

# La agudización de las contradicciones del presidencialismo mexicano

Fecha de recepción: 15 de febrero de 2008

Fecha de aprobación: 2 de abril de 2008

*Ricardo Cortés Padilla\**

## **RESUMEN**

*Este artículo presenta un análisis de la pertinencia del presidencialismo en México, a la luz de los fundamentos teóricos en los que descansan los regímenes de gobierno presidencial parlamentario y semipresidencial, de cara a los nuevos retos de pluralidad democrática que enfrenta nuestro país hoy en día.*

**PALABRAS CLAVE:** régimen de gobierno, presidencialismo, parlamentarismo, semipresidencialismo, democracia, liderazgo político, consenso.

## **ABSTRACT**

*This article presents an analysis of the relevancy of the regime presidential in Mexico, by the light of the theoretical foundations in those that rest government's presidential parliamentary regimens and semipresidential, of face to the new challenges of democratic plurality that it faces our country today in day.*

**KEY WORDS:** regime of government; presidential, parliamentarianism, semipresidentialism, democracy, political leadership, consent.

\* Maestro en Estudios Regionales por el Instituto de Investigaciones "Dr. José María Luis Mora". Profesor de Carrera del Centro Universitario Amecameca de la UAEM

## INTRODUCCIÓN

En las últimas décadas, Latinoamérica está pasando por un periodo de cambios que afectan, no solamente a las instituciones económicas, sino también, a las instituciones políticas, sociales y culturales. México no es la excepción, la transición política en nuestro país es el resultado de un intenso y prolongado camino hacia la democracia, pero ésta no se ha consolidado. Es cierto que tenemos un sistema electoral multipartidista, con elecciones competitivas, con reglas que pretenden ser más equitativas, que fueron liberando, paulatinamente, espacios de poder, que antes sólo ocupaba el Partido Revolucionario Institucional (PRI); pero a partir de 1997 la Cámara de Diputados se queda sin mayoría absoluta, convirtiéndose en el punto de encuentro con la pluralidad, la división de poderes y las confrontaciones de las fuerzas políticas.

Estos y otros acontecimientos contribuyeron a que en México se diera la alternancia política en los diferentes órdenes de gobierno. El 2 de julio del 2000 se convierte, para muchos analistas, en el parteaguas de la vida democrática de nuestro país, pues implicó, por un lado, el fin del PRI como partido dominante y del autoritarismo que, por muchas décadas atrás, estuvo concentrado en la institución presidencial, figura que aca-paraba amplias facultades extra-constitucionales, propias de nuestro sistema político y sin contrapesos. La institución presidencial fue la piedra angular del régimen político y factor esencial de intereses y poder excesivo de figuras presidenciales

que han desfilado a lo largo de nuestra vida política.

El presidencialismo mexicano heredó los contenidos simbólicos, así como muchas facultades reales de nuestro sistema colonial, porque no sólo inicia al llegar a la silla presidencial con Plutarco Elías Calles o Lázaro Cárdenas, dado que, desde la época pre-revolucionaria, esta figura presidencial ya gozaba de muchos privilegios y excesos de poder, no obstante, a partir de dichas figuras presidenciales se viene a consolidar y a fortalecer el poder presidencial en la posrevolución a través de dos elementos importantes: el PRI y el corporativismo.

Sin embargo, en el último sexenio se han acentuado las muestras de debilidad y hasta de crisis del poder presidencial, que han desembocado en una parálisis de gobierno, principalmente, en el quehacer legislativo, como producto de una falta de liderazgo y pérdida de legitimidad del titular del Poder Ejecutivo, quien a lo largo de su sexenio dejó en evidencia su incapacidad de generar acuerdos con los partidos de oposición para poder sacar adelante la agenda legislativa en torno a temas centrales para su administración, como lo son las llamadas reformas estructurales para la economía nacional, tales como, abrir la inversión a la iniciativa privada para la generación de energía eléctrica, refinación y producción de derivados del petróleo, dejándose de cumplir con las expectativas de crecimiento económico que se tenía contemplado para el sexenio foxista. De ahí la inquietud de analizar y reflexionar sobre las ventajas y desventajas de continuar con un régimen de

gobierno presidencial; que funcionó en un contexto económico, político y social, que hoy es sustancialmente diferente.

De esta manera, una de las interrogantes que me impulsó a la realización de este artículo es analizar si ¿El régimen presidencial es funcional dentro de la nueva realidad política de nuestro país? ¿Qué tan efectivo es el poder del presidente de la república en México? ¿Cómo afecta la crisis del presidencialismo al desarrollo de la democracia mexicana y la gobernabilidad política?

No podemos olvidar que, antes de 2000, el presidente en turno designaba a su sucesor presidencial; también era evidente ver la sumisión de los poderes (Legislativo y Judicial) ante la figura presidencial; por más de 70 años, el presidente detentaba un poder casi absoluto, unipersonal, con poderes ilimitados y así fue heredado el modelo del sistema presidencial en México.

No obstante, en los últimos años, la coyuntura se ha tornado favorable para pensar en la discusión de transitar el sistema presidencial actual a otro régimen de gobierno, ya sea semipresidencial, parlamentario o, incluso, a alguna modalidad del sistema presidencial que incluya variantes parlamentarias. El interés radica en que las limitaciones del entramado de instituciones políticas, heredadas del régimen de partido de Estado, son cada vez más inadecuadas y peligrosas para el pluralismo y la consolidación de la democracia en México que lejos está de haber concluido con la alternancia.

En este trabajo se plantea el presidencialismo como un proceso mediante el cual se concentró, de manera creciente, el poder político y administrativo en el presidente de la república, a expensas de los otros dos poderes de la unión y de los gobiernos estatales y municipales. Este poder se gestó a partir de los términos constitucionales, propios de un régimen presidencial, que acumuló cada vez mayores atribuciones y privilegios que, el sistema político y la ciudadanía, le fueron otorgando al presidente de la república. Este proceso llegó a ubicar al jefe del ejecutivo federal en un lugar preeminente, respecto de los demás poderes de la Unión, de otras instancias gubernamentales y del universo de las instituciones políticas, económicas y administrativas del país. Sin embargo, en los últimos años, dicho presidencialismo se ha ido modificando al tenor de los cambios de nuestro sistema político; en el contexto de la transición a la democracia, que ha repercutido de una u otra forma en el debilitamiento del poder presidencial, con importantes implicaciones políticas, que llegan a rayar en la parálisis y estancamiento gubernamental, de ahí que sea necesario reflexionar sobre las ventajas y desventajas que implica seguir sosteniendo un régimen de gobierno presidencial ante las nuevas circunstancias políticas de nuestro sistema político.

Este artículo está integrado por cuatro apartados: en el primero de ellos se abordan los aspectos teóricos conceptuales sobre los sistemas de gobierno presidencial; parlamentario y semipresidencial, en el segundo apartado se analizan las par-

ticularidades y antecedentes del régimen de gobierno presidencial en México, para entender sus orígenes y evolución; en el tercer apartado se presentan los elementos que nos permiten considerar la crisis del presidencialismo en nuestro país y, finalmente, las conclusiones, donde se realizan algunas reflexiones en torno a los retos del régimen de gobierno en México, de cara a la consolidación o retroceso del sistema político democrático.

### SISTEMAS DE GOBIERNO

De acuerdo con la tipología de Sartori (1994), existen tres sistemas básicos de gobierno: el presidencial (cuyo ejemplo característico sería el modelo de Estado Unidos), el parlamentario (que encuentra en el gobierno Inglés a su mejor exponente) y el semipresidencial (teniendo como caso más representativo el gobierno de la Quinta República Francesa).

*Presidencialismo:* de acuerdo con Pérez Ordoñez (2001), el sistema de gobierno presidencial surgió en un contexto político de independencia entre la Corona Británica y las Trece Colonias de Norteamérica, en el que los fundadores de este nuevo país autónomo consideraron que el régimen presidencial, con un presidente fuerte a la cabeza, sería la única forma de garantizar la convivencia pacífica entre las diferentes colonias recién emancipadas y de gobernar sobre un territorio cada vez más vasto, en el que se hacía necesario administrar diferentes intereses.

