientes de los poderes legislativo y ejecutivo y de nombramiento presidencial del gabinete, no aparecen como excepcionales: están claramente establecidos en la Constitución.

Los periodos fijos y el origen y la sobrevivencia independientes del ejecutivo y del legislativo están estipulados en los artículos 81 y 83 constitucionales para el primero, y en los 51 y 56 para el segundo. Por su parte, la facultad presidencial de nombrar y remover libremente a los miembros de su gabinete se encuentra establecida en la fracción II del artículo 89.

Como otras constituciones, la mexicana impone ciertos límites a ambos criterios. Además de admitir la posibilidad —en caso extremo— de remover de su cargo al titular del ejecutivo (artículo 108), existen tres normas que han sido interpretadas como posibles limitaciones a la separación de poderes:

a) El artículo 93 estipula que cualquiera de las cámaras podrá citar a los secretarios de Estado y a los jefes de los departamentos administrativos, así como a los directores y administradores de los organismos descentralizados o de las empresas de participación estatal mayoritaria, para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades. Esta facultad, sin embargo, no implica necesariamente que el Congreso pueda o deba emitir una declaración o una recomendación al ejecutivo; menos aún que prescriba la remoción de un integrante de la rama ejecutiva. Dado que el propósito de este artículo es únicamente allegarse información, y que la decisión sobre el curso de la acción por realizar permanece en manos del ejecutivo, no puede decirse que exista una limitación de la facultad presidencial de nombrar o mantener la composición de su gabinete.

b) Un límite más importante es el prescrito en los artículos 108 al 111. En el capítulo referido a las “Responsabilidades de los servidores públicos” se consideran las ofensas de carácter político, administrativo y penal y se establece la posibilidad de hacer a los miembros del gabinete y a otros servidores públicos sujetos de juicio político y de las sanciones correspondientes (destitución e inhabilitación).

c) Finalmente, existe un caso especial en el cual la división de poderes puede limitarse de manera más severa. El artículo 29 establece que en

los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el presidente [...] de acuerdo con los titulares de las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República y con aprobación del Congreso de la Unión [...] podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente rápida y fácilmente a la situación [...] (el Congreso) concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación...

El contenido de este artículo implica la posibilidad de dotar al ejecutivo de facultades legislativas que en “tiempos de paz” pertenecen al Congreso y, en este sentido, reunir en uno solo a los dos poderes que establece la Constitución.

En relación con la libertad para nombrar al gabinete y a otros altos funcionarios de la administración, la facultad presidencial es prácticamente ilimitada. De hecho, las facultades del ejecutivo en esta materia pueden dividirse en tres categorías: *a*) nombramientos para los que no se contemplan restricciones (secretarios, procurador, jefe del Departamento del Distrito Federal y otros funcionarios no incluidos en las siguientes categorías); *b*) nombramientos que requieren la aprobación del Senado (agentes diplomáticos y cónsules generales, coroneles y otros altos oficiales de las fuerzas armadas, la marina y la fuerza aérea, los ministros de la Suprema Corte de Justicia y los “empleados superiores” de Hacienda); *c*) nombramientos que tienen que adecuarse a leyes secundarias (aquellos que rigen para las fuerzas armadas, la marina y la fuerza aérea).

De todas estas prescripciones, la única que no ha sido observada es la del nombramiento de los empleados superiores de Hacienda. El resto de las normas sí se cumplen, pero la historia registra pocos desacuerdos entre el Senado y el ejecutivo en los nombramientos.

Tenemos entonces que en el presidencialismo mexicano hay una plena adecuación a los criterios que hasta aquí hemos analizado y que las particularidades detectadas no pueden ser consideradas como extraordinarias. Resta entonces por estudiar el caso de las facultades legislativas del ejecutivo, el último de los cuatro criterios mencionados en este trabajo.

Los poderes legislativos concedidos al ejecutivo varían de manera notable en cada régimen presidencial y, desde luego, tienen consecuencias políticas importantes tanto para el poder presidencial como para las relaciones entre las ramas ejecutiva y legislativa del gobierno.

En cuanto a los poderes legislativos, conviene hacer un par de distinciones iniciales: aquella entre poderes regulares y excepcionales, y aquella entre poderes otorgados constitucionalmente y poderes delegados.

Para evaluar la autoridad legislativa del ejecutivo entre los diferentes países, Shugart y Carey²⁰ identifican cinco tipos de poderes. El primero se refiere al poder de veto respecto a las leyes que aprueba el Congreso y a las condiciones para desecharlo (*override*). La gran mayoría de los regímenes presidenciales incluyen el veto parcial, el veto total o ambos. El veto total es un poder muy común y ampliamente utilizado. De hecho, sólo Venezuela y Perú carecen de él. El veto parcial, considerado como más poderoso por sus efectos sobre la legislación, está menos extendido. Cuentan con él en América Latina los ejecutivos de Brasil, Colombia, Ecuador, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay y Uruguay.

El ejecutivo en México posee ambos, pero se encuentran restringidos a cierto tipo de legislación: “las leyes o decretos cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las cámaras”.²¹ También están restringidos por la posibilidad que tiene el Congreso de rechazar el veto presidencial por una mayoría de dos terceras partes de los votos de la cámara en la que se originó el proyecto y por mayoría simple de la cámara revisora.

El segundo tipo de poder legislativo otorgado al presidente es el derecho de “introducción exclusiva”, que se refiere a aquellas áreas en las que sólo el ejecutivo puede enviar iniciativas. Pocos regímenes presidenciales poseen este derecho (Brasil, Chile, Colombia antes de 1991 y Uruguay) y ahí donde existe resulta ser de suma importancia para la definición de agendas.

En México la facultad de proponer leyes la comparten en igualdad

²⁰ Shugart y Carey, *op. cit.*, capítulos 7 y 8.

²¹ Como explica Carpizo, esto significa que el presidente no tiene facultad de veto respecto a:

las facultades exclusivas de cada una de las cámaras, las facultades de la Comisión Permanente, las facultades del Congreso o alguna de las cámaras actuando como cuerpo electoral de jurado o ejercitando acusación, las facultades del Congreso reunido en Asamblea única y [...] respecto a la ley que regulará la estructura y funcionamiento internos del Congreso. (Jorge Carpizo, *op. cit.*, p. 87.)

de circunstancias los miembros del Congreso y las legislaturas de los estados (art. 71). Existen, sin embargo, dos casos que podrían pasar como de introducción exclusiva. El primero de ellos se refiere a la iniciativa de Ley de Ingresos y al Proyecto de Presupuestos de Egresos de la Federación que, según el artículo 74, el ejecutivo deberá enviar a la Cámara de Diputados. El segundo se refiere a ciertas medidas sanitarias. Sin embargo, aun cuando el artículo 73 le otorga al ejecutivo poderes para legislar en esta materia, no dice que sea de su exclusiva competencia.

