

Revista Latinoamericana de Política Comparada

ISSN: 1390 - 4248 • Julio 2011 • Volumen N°. 5



Índice

Editorial 5-7

PARTE I
PERSPECTIVAS TEORICAS

El sistema presidencial mexicano en perspectiva comparada 11-28
Laurence Whitehead

PARTE 2
CALIDAD DE LA DEMOCRACIA

Measuring Success in Democratic Governance 31-66
Scott Mainwaring
Timothy R. Scully
Jorge Vargas-Cullell

La calidad de la democracia y el estudio comparado de la democratización 67-94
Jorge Vargas-Cullell

Calidad de la democracia: fortalezas y debilidades en América Latina 95-123
Daniel Levine
José Enrique Molina

Accountability, diseño institucional y calidad de la democracia 125-154
Marcus André Melo

PARTE 3

RESENAS BIBLIOGRAFICAS

Reseña: Legislativo brasileiro en perspectiva comparada 157-159
Mariana Batista da Silva

Reseña: El semipresidencialismo en los países de lengua portuguesa 160-161
Ivan Chaves Jucá



PARTE 1

PERSPECTIVAS TEORICAS

El sistema presidencial mexicano en perspectiva comparada

Laurence Whitehead*

Resumen

El presente artículo analiza el sistema presidencialista mexicano desde una perspectiva comparada. En primer lugar se habla sobre las variedades del presidencialismo en las repúblicas constitucionales latinoamericanas que buscan construir regímenes democráticos de alta calidad, con especial atención en la cuestión de la “calidad” de la democracia, y en los aspectos informales y no institucionalizados de los sistemas presidenciales de la región. La segunda parte ofrece un análisis del sistema político mexicano. Finalmente, en la conclusión se consideran algunas reformas que podrían fortalecer la legitimidad presidencial y aumentar la “calidad” de la democracia mexicana.

Palabras claves: *state-crafting*, presidencialismo, democratización, calendario electoral, México.

Abstract

This essay analyses the Mexican presidentialist system from a comparative perspective. In the first part we discuss the variety of presidentialism within the Latin American constitutional republics, which pursue the edification of high-quality democratic regimes, with a special attention on the quality of democracy, and on the informal and non-institutionalized aspects of the presidential systems of the region. The second part of the essay offers an analysis of the Mexican political system. Finally, the conclusion considers some reforms that may fortify the presidential legitimacy and increase the quality of Mexican democracy.

Keywords: *state-crafting*, presidentialism, democratization, electoral calendar, México.

* Este texto fue elaborado en base a la conferencia presentada en el Seminario Internacional sobre Ciencia Política, organizado por Idea Internacional en la ciudad de México, del 6 al 7 de febrero de 2008. Laurence Whitehead es profesor en Nuffield College en la Universidad de Oxford. Sus libros más recientes son *Latin America: A New Interpretation* (Palgrave, segunda edición 2009); *Democratization: Theory and Experience* (Oxford University Press, 2002); *Emerging Market Democracies: East Asia/Latin America* (Johns Hopkins University Press, 2002), entre otras publicaciones. Además, pertenece a la red de estudios sobre Gobernabilidad para el Desarrollo, Red Euro-latinoamericana y dirige el área de estudios mexicanos en el Centro de Estudios Mexicanos de la Universidad de Oxford.



Introducción

Existen varios estudios en la Ciencia Política que contrastan el “presidencialismo” con el “parlamentarismo”. Pero esta dicotomía resulta poco útil para aquellos que están interesados en el tema del diseño institucional. Después de todo, muchas veces los sistemas parlamentarios más exitosos son monarquías (Gran Bretaña, Dinamarca, Suecia y España). Si el jefe de Estado es determinado por sucesión dinástica entonces no puede haber un presidente elegido directamente para un período fijo y el diseño del sistema democrático tendrá que ajustarse a esta restricción.

De igual manera, en el hemisferio occidental hay varias repúblicas constitucionales con presidentes elegidos que cumplen las funciones de jefe del Ejecutivo, jefe de Estado e inclusive de comandante en jefe de las fuerzas armadas. Después de enraizarse en la conciencia colectiva es muy difícil pensar en la abolición de este sistema. Incluso los pocos intentos para disminuir el dominio del presidencialismo no han prosperado (por ejemplo, el Ejecutivo colegial en Uruguay o el referéndum para pasar del presidencialismo a un sistema monárquico o parlamentario en Brasil). Por esta razón, en vez de debatir el presidencialismo, es más útil analizar las distintas variedades del presidencialismo en las repúblicas constitucionales que buscan construir regímenes democráticos de calidad.

12



2. Reformas, reglas formales y meta-constitucionales

Se puede mirar las variedades del presidencialismo desde una perspectiva formal e institucionalizada, estudiando las normas constitucionales que definen el rol, las atribuciones y obligaciones del poder Ejecutivo en relación con el resto de poderes del Estado o se puede analizar los elementos informales y no institucionalizados de los regímenes. Este ensayo se concentra sobre estos últimos aspectos, enfocándose en el bajo grado de institucionalización, la incursión por parte de una rama del gobierno en las esferas de actividad que deben de ser tratadas por otros y las convenciones tácitas o informales que afectan el comportamiento del poder Ejecutivo.

El análisis de la diversidad de las prácticas en América Latina y, en el caso concreto de México, muestra que sólo una minoría de países cumple estrictamente con las reglas formales. Además, se observa que el cambio de reglas diseñadas para “mejorar los incentivos” puede perturbar los acuerdos tácitos, provocando resistencia emocional o produciendo consecuencias no anticipadas por sus autores. Precisamente, fue esto lo que los reformistas brasileros de la década de los noventa aprendieron lenta y dolorosamente. Por esta razón, las reformas deben adaptarse a los contextos locales y a las costumbres populares de cada

país. Debemos ser modestos con nuestros diagnósticos y prescripciones, por lo que resulta conveniente buscar una evolución incremental (que tiene menos probabilidad de causar daños) que seguir recetas prefabricadas.

