



IUS. Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas
de Puebla A.C.

ISSN: 1870-2147

revista.ius@hotmail.com

Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla A. C.
México

Rivera Pineda, Arturo
El régimen presidencial en México
IUS. Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla A.C., núm. 23, 2009, pp. 144-163
Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla A. C.
Puebla, México

EL RÉGIMEN PRESIDENCIAL EN MÉXICO

THE PRESIDENTIAL REGIME IN MEXICO

Arturo Rivera Pineda*

RESUMEN

El trabajo se refiere al régimen presidencial en México, abordado a través de la exposición doctrinal sobre la forma de gobierno. La exposición del tema a partir de la teoría, nos permite realizar una lectura sobre la realidad a partir de los hechos concatenándola sistemáticamente con lo expuesto doctrinalmente, de manera que se pueda apreciar cuánto nos aproximamos o por lo contrario nos alejamos de una praxis científica sobre el funcionamiento del gobierno como encarnación del Estado en México.

PALABRAS CLAVE: *presidencialismo, forma de gobierno, régimen presidencial, presidencialismo mexicano*

ABSTRACT

This work focuses on the presidential regime in Mexico through a doctrinal exposition on the Method of Government. The introduction of the topic from the theory, allows us to achieve a reading about the reality, starting from the facts and linking it systematically to that doctrinally exposed, so that we can assess, how close or far, are we from a scientific praxis about the performance of the government as an embodiment of the State in Mexico.

KEY WORDS: *presidential system of government, presidential regime, Mexican presidential system of government*

SUMARIO

1. La forma de gobierno en la teoría del Estado
2. El régimen presidencial en México y su evolución
3. Las reformas políticas

* Titular de la cátedra de derecho constitucional en la Facultad de Derecho de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Recibido 19.10.2008; aceptado 15.12.2008.

1. La forma de gobierno en la teoría del Estado

¿Qué debemos entender por forma o formas de gobierno? Un mínimo conocimiento político o jurídico, remite indudablemente a la Constitución; pero al hacer referencia a este último concepto sólo se cambia de problema puesto que entonces surge la pregunta: ¿Qué es una Constitución?

Cuando un miembro de la Suprema Corte de los Estados Unidos en 1795 formuló la pregunta: ¿Qué es una Constitución?, J. Paterson replicó: “Es la forma de gobierno, delineada por la poderosa mano del pueblo, en la cual se establecen ciertos principios de leyes fundamentales. En este sentido, el término *constitución* significa la ley básica de un país, que contiene los principios rectores conforme a los cuales es gobernado.

Pero una definición tan amplia comprende todas las formas de gobierno, porque, aun en lo sistemas más despóticos, prevalecen ciertos principios de guía aunque sólo sean aquellos de acuerdo con los cuales los gobernantes pueden hacer y ordenar lo que les plazca.”¹

Karl Loewestein señala, respecto al mismo punto, que:

Es necesario indicar que los tipos de gobierno no pueden ser comprendidos exclusivamente a partir de las instituciones y técnicas, tal como están descritas en los textos constitucionales. Si una clasificación ha de tener sentido, tendrá que estar basada en un análisis de la realidad política del proceso gubernamental que, en general, no podrá deducirse de la constitución. Criterios realistas se deberán obtener de la anatomía del proceso de poder, es decir, a través del análisis de la forma y manera en la que se obtiene, ejerce y controla el poder político en una determinada sociedad estatal.²

Subraya además, que ésta tarea no parte exclusivamente de una simple inquietud intelectual por clasificar una multiplicidad de estados, sino de entender en primer término el nuestro y comparar éste con el resto de los que actualmente operan en el contexto internacional, además de identificar las identidades, particularidades y diferencias entre esos mismos, aproximándose así a una idea más racional sobre el tema.

Con base en lo anterior, la necesidad de comprender la forma o formas de gobierno se orienta a tratar de conocer y entender críticamente la forma de

¹ Bernard Schwartz, *Los poderes del gobierno*. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1966, p. 9.

² Karl Loewenstein, *Teoría de la Constitución*, Ariel, Madrid, Primera reimpresión a la segunda edición, 1979, p. 42.

organización política sobre la que funciona una sociedad concreta determinada estatalmente o, empleando un léxico materialista, la forma de organización política sobre la que funciona una sociedad en un momento histórico; partiendo de cómo se adopta, construye y aparece diseñada la estructura, organización, funcionamiento, facultades y relaciones inter e intra órganos en la Constitución,³ así como la aproximación que opera entre la descripción que constitucionalmente se hace, la práctica realizada por la sociedad y sus órganos de gobierno en el plano fáctico.

Siguiendo a Loewenstein respecto a este punto, para guiarnos en su exposición en la cual muestra la diferencia conceptual entre los vocablos sistema político y forma o tipo de gobierno, en la que llega al mismo punto del problema, cuando dice:

Con la introducción del concepto “sistema político” se abre otro camino en torno al fenómeno del poder. En el sentido más amplio, todo Estado con unas determinadas relaciones entre los detentadores y los destinatarios del poder, expresada en la forma de unas permanentes instituciones gubernamentales, es un sistema político; su característica esencial es el aparato o mecanismo a través del cual se lleva a cabo la dirección de la comunidad y el ejercicio del dominio. Ahora bien, empleado en este sentido el concepto “sistema político”, al ser susceptible de ser aplicado a cualquier Estado, se ensancha de manera que es prácticamente inservible, a no ser que se llene dicha estructura con un contenido determinado.⁴

Más adelante repara el autor sobre la ideología: “La clave para llegar a una útil diferenciación entre los distintos sistemas políticos se encuentra en las

diversas ideologías y en las típicas instituciones que a éstas se corresponden, por medio de las cuales funciona cada concreta sociedad estatal.”⁵ En efecto, todos los sistemas políticos descansan sobre determinadas instituciones e ideologías. Las instituciones son todas las figuras jurídicas o sociales, que un grupo social va incorporando a su vida en comunidad durante su praxis cotidiana producto de la ideología imperante y que pueden o no aparecer descritas en un ordenamiento; ello depende de la trascendencia e importancia de las propias instituciones, así como del arraigo que encuentren en la comunidad, para determinar que las mismas sean sancionadas e incorporadas oficialmente al marco referencial normativo, por medio de una ley o decreto para que éstas puedan reputarse obligatorias en su preservación en las tareas de gobierno o administración de parte de los funcionarios o gobernantes y como un derecho a ser reclamadas en protección por los ciudadanos ante los propios órganos de gobierno y garantizadas por el Estado. Ello es: las instituciones pueden o no ser reconocidas legalmente; sin embargo pueden ser amplia o parcialmente aceptadas socialmente.