El tercer conjunto de poderes legislativos es el del campo presupuestal. Shugart y Carey²² discuten cinco casos teóricos de poderes presupuestales en manos del ejecutivo: el presidente prepara el presupuesto y no se admite modificación; el Congreso puede reducir pero no aumentar el número de rubros presupuestales; el presidente impone un “techo” presupuestal sobre el gasto total dentro del cual el Congreso puede llevar a cabo modificaciones; el Congreso puede aumentar el presupuesto de gasto siempre y cuando aumente los ingresos; el Congreso tiene autoridad ilimitada para preparar o modificar el presupuesto.

De estos casos, sólo los últimos cuatro ocurren en la práctica. La mayoría de las constituciones estipulan que corresponde al presidente iniciar el proyecto de presupuesto anual. Sin embargo, esto no es lo significativo. Lo que importa son las restricciones al poder del Congreso para modificar el proyecto.

En México, como en la mayoría de los países, el presidente envía la iniciativa pero, a diferencia de otras naciones, en la nuestra la capacidad del Congreso para hacer modificaciones al presupuesto es, en principio, ilimitada.

Sin embargo, existen otras disposiciones constitucionales y de leyes secundarias que favorecen la posición del ejecutivo a este respecto. Tal es el caso de la “práctica anticonstitucional consistente en habilitar anualmente al ejecutivo en la Ley de Ingresos para ejercer o autorizar montos adicionales de financiamiento cuando a juicio del propio Ejecutivo se presenten circunstancias extraordinarias que así lo exijan”.²³ En posición similar se encuentra la facultad, esta vez por delegación,

²² Shugart y Carey, *op. cit.*, p. 150.

²³ Jesús J. Orozco Henríquez, “Comentario al artículo 49 de la Constitución”, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Colección Popular Ciudad de México, Serie Textos Jurídicos, 1993, p. 209.

para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación expedidas por el propio Congreso, y para crear otras, así como para restringir y prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos [...] cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional o de realizar cualquier otro propósito en beneficio del país (art. 131).

El cuarto tipo de poder legislativo presidencial se refiere al del referéndum, el cual se ejerce normalmente cuando una iniciativa presentada por el ejecutivo es rechazada por el Congreso. Es un poder poco común y en los sistemas presidencialistas sólo los ejecutivos de Ecuador y Guatemala cuentan con él.

El último tipo es el de los decretos. La definición de este poder no es clara y puede hablarse de él en tres sentidos. Uno es el del poder "regulatorio". Algunos autores lo descartan argumentando que no es posible distinguirlo de la autoridad que tienen algunas agencias del ejecutivo para emitir reglas, y que puede referirse a cualquier tipo de decisión gubernamental. Sin embargo, y al menos para México, la autoridad para emitir normas regulatorias no debe descartarse. El ejecutivo está dotado constitucionalmente de tal autoridad y, aun cuando toda medida regulatoria debe estar subordinada a una ley, es precisamente a través de aquéllas que las leyes se implementan, dejando espacio para que el ejecutivo decida los medios y formas para hacerlo.²⁴

Una segunda y más severa versión es aquella en la que el Congreso delega autoridad en el ejecutivo para legislar por decreto. Aunque este poder se refiere normalmente a situaciones de emergencia, hay algunas excepciones. En México encontramos tres situaciones en las que o bien el Congreso delega o bien el ejecutivo tiene el poder para legislar por decreto.

La primera es la de las situaciones de emergencia que estipula el artículo 29 y al cual ya se ha hecho referencia. La segunda alude a la facultad de emitir decretos-ley en materia sanitaria. La tercera, al ya mencionado artículo 131, que permite la delegación por parte del Congreso para que el ejecutivo legisle en materia de tarifas, importaciones, exportaciones y tránsito de mercancías.

²⁴ *Ibid.* Adolfo Ríos Vázquez argumenta que aun cuando no está consagrada explícitamente, la facultad para emitir reglamentos se encuentra fundamentada por la Constitución (artículos 89 y 92), la doctrina y la jurisprudencia. Para él, los actos reglamentarios son formalmente administrativos pero materialmente legislativos.

Finalmente, la facultad de decreto en sentido estricto es aquella en la que la Constitución estipula la autoridad para legislar por decreto en ciertas áreas de política sin que medie delegación por parte del Congreso. En América Latina, tales poderes son conferidos por la Constitución a los ejecutivos de Brasil, Colombia, Ecuador, El Salvador y Paraguay.

En suma, la Constitución mexicana establece que el ejecutivo puede legislar en las siguientes situaciones: en emergencias (art. 29), en relación con medidas sanitarias (art. 73, frac. XVI), en tratados internacionales (art. 76, frac. I), en asuntos de reglamentación (art. 92) y de regulación económica (art. 131).

¿Cómo puede catalogarse México respecto a los poderes legislativos que posee el presidente? En su estudio, Shugart y Carey desarrollan una medición a lo largo de dos dimensiones —poderes legislativos y no legislativos— para medir la fuerza del presidente en diferentes países. De acuerdo con ella, México queda clasificado entre los países con un presidencialismo fuerte con valores semejantes a Colombia, Chile, Panamá y Filipinas pero por debajo de Brasil, Ecuador, Paraguay y Uruguay.

La conclusión general es que México se ajusta bien a los parámetros formales a partir de los cuales se definen los regímenes presidenciales y que no resalta como peculiar ni constituye una excepción. En concordancia con las características no excepcionales del presidencialismo mexicano, deberíamos esperar que las consecuencias políticas identificadas en la primera sección de este trabajo se manifestaran. Veamos por qué esto no sucede.

Las consecuencias políticas

En la sección anterior se discutieron algunas de las ventajas y desventajas que debieran seguirse de las características definitorias del presidencialismo. Entre las desventajas se mencionaron tres, resultado del criterio de elección popular. La primera es que la mayor parte de los ejecutivos son electos por pluralidad y no por mayoría, lo que reduce su representatividad y su reclamo de legitimidad casi plebiscitaria.