3. Las variedades del presidencialismo latinoamericano

3.1 Duración y variedad de mandatos

América Latina tiene una larga historia de gobiernos presidenciales, que va desde los gobiernos más duraderos a nivel mundial hasta los más cortos y fugaces. En un extremo, tenemos los casos de Fidel Castro (45 años en el poder), Stroessner (40 años), Porfirio Díaz (35 años) y quizás Hugo Chávez (que gobierna hace 12 años y ha expresado su buena disposición para “servir la patria” hasta el 2050). En el otro extremo, tenemos en México a Francisco Madero quien duró poco más de un año y fue asesinado junto a su vicepresidente cuando Huerta tomó el poder. Después de esto, México nunca más permitió que un presidente fuera desplazado por su sucesor (el puesto de vicepresidente nunca fue restablecido). En Argentina, después de que fue depuesto el presidente de la Rúa, nada menos que cuatro políticos ocuparon la Casa Rosada –sólo durante una o dos semanas a la vez– hasta que el partido Peronista se restableció y otorgó a los Kirchner el control familiar dinástico.

En lo que dice respecto al cumplimiento total o parcial del mandato (sin extensiones), la norma no es el cumplimiento estricto de la reglas.

En los últimos diez años, cuatro presidentes argentinos, tres presidentes bolivianos y cuatro presidentes ecuatorianos fueron destituidos después de protestas populares o como resultado de un rompimiento del orden civil, mucho antes de completar sus mandatos constitucionales.

El derrocamiento de Fujimori en Perú después de su intento de perpetuarse en el poder por un tercer mandato es otro ejemplo. Del otro lado de la balanza están los presidentes de Brasil, Colombia y Venezuela, quienes, una vez en funciones, cambiaron la Constitución una vez en funciones, no sólo para establecer el principio de la reelección en abstracto sino, lo que es más grave, para que se les permita presentarse como candidatos nuevamente. Los presidentes de Bolivia y Ecuador se encuentran haciendo lo mismo, emprendiendo así una reingeniería constitucional que les permitirá renovar sus mandatos. En contraste, tenemos el caso mexicano, donde todos los presidentes desde 1934 han sido escrupulosos en servir un sólo mandato de seis años. Ni más ni menos. Esta regla y la consigna “sufragio efectivo, no reelección” forma parte del patrimonio político mexi-



cano¹ y son una característica absolutamente central en la vida política mexicana hasta el día de hoy. Existen otras pocas repúblicas (como Honduras antes del 2009) donde se puede observar un apego similar al calendario constitucional. Pero estos son casos alejados de la norma, ya sea bajo condiciones autoritarias o democráticas.

3.2 Presidentes y partidos

En términos de la relación entre presidente y los partidos políticos hay varias configuraciones posibles. Algunos presidentes tomaron el poder y sólo después organizaron sus partidos políticos (Calles, Castro, Perón, Vargas y Balaguer y, más recientemente, Chávez y –quizás– Correa en Ecuador); otros ascendieron al poder a través de partidos políticos tradicionales y bien afianzados (varios presidentes colombianos, uruguayos y costarricenses; Lionel Fernández, Los Colorados paraguayos; quizás Lula y Daniel Ortega; y la gran mayoría de los presidentes mexicanos, por lo menos hasta Zedillo). Algunos llegaron al más alto cargo con el apoyo de partidos políticos que después desecharon (René Barrientos o Manuel Noriega, y quizás Sánchez de Lozada); y otros tuvieron que funcionar dentro de un sistema político caracterizado por estructuras poco consolidadas, sin partidos fuertes ni antes ni después de su investidura (el caso de Fujimori o Batista).

3.3 Presidentes y fuerzas de seguridad

Hasta los años ochenta, la mayoría de los presidentes latinoamericanos ascendieron al poder por vía de la promoción de las fuerzas armadas. Pero también han habido presidentes civiles, quienes con mayor o menor éxito intentaron frenar el poder autónomo de las fuerzas armadas. En Costa Rica, Panamá y Haití éstas fueron abolidas. Sin embargo, son varios los presidentes que han debido esforzarse para prevenir la insubordinación militar (es el caso de Bolivia, Ecuador, Guatemala, Paraguay e incluso Colombia y Venezuela) y dedicarse a cultivar el apoyo de los altos mandos militares (dentro de este punto el control Ejecutivo sobre los ascensos militares es crucial). A pesar de sus poderes formales, tradicionalmente los ministerios de defensa y los comités del congreso de monitoreo no han ejercido sus funciones de control de forma adecuada por lo que sólo el presidente con el grado de comandante en jefe ha tenido la autoridad para resolver la mayor parte de los temas de la política de seguridad.

1 Alan Knight ha comparado esto a los eslóganes de los Progresistas norteamericanos – “Un voto real y no un mandón”.



3.4 *Presidentes y gobierno*

El dominio presidencial es altamente volátil en muchos países y existe bastante variabilidad entre los poderes ejecutivos de la región. En principio, el presidente y su equipo controlan el gabinete y el resto de los funcionarios públicos. Hay reglas formales que ayudan a consagrar esta supremacía (el poder de nominar y destituir ministros y otros funcionarios ministeriales). Sin embargo, varios presidentes han experimentado altos y bajos en su capacidad de dominar sus gabinetes y otras esferas públicas, aún en el transcurso de un mandato presidencial “normal”. Los casos de Salvador Allende, Raúl Alfonsín, Fernando Belaúnde, Francisco Toledo y Humberto Mejía son ejemplos de esto. Pero incluso esta generalización sobre el presidencialismo latinoamericano debe ser matizada: el presidencialismo en Costa Rica o en Uruguay está muy alejado del que existe en El Salvador o en Venezuela.