Loewenstein describe a la ideología como: “Un sistema cerrado de pensamientos y creencias que explican la actitud del hombre frente a la vida y su existencia en la sociedad, y que propugnan una determinada forma de conducta y acción que corresponde a dichos pensamientos y creencias, y que contribuye a realizarlos.”⁶ Distingue la ideología de la teoría o filosofía política, afirmando que mientras la primera lleva al individuo a desarrollar y a justificar su conducta o acción, la segunda únicamente se afana en explicar el fenómeno.

Es así que al interior de una comunidad concreta, a lo largo de su vida social se van acuñando las instituciones que le son útiles o necesarias para alcanzar los fines que se propone en función de la ideología imperante al interior de la propia comunidad, y que pueden ser impulsadas desde la base o desde la cúspide de la propia estructura, y éste es uno de los grandes problemas. De manera recurrente, podemos observar lo que algunos teóricos denominan “el trasplante de instituciones”; consistente tal práctica en copiar las instituciones gestadas al interior de otra comunidad revestidas con una ideología determinada y llevarlas a un contexto diferente, a otra comunidad con una cultura, una historia e ideología distinta para la que fueron construi-

³ Las técnicas del control son, estructuralmente, de dos tipos. Cuando las instituciones de control operan *dentro* de la organización de un solo detentador del poder, son designadas como controles *intraórganos*. Cuando, por otra parte, funciona entre diversos detentadores del poder, que cooperan en la gestión estatal, se les designa como controles *interórganos*. Los conceptos de controles “intraórganos” e “interórganos” están tomados de la conocida terminología del derecho constitucional americano, que distingue entre la jurisdicción de los estados miembros (*intra state*) y jurisdicción entre los estados y jurisdicción federal (*inter state*). Los controles intraórgano e interórgano constituyen conjuntamente la categoría de los controles *horizontales*. Lógicamente, esta categoría del control horizontal exige ser completada y confrontada con la articulación vertical del proceso del poder. Bajo esta segunda categoría se entienden aquí aquellos controles que operan entre la totalidad de los detentadores del poder establecidos constitucionalmente y encargados de dirigir el proceso gubernamental, y todas las otras fuerza sociopolíticas de la sociedad estatal, que pueden funcionar sobre una base territorial, pluralista y hasta individual.” Cfr. Loewenstein, Karl, *Op. cit.*, p. 232-233.

⁴ *Ibid.*, p. 30.

⁵ *Loc. cit.*

⁶ *Idem.*

das, perdiendo con ello su eficacia, sin que, cómo sabemos, en el campo de las ciencias sociales tengan cabida los absolutos. Por ello Loewenstein concluye precisando que el significado que él atribuye al concepto “sistema político” para el desarrollo de su trabajo consiste en entender por tal a: “Una sociedad estatal que vive bajo una ideología concreta política, sociopolítica, ética o religiosa a la cual corresponden unas determinadas instituciones destinadas a realizar dicha ideología dominante.”⁷

Ello le permite concluir que en ese sentido, sistemas políticos, históricamente hablando, hay relativamente pocos: la teocracia, la monarquía absoluta basada en una legitimación dinástica, el constitucionalismo de carácter liberal e igualitario, el colectivismo (corporativo, social o comunista) y el fascismo de orientación minoritaria-élite.

Como vemos entonces, el concepto “sistema político” no adquiere el mismo significado que el concepto “forma o tipo de gobierno”, ya que con el primero se enuncia a un conjunto de estados que guardan relativa identidad o afinidad exterior en sus instituciones y en la ideología política imperante. Tenemos estados con regímenes parlamentarios o estados con regímenes presidenciales, o estados con regímenes de asamblea o estados con regímenes colectivistas o socialistas, o estados con regímenes teocráticos; que si bien cada uno de estos grupos de estados alcanza cierta identidad en el diseño de sus instituciones, esa identidad no es absoluta, es sólo exteriormente puesto que al interior del aparato estatal, esto es en el funcionamiento interno y en la actividad desarrollada por sus órganos de gobierno, existen particulares diferencias que al examinarlas nos permiten apreciarlas. En cambio, por “forma o tipo de gobierno” se alude precisamente a esas particularidades que a cada uno de los estados corresponde y que agrupados al interior de un modelo de sistema político permite identificarlos por la singularidad que acusa el diseño en la estructura y funcionamiento de sus órganos de decisión política y administración en cualquier sociedad en un momento histórico.