Sin embargo, la causa no es la elección popular en sí misma sino las reglas electorales que la regulan. Éstas pueden dictar normas de mayoría o de pluralidad. Si se dictan las primeras, el resultado no se elimina pero sí se aminora. Y si nos quedamos con las reglas que esta-

blecen la pluralidad de votos y no la mayoría, encontramos que los presidentes no son elegidos, por lo regular, por una proporción de votos menor a aquella con la que se elige a los primeros ministros en los sistemas parlamentarios.²⁵

En México se estipula que será presidente aquel que obtenga la mayoría de votos entre todos los contendientes, sin imponer ningún umbral de votación. Pertenece, entonces, a los casos en que la pluralidad basta. Sin embargo, de 1934 a 1988 (10 elecciones presidenciales) los presidentes han sido electos por un promedio de 83.5% de los votos, es decir, no se presenta la desventaja de que sean elegidos por una pluralidad precaria.

La segunda consecuencia negativa de este mismo criterio es que genera tendencias mayoritarias y el fenómeno de "*winner takes all*". Ambos se presentan sin duda en el caso de México pero, por la tradicional amplitud de las mayorías ganadoras, las consecuencias políticas adversas que estos fenómenos generan no se manifestaron en largo tiempo (1929-1988). Un sistema capaz de producir mayorías de 80% o más, en las ramas ejecutiva y legislativa, no puede ser acusado de dejar a "minorías sustanciales" fuera del poder. De igual manera, dadas las mayorías electorales consideradas, negar a los perdedores acceso a posiciones de influencia dentro del gobierno durante un periodo completo difícilmente llevaría a la polarización de la política.

Si puede culparse o no a la elección popular de la generación de tendencias mayoritarias y si éstas traen consecuencias políticas indeseables, no parecen ser las preguntas relevantes en el caso de México, cuando menos no hasta 1988. El problema es cómo y por qué se generaron tan abrumadoras mayorías y cuáles fueron sus consecuencias políticas. Esto no puede contestarse refiriéndonos al carácter popular y directo de la elección presidencial.

La tercera desventaja proveniente de la elección popular es la de producir una menor disposición para la formación de alianzas y compromisos, ya fuera con los perdedores o con la oposición dentro del Congreso. Una vez más, aun cuando lo anterior fuera resultado inevitable de la elección popular —que no lo es—, en el caso de México no tiene sentido, pues la necesidad de hacer alianzas nunca ha estado presente gracias a las abultadas mayorías en el Congreso.

²⁵ Tomando una muestra de nueve países (74 elecciones) que prescriben elecciones por pluralidad, Shugart y Carey encontraron que el porcentaje promedio por el cual los presidentes habían sido electos era de 50.5%. Véase Shugart y Carey, *op. cit.*, p. 211.

En suma, de los tres inconvenientes mencionados, uno no ha estado presente —la elección por una pluralidad que no alcance ni siquiera la mayoría— y los otros dos han carecido de significado y de las consecuencias políticas descritas a causa de las grandes mayorías que el sistema ha generado.

El presidencialismo mexicano debiera, en principio, traer aparejadas también las condiciones favorables de los regímenes presidenciales, esto es: hacer que el encargado de la conducción del gobierno sea responsable e identificable (*accountable and identifiable*). En el primer caso, se supone que los votantes tienen la posibilidad de responsabilizar (aunque sólo de manera retrospectiva) al gobierno mediante el ejercicio del voto. En México esta ventaja se encuentra, si no total, sí severamente constreñida por la proscripción absoluta de la reelección presidencial y por la cláusula de no reelección inmediata para los diputados.

En contraste con la responsabilidad, el mayor grado de identificación del curso a seguir por el titular del ejecutivo es una ventaja prospectiva, ya que permite al electorado una visión más clara de quién va a gobernarlos y con qué programa. Pero para que la ciudadanía se beneficie de estos principios es necesario primero que se cumplan ciertos requisitos: que existan alternativas para escoger, que las condiciones de competencia entre alternativas sean relativamente igualitarias y que se respete la elección hecha por el electorado. Si esto no ocurre, las ventajas de la elección popular tampoco se presentan.

A partir de estas consideraciones vemos que la aparición de las ventajas depende no sólo del carácter popular de la elección sino de un conjunto de arreglos y prácticas institucionales que, de no cumplirse, anularán las consecuencias positivas.

Respecto a los efectos de la separación en el origen y sobrevivencia de los poderes ejecutivo y legislativo, se han identificado tres desventajas. En primer término se argumenta que el resultado inevitable de la coexistencia de dos órganos independientes y legítimos es el conflicto, mismo que lleva al “empate” y a la parálisis por la ausencia de mecanismos para resolver las confrontaciones por la vía de la disolución de uno u otro poder. En segundo lugar se asevera que las diferencias entre la visión del presidente y la del Congreso —una nacional y la otra local y partidaria— llevan también al conflicto. Tercero, se sostiene que la legitimidad dual y la independencia en la permanencia promueven actitudes no cooperativas y no coalicionales. Detrás de estas desventajas reside el problema de que los ejecutivos se vean inca-

pacitados para llevar a buen término la plataforma de gobierno por la que fueron elegidos.

El carácter determinista de estos argumentos puede ponerse en duda²⁶ pero, aun cuando las consecuencias anteriores aparecieran, también puede mostrarse que más bien son producto de las reglas electorales y de los sistemas de partido vigentes que de la propia separación de poderes.

El caso de México es ilustrativo y pone de manifiesto la necesidad de analizar otras formas institucionales a fin de explicar la presencia o ausencia de lo que fue previamente anunciado por los críticos del presidencialismo.

Durante la mayor parte de su historia posrevolucionaria, el sistema político mexicano ha contado con un partido hegemónico y una representación poco significativa de la oposición en el Congreso. De 1943 a 1961 el Partido Revolucionario Institucional obtuvo más de 90% de las curules, y de 1964 a 1985, 80% de ellas. Si a esto agregamos que el partido hegemónico se ha caracterizado por una dura disciplina, un bajo nivel de conflicto intrapartidario y un fuerte liderazgo central presidencial, resulta evidente que el “empate” y la parálisis no han ocurrido, que las actitudes cooperativas o coalicionales han sido innecesarias y que el programa del ejecutivo —respaldado por la elección popular— no ha enfrentado oposición en el Congreso. Y sin esta oposición y contando el presidente con un partido con las características descritas anteriormente, las ventajas que se desprenden de la separación en el origen y sobrevivencia de los poderes ejecutivo y legislativo quedan, al igual que las desventajas, anuladas. La idea de que la separación permite al poder legislativo llevar a cabo las funciones para las que fue electo —legislar y supervisar— se vuelve obsoleta en un contexto en el que un partido hegemónico con fuerte liderazgo central presidencial es capaz de producir mayorías abrumadoras durante un largo periodo.