La conformación del sistema político estadounidense y el régimen presidencial, radica en que el presidencialismo puede funcionar solamente en un Estado republicano, por su carácter representativo y su división de poderes, en cambio, el parlamentarismo surgido en Inglaterra, fue resultado de una medida para limitar los poderes de la Corona Británica.

Giovanni Sartori (1994) señala varios criterios que permiten identificar un presidencialismo de su contraparte parlamentaria:

- a) Elección popular directa, o casi directa, del jefe de Estado por un tiempo determinado (que puede variar de cuatro a ocho años).
- b) El gobierno, o el ejecutivo, no es designado o desbancado mediante el voto parlamentario. Los gobiernos son una prerrogativa del presidente.
- c) No permite ninguna autoridad dual entre el presidente y su gabinete, es decir, la línea de autoridad es clara del presidente hacia abajo.

En cuanto a la elección casi directa del presidente, es porque, como en el caso estadounidense, la voluntad de los ciudadanos tiene que pasar por un colegio electoral, que a fin de cuentas, lo que hace es ratificar el voto mayoritario de los ciudadanos, o como en el caso de algunos sistemas electorales en el que el parlamento elige de entre los dos principales candidatos, cuando ninguno consiguió la mayoría absoluta.

Es claro que en el sistema presidencial, el jefe del ejecutivo es a la vez jefe de Estado y jefe de gobierno. En su calidad de jefe de Estado tiene potestades para llevar adelante los asuntos más importantes del ejercicio del poder público, como: establecer las políticas estatales, ejercer la máxima autoridad de la fuerza pública, o representar a la nación interna o exteriormente. Como jefe de gobierno, el presidente tiene amplio poder para dirigir la marcha de la maquinaria estatal, así, el presidente de la República está facultado para nombrar y remover a los Secretarios de Estado, de forma libre y discrecional, sin más límite que su criterio y con total independencia del Congreso. Esta dualidad de funciones es la característica fundamental del régimen presidencialista y la característica que lo diferencia de otros sistemas de gobierno.

Sin embargo, desde la perspectiva de Sartori (1994), el régimen presidencial ha dado innumerables muestras de fracaso, a excepción del estadounidense, lo cual tendría que encontrar su explicación en diferentes causas, pero una de gran relevancia es que los norteamericanos se han esforzado para que dicho sistema de gobierno sea funcional, más allá de su marco institucional.

Este modelo de gobierno ha sido copiado, principalmente por los países de América Latina, pero éstos han experimentado graves crisis políticas, pues para que éste funcione, es necesario que se cumplan algunas características necesarias, como: en primer lugar, que exista voluntad de los diferentes actores políticos por llegar a acuerdos y consensos, aun de tipo clientelar, que les

permita obtener beneficios propios o para sus representados, de ahí que, para que el régimen sea exitoso, el presidente debe trabajar con el parlamento, a pesar de la tentación de confrontación que muchas veces se presenta y debe conseguir su colaboración mediante el uso de poderes políticos, no de poderes reglamentarios ni constitucionales. Esto nos lleva a la siguiente característica del éxito del presidencialismo estadounidense, el hecho de que la negociación del ejecutivo con los legisladores, sólo se tenga que hacer con congresistas de un solo partido, producto del sistema bipartidista, lo que facilita la concreción de acuerdos; en cambio, con sistemas multipartidistas esta labor se complica de manera significativa. Y finalmente, un tercer requisito para que el presidencialismo pueda funcionar, es el relativo a la debilidad ideológica y disciplinaria de los partidos políticos, ya que ello permitirá, a los congresistas, tener un mayor grado de autonomía para poder votar las iniciativas de ley de acuerdo a sus intereses o a los de sus representados, de lo contrario, ante partidos fuertemente disciplinados, la negociación o conformación de alianzas parlamentarias resultan casi imposibles.

*Parlamentarismo:* a diferencia del régimen presidencial, tiene su base en el gobierno compartido y, por tanto, eliminan la división de poderes, al respecto Sartori expresa que: “Los sistemas parlamentarios deben su nombre a su principio fundador, o sea, que el Parlamento es soberano (...), su característica primordial es que el poder Ejecutivo-Legislativo se comparte” (1994: 116).

Van a existir diferentes tipos de gobierno parlamentario, de acuerdo con los resultados electorales, por ejemplo: con la existencia de congresos derivados de una mayoría unificada, en donde un solo partido conquista la mayoría del parlamento, le aseguraría llevar a su líder partidista a ocupar el cargo de primer ministro, con un amplio poder político, resultado del apoyo mayoritario del parlamento; en cambio, un parlamento resultado de una mayoría dividida, dará como consecuencia un gobierno de coalición, resultado de las negociaciones de los diferentes partidos políticos, con un primer ministro más débil.

Una de las características relevantes que destaca Sartori (1994) de los gobiernos parlamentarios, es que deben contar con partidos políticos disciplinados, de lo contrario, la labor legislativa podría degenerar en un asambleísmo, en el que la concertación de acuerdos se dificulte de sobremano, por consiguiente, el fraccionalismo partidista atenta directamente contra la estabilidad y éxito de estos regímenes de gobierno.

De esta manera, el régimen parlamentario se distingue por la dualidad y el divorcio de funciones de jefe de Estado y jefe de gobierno, en dos personas con competencias diferentes. En el Reino Unido, el jefe de Estado es el Rey o la Reina y el Primer Ministro tiene a su cargo las gestiones de gobierno.

Una de las características del régimen parlamentario es que la división de poderes no es tan tajante como en el régimen presidencialista. De hecho el jefe de gobierno (Pri-

mer Ministro) tiene origen constitucional en el parlamento. Como quedó apuntado en páginas anteriores, en el sistema presidencialista, en la mayoría de los casos, el cargo de presidente tiene su origen directamente en el voto popular, resulta electo por el cuerpo electoral en elecciones libres, periódicas y universales. En cambio (se ha mencionado que existen diferentes tipos de parlamentarismo), en el parlamentarismo, la ciudadanía vota a los candidatos de un determinado partido político en una circunscripción territorial, con el mandato indirecto de que, si el partido que obtiene su voto logra la mayoría absoluta en el parlamento, o logra por lo menos controlar el parlamento mediante alianzas, la mayoría parlamentaria designará al líder del partido votado. Más fácil: en el sistema parlamentarista no se vota a las personas, sino a los partidos políticos para que en el parlamento se designe al jefe de gobierno (Primer Ministro). Por lo que señala Linz (1996), que esto trae como consecuencia las siguientes implicaciones:

- a) Como el gobierno nace de la legitimidad que le otorga el Parlamento, la condición fundamental, para la estabilidad del régimen, es que la función ejecutiva logre y conserve el apoyo y la confianza del parlamento. De esta forma surge una suerte de simbiosis política entre el parlamento y quien ocupe la función ejecutiva. Se produce, de entrada y por fuerza constitucional, una alianza entre el parlamento y el gobierno.
- b) Como el sistema parlamentario se basa en consensos, el gobierno, para poder

sobrevivir, necesita del apoyo legislativo y, aparte de las alianzas políticas, el parlamentarismo implica un ejercicio de un gobierno que no sólo obtiene legitimidad temporal en las urnas, sino que busca legitimidad durante largos periodos de tiempo.