Existen también diferentes grados de personalización del poder presidencial. En la tradición política mexicana, existe un contraste entre los poderes formales prescritos en la Constitución de 1917 y las prerrogativas “meta-constitucionales” que fueron utilizadas por todos los presidentes del PRI (Partido Revolucionario Institucional) desde 1929 hasta el 2000. A partir de este último año, los poderes informales fueron radicalmente frenados. Pero no todos los presidentes del PRI ejercieron un dominio político uniforme (el contraste entre Carlos Salinas, su predecesor y su sucesor).

3.5 *Presidencia y poder legislativo*

También hay mucha variabilidad en términos de las relaciones entre los diferentes poderes del Estado. Con respecto a las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo, en un extremo tenemos a los presidentes elegidos democráticamente quienes controlan o excluyen totalmente al congreso electo. Tal como lo hizo el presidente Rafael Correa quien boicoteó las elecciones del Congreso, dejando ese cuerpo sin representante. Por otro lado, tenemos la situación en México donde el Congreso Bicameral conoce cuáles son sus poderes formales; además que cualquier presidente tiene por seguro que los dos partidos opositores más grandes superarán en número a sus partidarios en el Congreso. Entre un extremo y otro, encontramos casos intermedios como el de la República Dominicana, donde debido a las peculiaridades del sistema electoral, el presidente Fernández fue confrontado por un Congreso dominado por los seguidores de su desacreditado predecesor durante la primera mitad de su mandato, y después se benefició de una mayoría legislativa durante la segunda parte de su mandato.²

2 En la literatura dedicada a esta área de estudio, los temas recurrentes son dos: los peligros del mandato



En general, la cooperación y coexistencia estable entre el poder ejecutivo y el congreso es la excepción y no la norma. Es más común una relación con altos y bajos –en la cual cada rama del gobierno se esfuerza por dominar a la otra– que lo previsto por los teóricos originales de la separación de poderes.

3.6 Presidentes y poder judicial

En teoría, el poder judicial tendría que mantener el equilibrio entre los poderes ejecutivo y legislativo, pero existen varios estilos diferentes de interacción entre estos poderes. El comportamiento errático y la falta de continuidad pueden ser identificados como rasgos institucionales prominentes. Un presidente que se limita a cumplir estrictamente con los fallos judiciales y con las normas constitucionales, probablemente no será visto como un modelo de virtud republicana sino como un débil representante de su cargo. Pero son pocos los presidentes –incluyendo los que fueron magistrados– que actúan así.

Los intentos de control del poder judicial son recurrentes en la región. Tenemos el ejemplo del presidente Evo Morales de Bolivia, quien intentó reemplazar a los miembros poco colaboradores de la Corte Suprema y del Tribunal Constitucional. A éste se suma el reciente caso de Nicaragua. El problema subyacente es que muchas veces los actores políticos y la ciudadanía no ven a sus Cortes como intérpretes neutrales de la ley. Por lo que se aceptan las sentencias que son benéficas y se rechazan las que no lo son, cuestionando así la composición o el profesionalismo de los tribunales. Hay muchos jueces que carecen de credibilidad y apenas consiguen disfrazar el oportunismo de sus sentencias, aunque en los últimos veinte años es cada vez mayor el número de jueces altamente preparados.

3.7 Reformas incrementales y modelos contextualizados

Se podría concluir que el balance del presidencialismo en América Latina no es muy alentador para la “calidad de la democracia” y la “consolidación” institucional. Las varias prácticas que señalo tienden a generar inseguridad y ansiedad, en lugar de estabilidad social y previsibilidad. Pero se puede mirar la cuestión desde otro ángulo, observando los procesos

presidencial fijo y la dificultad que tiene el poder ejecutivo para crear coaliciones –ya que un presidente puede ser obligado a reestructurar su gabinete para generar una coalición de mayoría en el legislativo, introduciendo una pugna de poderes en el “corazón” del gobierno–. De manera más reciente se ha desarrollado una literatura rica sobre “presidencialismo de coalición” en Brasil, donde el ejecutivo busca construir su mayoría congresal, a pesar de la fragmentación partidaria en base a gabinetes “contra natura” entre partidos ideológicamente dispares.



de reforma institucional incrementales y de largo alcance que propician una mayor coordinación entre las diferentes ramas del gobierno. Para mejorar la calidad de la democracia, el camino a seguir será el de crear las condiciones para que puedan funcionar plenamente las instituciones democráticas a través de un proceso incremental de “ensayo-error”.

Esa es la visión que se propone en este ensayo y es también la postura de un grupo de expertos que trabajan actualmente sobre el desarrollo democrático en Brasil desde una perspectiva de “*state-crafting*”.³ Si es posible aplicar esta perspectiva en el caso del Brasil –la mayor república latinoamericana– seguramente se podrá aplicar también en el análisis de la democratización en otros países (incluyendo México). A continuación se presenta una breve descripción del proceso de *state-crafting* de la reforma del presidencialismo en Brasil.

Entre la presidencia fallida de Collor de Mello, que pecaba de casi todos los defectos que O’Donnell considera típicos de una “democracia delegativa”,⁴ y en las presidencias de Fernando Henrique Cardoso en adelante, ha existido un proceso gradual de *state-crafting* democrático desde la inauguración de la Constitución de 1988, la cual estableció un régimen presidencial-parlamentario con horizontes de tiempo alargados, con mejores mecanismos para la resolución de disputas y mayor transparencia. Hay otros ejemplos como el de Uruguay y quizás el de República Dominicana, que también demuestran que no todas las repúblicas latinoamericanas están entrapadas dentro de un equilibrio institucional de “baja calidad”.⁵

El gradualismo e incrementalismo de la perspectiva de *state-crafting* contrasta con la tradición de la Ciencia Política, en la que se analizan los regímenes latinoamericanos usando un modelo idealizado del sistema presidencial de los Estados Unidos como “medida” comparativa. Con esto, no sólo se sobrevalora la estabilidad y funcionalidad del sistema norteamericano, sino que se presenta un caso atípico como modelo universal.