La conclusión a que se llega, una vez más, es que las ventajas y desventajas no son función del principio que garantiza constitucionalmente la separación de poderes sino del poder relativo de cada rama, de las bases sobre las cuales los representantes son electos, de la estructura del sistema de partidos, de su organización interna y de las leyes electorales que rigen la competencia.

²⁶ Al respecto, véase María Amparo Casar, *op. cit.*

Como veremos en el siguiente apartado, el problema en México no radica, fundamentalmente, en el poder relativo de cada rama de gobierno. Puede decirse que la Constitución dota a cada cuerpo con poder y medios suficientes para que opere el balance y contrapeso entre los poderes.²⁷ Es necesario analizar, entonces, qué factores han provocado la ausencia de la mayor parte de las consecuencias asociadas al presidencialismo.

Los límites del enfoque constitucional

Como ya se dijo, puede recurrirse a tres tipos de razones para explicar por qué las consecuencias —positivas o negativas— de una forma de gobierno no se presentan al analizar un caso particular. La primera es que las consecuencias mismas sean inciertas. La segunda, que las bases sobre las que se predicen sean insuficientes, esto es, que el análisis puramente definitorio no baste para deducir las consecuencias políticas. Tercero, que las reglas inherentes a cada forma de gobierno no se observen o queden anuladas por la presencia de otras instituciones y prácticas políticas.

En México (que, como se ha mostrado, no constituye una forma excepcional de presidencialismo si nos atenemos a los cuatro elementos constitutivos) operan el segundo y el tercer tipo de razones para explicar la ausencia de las consecuencias políticas previstas. En primer lugar, el enfoque es insuficiente, pues deja fuera las características que le dan su peculiaridad. Algunas de ellas provienen de poderes constitucionales no incluidos en los cuatro criterios; otras, en leyes secundarias y, otras más, en fuentes informales no contenidas en algún documento específico.

Por otra parte, si volvemos a los criterios definitorios, puede mostrarse que aun cuando se cumpla la mayoría de ellos, su significado queda alterado por la presencia de otras instituciones y mecanismos. El problema fundamental pareciera estar en que las condiciones para transformar las normas en práctica política simplemente no existen. Tomemos dos ejemplos de lo anterior: la elección popular y la separación de poderes.

²⁷ Con esto no quiere afirmarse que la Constitución mexicana no necesite ajustes para equilibrar de mejor manera los poderes. Solamente se sostiene que aun en ausencia de una reforma, el Congreso podría ejercer su autoridad y actuar como contrapeso frente al ejecutivo.

La Constitución garantiza, en principio, la elección popular del titular del ejecutivo. Las normas generales están presentes: elecciones periódicas, sufragio universal, voto secreto, elección por mayoría. Más aún, parece incontestable que los presidentes en México han llegado a su puesto a través de la mayoría de los votantes. Estas dos consideraciones deberían ser suficientes para caracterizar al mexicano como presidencialista. Pero, ¿existen las condiciones para la operación efectiva de las normas que rigen la elección popular?

En México las elecciones presidenciales han sido deformadas por uno o varios de los siguientes mecanismos: la restricción forzada de opciones, la inexistencia de alternativas, el establecimiento de un sistema no competitivo y el fraude. Éstos no han tenido la misma importancia a lo largo del tiempo. Aunque hay casos de restricción forzada, pertenecen a un periodo histórico en el que el sistema aún estaba en formación (*e.g.* el retiro de los generales Serrano y Gómez de la contienda presidencial en la década de los años veinte). La falta de alternativas tampoco ha sido la norma, aun cuando en 1976 los electores no contaron con opciones. Esto nos deja con el fraude y el sistema no competitivo como mecanismos privilegiados para desvirtuar las elecciones presidenciales.

El fraude es una práctica bien documentada en el país. Aun así, sería difícil demostrar y casi nunca se ha sostenido (cuando menos para las elecciones presidenciales) que sea el responsable de que los candidatos del PRI lleguen a la presidencia de la República. El fraude nos impide saber con exactitud el número de votos que cada candidato ha obtenido, pero la evidencia muestra que los ganadores han recibido un número suficiente de votos para reclamar la presidencia.

Así pues, es la existencia de un sistema no competitivo (o semi-competitivo) el que explica la ausencia de condiciones para que el criterio de elección tenga un significado sustantivo y, consecuentemente, para que las ventajas o desventajas esperadas se materialicen.

Un segundo ejemplo de los efectos distorsionadores que la presencia de otras instituciones introduce en el análisis lo constituye el de la separación de poderes. Aunque la Constitución es explícita a este respecto, las condiciones para la integración y comportamiento independientes del Congreso no existen. Una vez más, la explicación no está en los preceptos constitucionales sino en la operación de otras instituciones y prácticas que anulan el significado de la separación de poderes: la escasa presencia de la oposición en el Congreso como resultado del control sobre el sistema electoral y la consecuente existencia de un sis-

tema de partido hegemónico, la no reelección consecutiva de los diputados, la presencia de un partido hegemónico altamente centralizado, disciplinado y cuyo liderazgo recae en el jefe del ejecutivo en turno.

En conclusión, puede decirse que las normas constitucionales que enumeran los poderes y responsabilidades de las unidades de gobierno no conllevan la capacidad para que se materialicen en la práctica y ejerzan su mandato. Ni la legislatura ni los sistemas electoral y de partidos han sido capaces de reunir el poder suficiente para llevar a cabo las tareas constitucionalmente adscritas. Ni el Congreso puede considerarse como una unidad soberana e independiente frente al ejecutivo, ni los sistemas electoral y de partidos han podido transformar la elección popular en una práctica políticamente significativa.

En la siguiente sección intentaré mostrar que si ampliamos la perspectiva formal y vamos más allá de los criterios definitorios de los regímenes presidenciales, el caso mexicano sí constituye una forma excepcional de presidencialismo. Su peculiaridad radica en la exitosa *penetración* por parte del ejecutivo en las instituciones que fueron establecidas con el propósito de contrarrestar su poder. Esta penetración tuvo como consecuencia la formación de un *gobierno indiviso y unitario* que permite definirlo como hiperpresidencialismo.