- c) En el sistema parlamentario, el Poder Ejecutivo se comparte con el Poder Legislativo y el Parlamento se convierte en el centro de gravedad de la actividad política. De modo que, a diferencia del presidencialismo, la política y los destinos del Estado no recaen en una sola persona.
- d) Cuando el Poder Legislativo retira su apoyo al Ejecutivo, éste tiene que dejar el cargo. Esta situación significa que el jefe de gobierno tiene la facultad constitucional de convocar a elecciones legislativas anticipadas para reconstituir el parlamento y la función ejecutiva. En caso de inestabilidad, la mayor parte de la clase política se tiene que retirar a esperar un nuevo mandato parlamentario.
- e) En algunos sistemas parlamentarios el gabinete, al igual que el Primer Ministro o canciller, tienen su origen en el Parlamento, de modo que conocen las prácticas parlamentarias y a sus colegas, además gozan de cierta legitimidad ante la función legislativa, lo que les permite fungir como intermediarios entre el Ejecutivo y el Legislativo.

En suma, los regímenes parlamentarios se basan en una dinámica política que fomen-

ta la colaboración y construcción de consensos, en el marco de políticas coherentes. La unificación de los poderes, Ejecutivo y Legislativo concede gran importancia al trabajo conjunto, pues éste aumenta las posibilidades de éxito y evita la convocatoria de nuevas elecciones.

*Semipresidencialismo:* es un sistema de gobierno mixto que combina elementos de presidencialismo y parlamentarismo, el cual se caracteriza por basar su funcionamiento en el poder compartido, “el presidente debe compartir el poder con un primer ministro; a su vez, el primer ministro debe conseguir un apoyo parlamentario continuo” (Sartori, 1994: 136). En este sentido, el presidencialismo sería un régimen con dos figuras de poder, es decir, una estructura de autoridad dual entre el Presidente de la República y el Primer Ministro. “De este modo, cualquier Constitución semipresidencialista deberá establecer, de alguna manera, una diarquía entre un presidente, que es jefe de Estado y un Primer Ministro, que encabeza el gobierno” (Sartori, 1994: 137).

Este régimen de gobierno con dos cabezas es característico de la Quinta República Francesa, en el que el Presidente es elegido popularmente y el Primer Ministro es emanado del Parlamento, cabe decir que la fortaleza o debilidad de estas dos figuras tiene mucho que ver con los resultados electorales, por ejemplo, cuando el partido del presidente logra una mayoría unificada en el parlamento, es muy probable que el primer ministro surgido del parlamento sea de su mismo partido y, por tanto, el presidente



contará con una gran fuerza política, colocándose por encima del parlamento; en cambio, cuando el Parlamento es resultado de mayorías divididas, es muy probable que el Primer Ministro sea de un partido diferente al del presidente y el poder de éste, se verá disminuido a favor del Primer Ministro. Al respecto, Sartori lo explica de la siguiente forma:

... el semipresidencialismo francés ha evolucionado hasta convertirse en un verdadero *sistema mixto*, basado en una estructura *flexible* de autoridad dual, es decir, un Ejecutivo bicéfalo, cuya *primera cabeza* cambia (oscila), cuando cambian las combinaciones de la mayoría. Con una mayoría unificada, el presidencialismo prevalece decisivamente sobre el Primer Ministro y la Constitución que se aplica es el *material* (las convenciones constitucionales). A la inversa y, alternativamente, con una mayoría dividida, el que prevalece es el Primer Ministro, apoyado por su propio Parlamento y, también, porque la Constitución formal (lo que establece por escrito) apoya su pretensión de gobernar por derecho propio (Sartori, 1994: 141).

En síntesis, podríamos decir que la diferencia entre este régimen de gobierno y el presidencialismo es que, ante una mayoría dividida en el parlamento, la confrontación se da entre el Ejecutivo y el Primer Ministro, en cambio, en el presidencialismo el conflicto se da de manera directa entre el ejecutivo y el propio Parlamento, donde existe una variación de poder entre el ejecutivo y el parlamento, de acuerdo a las preferencias electorales. Por tanto, lo que dota de estabilidad política a este sistema de go-

bierno es el poder mayoritario que se encuentra en manos del Presidente o del Primer Ministro.

#### ANTECEDENTE DEL PRESIDENCIALISMO MEXICANO

De acuerdo con Hurtado (2001), Mendoza (1998) y Weldon (2002), es cierto que desde 1824 se estableció en nuestra Constitución el sistema presidencial, éste, por muy diferentes razones, devino en la práctica en un presidencialismo hegemónico, centralizador y a veces desorbitado y autoritario.

Durante los primeros años de la vida independiente de México, amenazas y amagos de dentro y fuera, endurecieron a menudo el ejercicio del poder presidencial. Por eso fue inevitable que el presidente centralizara y acumulara atribuciones, como una forma de fortalecer la investidura presidencial, en algún tiempo, única institución republicana en funciones.

De tal forma que no es extraño que, de 1833 a 1910, la historia política del país estuviera dominada por tres figuras relevantes: Antonio López de Santa Anna, Benito Juárez y Porfirio Díaz, quienes de una u otra forma, fueron resultado de que, en el siglo XIX, las amplias atribuciones del Congreso y la autonomía e independencia de gobernadores fuertes –sostenidos por abigarrados intereses locales– trajeran, como consecuencia, el surgimiento de figuras de caudillos y el surgimiento de dictaduras. En este orden de ideas Jeffrey Weldon manifiesta que:



Buena parte de la literatura, sobre la política mexicana (tanto de autores mexicanos como estadounidenses), culpa al supuesto carácter autoritario de la cultura política de México por la estructura política centralizada y autoritaria. Esta literatura supone que el presidencialismo ha estado vigente por lo menos desde la Constitución de 1917. Ciertamente hay en la historia mexicana una tendencia a la centralización, en particular a la acumulación de poder personal en manos de un caudillo, un líder cuasi-militar. El rol de caudillo nacional es, invariablemente, asumido por el presidente. Es muy difundida la interpretación de la formación del partido oficial como una consecuencia del presidencialismo. El Partido Revolucionario Institucional ha sido tradicionalmente retratado como el mero ministerio electoral de la presidencia (Weldon, 2002: 176).

La fuerte tradición del surgimiento de las figuras de caudillos, que concentraban el poder durante el siglo XIX, como resultado de los conflictos y de la inestabilidad entre conservadores y liberales, prevaleció en las primeras décadas del siglo XX. El conflicto armado de la Revolución Mexicana de 1910, surge para hacer frente al poder dictatorial de Porfirio Díaz, quien se mantuvo al frente del gobierno mexicano aproximadamente por 30 años; sin embargo, este conflicto, lejos de llevar a un vuelco en las formas de ejercer el poder, sólo sirvió para renovar a las élites que encabezaban el gobierno, con una constitución que incorporaba las reivindicaciones sociales más sentidas por la población. De tal manera que, en la posrevolución en México, se seguía viviendo un ambiente de encono y conflicto entre los llamados caudillos de la revolu-

ción, generándose un clima de inestabilidad política; fue necesario institucionalizar el acceso al poder político, lo cual se consiguió con la conformación del Partido Nacional Revolucionario (PNR) en 1929, cuyo partido tuvo la loable misión de terminar con los caudillos, caciques y partidos locales o regionales que ponían en peligro la estabilidad política y social, para formalizar la vía institucional, la renovación pacífica y temporal del país.

La creación del PNR va a constituir un hecho trascendental para el sistema político mexicano y, en consecuencia, para su régimen de gobierno, dado que este partido se colocó como uno de los soportes más importantes, sino es que el más relevante, del presidencialismo imperante, desde su creación hasta finales de siglo XX, Jeffrey Weldon expresa al respecto:

Hay cuatro condiciones necesarias que dan cuenta del presidencialismo en México: 1) un sistema presidencialista basado en la Constitución; 2) un gobierno unificado, en el cual el partido gobernante controla la presidencia y ambas cámaras del Congreso; 3) la disciplina en el interior del partido gobernante; 4) un presidente que es el líder reconocido del partido gobernante. Si alguna de estas cuatro condiciones dejara de existir, entonces el equilibrio del presidencialismo comenzaría a quebrarse. Si alguna de estas tres últimas condiciones ya no se verificara, entonces el presidente mexicano tendría sólo poderes constitucionales y perdería los poderes metaconstitucionales por los que se ha identificado a los ejecutivos mexicanos (Weldon, 2002: 177-178).

