



Alicia Hernández Chávez  
(coordinadora)

*Presidencialismo  
y sistema político. México  
y los Estados Unidos*



320.972  
H5571p  
ej:2

*Fideicomiso Historia de las Américas  
Serie Estudios*



EL COLEGIO DE MEXICO



\*3 905 0556935 M\*

**Biblioteca Daniel Cosío Villegas**  
EL COLEGIO DE MEXICO A.C.



EL COLEGIO  
DE MÉXICO

Biblioteca Daniel Cosío Villegas  
Coordinación de Servicios

Fecha

Firma de Salida

**DEVUELTO**  
M 2013  
**DEVUELTO**  
M 2013  
**DEVUELTO**  
M 2013

Biblioteca Daniel Cosío Villegas  
Inventario 2013



SECCIÓN DE OBRAS DE HISTORIA

FIDEICOMISO HISTORIA DE LAS AMÉRICAS

*Serie Estudios*

Coordinada por

ALICIA HERNÁNDEZ CHÁVEZ

*Presidencialismo y sistema político.  
México y los Estados Unidos*



# PRESIDENCIALISMO Y SISTEMA POLÍTICO MÉXICO Y LOS ESTADOS UNIDOS

ALICIA HERNÁNDEZ CHÁVEZ  
*Coordinadora*

ALICIA HERNÁNDEZ CHÁVEZ • LUIS F. AGUILAR VILLANUEVA  
ALONSO LUJAMBIO • SERGIO FABBRINI  
WILLIAM E. LEUCHTENBURG • JAMES L. SUNDQUIST

*Biblioteca Daniel Osorio Villegas*  
EL COLEGIO DE MÉXICO, A. C.



EL COLEGIO DE MÉXICO  
FIDEICOMISO HISTORIA DE LAS AMÉRICAS  
FONDO DE CULTURA ECONÓMICA  
MÉXICO

Primera edición, 1994

520.972  
H5571p  
ej. 2

*Open access edition funded by the National Endowment for the Humanities/Andrew W. Mellon Foundation Humanities Open Book Program.*



*The text of this book is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International License: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>*

D. R. © 1994, FIDEICOMISO HISTORIA DE LAS AMÉRICAS  
D. R. © 1994, EL COLEGIO DE MÉXICO  
Camino al Ajusco, 20, Pedregal de Santa Teresa; 10740 México, D.F.  
D. R. © 1994, FONDO DE CULTURA ECONÓMICA  
Carretera Picacho Ajusco, 227; 14200 México, D.F.

ISBN 968-16-4526-X

Impreso en México

## PRESENTACIÓN

**E**L FIDEICOMISO HISTORIA DE LAS AMÉRICAS nace de la idea y la convicción de que la mayor comprensión de nuestra historia nos permitirá pensarnos como una comunidad plural de americanos, al mismo tiempo unidos y diferenciados. La obsesión por definir y caracterizar las identidades nacionales nos ha hecho olvidar que la realidad es más vasta, que supera nuestras fronteras, en cuanto ésta se inserta en procesos que engloban al mundo americano, primero, y a Occidente, después.

Recuperar la originalidad del mundo americano y su contribución a la historia universal es el objetivo que con optimismo intelectual trataremos de desarrollar a través de esta nueva serie que lleva precisamente el título de Historia de las Américas, valiéndonos de la preciosa colaboración de los estudiosos de nuestro país y en general del propio continente.

El Colegio de México promueve y encabeza este proyecto que fue acogido por el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Carlos Salinas de Gortari. Estamos convencidos de que la transformación económica que vive nuestro país y la región entera debe verse acompañada de una transformación cultural semejante. Al estímulo del Gobierno Federal se sumó el entusiasmo del Fondo de Cultura Económica para la difusión de estas series de Ensayos y Estudios que entregamos al público.

Alicia Hernández Chávez  
Presidenta  
Fideicomiso Historia de las Américas



## INTRODUCCIÓN

999526084502

FUNDADO POR EL PRESIDENTE DE MÉXICO Carlos Salinas de Gortari en 1991, con el fin de estimular el estudio de México en el contexto internacional, el Centro de Estudios de México en Italia —el cual tengo el honor de presidir— organizó en enero de 1993 un coloquio sobre el presidencialismo en el continente americano, en el contexto del debate político italiano entre parlamentarismo o presidencialismo. Contó con la participación de distinguidos estudiosos mexicanos, italianos y estadounidenses así como con la colaboración y apoyo de la Universidad de Turín, del Centro Interuniversitario di Storia dell'America Latina —dirigido por el profesor Marcello Carmagnani—, del Centro Interdipartimentale di Studi Euroamericani Piero Bairati de la citada Universidad —dirigido por el profesor Maurizio Vaudagna— y de la Fondazione Luigi Einaudi de Turín. La elaboración final de los trabajos que presentamos en este volumen se sometió a discusión en un coloquio celebrado bajo los auspicios del Fideicomiso Historia de las Américas en El Colegio de México, en junio de 1993.

Para comprender el trasfondo de la reflexión y el análisis de los estudios reunidos en este volumen, se debe tener bien presente que idealmente el presidencialismo es un sistema de gobierno en el que el presidente es elegido directamente por los ciudadanos y existen dos poderes separados: el Ejecutivo y el del Congreso, ambos elegidos de manera independiente por el electorado. En teoría, pero sólo en teoría, el presidencialismo debería garantizar un buen funcionamiento del sistema político en virtud de que la elección separada del presidente y del Congreso permite no confundir en las campañas electorales los intereses generales de la presidencia con los intereses locales y/o sectoriales del Congreso. Al mismo tiempo, la elección separada y la organización independiente de la presidencia y del Congreso no disminuyen sino que, por el contrario, favorecen el intercambio político entre ambos poderes, sin menoscabo de la eficiencia de la presidencia; y salvaguarda la representatividad del Congreso —aun en el caso de que este último provenga de un sistema electoral proporcional puro—. Es decir, el presidencialismo, en cuanto gobierno separado del Congreso, debería

alentar una mejor interrelación entre gobernantes y gobernados, ya que tiene la capacidad de conjugar la voluntad de eficiencia del Poder Ejecutivo con el deseo de los votantes de apoyar programas de uno u otro partido, incluso los de la oposición. En última instancia, el sistema presidencial permitiría garantizar la gobernabilidad sin detrimento de las instancias plurales de la ciudadanía.

Según se desprende de esta sintética caracterización teórica del presidencialismo, los análisis reunidos en este volumen expresan, en mayor o menor medida, un enfoque de tipo institucionalista, pues estudian el sistema presidencial a la luz de las normas institucionales, observando cómo éstas tienen la capacidad para delimitar la esfera de acción y el comportamiento de los actores políticos. Me parece importante subrayar que con esta aproximación analítica se busca superar el enfoque fundamentalmente jurídico que da importancia exclusivamente a la norma constitucional. Es preciso aclarar que esta aproximación neoinstitucionalista no fue un planteamiento decidido *a priori*, sino el resultado del análisis desarrollado por los diferentes autores. A título de ejemplo, Sundquist no habría podido sostener que en la elección de Clinton los votantes optaron por un gobierno “de un solo partido”, el Demócrata, que rompió con el modelo imperante de un Congreso mayoritario de oposición, si no le hubiera dado la debida importancia a lo que hizo posible la norma constitucional así como la existencia de los partidos. Algo similar encontramos en el estudio de Lujambio, quien insiste en que en México, en el proceso de transición hacia un presidencialismo democrático, se debe dar mayor importancia y peso a los aspectos legales y constitucionales; esto es, en regímenes cuasidemocráticos se deben reforzar las leyes e instituciones para que la transición no se genere a partir de un vacío institucional.