La formación del gobierno indiviso y unitario

Hasta el momento se ha sostenido que, constitucionalmente hablando, México no aparece como una forma excepcional de presidencialismo. ¿Por qué, entonces, se le ha descrito como una forma extrema de gobierno presidencial o, para llamarlo de otro modo, como un caso de hiperpresidencialismo? La respuesta radica en la conjunción de poderes legales o autónomos y de poderes contingentes o dependientes²⁸

²⁸ Los poderes legales o autónomos son aquellos que no dependen de la persona que ocupe el puesto, del poder relativo de otras instituciones o personajes políticos, de concitar consenso o de entablar negociaciones y llegar a acuerdos con otros actores. En algún sentido, son los que permiten emitir órdenes y que éstas sean, en principio, obedecidas. Las prerrogativas constitucionales figuran prominentemente entre los poderes autónomos. El poder contingente depende de las características y comportamiento de las instituciones, organizaciones y sujetos políticos con los que el ejecutivo entra en relación y establece acuerdos. La consideración de este tipo de poder obliga al análisis de las relaciones del ejecutivo con redes de poder que cristalizan en diferentes instituciones u organizaciones. La distinción entre ambos tipos de poder parte de Mann y Neustadt. Véase Michael Mann, "The Autonomous Power of the State: Its Origins, Mechanisms

que permitieron la exitosa penetración y subordinación de las instituciones que hubieran podido prevenir esa gran concentración de poder en la presidencia y que tuvo como resultado la creación de un gobierno indiviso y unitario. Esta penetración fue posible gracias a la constitución del partido hegemónico.

Aun cuando la Constitución de 1917 estableció un régimen presidencialista y dotó al ejecutivo de amplias facultades, la institución presidencial no nació poderosa o, cuando menos, no tan poderosa como llegó a serlo cuando el sistema político se institucionalizó. Para adquirir centralidad y fuerza luchó para colocarse en la cima de la jerarquía y convertirse en el centro de poder indisputado.

En principio pueden identificarse tres etapas en la constitución del presidencialismo posrevolucionario. La primera comienza con la promulgación de la Constitución que establece un ejecutivo fuerte. Pero con toda la importancia que las normas constitucionales sin duda tienen, el presidencialismo no puede entenderse sin hacer referencia al proceso histórico que culminó con el establecimiento de la presidencia como el centro de poder indisputado. De esta manera, la segunda etapa se refiere a la lucha de poder por establecer la primacía presidencial y disociarla del poder de los hombres fuertes, esto es, de los caudillos.

Finalmente, la tercera etapa se refiere a los procesos que llevaron a la presidencia a convertirse en el centro del conjunto de redes de poder capaz de controlar la mayor parte de las esferas de la vida política y social.

Si la primera etapa estructuró —o confirmó— el régimen presidencial, la segunda colocó al ejecutivo en la cima de la jerarquía política y la tercera redistribuyó el poder a favor de la presidencia a costa del resto de las instituciones políticas, lo que frustró su desarrollo equilibrado, así como el de las organizaciones sociales, con lo que el presidencialismo exacerbado que ha caracterizado al México posrevolucionario quedó firmemente establecido.

Las dos primeras etapas del desarrollo del presidencialismo no pueden ser abordadas en el espacio de este trabajo. En lo que sigue, me ocuparé de elaborar los puntos principales que hicieron del desa-

and Results", en John A. Hall (ed.), *States in History*, Oxford, Blackwell, 1986; *The Sources of Social Power. Vol. I. A History of Power from the Beginning to A.D. 1760*, Cambridge, Cambridge University Press, 1986; y *The Sources of Social Power. Vol. II. The Rise of Classes and Nation States, 1760-1914*, Cambridge, Cambridge University Press, 1993. Véase también Richard E. Neustadt, *Presidential Power. The Politics of Leadership*, Nueva York, Columbia University, 1962.

rrollo desequilibrado de las instituciones políticas la base del hiperpresidencialismo.

Quiero sugerir, entonces, que es consecuencia de la capacidad que tuvo el ejecutivo para penetrar en las instituciones y organizaciones que debían compartir el poder con la presidencia y limitarlo. Esta penetración pudo hacerse mediante dos mecanismos: a) el uso, y en ocasiones el abuso, de sus prerrogativas constitucionales, b) la expropiación y/o delegación voluntaria del poder y de las tareas del resto de las instituciones y organizaciones políticas.

Aun cuando en México, como en cualquier sociedad compleja, existe un número extendido de redes de poder que se materializan alrededor de las instituciones que forman el entramado político y social,²⁹ aquí sólo me ocuparé de las tres que la Constitución establece como aquellas que debieran compartir y limitar el poder del ejecutivo: el Congreso, la rama judicial y el sistema federal.

El Congreso

Sin dejar de reconocer las diferencias entre los congresos de los distintos países que han adoptado el régimen presidencial, lo cierto es que deben servir para tres propósitos fundamentales: ser representativos de la población, esto es, los representantes son electos para dar voz y voto a la diversidad de intereses; ser responsables de elaborar las leyes y actuar como contrabalance del ejecutivo.

México no es una excepción. La Constitución estableció un Congreso autónomo con origen y supervivencia independientes, responsable ante los ciudadanos, capaz de legislar y de actuar como contrapeso. De hecho, la mayoría de las prerrogativas otorgadas al ejecutivo están constitucionalmente limitadas o sujetas al control del Congreso o a una de sus cámaras. Una breve reseña de los poderes que le están reservados mostraría que, aunque perfectible, la Constitución lo dota de los medios suficientes para llevar a cabo sus funciones y asumir sus responsabilidades.

Sin embargo, el Congreso en México ha desempeñado un papel

²⁹ Además de las estipuladas en la Constitución (el poder legislativo y judicial, el sistema federal y los partidos), el establecimiento militar, los grupos de interés y, recientemente, los movimientos sociales se muestran como las más relevantes desde el punto de vista de su potencial para limitar el poder presidencial.

bastante pobre en lo que a “hacedor de leyes” y contrabalanceador del ejecutivo se refiere. Además de haber delegado su poder en numerosas ocasiones, por lo general ha actuado como confirmador de toda iniciativa presidencial.

La pregunta es, entonces, ¿cómo podemos reconciliar la afirmación de que el legislativo está relativamente bien dotado por la Constitución y, a la vez, no ha podido o no ha querido cumplir las tareas para las que fue creado?

La respuesta que quiero sugerir es que la abdicación que hizo el Congreso de sus funciones a favor del presidente se debe a que éste pudo intervenir en el papel representativo del Congreso de tal modo que logró que los legisladores actuaran como aliados permanentes del ejecutivo. Dicho de otra manera, a través del control del reparto de cargos y la continuidad de las carreras políticas, el ejecutivo sentó las condiciones para que el Congreso renunciara a sus atribuciones.

Pero, ¿cómo es posible que en un contexto donde los poderes del legislativo están garantizados y la presencia de elecciones regulares es un hecho, pueda provocarse la pérdida de autonomía e independencia de acción del Congreso? Existen dos respuestas interrelacionadas: *a)* interfiriendo en la competitividad del sistema a través del manejo (legal o ilegal) de las elecciones; *b)* estableciendo una estructura de incentivos que lleve a los representantes a servir al interés del ejecutivo más que al de sus electores.