El partido oficial, desde su creación y hasta finales del siglo XX se convirtió en el pilar de la fuerza del presidente en turno.

Ahora bien, es importante no perder de vista que la época de mayor esplendor del presidencialismo posrevolucionario se desarrolla desde el periodo del General Lázaro Cárdenas, —por ser quien como presidente asume el control del partido y expulsa a Plutarco Elías Calles, quien se había constituido como un poder alterno a la presidencia, por haberse erigido como creador del partido y que, durante el periodo del maximato, era quien realmente tenía el control del mismo—, hasta el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, a quien considero el último ejecutivo que ejerció todavía el poder presidencial con una gran preponderancia, pese a que la vida política del país ya se encontraba inmersa en el proceso de transición a la democracia. Esto no quiere decir que durante el sexenio de Ernesto Zedillo Ponce de León, haya desaparecido el poder presidencial, pero sí se empiezan a dar visos de debilidad del poder ejecutivo. Podemos ubicar dicha época de esplendor en el contexto de un sistema político autoritario, en el que Jorge Carpizo, en su ya clásica obra sobre el tema, identificaba las siguientes características como elementos explicativos del presidencialismo mexicano:

Las causas del predominio del presidente mexicano son: a) es el jefe del partido predominante; b) el debilitamiento del poder legislativo; c) la integración, en buena parte, de la suprema corte de justicia; d) su marcada influencia en la economía; e) la institucionalización del ejército, cuyos jefes dependen de él; f) la fuerte influencia

sobre la opinión pública, a través de los controles y facultades que tiene, respecto a los medios masivos de comunicación; g) la concentración de recursos económicos en la federación, específicamente en el ejecutivo; h) las amplias facultades constitucionales y extraconstitucionales; i) la determinación de todos los aspectos internacionales en los cuales interviene el país, sin que, para ello, exista freno en el senado; j) el gobierno directo de la región más importante y con mucho, del país, como lo es el distrito federal y, k) un elemento psicológico: ya que en lo general, se acepta el papel predominante del ejecutivo sin que mayormente se le cuestiona (Carpizo, 2004: 68-69).

Estas aracterísticas dan cuenta de un conjunto de prácticas y relaciones políticas informales, pero vigentes en su momento, que vinieron a darle sustento al presidencialismo mexicano, en el que destacarían prácticas como: la designación de su sucesor, así como, las candidaturas, tanto de gobernadores, senadores, diputados y presidentes de los municipios más importantes del país; la determinación de los líderes parlamentarios y de los dirigentes de su partido. Lo que llevó a que el poder ejecutivo en México concentrara un gran poder.

Este ejercicio exacerbado de concentración del poder, en la figura presidencial, vino a dar al traste con el carácter republicano, federal y democrático de nuestro régimen político, ya que: por un lado, la primera víctima evidente del sistema político centralizado y controlado desde arriba, fue el mecanismo de pesos y contrapesos en un sistema nominalmente democrático y de separación de poderes; aunque, formalmente

autónomo, el Poder Legislativo nunca tuvo ni la menor oportunidad de convertirse en una fuente de equilibrio y balance, frente al Poder Presidencial. Los legisladores veían al Congreso como un premio, un camino hacia la oportunidad para hacer méritos en la búsqueda por una mejor posición política, unos perseguían una gobernatura, otros simplemente esperaban que les promovieran políticamente; todos, sin embargo, veían al Congreso como un paso más en una carrera política, donde lo importante era no disgustar al presidente, quien verdaderamente tomaba las decisiones.

Por otro lado, la centralización del poder en la capital del país con la sede de los poderes de la federación, trajo, en la praxis, un país centralista y no federal, en donde la autonomía de las entidades federativas quedó suprimida y, en consecuencia, los estados de la república quedaron subordinados al ámbito del poder federal.

Finalmente, el sistema político, lejos de conducirse bajo los lineamientos de una democracia, se ejerció de forma autoritaria, en donde se permitía la participación política tanto de partidos políticos como de los ciudadanos, siempre y cuando no pusieran en peligro el poder del partido oficial. En este sentido, Javier Hurtado establece que:

...la excepcionalidad del caso mexicano está en que el Ejecutivo ha logrado anular la acción del conjunto de instituciones políticas, que la Constitución concibió y estableció para compartir y contrabalancear el poder. Al hacerlo, se anuló también la división de poderes, tanto la horizontal (Ejecutivo, Le-

gislativo y Judicial) como la vertical (poder federal/poder local), dando como resultado lo que llamo un gobierno indiviso y unitario (Hurtado, 2001: 69).

Recapitulando, podemos decir que la época dorada del presidencialismo mexicano se desarrolló en un contexto autoritario, en el que la situación de bonanza económica que vivió el país durante el llamado *milagro mexicano*, fue uno de los elementos adicionales que contribuyó a la legitimidad, viabilidad y permanencia de este régimen por varias décadas; no obstante, el sistema político autoritario empieza a experimentar, hacia finales de los setenta, que pasará por los ochenta y noventa, una paulatina transición democrática, como consecuencia de cuatro aspectos importantes:

- a) Pérdida de credibilidad del sistema electoral, expresado en su punto más crítico, en las elecciones presidenciales de 1976, cuando el candidato oficial fue el único contendiente registrado en el proceso electoral, situación que llevó al gobierno a impulsar una reforma electoral en 1977, que allanaba el camino para la creación y registro oficial de nuevos partidos políticos. Esta reforma repercutió en la ampliación del abanico de opciones políticas que se ofrecía a los electores.
- b) Crisis del modelo económico basado en la sustitución de importaciones; trajo como resultado la creciente reducción de apoyo de las bases sociales del Partido Revolucionario Institucional, que se refleja en el paulatino aumento de

votos a favor de los partidos de oposición y, por tanto, en una mayor competitividad electoral.

- c) Crisis del corporativismo que, en gran medida, es resultado de la crisis económica debido a que, ante la incapacidad financiera del gobierno de seguir manteniendo relaciones de clientela política con las grandes corporaciones obreras, campesinas, populares y empresariales, se va minando el apoyo político incondicional de las bases sociales del partido oficial.
- d) El surgimiento de una sociedad civil más participativa y exigente, ante el poder público, que se expresa en una mayor pluralización de demandas y expectativas a las que el gobierno no ha podido ajustarse en el marco de las antedichas crisis. En donde, diferentes sectores sociales enfrentan las acciones estatales contra su nivel de vida y su deseo democrático, que han hecho más nutrido el caudal de votos de los partidos de oposición.

Podemos decir que la crisis de legitimidad del gobierno, la recesión económica, el costo social de las medidas estabilizadoras que conllevan a una crisis del corporativismo mexicano, contribuyó a una lenta y paulatina transición democrática del sistema político mexicano y del sistema electoral en particular. Sin embargo, no hay que perder de vista que dicho proceso de transición asumió un carácter muy *sui generis*, probablemente a consecuencia de que la transformación del sistema político se lleva a cabo desde la lógica de la clase política en el poder, por lo que el régimen presidencial

empieza a dar muestras de debilidad hasta el sexenio de Ernesto Zedillo Ponce de León.