La dimensión institucional hace posible la comparación entre la experiencia del presidencialismo mexicano y la del estadounidense en la medida en que permite examinar conjuntamente la norma constitucional y la práctica política. Por medio de esta aproximación se comprende mejor hasta qué punto ambas experiencias se apegan a la teoría del sistema presidencial y, asimismo, se valora especialmente la idea de que las instituciones son el producto no sólo de la acción humana individual sino también de una experiencia colectiva, con lo cual se logra reconocer la justa importancia de la dimensión histórica. En efecto, de nada serviría saber, entre otras cosas, que el sistema presidencial mexicano se diferencia del estadounidense por un desbalance fuerte entre

presidencia y Congreso si no se tomara en cuenta que este desbalance no es consustancial a la identidad mexicana sino que es producto de una evolución histórica particular que trasciende incluso a las personas que en este siglo han ocupado el cargo de presidente de la República.

La dimensión histórica, vista como expresión de una experiencia colectiva, arroja luz sobre el proceso mediante el que se llegó a distinguir entre la presidencia —en cuanto institución personal establecida en las primeras cartas constitucionales de México y de los Estados Unidos— y el sistema presidencial, que representa, en cambio, el aumento o la disminución del poder de la presidencia a partir de sus atribuciones legislativas, es decir, los poderes constitucionales (derecho de veto, autoridad temporal para legislar, poder de iniciativa en materia de presupuesto, poder de iniciativa legislativa, propuesta de referéndum), y las facultades no legislativas (exclusivo nombramiento y destitución de secretarios de Estado y censura legislativa) que le son concedidos al presidente.

Ahora bien, el crecimiento de estas funciones puede desequilibrar la relación en el seno del gobierno separado, propiciar que la presidencia cobre una dimensión de tipo imperial, generar una disociación o subordinación de un poder respecto al otro e, incluso, conducir del presidencialismo a un semipresidencialismo en el que el primer ministro debe contar con la confianza del Congreso. Todas estas transformaciones no se comprenden sólo a partir de la norma y de la efectividad constitucional, sino que hace falta explorar la perspectiva histórica, la que se aborda en los ensayos de Leuchtenberg y mío, tanto de los Estados Unidos como de México, respectivamente. Esta perspectiva nos permite comprender hasta qué punto las acciones cotidianas de los actores políticos son condicionadas por una tradición política que constituye el fundamento social de la institucionalidad del sistema presidencial tanto en México como en los Estados Unidos. Al recuperar la tradición política se reconoce mejor lo que hay de diferente y de común en la tradición histórica de los presidencialismos estadounidense y mexicano, sin necesariamente caer en la idea de que ambos países tienen una historia común.

Si se tiene presente la trayectoria histórica del sistema presidencial se entiende mejor por qué México y los Estados Unidos presentan características comunes de un presidente electo directamente por los ciudadanos, un periodo presidencial y legislativo fijo, un presidente que nombra y dirige la composición del gobierno y preside el gabinete presidencial, y, finalmente, un presidente que tiene algunas atribuciones constitucionales legislativas. A fin de cuentas, la característica que identi-

fica al sistema presidencial mexicano con el estadounidense es la de ser un presidencialismo fuerte, especialmente a partir de la década de 1930. Vale la pena que el lector se detenga a reflexionar un momento sobre el periodo histórico en el que se instaura este tipo de presidencialismo en ambos países, tomando en cuenta que el de los Estados Unidos es el resultado institucional de los cambios ocurridos en el gobierno separado en los últimos 60 años, a decir de Fabbrini, quien además procura tener siempre presente que no hay instituciones sin hombres que les den vida y sentido a través de su quehacer cotidiano.

Tanto en México como en los Estados Unidos el presidencialismo es un producto relativamente reciente que se ha consolidado a lo largo de su historia descartando las posibilidades del semipresidencialismo y del parlamentarismo, gobiernos en donde el Ejecutivo es un agente del Congreso. Este rechazo tiene un particular interés porque el caso mexicano nos ayuda a comprender lo infundado de algunas recientes propuestas políticas que plantean, más que un presidencialismo atemperado, un hipotético tránsito (que en este caso constituiría un salto en el vacío) hacia una república parlamentaria.

Las variaciones y diferencias entre el presidencialismo mexicano y estadounidense pueden ser vistas a partir de su mayor o menor acercamiento a los requisitos de eficiencia, representatividad y equilibrio entre presidencia y Congreso que idealmente debe tratar de cumplir el sistema presidencial. De los estudios recogidos en este volumen surge algo más que una diferencia de sensibilidad entre los que analizan el presidencialismo mexicano y los que analizan el estadounidense. Probablemente se trata de algo relativo a la naturaleza del sistema presidencial en los dos países. Mientras los estudios sobre México se preocupan más por la relación presidencialismo-gobernabilidad, los estudios sobre los Estados Unidos insisten, en cambio, mucho más en la relación presidencialismo-ciudadanía. La diferencia de enfoque puede y debe ser vista como el resultado de que ~~las instituciones no son neutras con respecto a la prelación de las demandas políticas, lo cual tiene que ver,~~ a mi entender, con una connotación específica de la institución presidencial mexicana. Aguilar Villanueva nos ofrece una clave de lectura de esta particularidad al decirnos que la presidencia es la piedra angular del sistema político mexicano, pues confiere a su titular la triple autoridad fundamental de jefe de Estado, jefe de gobierno y jefe del partido político hegemónico. Es precisamente en esta última connotación del presidente como jefe del partido hegemónico donde se ubica, a mi jui-

cio, la especificidad del presidencialismo mexicano frente al presidencialismo estadounidense y, en general, al modelo del sistema presidencial.

La diferencia sustancial entre los dos presidencialismos requiere aún mayor explicación. Los dos sistemas presidenciales funcionan y tratan de aproximarse al modelo ideal del presidencialismo a partir de un contexto muy diferente. El contexto institucional de los Estados Unidos es democrático, mientras que el de México, según declaración expresa de Aguilar Villanueva y Lujambio, es el de una transición hacia la democracia. De allí que mientras el problema central del presidencialismo estadounidense es el de una mejor correlación entre ciudadanía y presidencia —lo que conlleva necesariamente un replanteamiento de la relación entre presidencia y Congreso—, en el presidencialismo mexicano predomina, en cambio, el problema de la representatividad de la institución presidencial. Dicho con palabras más simples: ¿puede haber equidad representativa siendo el presidente de México el jefe del partido hegemónico? Nótese bien que cuando Aguilar Villanueva habla del presidente enlaza la función de jefe del partido político hegemónico con sus poderes no legislativos para reforzar una de las características institucionales de la presidencia: su eficacia. Eficacia que acaba por entrar en tensión con la representatividad, así como con el equilibrio entre presidencia y Congreso, y en aras de la cual el presidente termina por asumir un papel esencialmente de superpresidente.

La presidencia mexicana aparece dotada de amplios poderes, superiores a los que idealmente debería tener según el modelo de sistema presidencial que hemos descrito. Sin embargo, no se puede concluir de manera apresurada que ambos sistemas presidenciales, si bien pertenecen a la misma familia, no son comparables. Si así razonáramos se subestimaría que también en el caso de los Estados Unidos los presidentes han realizado intentos de reforzar constantemente su poder, posiblemente porque la lógica de cualquier poder es la de expandir sus funciones institucionales a partir de las preexistentes. Fabbrini señala que en el periodo 1968-1992 la presidencia estadounidense se caracterizó por desafiar constantemente al Congreso para defender el papel “imperial” que había conquistado. El resultado de este conflicto fue una crisis de representatividad, lo que permite sostener que ni siquiera la mayor democratización del contexto estadounidense constituye en sí una garantía suficiente para que el presidencialismo se acerque cada vez más al ideal de gobierno que le confieren sus teóricos.