En el hemisferio occidental, sólo en los Estados Unidos el primer mandatario preside claramente una religión cívica que promueve la homogenización.⁶ El monitoreo del sistema por parte de la Corte Suprema, la estructura excepcional y altamente desarrollada de



3 Un ejemplo de esta perspectiva es Lourdes Sola y Laurence Whitehead (coord.), *Statecrafting Monetary Authority*. Oxford: Centro de Estudios de Brasil, 2000.

4 Véase, Guillermo O’Donnell, “Delegative Democracy,” *Journal of Democracy* 5, Enero de 1994: 56-69.

5 Generalmente, Chile tiene puntajes muy altos en este dominio. No hay duda que su presidencialismo democrático está altamente institucionalizado en comparación con otros países de la región. Sin embargo, el Congreso chileno sigue desterrado de la capital y la Constitución vigente no tiene un origen democráticamente legítimo. También cuando se habla de la “calidad” de esta democracia hay que considerar que un marco institucional muy rígido puede convertirse en una camisa de fuerza, apartando a los votantes de sus mandatarios. El caso chileno conduce a una reflexión: estas características llevadas al extremo pueden constituir un impedimento para el *accountability* de un régimen presidencial desinstitucionalizado.

6 También existe una religión democrática cívica bastante fuerte en Costa Rica, pero esta es una sociedad pequeña y, además, la unidad nacional se forja a través del proceso electoral y no a través de la presidencia.

la ley constitucional y la judicialización de la política⁷ en los Estados Unidos tampoco tienen contraparte. Además, no existe ningún poder hegemónico externo, ninguna autoridad internacional legal o ningún imperativo de seguridad que pueda limitar la discreción presidencial norteamericana y no existe ningún ex-presidente de los Estados Unidos que se ha exiliado o ha buscado el apoyo de defensores externos. En contraste, todos los demás jefes de Estado de la región deben lidiar con las potenciales limitaciones externas y, hasta hace poco, casi todos los antiguos presidentes latinoamericanos tuvieron que enfrentarse a la posibilidad de retaliación después salir de sus cargos. Muchos siguen buscando asilo o protección profesional en el exterior.

Existen dos medidas para juzgar la calidad de las configuraciones institucionales: se puede comparar la práctica real con un modelo ideal, o se puede contrastar una práctica con lo que se considera el ejemplo de “mejor prácticas” en el mundo real. En el primer caso, la naturaleza unidimensional de la idealización puede impedir un análisis realista de las posibilidades; y en el segundo, el problema es la capacidad (y conveniencia) de transferir las prácticas de un país a otro. Ha existido una tendencia entre algunos especialistas del presidencialismo de considerar que el sistema norteamericano no sólo es el “mejor caso” sino también el “modelo ideal”, argumento que multiplica la posibilidad de un juicio distorsionado.

En resumen, los modelos de política presidencial y de diseño institucional que se basan sobre el ejemplo *sui generis* de los Estados Unidos, probablemente no resulten útiles para comprender la política presidencial de América Latina. Si las lecciones comparativas son inapropiadamente generalizadas, lo más probable es que se pierda la capacidad de ver lo que pasa en cada contexto específico. Así también se debe evitar prescribir reformas en base a modelos ideales o idealizados. Nadie prescribiría el sistema chileno establecido con la Constitución de 1980 como modelo universal. Para prescribir reformas se precisa analizar la estructura y prácticas informales específicas y, sobre todo, ser modesto y prudente, pretendiendo encontrar un cambio incremental en lugar de proponer modelos que supuestamente tienen una aplicación “universal”. Con estas consideraciones en mente, miremos los aspectos específicos del presidencialismo mexicano.

7 De los 44 presidentes norteamericanos, 26 han sido abogados (incluyendo a Obama, quien fue profesor de Derecho).



4. El presidencialismo en México desde 1917

Los poderes formales de la presidencia mexicana inscritos en la Constitución de 1917 son relativamente restringidos en comparación a los de otros sistemas presidenciales. El congreso y la soberanía formal de los Estados constituyentes de la federación limitan al poder presidencial. Estas “reglas del juego” surgieron de la revolución anti-porfiriana. Pero existe una concepción alternativa de liderazgo, que en su forma más extrema puede etiquetarse como “imperial” (por ejemplo Iturbide y Maximiliano).

Las presidencias más estables se han basado en un equilibrio entre la aplicación de normas que limitan el poder del gobierno y las reglas meta-constitucionales que han permitido un dominio firme y personalizado del poder. Porfirio Díaz estableció un gobierno personalizado que duró treinta y cinco años disfrazado por las formalidades constitucionales. El PRI mejoró la fórmula e institucionalizó su ascendencia como partido dominante por un período dos veces más largo. Así, superó la imperfección clave del sistema porfiriano —el jefe de Estado irremplazable— estableciendo la regla del estricto cumplimiento de mandatos de seis años.

4.1 Calendario electoral y partido dominante

Lo excepcional en este caso es que ciertas reglas no sólo se convirtieron en una rutina sino que casi se sacralizaron —elevándolas hasta por encima de la esfera del control humano—, mientras que otras se transformaron en simples formalidades o adornos decorativos. Así, el calendario fijo de la Constitución de 1917 fue un imperativo incuestionable, pero muchas de las otras provisiones constitucionales limitantes fueron desvirtuadas con total impunidad, gracias a la disciplina del partido en el poder y su apoyo a una serie de poderes meta-constitucionales para el presidente.

El período presidencial sexenal puede ser ampliamente definido por las alternativas que rechaza, tales como: la gobernanza dinástica, la perpetuación en el poder, el golpismo, la deliberación militar, el ejecutivo dividido y el mandato demasiado corto o inseguro (imposibilitado de implementar políticas efectivas y duraderas). Lo que convierte a estas máximas cautelares en un imperativo categórico del atrincheramiento del período sexenal, reforzado por prácticas políticas que controlan el comportamiento de todos los contendientes al poder, y la sistematización de los ritmos temporales resultantes en el marco de una doctrina republicana.