Es un error recurrente confundir la forma de estado con la forma de gobierno, por ello de manera acertada Rodrigo Borja llama la atención al respecto: “La palabra *Estado* designa a la *totalidad de la comunidad política*, es decir, al conjunto de personas –gobernantes y gobernados– e instituciones que forman la sociedad jurídicamente organizada sobre un territorio determinado; en cambio, la palabra *gobierno* comprende solamente a la organización específica

del poder constituido al servicio del Estado.”⁸ Efectivamente, recordemos que el concepto formal del Estado se integra con la articulación del territorio, el poder público (los órganos de gobierno ejecutivo, legislativo y judicial) y el elemento poblacional; entonces, cuando hablamos del gobierno, nos referimos exclusivamente a ese aparato del Estado, a los órganos de gobierno y al conjunto de instituciones que de ellos emanan en atención de sus atribuciones. “Las *formas de gobierno* tienen relación con la especial modalidad adoptada por los órganos directivos que formulan, expresan y realizan la voluntad del Estado.”⁹

Michel Miaille al respecto enfoca su reflexión a partir de los modos de producción:

Por forma de gobierno entenderemos las modalidades concretas en las que se manifiesta una forma de Estado. Con ello nos referimos a las circunstancias históricas precisas que han modelado la sociedad considerada; en una palabra, a la especificidad de lo político en la formación social. Así es como, para una misma forma de Estado parlamentario, Inglaterra y Francia han llegado a dotarse de formas de gobierno totalmente singulares. Nada, si no es la propia historia política de estas dos sociedades, puede explicar tales diferencias. Esta historia es la “de las relaciones y del funcionamiento concreto de los partidos en el interior de los límites establecidos por el bloque en el poder correspondiente a la forma de Estado propia de esta fase.”¹⁰

En la actualidad, es la idea que previamente se concibe de la naturaleza y objeto de la sociedad política, esto es de una sociedad organizada, lo que determina la forma de Estado, de su estructura y en esa determinación inciden factores de diverso orden: histórico, económico, cultural, ideológico, tecnológico, religioso, geográfico y político; refiriéndonos a un Estado liberal individualista, social, socialista, teocrático o fascista; o también a un Estado unitario, federal, confederado, asociado, comunitario, etc. Ahora bien, en cuanto a gobierno, el concepto gramaticalmente significa: *acción de gobernar, administrar, dirigir, guiar, acción o efecto de gobernarse, mandar con autoridad o regir una cosa*. Política y socialmente se le imprime la idea de decisión. Así, lo que individualmente para

⁷ *Ibid.*, p. 31.

⁸ Rodrigo Borja, *Derecho político y constitucional*, Fondo de Cultura Económica, México, 1991, p. 82.

⁹ *Ibid.*, p. 82.

¹⁰ Michel Miaille, *El estado del derecho*, UAP, Colección Crítica Jurídica, México, 1985, p. 37.

un sujeto estaría determinado por el libre albedrío, para decidir a partir de la condición de hacer o dejar de hacer, para los actos de administración del Estado, la acción de gobierno estaría determinada por las decisiones políticas o de administración tomadas al interior de las instancias o instituciones facultadas por la Constitución o la ley; pero sujetas tales decisiones a la observancia de una serie de principios contenidos en la Constitución. Es por ello que el principio de legalidad subyace en dos premisas: el individuo común y corriente, sin investidura de autoridad, que puede desarrollar toda aquella conducta o acción que la ley no prohíba; y el gobernante o funcionario, que actúa en representación del Estado o del gobierno con la investidura y atribuciones derivadas de la Constitución y la ley; únicamente puede realizar todas aquellas conductas o acciones para las cuales se encuentra expresamente facultado, lo que se traduce cuando estas premisas son observadas en el hoy denominado estado de derecho.

De manera acertada, se dice: “Gobierno en ciencia política, es, pues: 1) actividad superior del Estado, 2) conjunto de órganos que forma la autoridad, 3) personas que ejercen ésta y 4) en sentido estricto, función y órgano ejecutivo y titular de éste.”¹¹

Es importante reparar en un primer paso, consistente en que al margen del contenido literal y semántico del concepto, el rubro que nos ocupa se encuentra inserto en la Constitución y no en la ley. Ello nos conduce a la primera pista: se trata de una categoría política involucrada con el fenómeno del poder, su organización y su ejercicio en el ámbito de la esfera estatal, cuyos efectos recaen en la base social. El problema del poder es una categoría política y no jurídica; con la expresión “formas de gobierno” nos referimos a esferas de acción política y jurídica.

Un segundo paso nos lleva a observar que ese poder se ejerce acotado a un territorio determinado geográficamente. No es ocioso subrayar nuevamente que son los elementos que tradicionalmente desde una perspectiva formal se atribuyen al Estado. Es histórico el debate sobre el Estado, su naturaleza, su quehacer y los fines que éste persigue; así la polémica al respecto de abre en un abanico que comprende posiciones que van desde un idealismo acrílico (generalmente imprimiéndole un sentido de divinidad), hasta la tesis de Lenin respecto a la lucha de clases y sus determinantes económicos expuestos por Marx.

Aristóteles dijo que la política consistía en el arte de convencer, y Maquia-

velo afirmó que gobernar es hacer creer; en la actualidad, orientado el análisis bajo la lente de la ciencia, es necesario examinar tal actividad a partir de los hechos concatenándolos con lo enunciado por la teoría. En cuanto al contenido etimológico del término *política*, éste proviene de las raíces griegas *polis*: ciudad, e *ikos*: relativo a, de donde deriva de *polikos* lo relativo a la ciudad, cuando la *polis* era la forma de organización básica en una comunidad. Si ajustamos su contenido a la época actual, tendríamos lo relativo al Estado; por lo que de manera abreviada diversos autores para explicarlo a partir de las teorías contractualistas hablan únicamente de la violencia legítima. La esencia del Estado, su organización, su justificación, su desarrollo se sustenta en la práctica y ejercicio del poder derivado de la actividad política; entre los aspectos más importantes que al respecto se han abordado en el largo peregrinar humano, cuatro son los rubros que resaltan: si todos los miembros de la comunidad deben o no tener el derecho de participar en la actividad política; si a todo el elemento humano se le debe garantizar un mecanismo de defensa contra el ejercicio del poder por los gobernantes; hasta dónde alcanza o no la responsabilidad; y de qué orden es esta responsabilidad de parte de los gobernantes.