Evidentemente el presidencialismo, como cualquier otro sistema po-

lítico, es una institución perfectible en el tiempo. Los mismos actores políticos están interesados en que así suceda, a fin de salvaguardar la estabilidad y evitar que se llegue a la lucha de todos contra todos. ¿Cómo reaccionan los mexicanos y los estadounidenses? A esta reacción ha dedicado Sundquist sus páginas más significativas; lo mismo han hecho Aguilar Villanueva y Lujambio para México. Obviamente queremos que sea el lector quien descubra sus propuestas al leer sus trabajos. Nuestro propósito es señalar algunos elementos para el análisis comparado de ambos sistemas.

Si partimos de la idea de que el contexto en el cual se desarrolla el sistema presidencial en los Estados Unidos es esencialmente de tipo democrático en tanto que el mexicano es de transición a la democracia, esto significa que dichos contextos de algún modo condicionan y condicionarán la posibilidad de que el presidencialismo se acerque al ideal del gobierno separado. Significa además que el contexto puede incluso evolucionar en sentido contrario al crecimiento de las facultades legislativas y no legislativas de la presidencia, por lo que llegaría a cumplir una función de poner límites a dicho poder. En este sentido, en las últimas décadas la ciudadanía en ambos países ha comprendido que, con su propalada eficacia, el presidencialismo —determinado por la elección mayoritaria— puede en el ejercicio de sus poderes limitar y organizar de manera deficiente las demandas ciudadanas, en especial las propuestas por conducto de los partidos. En los Estados Unidos la ciudadanía ha comprendido que la interacción entre presidencia y Congreso no necesariamente es suficiente para limitar el poder presidencial. Encontramos en ambos sistemas, esencialmente, la propensión a disminuir las funciones de la presidencia, aunque se perjudique con esto la eficacia que distingue al presidencialismo —tendencia que es objeto de estudio de este volumen—. Dicho con otras palabras, la reacción de la ciudadanía en ambos países se orienta a exigir que la presidencia muestre una mejor receptividad a las demandas ciudadanas, aunque lleve a cabo una aplicación más lenta. A final de cuentas parecieran importar menos las decisiones rápidas. Se espera en cambio que al tomar una decisión se considere que los beneficios de la decisión se difundan de manera más amplia y equitativa en toda la población. En suma, parecería estar en discusión la tendencia excluyente que presenta la presidencia pese a ser elegida por la mayoría, así como la validez de arreglos institucionales entre presidencia y Congreso, que son vistos como acuerdos de cúpulas.

Las modalidades en la tendencia hacia la limitación del poder de la presidencia son evidentemente diferentes en los Estados Unidos y México, aunque en ambos países el nuevo interés que despierta el federalismo por sus connotaciones consensualistas e incluyentes refleja hasta cierto punto una reacción similar a la tendencia mayoritaria y excluyente del presidencialismo. Vale la pena por lo tanto recordar lo que nos dice Sundquist de la reacción a lo ocurrido en 1992, cuando el electorado votó en contra del gobierno dividido entre un presidente elegido por la mayoría y un Congreso en manos de la oposición, lo cual había conducido a un “candado” que llegó incluso a perjudicar la eficacia de la acción del gobierno. Sin duda estamos en presencia de nuevos horizontes que, si bien no han sido aún resueltos estructuralmente, reflejan la profunda transformación de los últimos años en el mapa electoral e ideológico de los Estados Unidos.

La reacción que se vive en México, precisamente porque aquí se da un contexto de búsqueda de una transición de tipo democrático, es al mismo tiempo un fenómeno de autorreforma, ya que surge del gobierno, en concreto de la presidencia, y de reforma, ya que surge de la ciudadanía. Aguilar Villanueva nos muestra el proceso de autolimitación de las facultades presidenciales activado por el gobierno a partir de la década de 1980 a nivel de las relaciones con la oposición y con el partido político hegemónico. Lujambio resalta, en cambio, el papel que debe desempeñar la reactivación del federalismo, así como el mayor peso que deben adoptar los arreglos institucionales en la redefinición del presidencialismo para acelerar la transición mexicana a la democracia. Si tomamos en cuenta que también en México se ha dado una profunda transformación en el mapa electoral e ideológico, podemos también pensar que la modalidad mexicana de limitación del poder presidencial tiene como principal objetivo eliminar la función del presidente como jefe del partido hegemónico. En efecto, ¿cómo puede el presidente representar la unidad nacional si al mismo tiempo es jefe de un partido, por mayoritario que éste sea? Posiblemente estamos en presencia de una reacción ciudadana que impulsa el retorno del Ejecutivo hacia la letra y el espíritu constitucionales, aunque también en este caso, como en el de los Estados Unidos, se deba decir que el problema no ha sido resuelto estructuralmente.

A la luz de estas consideraciones, tanto en México como en los Estados Unidos, más que ponerse en tela de juicio el sistema presidencial se pide una transformación de éste con el fin de adecuarlo a las nuevas

demandas de pluralismo que están presentes en el electorado mexicano y estadounidense. En la transformación que viven ambos sistemas presidenciales se tiene sobreentendida la necesidad de temperar la eficacia de la institución presidencial con una oferta de bienes públicos más equitativa, mejor distribuida en términos territoriales y más eficiente; la de temperar la representatividad en el sistema mayoritario a través del cual se elige al presidente con un sistema electoral que garantice la representación de las minorías (y no sólo de algunas); y, finalmente, la de lograr que el balance entre el poder presidencial y el poder del Congreso se institucionalice y se destierre la ingeniería política extrainstitucional que abre paso a componendas con algunos intereses privilegiados. En suma, estamos en presencia de una nueva transformación del sistema presidencial en México y los Estados Unidos. Confiemos en que este libro pueda arrojar luz para su mejor comprensión.

ALICIA HERNÁNDEZ CHÁVEZ

## I. LA PARÁBOLA DEL PRESIDENCIALISMO MEXICANO

ALICIA HERNÁNDEZ CHÁVEZ\*

99952668460271

EL PRESIDENCIALISMO MEXICANO y su sistema político han sido analizados esencialmente a partir de dos ópticas: una se centra en los aspectos legales (Carpizo)<sup>1</sup> y otra lo describe como un poder omnímodo desde la Revolución hasta hoy día (Moreno Sánchez).<sup>2</sup> El único análisis que sintetiza estas dos interpretaciones a partir de las transformaciones históricas que ha vivido el país es el de Octavio Paz. La raíz del presidencialismo, según Paz, se afirma en la especificidad de la tradición política mexicana caracterizada por un proceso de síntesis de las diversas matrices culturales —india, española, mestiza y criolla— cuyo resultado es una tradición política caracterizada por “una falta de ideología” y que da cabida “a una respetuosa veneración de los mexicanos a la figura del Presidente”. Paz atribuye a la presidencia el papel histórico de construir un Estado capaz de proteger a la población y a la nación, así como de dar vida a un partido único, el PRI, que se caracteriza por ser “una agrupación abierta, a la cual pueden pertenecer prácticamente todos los que desean intervenir en la cosa pública y que abarca vastos sectores de la izquierda y de la derecha”.<sup>3</sup>

Paz complementa su primera caracterización del presidencialismo hacia fines de la década de los setenta al dar mayor peso a la fuerza del Estado y al jefe de gobierno, a quien define como el “príncipe” o “señor presidente”. En esta última percepción acentúa su idea inicial de que el régimen presidencial posee un marcado carácter patrimonial, visible en el hecho de que el funcionariado de gobierno no constituye una burocracia impersonal; por el contrario, forma una gran familia política ligada entre sí por amistad, parentesco, compadrazgo y otros factores personales que crean un rosario de fidelidades de orden personal.<sup>4</sup> Paz tiene además el mérito de establecer que el sistema presidencial en su

\* El Colegio de México.