Ambos mecanismos han estado presentes en el caso de México y se han combinado para pervertir el papel de representatividad que el Congreso debiera tener y, por tanto, el de hacer leyes y contrabalancear el poder.

Si la representación significa dar voz a los diversos intereses, seguramente los medios para articularlos y organizarlos son relevantes. En consecuencia, el asunto nos lleva al sistema electoral y de partidos, esto es, a las reglas y prácticas necesarias para elegir al Congreso. Son precisamente estas áreas las que ha intervenido el ejecutivo y las que le han permitido penetrar en el Congreso de tal manera como para hacer insignificante o de escaso valor político, en términos democráticos, su papel representativo. Debe resaltarse que esto se ha hecho sin necesidad de violar la Constitución. La adopción de un conjunto de reglas para regular la participación y la elección de miembros al Congreso y la consecuente creación y reproducción del sistema de partido hegemónico fueron los instrumentos para poner el control del Congreso en manos del ejecutivo.

La estructura de incentivos que conduce a la subordinación del Congreso tiene dos facetas: una que atiende a la composición de las cámaras y otra al comportamiento de los congresistas. En lo que se refiere a la primera destaca la posición privilegiada del ejecutivo en la estructura de decisiones electorales que le permitió, durante décadas, controlar el número y el tipo de participantes en la competencia electoral, definir la forma de representación por adoptar y decidir sobre los resultados electorales y su legalidad.³⁰

Sin embargo, el control sobre la composición del Congreso no es suficiente. Debe ir acompañada de un comportamiento "adecuado" de sus miembros. Así, tienen que existir los medios para que sea del interés de los congresistas actuar en interés del ejecutivo. Entre otros destacan: la existencia de un partido centralizado capaz de controlar las nominaciones, la concurrencia en una sola persona de la presidencia del partido y la presidencia de la República, la prohibición de la reelección consecutiva y el control por parte del ejecutivo de un amplio "sistema de despojos" (*spoils system*).

La estructura de incentivos mostró con claridad que el Congreso no iba a ser el lugar para impulsar iniciativas, ganar batallas o servir a los electores. El Congreso sería la arena indisputada del ejecutivo a través del control sobre su composición y la conducta de sus integrantes. Y una vez controlado el "rubro" de la representación, los otros dos —hacer leyes y contrarrestar el poder presidencial— serían voluntariamente abandonados.

El poder judicial

A pesar de no ser un poder representativo, el poder judicial, en particular la Suprema Corte de Justicia, no presenta un panorama muy distinto al del poder legislativo: también se da una intervención en la composición y comportamiento de esta rama de gobierno.

Las funciones adscritas al poder judicial pueden separarse, con propósitos analíticos, en las de administración de justicia y de guardián de la Constitución. En este último papel debe servir como contrabalanceador de los otros dos poderes. De hecho, la existencia de un poder judicial independiente, que pueda servir como aval de la constitucio-

³⁰ Para el desarrollo de este argumento véase María Amparo Casar, "La erosión de las bases institucionales del poder presidencial en México", 1995 (mimeografiado).

nalidad y la legalidad, está en el centro de la doctrina de la separación de poderes a través del principio de los “pesos y contrapesos”.³¹ En ambas funciones lo judicial se relaciona con la rama ejecutiva del poder, ya sea para colaborar o para imponerle límites. En los dos casos, la autonomía y la independencia son condiciones necesarias para que el poder judicial ejercite sus derechos y cumpla con sus obligaciones.

Todos los regímenes que han adoptado la doctrina y la estructura de la separación de poderes incluyen previsiones para regular la relación entre lo judicial y las otras ramas de gobierno y para dotarlo de recursos suficientes para que dicho poder lleve a cabo sus funciones. Estas previsiones varían enormemente de sistema a sistema y definen tanto el grado de independencia como el alcance del poder judicial,³² los cuales determinarán —cuando menos formalmente— su papel político, así como su relación con el ejecutivo.

La literatura que se ha ocupado del poder judicial en América Latina lo caracteriza como políticamente débil y dependiente del ejecutivo. Señala el hecho de que la mayoría de las constituciones establecen ramas judiciales independientes con poderes relevantes y bien definidos pero, al mismo tiempo, se constata que en realidad pocas cortes son libres de tomar sus decisiones con base en los méritos del caso y lo establecido por la ley, sin interferencia de otros agentes políticos o gubernamentales.³³

México no destaca como excepción a la imagen generalizada de los sistemas judiciales en los países de “menor desarrollo político”, pero sí como uno de los más estables, ya que no ha experimentado ningún cambio brusco de gobierno ni, tampoco, el abandono del Estado de derecho desde 1920.

Para evaluar el desempeño judicial resulta útil agrupar las normas constitucionales (y las de las leyes secundarias) en tres conjuntos: las que garantizan su independencia y autonomía, las que exponen el

³¹ Pilar Domingo, *Rule of Law and Judicial Systems in the Context of Democratisation and Economic Liberalisation: A Framework for Comparison and Analysis in Latin America*, México, CIDE (Documento de Trabajo EP-25), 1995, p. 13.

³² Una comparación entre distintos sistemas judiciales vigentes en América Latina puede encontrarse en Joel G. Verner, “The Independence of Supreme Courts in Latin America: A Review of the Literature”, *Journal of Latin American Studies*, vol. 16 parte 2, noviembre de 1984, Cambridge University Press; Helen Clagett, *The Administration of Justice in Latin America*, Nueva York, Oceana, 1952; “Latin American Judicial Systems”, en Peter G. Snow (ed.), *Government and Politics in Latin America*, Nueva York, Holt, Rinehart and Winston, 1967; y José María Rico y Luis Salas, *Independencia judicial en América Latina: replanteamiento de un tema tradicional*, Miami, Centro para la Administración de Justicia, 1991.

³³ Joel G. Verner, *op. cit.*, p. 463.

alcance de su competencia, y las que establecen las áreas en las que el ejecutivo y el judicial entran en contacto.³⁴

Una revisión de la literatura correspondiente mostraría que las garantías están establecidas y que han ido reforzándose por diversas reformas. Sin embargo, evaluar si las garantías judiciales cumplen su propósito no es tan sencillo como parece. Un juicio de esta naturaleza implica, al menos, los siguientes aspectos: si las garantías establecidas son suficientes, si se observan en la práctica, y si sus consecuencias no se anulan por la existencia de otras normas y prácticas políticas. La conclusión es que las normas han sido observadas y que las garantías pueden mejorarse, aunque no constituyen el problema más severo de falta de independencia.³⁵ Al parecer, éste radica en los efectos que otras instituciones tienen en el funcionamiento de las garantías judiciales. La interferencia y manipulación políticas que las garantías judiciales deberían evitar se dan por la presencia y manera de funcionar de otras instituciones y por los derechos judiciales y jurisdiccionales del ejecutivo.