De acuerdo con lo expuesto por Loewenstein —y desarrollando sus ideas— por formas de gobierno, en un sentido estricto, se hace referencia a los criterios y mecanismos que determinan el funcionamiento de los controles verticales y horizontales de poder que operan al interior de los diversos órganos de administración y gobierno; a las formas jurídicas señaladas en la ley con apoyo en la Constitución, como a las prácticas o acuerdos políticos formulados entre las distintas fuerzas que en un momento pudieran no estar contenidos en la Constitución (metaconstitucionales), tendientes esos acuerdos a lograr el funcionamiento eficaz de los controles mencionados. Para ello el constitucionalismo ha pretendido jugar a lo largo de la historia de la humanidad el papel de mecanismo de control del poder. Esa pretensión se vio fortalecida con el surgimiento del Estado nacional y con él, la expedición de la Constitución escrita.

Se llama “movimiento constitucionalista” o “constitucionalismo” a un proceso político jurídico que tiene por meta establecer en cada Estado un documento normativo —la “constitución”— con determinadas características *formales* (texto preferentemente escrito, orgánico, con supremacía sobre las demás reglas de derecho) y de *contenido* (organiza la estructura fundamental del Estado, define sus fines y enuncia

¹¹ Alejandro Silva Bascuñán, *Tratado de derecho constitucional*, t. 1, *Principios, Estado y Gobierno*, Editorial Jurídica de Chile, 1997, p. 349.

los derechos de los habitantes). El constitucionalismo procura una racionalización del poder, en virtud de la cual todo título de mando y su ejercicio legítimo deben derivar de una competencia asignada por la Constitución. Teóricamente el movimiento constitucionalista propone un nuevo tipo de régimen: la *nomocracia* o “gobierno de la ley” distinguiendo respecto de ésta, una *ley superior* (la Constitución) y otra *inferior* (las demás normas del aparato jurídico: decretos, leyes, ordenanzas, entre otras).¹²

Loewenstein alude a la ideología como sustento fundamental de las formas de gobierno, así como a las particularidades que nos permiten englobar por afinidades a los sistemas políticos; luego tal referencia nos remite, entre otras, a la idea de legitimidad; por otra parte, el constitucionalismo presume ser un intento por limitar el poder. Su inobservancia afecta la idea de legitimidad al interior de cualquier grupo social. Tenemos ya dos elementos correspondientes en el presente caso a una misma idea: la forma de gobierno; esos dos elementos son: poder y legitimidad.

Uno de los problemas básicos de la teoría política que hasta ahora no se llega a explicar plenamente y tal vez nunca se logre, es el relativo al fenómeno del poder, su esencia y conformación, aunque sabemos que tiene un carácter multifacético; sin embargo, de manera frecuente, sobre todo en el campo del derecho constitucional, se alude al poder político.

Las principales dificultades conceptuales que afectan a la noción de poder “político” derivan posiblemente de la imprecisa asimilación entre un fenómeno social, como es el poder, y un fenómeno esencialmente normativo, como es el Estado. No se puede ignorar, por lo demás, que existe poder más allá de las formas jurídicas del Estado, y que hay múltiples aspectos de lo político que se sitúan más allá de la esfera de actuación del poder jurídico y político legítimo. Una concepción realista de la política pone de manifiesto que no todo poder es poder político y que la referencia al poder político legítimo no agota la esfera de la política.¹³

No es la pretensión desarrollar en el presente trabajo un estudio sobre el fenómeno del poder, por tanto tomamos al poder como un concepto simplemente operacional.

Maurice Duverger distingue diversos tipos de poder. El poder físico, el poder económico, el poder material, el poderío y el poder político, y agrega que cuando el ser humano reflexiona sobre el fenómeno del poder, viene a su mente una idea de “fuerza”, y que el uso de toda fuerza se traduce en un “dominio”. El primero es claro, se refiere a la comparación de dos individuos con distinta complejidad; el segundo se refiere a la comparación de individuos con diferente capacidad económica; el tercero a quien posee bienes en relación de quien los carece; el cuarto al uso burdo de la fuerza. En el ejercicio anterior, quien más atributos físicos, económicos o materiales posea, terminará sometiendo o “dominando” a quien carece de ellos. En relación con el poderío, sostiene que consiste en el dominio a través de la violencia o intimidación en su manera más burda, el sometimiento por vía del miedo.¹⁴

En lo que se refiere al poder político, concluye que también se traduce en un dominio, pero que éste descansa en dos condiciones: la *creencia* de parte de la comunidad en que esa dominación es *justa* y además *necesaria*. De la anterior *creencia* deriva la idea de legitimidad que todo poder busca si es que desea mantenerse y consolidar su ejercicio. Es la calidad que pretende alcanzar todo individuo o grupo que se encumbra y alcanza a apoderarse de la estructura estatal.

Es muy conocida la distinción clásica que estableció León Duguit, a inicios del siglo pasado, para referirse a los detentadores del poder: “los gobernantes”, y a los destinatarios del poder: “los gobernados”. La mayoría de los autores la retoman para exponer sus planteamientos; afirman que en relación al poder los grupos sociales se dividen en dos sectores: quienes lo ejercen y los que lo sufren; quienes lo detentan y quienes lo soportan.

Diego Valadés realiza un ejercicio interesante. En relación con la percepción del poder, afirma que podemos identificar tres tendencias: quienes lo exaltan porque lo detentan, los que lo deturpan porque lo soportan y los que lo observan racionalmente; asimismo que lo tradicional es que quienes luchan por él enaltecen sus virtudes y quienes lo sufren hagan de él objeto de descalificación. Los que están en una condición intermedia estudian el

¹² Néstor Pedro Sagües, *Teoría de la Constitución*, Astrea, Buenos Aires, 2001, p. 1.

¹³ Andrea Greppi, *Teoría e ideología en el pensamiento político de Norberto Bobbio*, Editorial Marcial Pons, Madrid, 1998, p. 205.