<sup>1</sup> *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI Editores, 1978.

<sup>2</sup> *Crisis política de México*, México, Editorial Extemporáneos, 1970.

<sup>3</sup> *El laberinto de la soledad* (1950), México, FCE, 1959, p. 169.

<sup>4</sup> *El ogro filantrópico*, México, Joaquín Mortiz, 1979, pp. 85-100.

versión contemporánea funcionó con una relativa eficacia durante escasos 40 años, entre 1928 y 1968, aunque en su análisis no es posible distinguir las transformaciones del presidencialismo en un periodo histórico más amplio, es decir el comprendido por la primera organización republicana hasta el presente.<sup>5</sup>

### 1. CONFORMACIÓN DEL SISTEMA PRESIDENCIAL

Las agudas observaciones de Paz sobre cómo influye nuestra cultura política sincrética en la definición del poder presidencial en la larga duración nos permiten pensar que el antecedente de éste pudiera ser la figura del virrey, que posee, diríamos hoy, un conjunto de competencias ejecutivas y legislativas a las cuales cabe sumar ese rasgo patrimonial puesto en evidencia por Paz.<sup>6</sup> Sin embargo, si el carácter patrimonial que Paz atribuye al presidente tiene que ver precisamente con su poder informal, es decir, con el que deriva del hecho de ser elegido por mayoría como presidente y controlar, por lo tanto, una serie de recursos políticos y materiales que le permitirían extender su soberanía, el presidente adopta entonces una connotación distinta. Más que un virrey, sería un caudillo, y en este sentido su precedente histórico se situaría propiamente en el periodo de la Independencia y las décadas subsecuentes.

Mas cabe cuestionar esta interpretación propiamente decimonónica del caudillo: los estudios más recientes han puesto en seria duda la caracterización tradicional del caudillismo, la cual sobrevive sólo en algunos ensayistas interesados en mostrar que México ha sido un país sin instituciones. En cambio, nuevos estudios subrayan que a partir de la Independencia la vida mexicana se distingue por una gobernabilidad regulada a partir de una ciudadanía y un cuerpo de notables con gran capacidad para organizar y administrar ayuntamientos, distritos, así como entidades federativas. Precisamente porque la gobernabilidad se define a partir de los estados de la unión, sus representantes en el Congreso se negaron a conceder a la presidencia de la República poderes ejecutivos reales; en cambio, se la mantuvo subordinada al Congreso de la Unión. Una de las consecuencias negativas de esta situación fue el

<sup>5</sup> *Ibid.*, p. 106.

<sup>6</sup> Sobre las atribuciones del virrey, véase José Miranda, *Las ideas y las instituciones políticas mexicanas*, México, UNAM, 1978, pp. 103-119.

poder político que cobraron los militares, quienes desempeñaron el papel de mediadores en los conflictos recurrentes entre la presidencia y el Congreso.<sup>7</sup>

Como podrá comprenderse, un proceso histórico de esta índole hace imposible hablar de presidencialismo antes de la década de 1850. La primera conformación histórica del presidencialismo sucede con la definición de la presidencia a partir de la revolución liberal de 1856. Fue en la Constitución de 1857 donde se establecieron algunas de las características esenciales de la institución presidencial: su elección separada de la del Congreso, su facultad para enviar a éste iniciativas de ley, en especial las relativas al presupuesto, el poder para ejercer parcialmente un veto suspensivo de las leyes en discusión en el Congreso y su facultad para nombrar y remover libremente a los secretarios de Estado.<sup>8</sup>

Podemos decir que a partir de estas facultades nace la presidencia, ciertamente aún con funciones limitadas e inferiores en todo caso a las del Congreso unicameral de la Constitución de 1857. Su debilidad radica en que la presidencia posee funciones legislativas mínimas —iniciativa de ley y veto suspensivo— y su acción está además sujeta al juicio político del Congreso por delitos de traición, violación expresa de la Constitución e incluso por amenaza a la libertad electoral.<sup>9</sup> Me parece, por lo tanto, que se puede afirmar que la presidencia nace desequilibrada en el sentido de que posee escasísimas funciones legislativas y muchas funciones ejecutivas, en especial las relativas a la definición de los cuerpos administrativos del Estado. En este último sentido, la presidencia posee la facultad exclusiva no sólo de nombrar y remover a los secretarios de Estado sino también a los agentes diplomáticos y consulares, a los empleados de Hacienda y demás empleados de la Unión, en tanto que al Congreso toca tan sólo aprobar la promoción que hace el presidente de los grados superiores del ejército, de la armada nacional y de funcionarios de Hacienda.<sup>10</sup>

Rabasa coloca este reducido poder del Ejecutivo en la lista de los “vicios” de la Constitución de 1857 y sostiene que los constituyentes “tenían terror de todo poder central, pero especialmente del Ejecutivo,

<sup>7</sup> Para una nueva caracterización histórica del primer periodo republicano, véase mi libro *La tradición republicana del buen gobierno*, México, El Colegio de México-Fideicomiso Historia de las Américas-Fondo de Cultura Económica, 1993, pp. 17-45; y Donald F. Stevens, *Origins of Instability in Early Republican Mexico*, Durham, Duke University Press, 1991, pp. 8-27.

<sup>8</sup> *Constitución de 1857*, arts. 70, 76 y 85, en Felipe Tena Ramírez, *Leyes fundamentales de México*, México, Porrúa, 1964, pp. 616, 620 y 621.

<sup>9</sup> *Ibid.*, art. 103, en Tena Ramírez, *op. cit.*, p. 103.

<sup>10</sup> *Ibid.*, art. 72, fr. XI y XII y art. 85, fr. I-V, en Tena Ramírez, *op. cit.*, pp. 618 y 620.

en el que veían una tendencia monárquica irremediable”, pues “veían en el Ejecutivo a Santa Anna en persona, el despotismo sin freno”. De allí que para conjurar el peligro llenaran la presidencia “de todas las atribuciones que lo hacen director de los negocios públicos; pero por precaución lo sometieron al Congreso, destruyendo así toda su fuerza y su autoridad. Nuestros legisladores tenían una fe ciega en el Congreso, nacida de las teorías puras de la representación popular”.<sup>11</sup>

El juicio de Rabasa es exagerado; los estudios recientes han puesto en evidencia la doble resistencia que encuentra la presidencia a partir de la restauración de la república en 1867 para poder llevar a cabo sus funciones de dirección política. Esta doble oposición, de naturaleza política, es representada, la primera, por la obstrucción de las facciones en el Congreso a la efectiva ejecución de los poderes presidenciales por parte de Benito Juárez y de Sebastián Lerdo de Tejada; y, la segunda, por la resistencia de los intereses sociales y políticos representados en el Congreso a una mayor injerencia y reforzamiento del poder federal en los estados de la Unión.<sup>12</sup> De allí que en 1874, en ocasión de la principal reforma constitucional del siglo pasado, cuando se introdujo la doble cámara en México, la de diputados y senadores, no prosperara la propuesta de reforzar el veto presidencial; sólo se estableció que era obligatorio que el Congreso consultara al Ejecutivo, modificando el carácter optativo establecido en el texto de 1857.<sup>13</sup>

¿Cómo pudo entonces una presidencia constitucionalmente débil convertirse en una presidencia de tipo imperial, dictatorial o personal como fue la que, según todos, predominó en México a partir de 1885? El reforzamiento de la presidencia encuentra su premisa en el desbalance entre sus funciones legislativas y sus funciones ejecutivas ya señaladas. No es, como han sostenido los historiadores, un desbalance teórico, sino institucional y social, porque deriva directamente de la estructura de poder existente, de personal que algunos se obstinan en seguir defi-

<sup>11</sup> Emilio Rabasa, *La Constitución y la dictadura* (1912), México, Porrúa, 1990, pp. 84-85.