La idea de un calendario electoral sistemático remonta a la Constitución de 1857, sino antes. La primera elección presidencial pos-revolución realizada en septiembre de 1920,



reafirmó el ciclo electoral cuatrienal que existía antes de la revolución y que persistió bajo la administración de Porfirio Díaz. La necesidad de llevar a cabo otra elección en 1910 precipitó la crisis de sucesión, la cual terminó con la dictadura de Díaz. Cuando surgió un sucesor electoralmente viable para reemplazar a Carranza (el ganador constitucional), éste huyó (y murió) en 1920, y se produjo la primera elección de la era pos 1917.

La gran innovación electoral de la revolución fue reemplazar las elecciones indirectas del siglo XIX por elecciones directas basadas, en principio, en el derecho al sufragio universal. Bajo este sistema los votantes no elegían a sus líderes sino que ratificaban el resultado de las contiendas electorales entre las élites. El calendario electoral se hizo parte de este ritual de ratificación ordenado del dominio de la “familia revolucionaria”. La existencia de una agenda electoral fiable, los informes anuales del presidente al congreso y el cumplimiento de rutinas institucionales pre-acordadas, también generaron un sentido de disciplina que sirvió para contener los excesos personalistas de los generales revolucionarios y de otros agentes de poder.

Con el paso del tiempo se estabilizó este acuerdo colectivo. El asesinato de Obregón, mientras intentaba asegurar su reelección en 1928, y el exilio de Calles cuando intentó interferir con las decisiones de su sucesor Cárdenas en 1935, fueron momentos esenciales en la transformación de la rutina constitucional pos-revolucionaria. Pero estos puntos de viraje fueron solamente los eventos más dramáticos de un proceso de *state-crafting* aún más complejo.

A nivel federal, este proceso implicó la construcción del PNR (Partido Nacional Revolucionario, actual PRI), y la extensión de la norma de la no reelección al congreso. Los poderes de nominación de un partido gobernante centralizado terminaron con la indisciplina de las facciones legislativas preexistentes. Los procesos electorales en los estados y las municipalidades se mantuvieron descentralizados hasta los años cuarenta pero se aplicaron al calendario electoral y a la norma de la no reelección. El sistema centralizado de resolución de conflictos del PRI y la circulación disciplinada de las élites se consolidaron en todo el territorio, mientras que las reglas se arraigaron a nivel local. Sin embargo, este proceso implicó también una creciente aceptación del dominio presidencial y del “derecho de último recurso” del partido dominante.

Esta combinación de elementos afianzó la estabilidad del sistema presidencial. De esta manera, cada presidente estaba obligado a trabajar con los gobernadores que habían llegado a sus cargos bajo el mandato anterior, y sólo lograba el apoyo y la lealtad de todos los gobernadores elegidos durante su mandato cuando nominaba a su sucesor. Así, se sacralizó el cronograma electoral a nivel federal y el sistema permeó todo el territorio nacional. El proceso de nominación presidencial sexenal se transformó en un ritual que llegó a ser reverenciado. En tiempos más democráticos es fácil subestimar el significado de la



“religión cívica” centrada en la presidencia calendarizada con antecedentes incluso pre-coloniales.⁸

Este sistema también abrió espacio para liderazgos fuertes y proyectos ambiciosos, ya que se esperaba que cada presidente ejerciera poderes transformadores para resolver los problemas de la nación. En este caso, el presidente tenía poderes amplios —era elegido directamente, controlaba el partido dominante y poseía el capital político generado por la Revolución— y sabía que sólo tenía un tiempo determinado para dejar su marca. La lógica de una presidencia sexenal poderosa está presente en la nacionalización de las petroleras extranjeras en 1938, la purga sindical en 1948, el aplastamiento de la rebelión estudiantil en 1968, la nacionalización de los bancos en 1982, la extensión o radicalización de las privatizaciones a comienzos de los años noventa y la participación militar en la actual guerra anti-narcóticos. No existe otra fuente de poder capaz de competir con Los Pinos⁹ cuando se trata de movilizar energías políticas de esta envergadura.



4.2 Presidente y fuerzas de seguridad

Es crucial el dominio del presidente mexicano sobre las fuerzas armadas, la policía y el aparato de seguridad. En otros países de la región no está claro hasta qué punto el comandante en jefe nominal puede imponer su autoridad antes de enfrentar resistencia abierta o deslealtad. El sistema mexicano también sufrió esta limitación sólo superada con la revolución, la creación del PNR, la promoción de los civilistas después de 1946 y la derrota del desafío *henriquista* en 1952. La autoridad presidencial en este dominio también se afirma cuando se debe neutralizar a los rivales (el sindicato de trabajadores petroleros, la rebelión Zapatista o los narcos, por ejemplo). Una de las razones por las cuales los mexicanos confían tanto en que sus presidentes cumplirán el mandato único prescrito por la Constitución, se debe a que sienten que la ciudadanía puede contar con las fuerzas del orden para proteger al presidente, obedecerle en una emergencia y para transferir su lealtad sin vacilar al sucesor designado legalmente.¹⁰

8 Existe una larga historia de sacralización de los calendarios en México. Véase, por ejemplo: E. G. Richards, *Mapping Time: The Calendar and Its History*. Nueva York: Oxford University Press, 2000, especialmente el capítulo 14 (segunda parte), “Los calendarios Maya y Azteca,” pp. 186-195.

9 Los Pinos hace referencia a la residencia oficial del presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

10 La intención no es ignorar los aspectos problemáticos de las relaciones cívico-militares ni la politización de algunas agencias en México; al contrario, se deben considerar estos elementos en perspectiva comparada.

4.3 Continuidad y personalismo

No existe ninguna otra república con una presidencia pre-limitada de seis años y sin vicepresidente. Ningún presidente mexicano desde 1920 ha tenido que ceder su puesto, ni siquiera por un período corto. Esta sucesión ininterrumpida de autoridades constitucionales competentes, es casi con seguridad un récord mundial –mejor que el de los Estados Unidos, con sus asesinatos, sustituciones de vice-presidenciales e interludios de enfermedad presidencial–. Es precisamente esta continuidad la que estabiliza el poder ejecutivo mexicano, pero no conlleva necesariamente a lo que Cossío Villegas etiquetó como “el estilo personal de gobernar”. De hecho, aunque esto sea verdad para las presidencias de Echeverría o Salinas, hay estudios más recientes que minimizan la importancia del personalismo de la presidencia de México.