¹⁴ Maurice Duverger, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, Ariel, Barcelona, 1970, p. 26.

fenómeno del poder desde una perspectiva política o jurídica, procurando su conocimiento, no su utilización ni su adjetivación.¹⁵

Distingue el autor mencionado, la lucha por el poder, la lucha contra el poder y la lucha en el poder. Las dos primeras posiciones corresponden a las posturas tradicionales, en relación con los gobernantes y quienes buscan desplazarlos por un lado y los destinatarios o gobernados por el otro, agregando que a lo largo de la historia, tan intensa como la lucha por el poder ha sido la lucha contra el poder, lo que impulsa a los individuos y a los grupos a contender en un doble sentido que recorre direcciones opuestas. “Las grandes reelaboraciones del poder, que han condicionado nuestra forma de entenderlo, sin embargo, son bastante más cercanas a nuestro tiempo. Maquiavelo y Hobbes, en el territorio de la exaltación del poder, Rousseau en la perspectiva opuesta; la búsqueda de la racionalización del poder, a cargo de Locke y Montesquieu. Otra expresión de los radicalismos se alcanzaría en el siglo XIX: Marx, por un lado; Proudhon, en el punto opuesto.”¹⁶

Pero la lucha en el poder, la ubica a partir de la elaboración de la teoría de la “división del poder”¹⁷ Ahora bien, la lucha en el poder se establece a través de la actividad de los propios órganos en sus funciones de participación en las tareas de gobierno o administración que constitucionalmente les corresponden. Desde luego, su análisis se orienta a una estructura de gobierno de corte pluralista. Identifica como trascendente el proceso político francés que culmina con el debate de 1789 para determinar si la Constitución debería restaurar o crear un nuevo orden. Al decidir por la última opción, surge el constitucionalismo como instrumento fundacional tomando —dice el autor— la tesis contractualista de la soberanía popular y de la ley como expresión de la voluntad general, dejando planteados los intrincados problemas de la representación y de la reforma constitucional, dando lugar a los mayores desencuentros políticos durante el transitar del acomodamiento de las sociedades con sus constituciones.

Concluye el autor que las tendencias a la exclusión subsisten, pero que las posiciones extremas resuelven pocos problemas y generan muchos estragos. Por ello, finaliza, en el centro, la idea del consenso tiene más adeptos cada día.

Reflexiona Valadés sobre los controles horizontales y verticales, intra e inter órganos del poder formulados por Loewenstein, denominándolos en internos y externos y afirma que los internos se distinguen en jurídicos y políticos. Son los que el poder se autoaplica y van de la concentración a la desconcentración, recorriendo tres esferas: la que opera dentro del mismo órgano, la que funciona entre diversos órganos y la que se desarrolla en el ámbito de un Estado federal. A su vez, los controles externos giran en torno a la participación de agentes de la sociedad, como son los medios de comunicación, las organizaciones ciudadanas y los electores. Agrega que en relación con los controles internos, los de carácter jurídico son los que tienen la posibilidad de ser tutelados por los tribunales; pero los de carácter político que operan al interior del propio órgano son la parte más débil, sobre todo si se trata del gobierno, ya que en ese sentido sólo la responsabilidad política individual y colectiva del gabinete puede representar una opción funcional de control interno concentrado.

Lo que desprendemos del discurso de Valadés es que los funcionarios de la administración, además de conocer plenamente la función sustantiva y los programas vigentes del órgano en que se desempeñan, de asimilar integralmente la estructura y normatividad interna del propio órgano, deben manejar cabalmente el marco constitucional y legal revistiendo así de legitimidad su desempeño en el ámbito de la administración pública al cumplir eficazmente con sus tareas.

En la lucha política, un problema constante es el que los contendientes expresándose por vía de los partidos, orienten su estrategia contra el poder y no contra los partidos, incluido el que detenta el poder. El resultado, afirma Valadés, es contraproducente, porque cuando esos partidos llegan al poder, se encuentran un escenario en el que la ciudadanía se ha permeado a sí misma con un sólido rechazo al poder, que acaba operando en contra de quienes parecían presentar una opción diferente en cuanto a su ejercicio. Concluye este punto, afirmando que en la medida que podamos precisar esas formas de entender el poder, desde el poder y frente al poder, estaremos en una mejor condición para organizarlo. En una matizada crítica a la exposición de Loewenstein, afirma que el vocablo “detentadores” además de tener una connotación peyorativa, poco ayuda a explicar la función de quienes lo ejercen logrando que sus detentadores se sientan incomprendidos y sus destinatarios se sientan atropellados, sugiriendo que tales discrepancias surgen como resultado de las perspectivas desde las que se aborda para explicarlo. Subraya que en lo que

¹⁵ Diego Valadés, *El control del poder*, UNAM, México, 2000, p. 6.

¹⁶ *Idem*.

¹⁷ “Para atenuar los efectos de la lucha contra el poder, el constitucionalismo transfirió al espacio normado una buena parte de esa contienda; le impuso reglas y límites, y le llamó ‘separación de poderes’. Así, ahora tenemos el tercer género de la lucha: la lucha en el poder.” *Ibid.*, p. 7.

corresponde a los procesos electorales, se acusa una situación compleja, pues la acción electoral es una condición de las libertades públicas (el derecho al voto) y un aspecto de los arreglos del poder (la organización de los partidos y la participación de éstos en la integración de los órganos del Estado). Que esa doble función ubica a los partidos en un plano impreciso, porque en un momento actúan en el control interno y en otro momento en el control externo. Ello ocurre así, porque en la medida en que los partidos hacen gobierno u oposición, alternativamente, se encargan de velar (cuidar, acechar, custodiar, ocultar) ante los ojos de los electores aquello que forma parte de los entendimientos naturales para el ejercicio del poder. La alternancia en la titularidad del poder también implica una alternancia en las consideraciones mutuas, a efecto de asegurar indulgencia en el trato del encumbrado y prudencia en la actitud del desplazado. Los controles tienen limitaciones funcionales muy claras. Unas son las que resultan de la naturaleza de los controladores y otras son las que se producen como consecuencia de la necesidad de conciliar los máximos posibles de libertad y seguridad para la sociedad, con los mínimos indispensables de eficacia de los órganos estatales. Entonces la estructura constitucional debe articular las demandas reales de la sociedad y las posibilidades efectivas del Estado.