<sup>12</sup> Sobre la tensión presidencia-Congreso y presidencia-regiones, véase *La tradición republicana*, op. cit., pp. 53-74; Richard N. Sinkin, *The Mexican Reform, 1855-1876. A Study in Liberal Nation-Building*, Austin, University of Texas Press, 1979; Lawrence B. Perry, *Juárez and Díaz, Machine Politics in Mexico*, De Kalb, Northern Illinois University Press, 1978; Marcello Carmagnani, “El federalismo liberal mexicano”, en M. Carmagnani (comp.), *Federalismos latinoamericanos. México, Brasil, Argentina*, México, El Colegio de México-Fideicomiso Historia de las Américas, Fondo de Cultura Económica, pp. 152-166.

<sup>13</sup> Nicolás Pizarro Suárez, “Reformas a la Constitución de 1857”, en *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*, México, Cámara de Diputados, 1985, vol. IV, pp. 199 y 203.

niendo como clientelar y caciquil.<sup>14</sup> Es precisamente esta estructura de poder de notables la que da origen a una representación en el Congreso de tipo parroquial, es decir, de intereses esencialmente locales, sostenida por un sistema electoral de tipo indirecto. De allí deriva la enorme distancia que se produjo entre una presidencia elegida por mayoría y una representación fragmentada en el Congreso, lo que determinó su escisión en grupos de interés o facciones en constante conflicto entre sí.

El gran desnivel entre una representación en el Congreso de la Unión de tipo esencialmente local o parroquial y una representación presidencial de tipo nacional arroja luz sobre los recurrentes conflictos que se dieron entre ambos poderes en el periodo de 1867 a 1885. La distancia que mediaba entre los dos poderes, en este periodo, ponía en constante riesgo la gobernabilidad del país y fue, en algún modo, subsanada por arreglos institucionales elaborados de vez en vez. Esta práctica política se ejerció entre la presidencia y el Congreso, por medio de conferencias informales de los secretarios de estado con las comisiones parlamentarias, así como entre el Ejecutivo y las distintas facciones manifiestas en el Congreso. En ambos casos se lograban los acuerdos con el apoyo de diputados más dispuestos a sostener las políticas del gobierno. El reconocer la existencia de estos arreglos institucionales difiere de la interpretación prevaleciente de que hubo una falta de voluntad por parte de ambos poderes para introducir las reformas que corrigieran el desbalance entre Ejecutivo y Congreso. Mi argumento es distinto: sostengo que el crecimiento progresivo del poder presidencial en el periodo 1867-1885 obedece fundamentalmente a la capacidad del presidente de mediar —a partir de sus funciones constitucionales— con los otros poderes. Por lo tanto, en el periodo en cuestión predomina la función mediadora del presidente y de sus secretarios de Estado con la representación en el Congreso, fragmentada y dividida en una multiplicidad de intereses y compromisos locales.

La consecuencia política de esto fue que como ninguna de las facciones contaba con la fuerza suficiente para imponerse autónomamente sobre las otras, acabó por depender de la intermediación del gobierno para lograr una mayoría en los acuerdos parlamentarios.<sup>15</sup>

<sup>14</sup> El desbalance teórico entre presidencia y Congreso es sostenido, entre otros, por François-Xavier Guerra. Véase *Le Mexique. De l'Ancien Régime à la Révolution*, París, l'Harmattan, 1985, vol. I, p. 47. [Hay edición en español en el PCE.]

<sup>15</sup> Acerca de los conflictos entre presidencia y Congreso y los arreglos institucionales que fueron atribuyendo al gobierno el papel de mediador entre las facciones del Congreso, además del citado estudio de Perry, *Juárez and Díaz, op. cit.*, véase también Marcello Carmagnani, *Estado y merca-*

La presidencia pudo desarrollar su función mediadora gracias a sus funciones políticas y administrativas de carácter no legislativo, en especial su poder de iniciativa, las facultades que le fueron concedidas para ejercer el presupuesto, o su poder de iniciativa, así como la prerrogativa de crear y suprimir empleos públicos o conceder la promoción de los grados superiores del ejército. En efecto, el ejército federal, a través de sus altos mandos, se convirtió en el instrumento por medio del cual el presidente lograría extender su poder hacia los estados de la República. El papel político fue especialmente notorio en la elección de militares de alto rango como gobernadores de los estados y el control de los comandantes de zona militar de los procesos electorales al renovarse la representación a los congresos federal y estatales. El enlace que se establece entre la presidencia y los comandantes militares se funda tanto en relaciones de naturaleza personal como en vínculos jerárquicos, por ser el presidente el comandante en jefe de las fuerzas armadas.<sup>16</sup>

Si reconocemos la debida importancia a la representación política, a las facultades constitucionales y al haber político y material de la presidencia, podemos entonces decir que la expansión del poder presidencial a partir de la década de 1880 tiene un fundamento fuertemente institucional y no nace, como se ha sostenido, de la arbitrariedad de Porfirio Díaz. En todo caso es la consecuencia de la pulverización de facciones en el Congreso que admiten la intermediación presidencial. A lo más podríamos imputarle a Díaz el haber dado a la presidencia el carácter de poder personal, lo cual incluso fue destacado por sus contemporáneos y en especial por Francisco Bulnes.

En cambio, pareciera ser cierto que el fundamento del poder personal del presidente dependió de la posibilidad de reelegirse indefinidamente a partir de 1890, así como de su capacidad para mantener fragmentada a la representación en el Congreso, a medida que reforzaba su papel mediador con una creciente connotación de poder personal. La vasta mayoría de las fuerzas políticas vieron ese poder personal como un mal necesario, al grado que Emilio Rabasa lo definió como una "dictadura legal". El jurista sostuvo que el presidente "reúne los elementos de fuerza que le dan superioridad en la lucha con el Congreso", los

*do. La economía pública del liberalismo mexicano, 1850-1911*, México, El Colegio de México-Fideicomiso Historia de las Américas-Fondo de Cultura Económica, caps. II y IV.

<sup>16</sup> Alicia Hernández Chávez, "Origen y ocaso del ejército porfiriano", *Historia Mexicana*, 1989, núm. 1, pp. 257-296.

cuales son precisamente los que hemos caracterizado como recursos políticos y materiales de la presidencia.<sup>17</sup> Así, podemos decir que la creciente hegemonía de la presidencia tuvo en su primer periodo un fundamento institucional importante y, a partir de 1890, debido a la reelección indefinida, adquirió un carácter de tipo personal. En efecto, no es casualidad que en todos los escritos de oposición a Díaz se subraye que su gobierno es de “una clique”, que es un gobierno de “amigos del presidente”. Justamente con ello se pone en evidencia que no se cuestiona a la institución de la presidencia sino el uso personal que el presidente hace de sus recursos políticos y materiales. Es esto último lo que confirió una connotación esencialmente autoritaria a la presidencia.