Un ejemplo de garantía judicial puede utilizarse como botón de muestra: el método de designación de los magistrados. La nominación presidencial y la designación senatorial de los magistrados es una norma generalizada en los países con regímenes presidencialistas. Sin embargo, la existencia de un partido casi único, que ha monopolizado literalmente por casi 60 años todos los asientos en la Cámara de Senadores, ha vuelto obsoleto el método de designación. Cuando existe un solo candidato con el apoyo presidencial, cuando la oposición ha sido inexistente y cuando la mayoría priísta respalda al ejecutivo, el método de designación es secundario si no superfluo.³⁶

Respecto al alcance de la competencia del poder judicial—definido en el capítulo IV de la Constitución—, puede decirse que es limitado tanto en lo que se refiere a la justicia ordinaria como a la constitucional. En la justicia ordinaria está restringido por las inmensas prerrogativas del ministerio público, que es parte del poder ejecutivo. En la consti-

³⁴ Un desarrollo más detallado de los argumentos presentados aquí pueden encontrarse en la sección dedicada al poder judicial de María Amparo Casar, "The Unitary Government: The Penetration of the Political Institutions by the Presidency", 1995 (mimeografiado).

³⁵ Los juristas tienden a coincidir en que las garantías podrían extenderse. Para una revisión de posibles reformas véase Manuel González Oropeza, "Justice by Challenge. The Administration of Justice and the Rule of Law in Mexico", México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994 (mimeografiado); y Jaime F. Cárdenas Gracia, *Transición política y reforma constitucional en México*, México, UNAM, 1994.

³⁶ Manuel González Oropeza, *op. cit.*, p. 24.

tucional, por las restricciones al juicio de amparo.³⁷ Estas últimas reducen el efecto de las decisiones de la Corte sobre las acciones del ejecutivo y el legislativo.

Finalmente, es necesario mencionar que la tercera limitación que enfrenta el poder judicial en México está en la existencia del ministerio público y en la constante ampliación de los poderes judiciales y jurisdiccionales del ejecutivo a través de la creación de tribunales especializados.

El conjunto de restricciones que enfrenta el poder judicial para funcionar como un poder autónomo y contrabalanceador no reside entera ni fundamentalmente en las disposiciones constitucionales, aunque éstas podrían reformarse para fortalecerlo. La cuestión de qué tan vulnerable ha sido el poder judicial a los intentos de manipulación política y al peligro de que los actores políticos rebasen las fronteras de la legalidad³⁸ no es tan significativo en el caso de México como en el de los regímenes autoritarios o de aquellos que se ven constantemente amenazados por la inestabilidad. Este hecho no se debe a que nuestro país cuente con un poder judicial fuerte e independiente sino a que sólo de manera excepcional se hayan presentado casos de enfrentamiento entre los poderes públicos. La impresión es que hay una limitación autoimpuesta que ha hecho innecesario que el ejecutivo se imponga por medios extralegales al poder judicial. Una vez más, la estructura de incentivos ha impedido hasta el momento que los miembros del poder judicial busquen una emancipación del tutelaje al cual los ha sometido el poder ejecutivo. En el arreglo adoptado, la relación entre los poderes ha resultado no sólo sin confrontaciones sino estable.

El federalismo

El caso del federalismo adquiere rasgos semejantes a los del Congreso. La Constitución establece un sistema federal y provee la división de competencias (arts. 73, 117, 118 y 124), garantiza la autonomía de los estados, siempre y cuando no contravenga la Constitución (art. 41) y la

³⁷ El juicio de amparo está restringido por las áreas que puede cubrir y porque nuestro sistema está basado en el principio de *inter partes* y no en el de *regis omnes*. En este último caso, una declaración de inconstitucionalidad implica la revocación automática de la ley. En el primero, simplemente deja sin efecto el resultado de la acción respecto al individuo que se amparó.

³⁸ Pilar Domingo, *op. cit.*, p. 102.

protección en contra de invasión o violencia exterior, o de sublevación o trastorno interior (art. 119).

En términos generales, el sistema federal instituido originalmente en la Constitución establecía un balance de poder e iniciativa entre los diversos niveles de gobierno que se adecuaba bien a las normas propias del federalismo. Sin embargo, nada cercano a esta forma de gobierno podía practicarse en los años que siguieron a la Revolución. El establecimiento de la autoridad central conllevó la anulación del federalismo. Esto sucedió en parte porque las circunstancias prevalentes así lo demandaron —existencia de feudos, importancia de los militares, escaso desarrollo económico, comunicaciones muy deficientes—, y en parte por el proyecto escogido y las estrategias adoptadas. El hecho es que en el proceso de reconstrucción del país el federalismo fue sacrificado.

Como en el caso del Congreso, el ejecutivo, como líder del partido, fue haciendo suya paulatinamente la capacidad, primero, para definir la “composición” del sistema federal, esto es para controlar el ascenso a las gubernaturas y, después, para controlar su comportamiento. Todo esto surgió del partido y sistema de partido hegemónicos.

Sin embargo, respecto al federalismo dos factores adicionales actuaron en favor de su debilitamiento y subordinación al ejecutivo. En primer lugar está la comprobable tendencia a la centralización por la vía normativa. Esto es, puede probarse que la evolución normativa de la Constitución, facilitada por gobernadores sin autonomía dependientes en su futuro de la voluntad presidencial, ha tenido un propósito centralizador. Este juicio se sostiene en el hecho de que la distribución de competencias originalmente prescrita en la Constitución ha sido alterada con el fin explícito de atribuir a la federación, en detrimento de las entidades federativas, cada vez más competencias de carácter explícito o concurrente.³⁹

Asimismo, a las causas políticas se añaden las económicas y administrativas, que explican la preeminencia del gobierno federal y, dentro de éste, la del titular del ejecutivo. Desde los años cincuenta y una vez que la disciplina política se había establecido, se privilegiaron mecanismos económicos y administrativos que aseguraran la subordinación de las entidades federativas a la federación. La concentración de recursos en manos de esta última ha sido abrumadora. En primer

³⁹ José Barrera Ríos, “Teoría normativa de la forma constitucional del federalismo fiscal mexicano”, México, s.f., p. 117 (mimeografiado).