Norberto Bobbio, al abordar el tema, dice que generalmente cualquier teoría sobre las formas de gobierno presenta dos aspectos: uno descriptivo y otro prescriptivo. En su función descriptiva el estudio de las formas de gobierno se resuelve en una tipología o en una clasificación de los diversos tipos de constitución política; es decir, en la experiencia histórica y más precisamente en la experiencia histórica conocida y analizada por el autor que se presenta a la vista del observador. Pero que en ciencias sociales no hay tipología que tenga una función descriptiva solamente, sino que el escritor político se plantea el problema de indicar, con un criterio de selección que puede variar de autor a autor, cuál de las formas de gobierno descritas es buena, cuál mala, cuál mejor, cuál peor, y eventualmente señalar cuál es la óptima y cuál la más incorrecta. Emitiendo con ello no sólo un juicio de hecho, sino uno o más juicios de valor, asumiendo una condición prescriptiva; ello derivado de que la formulación de una teoría social al derivarse de un estudio de la realidad histórica-social constituye casi siempre una ideología.¹⁸

¹⁸ Norberto Bobbio, *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*, Fondo de Cultura Económica, México, 2000, p. 9.

Las formas de gobierno, insistimos, además de estar orientadas a hacer viable la preservación del principio de legalidad, en un quehacer constante están orientadas a apuntalar la idea de legitimidad ante la base social en un sistema constitucional. Como afirma Diego Valadés, el poder debe: estar distribuido, ser regulado, estar limitado, ser accesible, ser predecible, ser eficaz y estar controlado.

Se concluye entonces, que las formas de gobierno consisten en la actividad de la superestructura del aparato del Estado compuesto por el conjunto de órganos, instancias e instituciones encargados de la formulación, discusión, aprobación, ejecución y administración de los programas implementados al interior de una comunidad, para la preservación, desarrollo y aprovechamiento de sus recursos naturales, materiales y humanos en ejercicio de sus facultades previamente establecidas en la Constitución y la ley. Preservando en ese ejercicio la vigencia de los principios o criterios rectores contenidos en el propio texto constitucional y cuya tutela queda bajo la supervisión del tribunal constitucional y del poder judicial; así como de determinar las relaciones y cooperación con los demás estados del concierto internacional.¹⁹

2. El régimen presidencial en México y su evolución

Para Diego Valadés la evolución del sistema presidencial mexicano se puede identificar de manera sumaria en las siguientes etapas: la del caudillismo, la del despotismo, la del liderazgo republicano, la de la dictadura y la del presidencialismo constitucional.²⁰

El referido criterio no lo compartimos plenamente, si bien puede servir metodológicamente como una propuesta para abordar el estudio de la institución presidencial. Es nuestra opinión que, ya en el marco del caudillismo —que Valadés resalta como la primera etapa por la que transita la experiencia mexicana marcada por la figura de Morelos—, se acusa una condición que

¹⁹ Arturo Rivera Pineda, "El régimen presidencial en México: evolución y mutaciones", Tesis de grado.

²⁰ "Así sea de manera sumaria, pueden identificarse las etapas de formación del sistema presidencial en México de la siguiente forma: 1ª, caudillismo (representada por José María Morelos); 2ª, despotismo (representada por Antonio López de Santa Anna); 3ª, liderazgo republicano (representada por Benito Juárez); 4ª, dictadura (representada por Porfirio Díaz), y 5ª, presidencialismo constitucional (con representación múltiple, por su mayor nivel de complejidad)." Diego Valadés, *El control del poder*, pp. 350-351.

hasta ahora no ha sido valorada y explicada íntegramente: la idea o el sentido de nación que precede a la figura del Estado cuya visión sostenemos, contiene un origen e influencia eurocéntrica que la escuela mexicana ha tardado en asumir.

Los ciclos por los que ha transitado el presidencialismo mexicano, desde nuestro punto de vista, son los siguientes: ciclo de la adopción, que comprende desde 1812, con el proyecto de Morelos hasta 1867, momento en el que Benito Juárez vuelve a la legalidad después de haber derrotado al segundo imperio; ciclo de imposición, que abarca de 1867 hasta 1917; ciclo de los presidentes emanados con el discurso de la revolución mexicana; y por último, ciclo del presidencialismo neoliberal, que comprende desde el régimen de Miguel de la Madrid Hurtado hasta nuestros días, incluyendo el de Felipe Calderón Hinojosa.

La formación de un Estado nacional como una fórmula indisociable, no puede ser abordada desde una óptica exclusivamente jurídica a partir de la Constitución, en virtud de que ella sólo es el resultado de un pacto protocolario sustentado en un acuerdo político; mientras que el Estado es un producto histórico de corte eminentemente político al que una Constitución le imprime especial sentido.

La Constitución es “la expresión normativa”, en forma de acuerdo o compromiso, de un debate ideológico previo, en el que las ideas políticas desempeñan una tarea relevante. Las estructuras sociopolíticas, según Marcos Kaplan, son expresiones de una realidad móvil, compleja y conflictual, pero en nuestras exposiciones pasamos por alto el explicar a la nación, qué ha ocurrido u ocurre con ella.

Nos olvidamos que a diferencia de cómo se gesta y desarrolla en Europa la teoría y la construcción del Estado, en nuestro caso existía un elemento poblacional anterior a la llegada de los conquistadores; que acusaban otra visión del mundo y desconocían las raíces de la cultura de la que fueron portadores los españoles.