La evolución de la institución presidencial entre la reforma liberal y la revolución de 1911 se caracteriza, así, por una transformación de un presidencialismo relativamente débil a uno de tipo imperial capaz de imponer el orden por medio de una conmixión entre poderes constitucionales y prácticas políticas capaces de generar formas de compromiso entre las diferentes élites.

## 2. LA CONFIGURACIÓN DE LA INSTITUCIÓN PRESIDENCIAL

La recuperación de los valores de libertad electoral, de elección directa y de libertad municipal se convirtieron, a la vuelta del siglo, en potentes armas de la ciudadanía para despojar a la presidencia de todo vestigio de poder personal asociado con su connotación fuertemente arbitraria. Hacia fines del siglo XIX se dejó sentir el embate de una ciudadanía organizada que demandaba su libertad política, así como sus derechos sociales. El gobierno reaccionó tardía y muy débilmente a sus demandas, y fue esencialmente el fraude electoral y la sumisión del Congreso a Díaz al calificar como legítima su reelección lo que desencadenó una revolución de 10 años. Entre 1911 y 1920 fue derrotada una clase política y con ello vino el colapso no sólo de las instituciones federales sino también de su ejército, disuelto en 1914. La derrota y disolución del ejército (cuyos cuadros profesionales no lograron regenerarse hasta la segunda Guerra Mundial) dejó el espacio abierto para que el desarrollo y la consolidación de nuevas formas organizativas de la ciudadanía y de su gobierno fueran de carácter esencialmente civil; así, quienes

<sup>17</sup>Rabasa, *op. cit.*, p. 141. El mejor estudio sobre Rabasa es el de Martín Díaz y Díaz, *Emilio Rabasa: teórico de la dictadura necesaria*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1991.

ostentaban el grado militar en el ejército revolucionario de esas décadas eran ciudadanos en armas.

Diez años de revolución y el nacimiento de organizaciones políticas dieron cabida a la reorganización del sistema político, que encuentra en la nueva Constitución de 1917 su punto de regeneración.<sup>18</sup> La Constitución, a diferencia de la anterior, prevé en los artículos respectivos un presidencialismo fuerte aprobado por amplia mayoría, lo cual dice mucho del valor y arraigo histórico del presidencialismo. El presidencialismo se fundamenta por Venustiano Carranza bajo la convicción de que México “ha necesitado y necesita todavía de gobiernos fuertes”, sin caer en la confusión en que se había caído de entender gobierno fuerte como sinónimo de gobierno despótico.<sup>19</sup> Precisamente para reforzar lo anterior se establece en la nueva Constitución que el Congreso tiene la facultad de fiscalizar al Ejecutivo mas no para juzgarlo políticamente.

El presidencialismo se define en la nueva constitución como un poder separado del Legislativo, elegido por mayoría por voto directo y universal; sus funciones son de jefe de Estado a la vez que de jefe de gobierno. Al presidente se le confiere la capacidad para designar, sin pasar por la aprobación del Congreso, a los secretarios de Estado. Además de sus funciones de gobierno, la presidencia tiene las legislativas: enviar iniciativas de ley al Congreso, vetar las leyes que éste aprueba, suspender transitoriamente, con la aprobación del Congreso, las garantías constitucionales y obtener del Congreso facultades extraordinarias en los casos de invasión, guerras y disturbios sociales. La independencia del Poder Judicial se garantizó en la Constitución de 1917 al establecer que los miembros de la Suprema Corte de Justicia serían elegidos por el Congreso en sesión plenaria a partir de las candidaturas propuestas por los estados.<sup>20</sup> El límite al poder de la presidencia se finca en el control que ejerce el Congreso sobre los actos de gobierno, en la separación de competencias entre presidencia y Congreso, en la independencia del Poder Judicial y en la definición temporal del periodo presidencial que se fortalece mediante el principio de la no reelección del presidente al igual que todo cargo de elección federal, estatal o municipal.

<sup>18</sup> Sobre el contexto histórico de la nueva institucionalidad mexicana durante la Revolución, véase mi libro *La tradición republicana*, op. cit., pp. 181-199.

<sup>19</sup> Esta caracterización del poder presidencial como fuerte pero no despótico es de Venustiano Carranza, “Mensaje del pimer jefe ante el Constituyente”, en Tena Ramírez, *Leyes fundamentales*, op. cit., p. 759.

<sup>20</sup> Véanse los arts. 29, 49, 72, 80 a 93 y 108 de la Constitución de 1917 en su versión original.

Esta imagen de una presidencia limitada en el ejercicio de sus poderes contrasta notablemente con la que se percibe ya en la década de 1970. Jorge Carpizo, prestigioso jurista, destaca para esos años que “en nuestro país, sin lugar a ninguna duda, el presidente es la pieza clave del sistema político y tiene un enorme predominio sobre los otros elementos políticos que configuran al propio sistema”.<sup>21</sup> ¿Cómo pudo ocurrir el tránsito de una presidencia como institución limitada a una institución “clave y predominante” sobre los otros poderes y el sistema político en su conjunto? La explicación que se da con demasiada facilidad es que el desnivel entre constitución y realidad afirma una marcada connotación extralegal de la presidencia. Con esta respuesta se encubren las responsabilidades colectivas al atribuir el predominio del Ejecutivo a una voluntad externa a la ciudadanía, a un poder mefistofélico nunca explicitado. Me parece que el predominio de la presidencia no estaba ni inscrito en la mente de los constituyentes ni en los designios de Venustiano Carranza; a lo más, es producto de un conjunto de elementos que conviene analizar.

Todos los estudios existentes ven el poder de la presidencia como el resultado de dos factores sociopolíticos. El primero es la existencia de un sistema electoral que permitió que el voto fuera controlado y manipulado por el gobierno por el hecho de que, hasta mediados de la década de 1940, la elección fue calificada directamente por el Congreso. El segundo factor es la construcción de un partido oficial del cual el presidente de la República es el jefe. Sin lugar a dudas, son dos poderosos elementos condicionantes pero no son determinantes para explicar el creciente poder presidencial, pues no toman en cuenta uno de los rasgos más sobresalientes de la presidencia en las décadas de 1920 a 1960: su creciente legitimidad. En cambio, el análisis de la presidencia en un periodo más largo permite sostener que su legitimidad proviene de su capacidad para conjugar la dimensión “antidemocrática” (el control sobre el sistema electoral) con la “democrática” (la del consenso) cuyo mecanismo articulador es el partido oficial en su calidad de transmisor de las demandas de los sectores sociales que organiza. Sin embargo, esta legitimidad no se alcanzó de una vez por todas pues, a pesar de que el presidente podía inicialmente apoyarse en su connotación de “jefe de la Revolución”, para que realmente se consolidara la presidencia hubo que detener, entre 1917 y 1928, la dispersión

<sup>21</sup> Carpizo, *El presidencialismo*, op. cit., pp. 23-24.

del poder generada por la lucha revolucionaria, por lo que se procedió a la eliminación de los diferentes jefes regionales y locales. En otras palabras, la legitimidad de la presidencia encuentra su fundamento en la centralización del poder político mediante la cual se restablece el orden en el país.