### **CRISIS DEL PRESIDENCIALISMO MEXICANO**

El debilitamiento del poder presidencial lo ubicamos, de forma más evidente, hasta el sexenio zedillista, dado que, aun cuando el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, inicia con una importante crisis de legitimidad, resultado de un proceso electoral muy cuestionado, en el que se empieza a presentar la alternancia partidista en algunos estados de la República y se apoya en una alianza y concertación con el Partido Acción Nacional (PAN) para llevar a cabo su proyecto de gobierno; termina su periodo de gobierno revestido de una gran legitimidad, de prácticamente todos los sectores sociales del país, deslumbrados por los logros de estabilidad macroeconómica y de la esperanza de que México ingresaría al club de los países más desarrollados que integran la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE); además, durante el salinismo se ejerció el poder presidencial como en pocos, muestra de ello fue la remoción de prácticamente la mitad de los gobernadores de los estados del país, por mencionar sólo un ejemplo. De tal manera que la debilidad del poder presidencial se va a presentar hasta el sexenio de Ernesto Zedillo, quien en afán de guardar una sana distancia, como él mismo lo llamó, en relación con el partido oficial, comenzando a perder cierto liderazgo sobre el PRI. Dicha debilidad va a adquirir notoriedad cuando algunos gobernadores desafían su

poder y desobedecen su voluntad, como el caso de Roberto Madrazo Pintado, quien se negó a presentar su renuncia a la gubernatura de Tabasco, después del conflicto postelectoral del que salió electo. En este orden de ideas, Javier Hurtado identifica la debilidad presidencial en el hecho de que:

La errática y ambivalente postura de Ernesto Zedillo con su partido y el crecimiento de los niveles de competitividad en las contiendas electorales, así como, la reducción de la capacidad de maniobra del presidente de la República para ser dispensador único y absoluto de cargos, prebendas o concesiones del Estado, ha traído como consecuencia que, a partir de 1994, el PRI experimenta un continuo e importante proceso de desertión de miembros de sus filas... (2001: 198).

Considerando que la fortaleza del presidente estuvo sustentada en su función de primer priísta, cuando el zedillismo asume una relación distinta con el partido oficial, comienza a atentar contra el poder de la figura presidencial, que de alguna manera se refleja cuando pierden la elección presidencial en el 2000.

Esta crisis del poder de la figura presidencial se va acentuar durante el sexenio de Vicente Fox Quesada, ya que lejos de mantener el poder en su partido, parece existir un distanciamiento entre ambos, pues Fox no es reconocido como líder del PAN, sus líderes parlamentarios, que controlan los incentivos selectivos que permiten crear una elevada disciplina, son seleccionados por el Comité Ejecutivo Nacional (CEN), en donde, el presidente, a diferencia de los anteriores, tiene sobre el CEN una influencia relativamente escasa.

Hoy, la mayoría de los factores políticos que propiciaron el autoritarismo presidencial han sido superados, aunque el régimen constitucional que le servía de base sigue presente: un sistema que deposita todo el poder en la jefatura del Estado a través del presidente, sin los contrapesos institucionales, presentes en todas las democracias que cuentan con sistemas de este tipo; lo obliguen a conducirse con apego a los principios democráticos de diálogo, tolerancia y negociación.

El presidencialismo tradicional, vigente en México, no favorece la cooperación, pues es el Poder Ejecutivo quien determina unilateralmente su gabinete y la política que aplica y carece, por lo tanto, de suficiente motivación institucional para negociar y acordar el rumbo del gobierno con el Congreso, lo cual, en el marco de un electorado plural que no concede ni concederá la mayoría absoluta a ningún partido, al menos en el futuro previsible, como lo menciona Jorge Carpizo:

El fortalecimiento del poder legislativo federal ha constituido un proceso lento que se acelera a partir de las elecciones federales de 1988, cuando la Cámara de Diputados quedó integrada casi por mitades; una con miembros del partido en el poder en aquel entonces y, la otra, con el conjunto de los partidos de oposición, así como el ingreso de cuatro legisladores de la oposición al senado de la República, hasta entonces unipartidista. En las elecciones federales de 1991 y 1994, el PRI logró recuperarse y contar con una cómoda mayoría en ambas Cámaras Legislativas federales. En 1997, el PRI perdió la mayoría en la Cámara de Di-

putados, pero la conservó en la de Senadores. Las elecciones de 2000 han dado por resultado que ninguno de los grandes partidos obtuviera la mayoría absoluta en ninguna de las dos Cámaras Legislativas, aunque el PRI constituye la mayoría relativa en ambas. La actual correlación de fuerzas políticas en el Congreso federal hace necesario que si el presidente Fox desea que aquél apruebe sus propuestas, tenga que negociar; no existe duda alguna de que necesita hábiles negociadores políticos (Carpizo, 2004: 246-247).

De tal manera que, hoy, está más presente la posibilidad de un enfrentamiento intermitente entre poderes y en una incapacidad para concretar reformas y acuerdos importantes en todos los campos. Hoy podemos darnos cuenta que ningún partido político tendrá en el corto plazo una mayoría absoluta en las Cámaras del Congreso de la Unión, lo que significa que, dado que el gobierno foxista ya dio suficientes muestras de incapacidad al respecto, el siguiente gobierno, debe concertar, acortar y trabajar conjuntamente con la legislatura, sin perder de vista que la gobernabilidad, la estabilidad política y estabilidad económica, van a depender, en buena medida, de la capacidad que se tenga para formar alianzas, coaliciones y construir acuerdos, a efecto de conformar un gobierno de responsabilidad compartida entre todas las fuerzas políticas.

Este fenómeno, que a nivel federal es relevante, recientemente se observa de forma repetida en las entidades federativas, en la que, la experiencia de los llamados gobiernos divididos, parece tomar cada vez más carta de residencia, todo parece indicar que

tanto la alternancia como el pluralismo derivado de la creciente competitividad electoral, son hechos que llegaron para quedarse y no meramente coyunturales. Esto puede suponer tensión más o menos fuerte entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, como en el sexenio foxista, pero a largo plazo se enredan en un amargo callejón sin salida; como dice Juan J. Linz y Arturo Valenzuela (1997), en el “juego de suma cero” del presidencialismo.

Una de las inconveniencias del presidencialismo mexicano es que las instituciones y normas constitucionales, que permiten un control político real y cotidiano del Poder Ejecutivo, simplemente no existe: las comisiones de trabajo del Congreso de la Unión ni siquiera tienen facultades constitucionales, como sus homólogas en muchos países, para investigar con detalle y oportunidad el funcionamiento cotidiano del Poder Ejecutivo, ni cuentan con instrumentos de control que son normales en los sistemas presidenciales democráticos.

Algunos analistas como March y Olsen (1997) coinciden, ante la parálisis y el peligro de ingobernabilidad, en conceder una mayor concentración de facultades al presidente, así como reformar el sistema electoral con el fin de conseguir una mayor sobre representación en el Congreso, creando mayorías artificiales por encima del porcentaje de votos obtenidos por los partidos. Por si ello no bastara, algunos impulsan la propuesta de dotar al presidente de facultades legislativas autónomas, especialmente en el campo económico y presupuestal, tal es, en esencia, la receta recomendada por el Fon-



do Monetario Internacional (FMI) en el campo de las instituciones políticas, con el auxilio de la doctrina politológica conocida como neoestructuralismo, cuyo fin es el de obtener rápidamente reformas económicas y fiscales de su propia agenda, en México, denominadas reformas estructurales.

Podemos estar seguros de que una mayor concentración de poder en la institución presidencial, sin contrapesos efectivos en el Poder Legislativo, significaría una regresión autoritaria, por completo indeseable, además de exponer al país en graves crisis de gobernabilidad, por las que ya han pasado muchos países latinoamericanos que intentaron esta misma ruta (Argentina, Perú, Venezuela y Bolivia). Reflexiones sobre las posibles consecuencias de tal aventura en el marco de una sociedad como la mexicana, marcada por añejos y explicables resentimientos derivados de la desigualdad y la injusticia, así como por una historia proclive a la violencia política generalizada.

No obstante, nuestra Carta Magna fue modelo inspirador de muchos otros ordenamientos constitucionales, la constitución de 1917 tiene el innegable e histórico mérito de haber elevado los derechos sociales a la categoría de principios fundadores del Estado, así como de haber recuperado el valor de la equidad, presente ya en el origen mismo de nuestras leyes fundamentales, como los Sentimientos de la Nación. Estas características la convirtieron en vanguardia del derecho constitucional de su tiempo e inspiración clara de las constituciones posteriores a la Segunda Guerra Mundial y de los acontecimientos relevan-

tes que en Europa y Estados Unidos de Norteamérica, en su momento, se estaban pugnando. Sin embargo, no es suficiente, hoy nuestra Constitución Política debe ser reformada en la mayoría de sus preceptos legales, porque hay innumerables imprecisiones, ambigüedades, e incongruencias, que el mismo sistema político ha permitido a su conveniencia.