Los grupos autóctonos asentados en el México de entonces no fueron invitados a participar, sino sometidos y marginados, por ello sin la posibilidad de asimilarse. Durante los tres siglos de dominación se les afianzó en la religión, se les catequizó; pero es incuestionable que no se les educó en el conocimiento. Fueron los naturales de estas tierras quienes conformaron las grandes masas que se manipularon, en defensa de los intereses de la clase dominante en esta latitud, la misma que se opuso a los dictados de la Península al momento de la independencia. Fueron ellos los que se sumaron al llamado

de Hidalgo, de Morelos; una vez logrado el objetivo de la oligarquía, pasaron a ser marginados nuevamente, conformando la mano de obra en reserva durante todo el siglo XIX.

En la disputa que por el poder y la conformación del Estado ocurre a partir de la Constitución de 1824, la contienda política gira exclusivamente alrededor de una clase criolla ilustrada confrontada contra la oligarquía conformada por los comerciantes, los dueños de las minas, de la industria textil y el clero. Antagonismo en el que el papel de la milicia adquiere un papel relevante, porque se carece del sustento social²¹ que nutra de la fuerza vinculante que la Constitución requiere para el ejercicio del poder. A ello incluso se debe el alto número de presidentes que México tiene durante su primera etapa de independencia. Si en Europa la idea de nación precedió a la idea del Estado, en nuestra latitud el proceso fue inverso: la idea del Estado precedió a la idea de nación. De ahí que el único factor cohesionante sea durante mucho tiempo la religión; también impuesta, rayando en el fanatismo. Otro factor de sometimiento por vía de la fuerza se encontró en el ejército.

Entonces, el ciclo de adopción del régimen presidencial corre paralelo con la fundación del Estado mexicano; aun con la mediación del imperio de Iturbide. De acuerdo con Weber, el Estado es la institución que posee el monopolio de la fuerza legal, se sustenta en la atribución exclusiva de emitir leyes para hacer que se cumplan.

El ciclo de la imposición, iniciado a partir de 1867, está marcado por la necesidad de vencer la anarquía imperante en el pasado inmediato; sólo un hombre con el prestigio y la fuerza de Juárez sería capaz de realizarlo.

Es a la dictadura de Porfirio Díaz a la que corresponde el fortalecimiento en exceso de la institución presidencial; no obstante que la Constitución de 1857 establece formalmente un predominio del poder legislativo sobre el ejecutivo, el cual Porfirio Díaz anula completamente.

²¹ “De este modo la historia de la organización política de México se escinde en dos grandes periodos, el anterior y el posterior al año de 1867. Durante el primero, la inquietud social toma por blanco a la ley básica, y en remplazarla fundan sus programas los planes de las rebeliones. Federación o centralismo, república o monarquía, democracia u oligarquía, gobierno popular o gobierno de clase, reivindicación de los atributos del Estado o su parcial entrega a organismos extraestatales, éstos eran los temas que dividían a los dos partidos fuertes y cuya solución no admitía ser llevada al ámbito constitucional. Los movimientos armados se hacen durante este periodo en contra de la Constitución vigente, atribuyéndole los males sociales, y en nombre de una nueva Constitución, promesa cierta de salud pública. Pero la inestabilidad de los partidos en el poder, agravada con la ambición de los personajes de la política que medran en este jugar a las instituciones, sólo engendra la consecuencia de que se multipliquen los ensayos constitucionales, según en líneas precedentes se acaba de verificar.” Cfr. Tena, Ramírez Felipe, *Leyes Fundamentales...* p. XXIII.

El ciclo de la imposición de la institución presidencial fenece en 1920 con la desaparición de los caudillos de la Revolución.

El ciclo del presidencialismo emanado del movimiento revolucionario, corresponde por su propia naturaleza a los regímenes resultantes del movimiento popular de 1910-1917; se inicia a partir de 1924 con la administración del presidente Plutarco Elías Calles, a quien corresponde reconstruir al Estado mexicano con fundamentos distintos a los del porfiriato y, por lo tanto, imprimir un ideario específico de corte social que alcanza a la institución presidencial en la concentración de funciones.

El periodo de consolidación del partido y del régimen comprende las administraciones de los generales Lázaro Cárdenas del Río y Manuel Ávila Camacho, así como la del licenciado Miguel Alemán. El general Cárdenas es el primer presidente al que corresponde materializar los postulados emanados de la Revolución. Crea el sistema educativo nacional, impulsa el programa de reforma agraria, nacionaliza la industria petrolera y la industria eléctrica. La administración del general Ávila Camacho se entrecruza con la segunda guerra mundial, lo que le permite captar gran cantidad de divisas al operar México como abastecedor de petróleo de los aliados y sentar con ello las bases del desarrollo industrial del país; con la captación de divisas que México obtiene en ese momento, surge el denominado “milagro mexicano” consistente en el desarrollo económico sostenido que se mantiene hasta 1966.

El periodo de construcción y desarrollo del sistema correspondiente al estudio de los principios generales de convivencia del conjunto social, comprende de 1953 a 1968, años cubiertos por los licenciados Adolfo Ruiz Cortines, Adolfo López Mateos y Gustavo Díaz Ordaz, administraciones en las que se define el sistema político: todas las divergencias se ventilan al interior del partido. Ya a partir de los años sesenta la centralización de facultades en torno al poder ejecutivo es excesiva, de manera que se exhibe intolerante y culmina con la represión de 1968 y del 10 de junio de 1971. Ante la impunidad que reviste la figura presidencial a partir de Díaz Ordaz, se inicia la guerra sucia en contra de los movimientos sociales o críticos al gobierno. Se llega al agotamiento del sistema político.

Corresponde a Luis Echeverría Álvarez abrir un periodo al que algunos autores califican de neopopulismo, evidentemente demagógico, y a José López Portillo uno de neocorporativismo. En el intento de mantener la estabilidad del sistema se abre el Congreso a los partidos de oposición, primero con los diputados de partido y posteriormente con la reforma de 1977, mediante la

que se constitucionaliza la participación de los partidos en los procesos electorales y la incorporación de los diputados plurinominales. Con José López Portillo se llega justamente al término del ciclo del presidencialismo emanado de la revolución mexicana. El mismo López Portillo se autocalificó “como el último presidente de la revolución”. La estructura diseñada para mantener vigente el régimen presidencial, había perdido vigencia para dar solución a las contradicciones gestadas en su seno.