La centralización del poder se organiza con base en las atribuciones constitucionales del presidente, quien ejerce efectivamente sus funciones legislativas y ejecutivas. Desde 1917 hasta la década de 1940 la presidencia afirma su poder en virtud de sus facultades legislativas mediante la utilización del veto sobre numerosas leyes en discusión en el Congreso.<sup>22</sup> De modo simultáneo y con el mismo objetivo, recurre al uso de las facultades extraordinarias, lo que explica que casi toda la legislación expedida entre 1930 y 1938 adoptara la forma de autorizaciones concedidas por el Congreso a los encargados del Poder Ejecutivo. La legislación promulgada por decretos del Ejecutivo comprendió muchos temas esenciales al perfil del Estado y del poder presidencial: impuesto sobre la renta, código procesal civil y penal, la creación de nuevos departamentos gubernamentales, la reforma agraria, construcción de ferrocarriles, obras de riego, presupuesto federal y muchos más.<sup>23</sup>

Parecería que hubo una relación entre veto presidencial y facultades extraordinarias en la medida en que la decisión del presidente de utilizar o no utilizar el veto sirve para obtener del Congreso las facultades extraordinarias.<sup>24</sup> Dicho con otras palabras, el vínculo entre veto o amenaza de veto y facultad extraordinaria para legislar encubre los arreglos institucionales que cotidianamente ocurrían entre Ejecutivo y Congreso en la fase inicial de afirmación de la autoridad presidencial. Esta hipótesis se refuerza si se tiene presente que existe una fuerte tendencia faccionalista entre los nuevos grupos en el poder, incluso durante la presidencia de Calles.

La expansión de la función legislativa de la presidencia permitió que se llevaran a cabo y acrecentaran sus funciones no legislativas, es decir, las de gobierno. En efecto, sin las primeras no se comprende cómo se

<sup>22</sup> La evolución del veto presidencial presenta la siguiente tendencia: fuerte entre 1917-1919 (cuatro cada año), baja entre 1920 y 1925 (uno o dos por año) y fuerte entre 1926-1930 (cinco cada año); véase Carpizo, *El presidencialismo mexicano*, op. cit., pp. 90-91.

<sup>23</sup> Stephen S. Goodspeed, "El papel del jefe del Ejecutivo en México", en *Problemas agrarios e industriales de México*, 1955, vol. VII, núm. 1, p. 201.

<sup>24</sup> Felipe Tena Ramírez, "La suspensión de garantías y las facultades extraordinarias en el derecho mexicano", en *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia*, 1945, núm. 25, muestra que las facultades extraordinarias a partir de 1917 encuentran su fundamento en la interpretación constitucional de la Suprema Corte de Justicia; pp. 142 y ss.

incrementan entre 1920 y 1940 las competencias de gobierno. El gobierno se expande, en primer lugar hacia el consejo de ministros —que comprende no sólo a los secretarios de Estado sino también a los jefes de departamento y al procurador general de la nación—, y luego hacia los numerosos organismos descentralizados, como la Comisión Federal de Electricidad, la Comisión Nacional de Irrigación, Ferrocarriles Nacionales de México, Pemex, etc. En virtud de que es prerrogativa y facultad del presidente nombrar o proponer al Congreso a los funcionarios federales y oficiales superiores de las fuerzas armadas, así como es su facultad destituir a los primeros sin intervención del Congreso, la presidencia adquiere un peso cualitativo y cuantitativo sin precedentes. El poder de “quitar y poner” confirió a la “investidura presidencial gran parte de su prestigio e importancia” y terminó por darle un “dominio absoluto sobre casi todas las funciones de gobierno mediante la selección adecuada de los funcionarios”.<sup>25</sup>

La legitimidad de la presidencia dependió entonces de la institucionalización de sus funciones a través de un proceso histórico donde se conjugaron facultades no legislativas con las de gobierno. Gracias a ellas el jefe del Ejecutivo logró dirigir a su personal político e hizo que dependieran directamente de él los nuevos organismos de la presidencia. El nuevo poder presidencial cobró así una apreciable eficacia que se destaca en el aumento del gasto federal, así como en la promoción económica y social, que se tradujo en una extensión de la red de comunicaciones, de la obra de irrigación y de la educación nacional. Obviamente el resultado fue la creación de la imagen de una presidencia benefactora que, en la medida que efectivamente repartía bienestar, generaba un vasto consenso entre los agremiados y líderes de sindicatos, de ligas y organismos campesinos, o entre los empresarios regionales cansados de las arbitrariedades de los gobernadores.<sup>26</sup>

La legitimidad de la presidencia fue el resultado de un largo proceso que en el presente siglo se origina en 1917 y acaba por conformarse a fines de la década de 1930. La lentitud del proceso se puede atribuir a la necesidad de vincular paulatinamente la dimensión institucional con

<sup>25</sup> Goodspeed, *op. cit.*, p. 165. Posiblemente el precedente constitucional de los nuevos organismos creados a través de las facultades extraordinarias se encuentre en el art. 73 fr. XVI, 1, que hacía depender al Consejo de Salubridad General directamente de la presidencia de la República.

<sup>26</sup> La participación del gasto económico en el gasto federal pasó de 16.3% a 23.1%, y la del gasto social de 2% a 11.7% entre 1919 y 1920. James W. Wilkie, *The Mexican Revolution: Federal Expenditure and Social Change since 1910*, Berkeley, University of California Press, 1970, pp. 57-62.

una nueva cultura política que florece con la Revolución mexicana pero que era de tipo tendencialmente centrífugo. A esto se suman nacientes demandas sociales y políticas y un contexto internacional que deben interconectarse bajo distintas bases. Así, el que una nueva interacción de tipo institucional cobrara fuerza dependía del arraigo de la presidencia y de lo extensivo de sus logros en lo que respecta a demandas sociales y de bienestar, específicamente de su capacidad de prodigarlas a amplios sectores de la población en esas décadas. Sin duda alguna, se llegó a una mejor interacción social e institucional entre las distintas instancias de gobierno y sus organismos porque las nuevas reglas del juego alentaban la colaboración política de crecientes sectores de la sociedad. ¿Qué relación tiene esto con la legitimidad de la presidencia? El que se aceptara como principio inviolable que el mandato presidencial era temporal y el jefe del Ejecutivo no podía ser reelecto afirmó un poder de tipo impersonal, dotando de una gran autonomía a la persona que lo ejercía en determinado momento. En esta medida encuentran cobijo las diferentes organizaciones sociales, y con el apoyo presidencial obtienen logros muy significativos. Por ello, la presidencia puede justificar sus funciones legislativas y de gobierno a partir de 1929 para atraer bajo su esfera de influencia el trabajo sindicalizado, apoyándose en la reforma constitucional de 1929 del artículo 123, que estableció que el Congreso de la Unión era el único poder que podía expedir leyes sobre el trabajo. Esta vinculación con el trabajo se reforzó en la década de 1930 gracias a la nueva normativa de la reforma agraria, que en 1933 transfirió las competencias en esta materia al gobierno federal. En esta forma, los campesinos no sólo fueron finalmente desarmados sino también supeditados al Poder Ejecutivo.<sup>27</sup> La institucionalización de la presidencia y los vínculos específicos con los sectores obrero y campesino ayudan a comprender el papel fundamental que desempeñó la presidencia cuando por vez primera se señalaron las bases orgánicas del PNR; de ese modo, el partido oficial, como lo hemos anticipado, comenzó a funcionar como transmisor tanto de las diferentes demandas de los sectores sociales, como de las directrices del gobierno hacia sus sectores.

El proceso por medio del cual se asigna un mayor poder a la presidencia corre en una doble dirección, del centro a la periferia y de la

<sup>27</sup> Algunos elementos de este mecanismo de expansión del poder presidencial se encuentran en mi estudio "Federalismo y gobernabilidad en México", en M. Carmagnani (comp.), *Federalismos latinoamericanos*, op. cit., pp. 277-285.

periferia al centro, y es de tipo interactivo entre institución y sociedad. Sólo si se toma en cuenta este doble movimiento se podrá comprender que el carácter y la fuerza del presidencialismo en México es el resultado de una voluntad colectiva y no la obra de una élite voluntarista que operara a espaldas y a contrapelo de las demandas de la ciudadanía.