Es menester ahondar, desarrollar y actualizar en nuestro sistema jurídico una vertiente social de la nueva constitucionalidad a la que aspiramos y, a la vez sustituir las reglas de viejo presidencialismo, ya peligrosamente inoperantes, por un nuevo diseño institucional que propicie el acuerdo entre la pluralidad de fuerzas políticas, que incentive la construcción de mayorías y que las minorías actúen con responsabilidad, combinando eficacia con legitimidad.

Los hechos presentados nos conducen a creer que el presidencialismo no ha funcionado adecuadamente, a excepción del estadounidense. El país desde mi punto de vista ha avanzado paulatinamente en la democratización de sus instituciones, pero no en la ambigüedad de sus leyes, la desconfianza de la ciudadanía en las instituciones políticas nos han llevado a participar más en los asuntos, que antes sólo estaban en manos del gobierno, los procesos electorales, partidos políticos, la existencia o creación de comités de participación ciudadana. Sin embargo, a pesar de todos estos cambios, el desprestigio y la corrupción de nuestras instituciones, en la que se ve hundida y paralizada la vida política de nuestro país, tiene sus repercusiones, un ejemplo fue el



abstencionismo en la elección federal del 2003, en la cual, la Cámara de Diputados que, por su integración proporcional, tendría que ser el órgano más representativo del Estado mexicano, fue electa por una minoría del 41% de los ciudadanos con derecho a votar. ¿Esto que nos indica? Que hubo una gran pérdida de legitimidad de las instituciones representativas, que de ser una característica casi exclusiva del PRI, ha pasado de alguna manera a contaminar a los demás partidos políticos, por la falta de credibilidad institucional.

Hoy en día pasamos por una crisis de credibilidad en el Instituto Federal Electoral, después de vivir, en 2006, una contienda presidencial tan cerrada, y en donde salieran a relucir deficiencias de la institución encargada de organizar dicho proceso electoral, dejando, en el ánimo de la ciudadanía, una imagen de que las cosas no se llevaron a cabo con total eficiencia y transparencia, sufriendo un grave retroceso de legitimidad ante la opinión pública.

La deslegitimación de la política en México encuentra también su origen en una constante de los últimos años: el creciente enfrentamiento entre poderes de la Unión, particularmente entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, lo que acentúa la percepción ciudadana de que es gobernada por una clase política ineficiente y parasitaria, además de corrupta. Esta confrontación no ha llegado aún a los extremos de una crisis constitucional que implicaría, por ejemplo, ingobernabilidad, o la falta de aprobación de las leyes de ingresos o del presupuesto de la federación, pero si ha sido suficiente

para estancar las reformas estructurales necesarias para el crecimiento y desarrollo económico proyectadas en el programa del gobierno foxista. La falta de consensos y acuerdos entre el Poder Legislativo y Ejecutivo, caracterizó la acción gubernamental de Vicente Fox, incapaz de negociar con los partidos políticos por encima de sus intereses partidistas o de grupos que han frenado el crecimiento económico, por lo que no se podrán generar las oportunidades de ingresos y de bienestar a la velocidad requeridas para superar los problemas de pobreza, desigualdad, desempleo, inseguridad y corrupción, que han permanecido sin cambio, lo cual hace cada vez más grande la brecha existente con los países desarrollados.

Por otra parte, la presidencia de la República, institución fundamental del sistema político, ha entrado en la fase terminal de una crisis que viene incubándose desde hace décadas, como lo demuestran unos cuantos ejemplos de la grave serie de errores y atropellos cometidos desde el poder presidencial; la dependencia económica respecto del petróleo durante el sexenio de José López Portillo, el sometimiento ante los organismos financieros internacionales, como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, así como el fraude electoral de 1988, los asesinatos políticos como norma, las privatizaciones corruptas, la pésima negociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, como consecuencia nos ofreció una competencia desleal y favorable para los inversionistas transnacionales, así como una paridad artificial de nuestra moneda que condujo a la peor cri-

sis de nuestra historia, el rescate y encubrimiento del mayor fraude bancario y, finalmente, el gobierno del cambio que ha fracasado en sus intentos por instrumentar las reformas estructurales, lo que ha generado una parálisis legislativa, por un lado: el Congreso elude su responsabilidad constitucional y con su electorado, en sacar dichas reformas, justifica su trabajo legislativo con campañas publicitarias en radio, televisión y medios impresos, que están trabajando y tomando decisiones de los diversos grupos de la población, como si se tratase de vendernos un producto de consumo.

El presidente Vicente Fox no conforme con llevar a cabo una administración gris llena de errores y de descoordinación con su gabinete, lejos de trabajar en la consolidación de las instituciones democráticas, trata de emular a sus antecesores y tratar de hacer valer atribuciones no contempladas en la constitución, se convierte en el primer y principal trasgresor del estado de derecho, al enarbolar la campaña presidencial del candidato de su partido, atentando directamente contra la equidad, como uno de los principios esenciales de la democracia, generando con ello un ambiente de crispación política y social por parte de aquellos que se sienten directamente afectados por este tipo de abuso del poder presidencial, en contubernio con actores políticos con un pasado político bastante cuestionable, que viene a poner en cuestionamiento la actuación de las instituciones encargadas de los procesos electorales, incluido el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, quien llevó a cabo una calificación de la elección presidencial del 2006, con un

gran favoritismo hacia el partido en el poder, como resultado de poner de manifiesto su reconocimiento de la presencia de diferentes irregularidades en el proceso electoral, pero que no tenían los elementos para cuantificar en qué medida influyeron en el resultado final de la elección; es decir, que si hubo anomalías pero nada más tantito, situación que adquiere gran relevancia si tomamos en cuenta lo cerrado de la contienda.

En suma, ni el Poder Legislativo ni el Ejecutivo han logrado consensos y acuerdos en el proceso de la negociación política que es la base de las democracias modernas, la gobernabilidad exige nuevos entendimientos para alcanzar acuerdos, tomar decisiones siempre en beneficio de la sociedad y fin teleológico del Estado; este es el punto clave que faltó para que las mencionadas reformas se concretizaran en la Cámara de Diputados. Por otra parte, estas pésimas decisiones deben atribuirse, en buena medida, a los defectos de quienes las tomaron, pero la causa fundamental se encuentra en el sistema mismo de la toma de decisiones que, en el pasado, depositó demasiado poder en muy pocas manos y hoy pone de manifiesto su incapacidad estructural e institucional, para canalizar y armonizar los múltiples intereses de una nación compleja y plural como la nuestra.

Además no debemos perder de vista que uno de los elementos que hace posible el éxito del presidencialismo en Estados Unidos es su indisciplina partidista, lo cual coloca al Ejecutivo en posibilidad de negociar con algunos legisladores en particular, a efecto

de contar con su apoyo para aprobar sus iniciativas, a cambio de ciertas concesiones o beneficios para los distritos electorales que representan, que repercuten en la legitimidad de los legisladores y los sitúan en posibilidades de reelegirse para un nuevo periodo en el Congreso.