El ciclo del presidencialismo neoliberal en México arriba acompañado del Consenso de Washington,²² derivado del contexto internacional. El presidente Miguel de la Madrid Hurtado es quien reforma los artículos 25, 26 y 28 constitucionales, que darán el espacio legal necesario para el desmantelamiento del modelo de Estado de bienestar sujeto a los dictados de los grandes organismos financieros. Le suceden Carlos Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo Ponce de León, quienes imponen las medidas recomendadas por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, ante las profundas y recurrentes crisis en las que se ha visto el sistema, ahogado por la ausencia del estado de derecho, una corrupción creciente y la insatisfacción social imperante

Con Vicente Fox Quezada, por primera ocasión, México asistió a la práctica de la alternancia por vía de las urnas, con un presidente emanado de un partido de oposición encabezando la administración de la República. La experiencia ha sido frustrante: a la presente administración de Felipe Calderón desde ahora la tendremos que evaluar por los vaivenes, la ausencia de decisiones oportunas a la altura de las circunstancias, por el número de muertos y desaparecidos. Es evidente la carencia de un proyecto de país sustentado en un consenso nacional que dé vida a un estado de derecho, así como la atención desmedida a los requerimientos de la Unión Americana.

²² La primera formulación del llamado “Consenso de Washington” se debe a John Williamson (“Lo que Washington quiere decir cuando se refiere a reformas de las políticas económicas”) y data de 1990. El escrito concreta diez temas de política económica, en los cuales según el autor, “Washington” está de acuerdo. “Washington” significa el complejo político-económico-intelectual integrado por los organismos internacionales (FMI, BM), el Congreso de los EUA, la Reserva Federal, los altos cargos de la Administración y los grupos de expertos. Los temas sobre los cuales existiría acuerdo son: disciplina presupuestaria, cambios en las prioridades del gasto público (de áreas menos productivas a sanidad, educación e infraestructuras), reforma fiscal encaminada a buscar bases imponibles amplias y tipos marginales moderados, liberalización financiera; especialmente, de los tipos de interés, búsqueda y mantenimiento de tipos de cambio competitivos, liberalización comercial, apertura a la entrada de inversiones extranjeras directas, privatizaciones, desregulaciones y garantía de los derechos de propiedad.

3. Las reformas políticas

La principal característica que ha distinguido al presidencialismo mexicano es la centralización del poder, su ejercicio vertical de arriba a abajo, autoritario. Hasta el año 2000, apuntalado por un partido dominante, nutrido por la práctica corporativista como el mecanismo “natural” para cobijarlo.

El punto medular para reorientar la relación Ejecutivo-Legislativo, es el concerniente a la legalización de los partidos políticos y la manera de su participación en los procesos electorales; las “reformas políticas” han sido una práctica sexenal que encuentra su origen a partir de 1946, cuando se crea la Comisión Federal Electoral, hasta nuestros días.

En la presente administración se ha impulsado un conjunto de reformas, que si bien se trataron de enmarcar en el rubro de la “reforma del Estado” a través de la Comisión Ejecutiva para la Negociación y Construcción de Acuerdos del Congreso (CENCA) formada el 13 de abril de 2007 con un plazo perentorio para concluir su trabajo en un año, no logró su cometido; desde su cuna ha enfrentado a los intereses que oponiéndose de manera sistemática no se han detenido ante ningún argumento racional.

¿Qué habría que cambiar? De inicio la irresponsabilidad en torno a la institución presidencial consentida en el texto constitucional vigente, ya que se carece de medios efectivos de control en el desempeño de sus funciones, además de su ausencia precisa en el capítulo de “Responsabilidad de los servidores públicos”. Es el Ejecutivo quien menos rinde cuentas en este país, no obstante su obligación de informar al Congreso sobre el cumplimiento de sus atribuciones. Pero se carece todavía de las herramientas necesarias para que el Legislativo ejerza de manera plena sus facultades en lo que toca a este punto.

En todos los regímenes democráticos, el único órgano que está en condiciones de ver que el Ejecutivo cumpla con la ley y desarrolle bien su cometido, es el Legislativo. Sólo él puede revisar sistemáticamente la adecuación de las disposiciones del Ejecutivo a los objetivos que quedan trazados en las leyes. No ve si se violaron o se lastimó la Constitución, lo cual corresponde al poder judicial, sino si se van cumpliendo los objetivos y los fines a los que están dedicadas las leyes que produjo.

Existen para ello medios tradicionales de control a los que alude en su obra Valadés cuando se refiere a los controles inter e intra órganos, pero que

en nuestro caso no se perfeccionan porque las redes al servicio de los grupos de interés se han desarrollado y mueven libremente con la venia del poder institucional al seno de la Administración Pública y del propio Legislativo.

Entonces se ha aprendido bien la lección: ante una maraña que se ha tejido normativamente como parte de una estrategia más amplia y el manejo alejado de la teoría que sobre el Estado se ha elaborado, no se da el debido control político que la Constitución establece sobre el Gobierno. Solamente un análisis proveniente de los hechos, comparados con los descritos por la doctrina, nos permitirá apreciar qué es que lo que está fallando.

Pareciera que la transición mexicana llegó a un punto muerto, el cual únicamente un cambio profundo lo podrá superar. No es viable aspirar a consolidar la democracia en México: ni la alternancia ni el nuevo pluralismo han sido suficientes para erradicar las inercias autoritarias del pasado; los usos y las prácticas del viejo régimen se ocultan y reaparecen gracias a los laberintos y vaguedades legales que las propician y estimulan.

Es por ello que mantenemos nuestra propuesta permanente: requerimos urgentemente una NUEVA CONSTITUCIÓN. ■