Al menos desde Cárdenas, México no ha tenido nadie equivalente a Chávez o Vargas en la presidencia. De hecho, muchas de las grandes agencias estatales, como el Banco de México o PEMEX (Petróleos Mexicanos) entre otras, son entidades casi autosuficientes. La capacidad del jefe de Estado para interferir en el funcionamiento normal de estas grandes agencias de gobierno es muy limitada. El presidente tiene poderes de supervisión, nombramiento y dimisión, pero estos poderes sólo sirven a sus propósitos si son utilizados con criterio. La presidencia también depende de su equipo, sólo ocasionalmente puede remodelar o reorganizar el gabinete y puede no disponer de los recursos suficientes para oponerse a un secretario de Estado fuerte. Al aproximarse el final de su sexenio, los ministros dejan de “depender” del presidente. Algunos compiten entre sí para sucederlo, otros buscan favores de quien probablemente ocupará la próxima presidencia, mientras que otros cultivan opciones de carreras alternativas como: gobernadores, congresistas, o también opciones de trabajo en el sector privado. Al conocer de antemano el período de gobierno, también se conocen los límites de las facultades presidenciales, sus poderes clientelares y sus capacidades de represalia.

4.4 Presidente y su partido

Existe una relación fuerte entre el presidente y su partido (que fue el PRI hasta el 2000, y después de esa fecha el PAN –Partido Acción Nacional–). Aquí es pertinente realizar una comparación con los Estados Unidos. Independientemente de qué partido ocupe la Casa Blanca o controle la mayoría en el Congreso norteamericano, existen dos partidos representativos que son permanentes y parcialmente autónomos, además tienen sus propias inclinaciones pragmáticas e ideológicas y sus fuentes independientes de financiamiento.



Dentro de este sistema, se seleccionan los candidatos a través de elecciones primarias y convenciones partidarias, que no son necesariamente controladas desde arriba e incluso se puede decidir no volver a nombrar al presidente titular. Después de todo, ningún partido sabe si estará en el gobierno o en la oposición en el siguiente período. Por lo tanto, se han desarrollado estructuras de partido que son independientes del aparato estatal.

Esto contrasta marcadamente con el funcionamiento del PRI. Hubo un breve período en 1940, cuando se impulsó y permitió la realización de primarias en los partidos, pero esto generó un intenso conflicto entre facciones que, durante casi medio siglo después de 1951, obligaron a que los nombramientos fuesen manejados desde arriba. El presidente de turno nombraba al presidente del partido, y este último transmitía instrucciones “desde el palacio” al partido gobernante. Los gobernadores también ejercían poderes similares sobre el partido a nivel de los estados. Es así como se alentaba a los grupos rivales a permanecer en el partido, evitando que se separen de él y lo desafíen desde afuera. De esta manera, cuando el presidente daba paso a su sucesor el partido también seguía su camino. En cierto sentido, el partido se mantenía como una institución permanente, aunque también actuaba como un mecanismo de transición para una sucesión de proyectos políticos presidenciales bastante distintos entre sí. En cualquier caso, el partido dominante nunca restringió las opciones presidenciales, aunque esto se haya convertido en una preocupación para muchos partidarios del PRI al término de la presidencia de Salinas.¹¹

El PAN fue siempre un partido más programático que el PRI, por lo que se podría esperar que la relación partido-presidente se aproximara más al modelo norteamericano con su llegada al poder. Muchos observadores consideran que el PAN ha luchado por definir un rol en el gobierno un tanto distinto del que tuvo tradicionalmente el PRI. Sin embargo, aunque su historia e intereses sean distintos, no ha sido fácil para el PAN librarse de la expectativa habitual, la cual debe servir como instrumento de los titulares a cargo de la presidencia; y si el PRI regresa a la presidencia hay motivos suficientes para anticipar que adoptará su postura tradicional. El PRD (Partido de la Revolución Democrática) también muestra tendencias similares. Pero hay que tener en cuenta que a partir de 1997, sucede lo contrario al modelo que predominó durante setenta años, los presidentes mexicanos han tenido que cogobernar con una mayoría opositora en el congreso. Todo parece indicar que este modelo se mantendrá por un tiempo indefinido.

11 Bajo el mandato de su sucesor el partido estableció “candados” destinados a reducir la autonomía de los llamados “tecnócratas” y reintrodujo elecciones primarias, aunque es debatible si estas reformas limitaron de forma duradera la discrecionalidad del liderazgo del partido “desde arriba”.



4.5 *Presidente y congreso*

El congreso ejerció un considerable grado de autonomía durante los años veinte, en parte como resultado del poder garantizado por la Constitución para validar su propia elección. Aunque esta facultad fue transferida al IFE (Instituto Federal Electoral) en 1990, se han acentuado otros aspectos de la separación de poderes con el desmantelamiento de la disciplina extra-constitucional ejercida por el PRI, al menos a nivel federal. Así, los presidentes Zedillo, Fox y Calderón se quedaron a merced del congreso, después de generaciones durante las cuales se acostumbraba minimizar el rol del poder legislativo. Al presidente se le puede negar el permiso de viajar al extranjero; sus poderes de aumento presupuestario y fiscal están mal definidos y son más débiles que en la mayoría de las otras repúblicas de la región; muchas reformas requieren una modificación constitucional, lo que implica la aprobación de dos tercios del congreso.