lugar, la Constitución no establece cuáles deben ser las fuentes de ingresos ni cuál su distribución entre los tres niveles de gobierno. Pero, si por una parte la Constitución establece que cada uno de ellos tiene la obligación de contribuir a los gastos públicos, también establece que el Congreso federal puede imponer los gravámenes necesarios para cubrir el presupuesto (art. 73, frac. VII). Esta estipulación es en sí un gran impedimento a lo que los estados pueden hacer, pues no pone limitación alguna a la federación. Año tras año, más y más actividades se han sustraído a la esfera de acción económica de los estados, lo que ha dado como resultado finanzas pobres para estados y municipios. La mayor parte de los ingresos estatales tienen su origen en recursos federales,⁴⁰ lo que provoca una dependencia económica difícilmente superable. Además, la concentración de recursos en la federación ha sido abrumadora. En el México posrevolucionario ésta concentró aproximadamente 85% de los recursos, dejando 12% a los gobiernos de los estados y 3% a las autoridades municipales.⁴¹

Con tal acaparamiento de recursos, los gobiernos han tenido que recurrir a la federación a fin de proveerse de la mayor parte de los servicios públicos. Al hacerlo, su autonomía se ha visto seriamente disminuida lo que, aunado a la falta de control sobre su asignación, ha tenido otro efecto perverso: la distribución de recursos con criterios políticos selectivos.

Del lado administrativo, la centralización y concentración de poder también ha sido la norma. Las agencias federales, comisiones ejecutivas, empresas descentralizadas, planes de inversión y fideicomisos han invadido el territorio y se han convertido en los nuevos instrumentos de dominación.⁴²

En suma, las causas del sometimiento de las entidades federativas al gobierno del centro y al ejecutivo pueden agruparse en aquellas de carácter político —normas que restringen la competencia e incentivos que establecen la disciplina partidaria—, las de carácter constitucional —normas que permiten a la federación intervenir en los asuntos locales—,⁴³ y las de tipo económico —concentración y distribución de recursos.

⁴⁰ Raúl Martínez Almazán, *Las finanzas del sistema federal mexicano*, México, INAP, 1988, p. 217.

⁴¹ Wayne Cornelius y Ann Craig, *The Mexican Political System in Transition*, UCSD-Centro de Estudios Mexicanos-Estadunidenses (Monograph Series 35), 1991, p. 28.

⁴² Héctor Aguilar Camín, *Después del milagro*, México, Cal y Arena, 1988, p. 137.

⁴³ Entre éstas destacan, además de la división de competencias, la suspensión de garantías,

Resumiendo, el federalismo ha dejado su lugar al centralismo y, en México, éste no puede dissociarse del presidencialismo. Si el federalismo puede ser postulado como un arreglo constitucional capaz de contrarrestar el presidencialismo, tenemos que concluir que el régimen político coartó otra oportunidad para hacerlo.

La subordinación de las instituciones políticas hasta aquí descrita ha dado como resultado lo que podría llamarse un gobierno indiviso y unitario, en el que se anula la división de poderes horizontal —ejecutivo, legislativo y judicial— y vertical —poder central y poderes locales—, y que define al hiperpresidencialismo. Sin embargo, si queremos contestar a la pregunta de qué fue lo que hizo posible esta subordinación, tenemos que recurrir al establecimiento de una estructura de incentivos (de premios y castigos, de fuerza y negociación) controlada por la presidencia y propiciada por el partido hegemónico y el sistema de partidos. Son éstos los que constituyen las bases político institucionales del presidencialismo mexicano.

Comentarios finales

En las secciones precedentes se ha descrito sucintamente la estructura y comportamiento de los arreglos institucionales que la Constitución establece como centros de poder independientes. Éstos fueron concebidos como instituciones que a la vez que compartían el poder y las tareas de gobierno podían contrabalancearse gracias a la independencia de su origen constitutivo y de haber sido dotados de los medios necesarios para llevar a cabo sus funciones.

En el recuento presentado se intentó mostrar que el ejecutivo logró penetrar estas instituciones y limitar sus posibilidades de actuar de manera autónoma y, por tanto, de contrabalancear el poder del ejecutivo.

La ausencia de centros de poder capaces de contrabalancear al ejecutivo es lo que define al hiperpresidencialismo mexicano. El poder del presidente ha podido ser desplegado de manera exacerbada no sólo, ni preponderantemente, por las importantes facultades con que ha

la posibilidad de juicio político a los gobernadores, el derecho de la Suprema Corte de Justicia a investigar, las controversias constitucionales, la resolución de conflictos políticos y la garantía federal. Una exposición detallada de cada una de éstas puede encontrarse en Manuel González Oropeza, *La intervención federal en la desaparición de poderes*, México, UNAM, 1987.

sido dotado el ejecutivo sino gracias a la ausencia de fuerzas independientes en las instituciones constitucionalmente establecidas. O, dicho de manera distinta, gracias a la absoluta coincidencia de intereses entre el ejecutivo y los poderes restantes.

Al intervenir en las instituciones, la presidencia estableció el camino para su absoluto predominio. Se convirtió en el centro de todas las redes de poder, colocándose en la cima de la jerarquía política. La mayor parte de las veces esta penetración se logró a través de medios pacíficos y legales, lo que dio al régimen mexicano las características peculiares que impiden su clasificación ya sea como democrático o como autoritario en sus formas clásicas.

La penetración del resto de las instituciones políticas dio como resultado un gobierno indiviso y unitario, esto es, un gobierno en el que quedó anulada la doble división de poderes establecida en la Constitución: la división entre las tres ramas de gobierno y aquella entre la federación y los poderes locales.

El gobierno indiviso y unitario es lo que define al hiperpresidencialismo, pero la variable que lo explica es otra diferente. La penetración de las instituciones y la consecuente delegación de sus propósitos y poderes fue posible gracias al establecimiento de una estructura de incentivos que hizo que fuera del interés de los miembros que componían estas instituciones transferir o delegar su poder al servicio de los intereses del ejecutivo. Este sistema de incentivos se construyó a partir del sistema de partido y partido hegemónicos que han constituido las bases del poder presidencial en México.

El análisis de éstos como las principales fuentes político-institucionales de poder del presidencialismo mexicano sería materia de otro trabajo. Valga tan sólo apuntar que a través de ellos se estableció una estructura no competitiva de acceso y distribución del poder que anuló las posibilidades de un desarrollo institucional equilibrado y que permitió rebasar las limitaciones impuestas al ejecutivo por la Constitución a través del federalismo y la división de poderes.