Sin embargo, en México los legisladores, en términos generales, asumen una disciplina partidista, en el sentido de que votan las iniciativas de ley de acuerdo a los intereses de sus partidos y no del de sus representados, porque además como no existe la reelección parlamentaria inmediata, no están expuestos al castigo de sus electores, lo cual anula la posibilidad de que el Ejecutivo pueda negociar (o comprar) el apoyo de algunos legisladores a favor de sus iniciativas, a cambio de beneficios para sus representados. Situación que se viene a agravar, cuando lejos de que se llegue a la negociación y cooperación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, se adopta una relación de poder de suma-cero, por parte de los partidos políticos; en tal sentido, Javier Hurtado manifiesta que:

(...) la inexistencia de lo que en Estados Unidos se llama *pork barrel*, que consiste en un fondo o partida especial a cargo del Ejecutivo para establecer negociaciones con los congresistas con miras a obtener el voto favorable a sus iniciativas de ley a cambio de obras o inversiones en sus distritos. La carencia de estos dispositivos en el diseño constitucional alienta una lógica de suma cero (*lo que gana uno, lo pierde el adversario*) en las relaciones entre esos dos poderes y tiende a fortalecer, en las oposiciones legislativas y sus partidos, el desarrollo

de una política centrada en el fracaso del Ejecutivo y de sus planes y programas, puesto que sólo de esa manera incrementan sus posibilidades de triunfo en la siguiente justa electoral (2001: 185).

La partidocracia que se vive en nuestro sistema político mexicano, particularmente en el Congreso de la Unión, hace que el Poder Legislativo haya pasado de un sometimiento ante el ejecutivo, a un sometimiento ante los intereses partidistas, que lejos de trabajar en ambiente de cooperación en busca de acuerdo para el bien común, se imponen los intereses políticos de los partidos políticos, por lo que las negociaciones entre el gobierno y los partidos se gestan, inclusive, fuera del Congreso y con los personajes fuertes de sus institutos políticos. Ahora bien, dicha partidocracia y falta de acuerdos en el Congreso de la Unión, tiene un alto grado de responsabilidad en la pérdida del poder presidencial y en la crisis de legitimidad de instituciones ciudadanas como el Instituto Federal Electoral, ya que la integración de su consejo general es resultado de los intereses partidistas, en donde el Partido de la Revolución Democrática y principal opositor al partido en el poder, quedó fuera de las negociaciones para dicha integración, cuestionando fuertemente su principio de imparcialidad.

Por todo lo anterior, no debe extrañarnos que la inofensiva inoperancia de nuestro sistema presidencial, lejos de corregirse, se haya agravado en el último sexenio.

Con independencia de las evidentes limitaciones, de toda índole, del actual titular del

Poder Ejecutivo Federal, generalmente reflejadas en sus colaboradores cercanos, el sistema presidencial mexicano fue diseñado para funcionar como instrumento no de la democracia, sino del autoritarismo, en el contexto de un país que, como muchos, hasta entonces había efectuado sus virajes históricos por medio de la violencia y no del consenso social. De hecho, el politólogo italiano Giovanni Sartori define el sistema creado por el Estado posrevolucionario como un “presidencialismo autoritario sostenido por un sistema de partido hegemónico” (1994: 169). Es obvio que sin ese sostén autoritario, el sistema presidencial no puede funcionar con eficiencia.

En este orden de ideas Jorge Carpizo sistematiza las causas del debilitamiento presidencial mexicano de la siguiente manera:

Encontramos, pues, que los principales factores que han contribuido al cambio vertiginoso del presidencialismo mexicano son: por una parte los ya mencionados: a) las transformaciones profundas que ha tenido la sociedad mexicana; b) las crisis económicas de los últimos años; c) un factor psicológico: la ruptura del tabú de que no se debía criticar al presidente de la república. Además de los siguientes, que vamos a comentar; d) el fortalecimiento de los poderes Legislativo y Judicial, federales; e) la influencia más intensa de los grupos de presión; f) el paso de un sistema de partido predominante a uno pluripartidista; g) las frecuentes e intensas manifestaciones de malestar popular; h) las reformas políticas promovidas desde la cúpula política, especialmente en los últimos ocho años; i) una serie de factores internacionales (2004: 235).

Las reflexiones anteriormente expuestas, nos llevan a pensar que el problema de gobernabilidad en México se puede deber a factores que trascienden la debilidad de ciertos partidos, líderes o instituciones. Puede ser que el presidencialismo, por su propia naturaleza, ocasiona que los enfrentamientos sean agudos, que la colaboración sea más difícil de alcanzar entre partidos. Estos razonamientos nos llevan a reflexionar sobre la pertinencia de cambiar a régimen parlamentario. Sin que dicho cambio se tenga que tornar por necesidad traumático, brusco, o contra las prácticas existentes, en el sentido de que los cambios no se imponen, se promueven con los incentivos adecuados, si no sufriríamos un inminente peligro de regresión al autoritarismo, temor que en el fondo es el que nos lleva a tratar de buscar las posibles soluciones del estancamiento político en nuestro país, antes de que sea demasiado tarde y la inestabilidad y anarquía degeneren en una vuelta al sistema político autoritario.

## CONCLUSIONES

No se trata solamente de un problema de personas, ni de partidos, sino, también, de instituciones que habría que replantear, ni siquiera la persona mejor preparada, con el mejor proyecto y las mejores cualidades éticas y políticas, sería capaz de hacer mucho más que administrar, paliar, contener y, quizá, diferir los problemas de pobreza, desigualdad, desempleo, criminalidad, corrupción, etc., si no se cuenta con un marco institucional diseñado para permitir la negociación y acuerdos políticos; es decir, es

un problema que se debe superar no unilateralmente, sino con el apoyo y consenso de todas las fuerzas políticas. De lo contrario, en el peor de los casos, el actual sexenio puede ser el escenario de la ingobernabilidad frente a una pluralidad política que ya no cabe en los estrechos confines del sistema presidencial mexicano, tal como hoy existe.

Debemos tener claro que el tratar de seguir sosteniendo un régimen de gobierno presidencial, dados los cambios que ha vivido el país y las actuales circunstancias políticas por las que atraviesa, corre el grave peligro de un retroceso hacia el autoritarismo, el cual a fin de cuentas, de alguna manera sigue estando muy presente en México, ya que el sistema representativo en nuestro país tendría que retomar su espíritu original, en donde realmente se enarbolan los intereses de los ciudadanos, por encima de los intereses partidistas, lo que podría facilitar la negociación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, además de otorgarle mayores facultades constitucionales al presidente, a fin de poder evitar el bloqueo legislativo para su proyecto de gobierno, sin embargo, tales facultades pueden representar una gran tentación de concentración del poder, atentando contra la división de poderes.

Para superar la crisis de representación parlamentaria que se vive en nuestro país, serían necesarias una serie de reformas electorales, entre ellas, la reelección inmediata de los legisladores, para que ésta se convierta en un incentivo para el buen ejercicio legislativo en atención a las demandas ciudadanas.

Otra opción, es pensar en transitar hacia un régimen de gobierno parlamentario, en el que la convivencia o cohabitación de la pluralidad, de las diferentes fuerzas político-partidistas, pueda ser funcional, dadas las condiciones de disciplina partidista, necesarias para que este tipo de régimen no degeneren en un asambleísmo en el que el fraccionalismo partidista represente un obstáculo para el desarrollo gubernamental.

De cualquier manera, tanto en el presidencialismo como en el parlamentarismo, en un contexto democrático, es imperativo que establezca una base de negociación y cooperación política, con el objetivo de lograr gobernabilidad sustentada en consensos y acuerdos exitosos; en este sentido, una diferencia nodal entre estos dos regímenes es justamente que, en el parlamentarismo, la negociación entre las fuerzas políticas está implícita en el ordenamiento constitucional inherente a su práctica gubernamental, en cambio, en el presidencialismo la capacidad de negociación recae en la habilidad del Ejecutivo y del Legislativo para llegar a dichos consensos y acuerdos. Otra característica que se debe atender en los dos regímenes de gobierno, en un contexto democrático, es el relativo a la gobernabilidad, ya que sin ésta no habría un ejercicio positivo del gobierno, generándose inestabilidad y, en última consecuencia, anarquía, ante la cual, la instauración de un régimen autoritario o totalitario se impondría como solución.