En resumen, desde 1997 México ha oscilado entre un exagerado dominio presidencial y una cogobernabilidad inusualmente fuerte. Los mecanismos de negociación y resolución de conflictos son todavía incompletos y poco probados. Esto produce un desequilibrio en la formulación de políticas federales, la cual se ve agravada por la consolidación de un sistema aproximadamente tripartito, con fuertes antagonismos entre partidos que son reforzados por la constante sucesión de contiendas electorales (hay elecciones legislativas trienales y un cronograma continuo de elecciones para los gobernadores de los estados). Así, por un lado existe una expectativa socialmente legítima de que el presidente sea fuerte, mínimamente coherente y eficaz; pero por otro lado el legislativo posee ahora poderes de veto considerables. En consecuencia, el poder judicial, que era bastante dócil, ahora se ve obligado, cada vez con mayor frecuencia, a reinterpretar los términos de la Constitución y a arbitrar entre los poderes del Estado en conflicto.

4.6 *Presidencia y gobernadores*

Hasta 1989 cada gobernador pertenecía al partido gobernante y por lo tanto debía su lealtad al líder presidencial. Esta situación cambió gradualmente durante la década de los noventa. Hoy en día la gran mayoría de gobernadores (incluyendo al jefe del Distrito Federal) pertenecen a los partidos de oposición. Los gobernadores más importantes se consideran rivales políticos y al mismo tiempo se ven como posibles sucesores del presidente. El jefe del Distrito Federal está especialmente posicionado para actuar como “líder nacional de la oposición”. El gobernador del Estado mayor (el Estado de México) tiene una potencialidad parecida. Incluso, los gobernadores que están en el partido político del actual presidente pueden considerarse como competidores para el control del partido. Por lo tanto, el



“tira y afloja” entre el presidente y el poder legislativo se evidencia igualmente en las relaciones entre el ejecutivo federal y sus homólogos en los estados. Al mismo tiempo, todos los gobernadores, independientemente del partido al que pertenezcan, tienen un fuerte interés en llegar a un entendimiento y a una buena relación de trabajo con las autoridades federales. Nuevamente, el equilibrio entre cooperación y rivalidad está siempre en juego, y puede ser que el poder judicial se vea obligado a resolver estos obstáculos.

4.7 *Presidente y opinión pública*

La opinión pública y el electorado (hoy más informado e independiente) tienen un papel cada vez más importante en minimizar las pugnas entre los poderes, especialmente cuando estos se inclinan persistentemente en contra del presidente titular. En México, tal como en la mayoría de los países, la presidencia constituye una poderosa plataforma para que un político experimentado se comunique directamente con el pueblo por encima de la clase política, redefiniendo la agenda y movilizándolo a su favor. Sin embargo, hay que saber gestionar hábilmente este canal de comunicación.

Los líderes del PRI, como Díaz Ordaz, fueron capaces de suprimir la disidencia y frenar las críticas. Pero hace tiempo que desaparecieron los antiguos instrumentos de censura e intimidación. Hasta López Portillo y Salinas se tuvieron que comunicar más con el electorado y disminuir el uso de la represión. Aunque terminó ganando la batalla, el presidente Fox tomó un riesgo cuando “flirteó” con el desafuero de López Obrador cuando éste fue contendiente a la presidencia en el 2006. El presidente Calderón también necesita cultivar la comprensión y el apoyo popular, dada la controversia sobre su victoria electoral inicial y las distintas emboscadas institucionales que enfrenta.

4.8 *Presidente y fuerzas vivas*

Aunque se pueda provocar un impacto directo sobre la opinión pública desde la presidencia, mucho depende de la actividad de los intermediarios —de los medios de comunicación, de quienes financian la política, y de las fuerzas vivas de la sociedad mexicana en general.

Tradicionalmente, todo era fuertemente orquestado por el partido gobernante y sus dirigentes nacionales, pero hoy en día los intermediarios son más libres y tienen mayor capacidad para dar voz a sus convicciones e intereses. La reciente promulgación de la Ley Televisa ha sido interpretada como un indicador importante del creciente poder de los medios privados de comunicación.

La capacidad para controlar los mensajes que se transmiten y para contrarrestar las crí-



ticas de la sociedad pueden disminuir aún más, dado las nuevas normas sobre el financiamiento público de las campañas electorales. En un momento en que varios de los presidentes de la región están reconquistando un poco de control sobre los intermediarios antagónicos, México se destaca por la clara disminución de autoridad ejecutiva en esta área.¹²

Conclusión: La democratización de la presidencia mexicana

¿Cuáles son las posibles rutas para un presidencialismo democrático fortalecido en México? Mi objetivo no es presentar un programa integral para una estructura política nueva. Creo en las reformas incrementales y en el proceso de “ensayo y error” cuando se trata de construir un Estado democrático y no en “modelos universales” o en un proceso de innovación integral basado en principios racionalistas con una tendencia napoleónica. Al contrario, el cambio incremental se basa en la suposición de que las imperfecciones pueden corregirse. La diversidad de escenarios que se encuentran en América Latina ofrece muchos ejemplos sobre posibles reformas. Así, señalaré lo que vale la pena conservar en el sistema actual mexicano. ¿Cuáles son las reformas más urgentes? ¿Qué mejoras parciales pueden considerarse? Y finalmente, ¿qué peligros hay que evitar?

El fuerte compromiso de México con un calendario electoral altamente predecible y la expectativa de que todos los funcionarios completen sus mandatos y luego se vayan, son elementos valiosos en el proceso de institucionalización de la democracia que no deben ser puestos en peligro. Adicionalmente, el control civil sobre las fuerzas de seguridad es un logro vital. La unidad del ejecutivo federal (sin vicepresidente, sin viceministro) tiene su mérito y no debe ser dejada de lado, dada la inestabilidad que podría causar la movilización de una parte del establecimiento político sexenal contra otro. La separación de poderes y el pluralismo engendrado por la autonomía de los estados y las municipalidades es otra ventaja democrática que debe conservarse e incluso desarrollarse. Las instituciones estatales especializadas también deben ser fortalecidas y perfeccionadas, pero no desmanteladas (a pesar de que algunas de las críticas que han merecido el IFE, el Banco de México y la Suprema Corte, han estado bien fundadas).

12 Una manera de trazar la evolución de esta tendencia es analizando la cobertura de los medios en los últimos 10 años de los discursos anuales del presidente hacia el Congreso. Hay que tener en cuenta también que los poderes del ejecutivo están siendo modelados y erosionados por fuerzas externas, concretamente por la globalización, la interdependencia económica, los fenómenos transnacionales tales como el cambio climático, migraciones, el tráfico de drogas, las redes criminales globales, y también, aunque de forma menos obvia, por el impacto de las normas internacionales. Véase, por ejemplo, Mónica Serrano y Mats Berdal, *Transnational Organized Crime and International Security: Business and Usual*. Boulder CO: Lynne Rienner, 2002, especialmente el capítulo 12 de Mónica Serrano y María Celia Toro, “From Drug-Trafficking to Transnational Organized Crime in Latin America”.



Son esenciales también la libertad de asociación y de expresión, no sólo deben conservarse sino que deben difundirse y reforzarse. La situación en términos de los derechos humanos y la seguridad ciudadana es mucho menos satisfactoria. En los últimos veinte años hubo algunos avances institucionales en ambas áreas. Sin embargo, éstas deben ser consolidadas y, en medida de lo posible, deberían ser extendidas hacia otras esferas.

También existen otras áreas que necesitan reformas bastante urgentes. Por ejemplo, no hay consenso sobre la legitimidad del actual proceso electoral. El público es bombardeado con promesas políticas en sucesivas campañas electorales, pero la regla de no reelección no obliga a los titulares de los cargos a rendir cuentas al electorado al final de sus mandatos. Adicionalmente, las ramas del gobierno no están coordinadas adecuadamente. Y por último, el equilibrio entre el poder de iniciativa y la capacidad de monitorización y de control de poder del sistema se inclina hacia el obstruccionismo. En consecuencia, existe un creciente riesgo que la oficina de la presidencia pueda ser socavada, a pesar de su rol central en el imaginario colectivo mexicano. Tomando en cuenta el diagnóstico que acabo de presentar: ¿cuáles son las prioridades?



Potenciar las instituciones y normas

La reciente reforma política ha tratado de restablecer la confianza en el proceso electoral en general y en el IFE en particular. Especialmente, después de la experiencia con las disputadas elecciones del 2006 y del 2009, hay que fortalecer el poder de supervisión de las autoridades electorales y de los medios de difusión (en un sentido democrático). Sin embargo, cualquier reforma en este sentido sería inútil, salvo que la ciudadanía la vea como una expresión de cooperación entre los partidos y no como una manifestación de desprecio de la clase política hacia la opinión e intereses del público en general. Sin embargo, por muy necesario que resulte el fortalecer estas instituciones, esto sólo resuelve una pequeña parte de los problemas existentes.

Otra posible reforma –que está siendo adoptada– es coordinar todas las elecciones estatales y federales con un sólo día electoral en cada año. Esto podría reducir los problemas provocados por la sucesión interminable de contiendas electorales, las cuales dejan un tiempo muy corto para desarrollar políticas de fondo. También, podría mejorarse la forma como se negocian y se resuelven los conflictos inter-rama (a través de protocolos más estables o la regulación del ciclo presupuestario anual, por ejemplo), y la coordinación entre el gabinete federal y los gobiernos estatales.

Estos elementos de *state-crafting* pueden, de forma modesta, mejorar la funcionalidad del régimen democrático presidencialista en México, pasando a posibilidades más ambi-

ciosas: la revocación de la regla de no reelección o el establecimiento de un régimen parlamentario-presidencial (con un primer ministro nombrado por el presidente pero que responda ante el congreso, por ejemplo), son innovaciones mucho más drásticas y potencialmente desestabilizadoras, las cuales sólo serían fructíferas si, ante una crisis muy profunda, hubiera previamente un entendimiento informal que abarcara a la gran mayoría de la población.

Evitar los peligros

28



Por último, cuáles son los peligros que hay que evitar. Aunque exista un argumento a favor de convocar una asamblea constituyente para reescribir la Constitución (una medida que tuvo buenos resultados en Brasil en 1988), este paso no debe tomarse a la ligera y es probable que no funcione bien en el actual clima político de México. Otras experiencias más recientes en América del Sur han demostrado que estas asambleas pueden generar inseguridad y polarización en vez de sentar las bases de un nuevo orden político duradero. Sería mejor que los mexicanos negociaran reformas parciales y graduales según las normas previstas por la Constitución de 1917. La prioridad es lograr que el sistema de 1917 funcione en todo su potencial.

Con esto en mente, se podría implementar un nuevo conjunto de normas presidenciales. Incluso se podría volver al mandato presidencial de sólo cuatro años y reintroducir así el cargo de vicepresidente, permitiendo a los votantes elegir al vicepresidente como sucesor si aprueban el camino trazado por el último presidente. Esto combinaría los beneficios de la continuidad y del mandato limitado. No es tan claro si un mandato de cuatro o cinco años debe asociarse a la posibilidad de un segundo (y único) mandato consecutivo. Esta reforma (bastante común en el resto de América Latina) es más realista que la opción parlamentarista-presidencialista (que implicaría una ruptura demasiado drástica con las ideas y experiencias mexicanas sobre el liderazgo presidencial), pero la tradición de no reelección también es muy convincente, especialmente aplicable a los presidentes y gobernadores. En cambio, permitir la reelección en el congreso con límites sobre los mandatos podría mejorar el profesionalismo, la rendición de cuentas y las estructuras de carrera de los legisladores mexicanos, y así posiblemente reducir las fricciones que surgen del uso excesivo del veto. De todos modos, se recomienda que cualquier cambio en la regla de no reelección sólo entrará en vigor después de que hayan salido del poder quienes la hayan propuesto. Esto marcaría una diferencia con respecto al resto de América Latina y es esencial para que la opinión pública mexicana crea en los beneficios colectivos de una reforma de esta envergadura.