La otra opción de asumir un régimen semipresidencial (mixto) también puede ser una opción viable, aunque existe mayor incertidumbre con respecto a éste, dada su

escasa aplicación (fundamentalmente en Francia y en la actual Rusia), que lo hace muy peculiar; sustentado en la distribución de las fuerzas electorales en el Parlamento, lo que permite la oscilación del poder entre el Ejecutivo y el Parlamento, de acuerdo a la existencia de una mayoría unificada o a una mayoría dividida, respectivamente.

Lo que es un hecho es que, independientemente del carácter que asuma el régimen de gobierno en México, ante una pluralidad política que vive el país, es necesario pensar en la formación de coaliciones de gobierno o legislativas, que coadyuve a superar el fraccionalismo político y la no colaboración de los poderes, aunque dichas alianzas sean clientelares y/o coyunturales y, al respecto, tenemos como ejemplo la concertación entre el PRI y el PAN durante el salinismo, por demás exitosa, tanto para el gobierno como para Acción Nacional, se reflejó en beneficios para ambas partes; aunque esto no quiere decir que este tipo de concertaciones son lo más deseable, sino más bien establecer el marco normativo que haga posible este tipo de alianzas pero en un contexto transparente y democrático.

Por su parte, los partidos políticos en el Congreso, luego de décadas de dependencia legislativa, de atender las preferencias del presidente en turno, los legisladores no logran encontrar su camino, puesto que no han identificado su lugar en la nueva correlación de fuerzas políticas, en buena medida, porque no tienen los incentivos apropiados para ajustarse. La no reelección era el mecanismo perfecto para el funciona-

miento del sistema bajo el férreo control presidencial, en el que el presidente proponía y disponía sin límites, quedando los legisladores sujetos al mandato presidencial, pues de éste dependía su futuro político. En ausencia de la reelección legislativa, la representación política de los ciudadanos seguirá estando en crisis, toda vez que los legisladores no tengan ningún incentivo para atender las preocupaciones de sus votantes, pero tampoco para colaborar con el Poder Ejecutivo.

Resulta incuestionable que al gobierno foxista le faltó la sensibilidad política para lograr los acuerdos necesarios que le permitieran sacar adelante su proyecto de gobierno, quizá como consecuencia de su falta de vocación política, por lo que queda claro que no es suficiente tener una visión empresarial, los recursos y el respaldo del poder económico, para llevar a cabo un buen gobierno. Sin embargo, las previsiones del actual sexenio de Felipe Calderón Hinojosa, no pueden ser peores de lo que vivimos con el foxismo, cuando menos en el aspecto político, dado que, aun cuando Felipe Calderón procede del mismo Partido Acción Nacional y no ha tenido experiencia como ejecutivo, éste es considerado como un militante más tradicional y doctrinario y no como un pragmático radical como Vicente Fox; hecho que le da mayor experiencia de trabajo político y de negociación, tanto parlamentaria como dentro de su partido; dicho de otra manera, con mayor vocación y sensibilidad política. No obstante, ello no implica que estas cualidades se reflejen en el avance y consolidación de nuestra democracia, dado que ante el objetivo de superar la ineficacia e inoperatividad del gobierno, pue-



de radicalizar el ejercicio de su poder e imponer el orden y la estabilidad, de ser preciso, inclusive a expensas de las libertades democráticas.

Aun cuando el país ha avanzado en una estructura política menos desequilibrada que en el pasado, atravesamos por una gran crisis de liderazgo político, capaz de negociar y generar acuerdos, así como de tomar decisiones consensuadas y legitimadas y no impuestas, basadas en las facultades constitucionales, tanto de parte del Poder Ejecutivo como del Legislativo, en donde la ciudadanía sigue esperando con desencanto que la clase política se ponga de acuerdo en un proyecto de gobierno, que repercuta en el mejoramiento de sus condiciones de vida; espera que indudablemente tiene sus límites y que puede desencadenar en un levantamiento social; de ahí la urgente necesidad de avanzar en la madurez del ejercicio político y en la democratización, no solo electoral sino del desarrollo económico.

## BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, Luis F. (1992), “Gestión gubernamental y reforma del Estado”, en *Cambio político y gobernabilidad*, México, Colegio Nacional de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública/Conacyt.
- Alcántara, Manuel e Iván Llamazares (2003), “El análisis de los diputados latinoamericanos en el contexto de los estudios sobre la clase política. Características, objetivos y estrategias de investigación”, en *América Latina Hoy*, núm. 16, España, Instituto de Estudios de Iberoamérica y Portugal.
- Bobbio, Norberto (2001), *El futuro de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Carpizo, Jorge (2004), *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI.
- Carreño, José (1987), “La sucesión presidencial”, en *Revista Nexos*, núm. 115, México.
- Crespo, José A. (1996), *Jaque al rey. Hacia un nuevo presidencialismo en México*, México, José Motriz.
- Córdova Lorenzo, et al., (1994), *Ensayos sobre presidencialismo mexicano*, México, Editorial Aldus.
- Espinoza, Ricardo (Coord.) (1997), *Presidencialismo*, México, CNCPyAP/UAM/IFE.
- Garrido, Luis J. (1987), *El partido de la revolución institucionalizada (1928-1945)*, México, Siglo XXI.
- Hernández, Alicia (Coord.) (1994), *Presidencialismo y sistema político*, México-Estados Unidos, Colmex/FCE.
- Hurtado, Javier (2001), *El sistema presidencial mexicano, evolución y perspectivas*, México, FCE/UG.
- Krauze, Enrique (1997), *La presidencia imperial. Ascenso y caída del sistema político mexicano (1940-1996)*, México, Tusquets.
- Lijphart, Arend (1991), *Democracias contemporáneas*, España, Ariel.
- Linz, Juan J. (1996a), “Los peligros del presidencialismo”, en Larry, Diamond, Marc F.



- Plattner, *El resurgimiento global de la democracia*, México, IIS/UNAM.
- (1996b), “Las virtudes del parlamentarismo”, en Larry, Diamond, Marc F. Plattner, *El resurgimiento global de la democracia*, México, IIS/UNAM.
- (1996c), “Las interrogantes del presidencialismo en América Latina”, en Soledad Loaeza, *Reforma del Estado y democracia en América Latina*, México, Colmex.
- Linz, Juan J. y Arturo Valenzuela (Compiladores) (1997), *Las crisis del presidencialismo*, Madrid, Alianza.
- Lujambio, Alonso (Compilador) (1997), *Poder legislativo: gobiernos divididos en la Federación Mexicana*, México, CNCYPAP/ UAM/IFE.
- March, James G. y Johan Olsen (1997), *El redescubrimiento de las instituciones*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Mendoza, Eliseo (1998), *El presidencialismo mexicano, una tradición ante la reforma del Estado*, México, Fondo de Cultura Económica/Colegio de la Frontera Norte.
- Muñoz, Porfirio (1999), “Refundar la república”, en *Revista Voz y Voto*, núm. 73, México.
- Nino Carlos S., et al., (1992), *El presidencialismo puesto a prueba*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- Nohlen, Dieter y B. Fernández (Editores) (1998), *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina*, Caracas, Nueva Sociedad.
- Pérez, Diego (2001), *Presidencialismo y parlamentarismo: un análisis comparativo*, Ecuador, Iuris Dictio.
- Rendón, Armando (1994), “El régimen autoritario”, en *Revista Iztapalapa*, Revista de Ciencias Sociales y Humanidades, núm. 32, México, UAM/I.
- Sartori, Giovanni (1994), *Ingeniería constitucional comparada*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Schmitter, Philippe C. y Kart Terry (1996), “Qué es... y qué no es la democracia”, en Diamond, Larry y Marc F. Plater, *El resurgimiento global de la democracia*, México, IIS/UNAM.
- Villa, Manuel (1987), *La institución presidencial; el poder de las instituciones y los espacios de la democracia*, México, Porrúa/ UNAM.
- Weldon, Jeffrey (2002), “Las fuentes políticas del presidencialismo en México”, en Mainwaring, Scout y Matthew S. Shugart, *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Buenos Aires, Paidós.