Tampoco se puede pasar por alto que la expansión del poder presidencial ocurre bajo los auspicios de dos condicionamientos externos: la crisis económica internacional y la nueva cultura política corporativa. La crisis internacional propició el reforzamiento de las competencias económicas de la presidencia al ser autorizada por el Congreso la creación de un Consejo Nacional Económico cuyos miembros, nombrados por el presidente, tenían como atribuciones aconsejar en materias económicas y sociales no sólo a éste sino también al Congreso, a los gobernadores, a los congresos estatales y a los municipios. Vale la pena insistir en el hecho de que el Consejo Nacional Económico constituyó una típica institución corporativa capaz de integrar, a partir de la presidencia de la República, a las diferentes realidades definidas como "nacionales", es decir, el capital, el trabajo y el gobierno federal.

El corporativismo reforzó, a través de su orientación estatista, la función de centralizar las decisiones económicas en manos de la presidencia. Entre 1929 y 1935 se hacen extensivas las normas federales del trabajo a todos los servicios y a las industrias tecnológicamente más avanzadas. Esto fue posible porque la reforma constitucional de 1929 asignó exclusivamente a los poderes federales la tutela de los derechos sociales, con lo que provocó que bajo la presidencia de Lázaro Cárdenas (1934-1940) hubiera una mayor centralización de las competencias económicas presidenciales.

A la luz de estas consideraciones se puede sostener que el presidencialismo contemporáneo mexicano nace en el periodo 1918-1928 y se refuerza entre 1929 y 1940. Cuando Lázaro Cárdenas llega a la presidencia en 1934, el único obstáculo al presidencialismo era la dualidad del poder entre el presidente de la República y el jefe máximo de la Revolución, figura esta última que coincidía con la de presidente del partido oficial. La remoción de la jefatura máxima se logró mediante la acción política del presidente, que sustituyó a todos los comandantes de las regiones militares, a 14 gobernadores de los estados y a líderes de las confederaciones de los trabajadores, además de ordenar la depuración del Senado y de la Cámara de Diputados, la supresión de la inamovilidad de los jueces de la Suprema Corte de Justicia y, finalmente,

la aprobación de la ley relativa a la expropiación con fines de utilidad pública.

La política de Cárdenas no sólo se dirigió a reforzar la tendencia a la centralización política y administrativa, al subordinar verticalmente a las organizaciones obreras y campesinas a la presidencia, sino también y especialmente se orientó a transferir al Poder Ejecutivo las competencias de los estados en lo que atañía a los recursos naturales. La presidencia bajo el cardenismo se valió de manera consistente de las facultades extraordinarias concedidas por un Congreso dócil a las políticas del gobierno. Paso a paso, puso bajo la rectoría del Estado a industrias y sectores del mundo laboral que eran estratégicos: a las comunicaciones con la nacionalización de los ferrocarriles y su entrega para la administración a los obreros (1937); a los energéticos con la expropiación del petróleo (1938). Asimismo, configuró el plan de regulación de la actividad industrial por medio de la Comisión Federal de Electricidad, el Banco Nacional de Fomento, Nacional Financiera y el Banco de Comercio Exterior.

Más aún, la presidencia logró reforzar su función estratégica en el conflicto social con la rápida extensión a los diferentes estados de la República de las Juntas Federales de Conciliación y Arbitraje —integradas esta vez por exponentes del gobierno, confederaciones obreras del gobierno y de organizaciones empresariales—. La Confederación de los Trabajadores de México institucionalizó la nueva relación entre el gobierno federal y el movimiento obrero organizado, atribuyendo a este último cuotas de representación en el Congreso federal y en los estatales, así como en la Suprema Corte de Justicia. Un proceso de centralización similar ocurre en el ámbito campesino gracias a la nueva ley agraria, que atribuye al Ejecutivo el carácter de máxima autoridad agraria. En virtud del vasto proceso de reforma agraria, que benefició a un millón y medio de familias campesinas, la presidencia logró integrar verticalmente a los campesinos, a partir de su esfera de producción, el ejido, y políticamente por conducto de la nueva Confederación Nacional Campesina, vinculada al partido oficial. Con todo, una consecuencia política y social del nuevo curso fue que, mediante la sectorialización de la sociedad, se inhibió la autonomía política de los ciudadanos, lo que tuvo efectos negativos para la vida cívica y la autonomía municipal.<sup>28</sup>

<sup>28</sup> Los elementos que fueron definiendo el papel de la dimensión económica en la definición

Al término del periodo cardenista, gracias a la política de corte estatista y corporativo, la presidencia de la República terminó por adoptar una centralidad que era desconocida en la época inmediata después de la Revolución. La nueva presidencia acabó por dar al sistema político mexicano características corporativas, devaluando de hecho y de derecho los demás poderes constitucionales. Hay que observar que, para lograrlo, tuvo que vincular la dimensión social con la institucional, así le confirió al sistema político mexicano una fuerte estabilidad. El resultado final fue que “la institucionalización de la presidencia creó una situación según la cual el cargo dio automáticamente gran autoridad y poder y al mismo tiempo moderación y flexibilidad al estilo político del presidente, permitiéndole balancear con éxito las diferentes presiones”; así se llegó a “legitimar la presidencia a los ojos de los ciudadanos mexicanos”.<sup>29</sup>

### 3. LOS LÍMITES DEL PODER PRESIDENCIAL

Al describir y analizar el proceso que ha conducido a institucionalizar y a legitimar la presidencia, deseaba transmitir la idea de una evolución histórica que trasciende la voluntad de los hombres, por poderosa que ésta haya sido, y que refleja en cambio la voluntad de establecer una nueva relación entre gobernados y gobernantes que permita responder con eficiencia a las demandas ciudadanas. Tengo la impresión de que la institución presidencial tuvo un alto nivel de eficiencia porque supo interpretar y organizar las diferentes demandas de la mayoría de la sociedad. Indudablemente la presidencia asumió ese papel de poder superior a los otros poderes constitucionales debido a su eficiencia, pero acabó por convertirse de poder fuerte en poder predominante, por efecto del crecimiento casi exponencial de sus competencias. Esta imagen presidencial magnificada corresponde, sin embargo, a un preciso momento histórico, pues a partir de la década de 1940 y hasta la de

del corporativismo y en el reforzamiento del poder presidencial pueden encontrarse en mi libro *La mecánica cardenista*, México, El Colegio de México, 1979; y en mis ensayos, “De la economía a la economía nacional, 1926-1940”, en Alicia Hernández Chávez y Manuel Miño Grijalva (comps.), *Cincuenta años de historia en México*, México, El Colegio de México, 1991, vol. I, pp. 315-330, y “El Estado nacionalista, su referente histórico”, en Jaime E. Rodríguez O. (comp.), *The Evolution of the Mexican Political System*, Wilmington, SR Books, 1993, pp. 203-213.

<sup>29</sup> L. Vicent Padgett, *The Mexican Political Systems*, Boston, Houghton Mifflin Company, 1966, p. 144. Robert E. Scott, *Mexican Government in Transition*, Urbana, University of Illinois Press, 1964, p. 288, sostiene que el poder presidencial se fundamenta en tres fuentes: poderes constitucionales amplios, influencia política a partir del partido dominante y tradición histórica de un Ejecutivo fuerte.

1960 la institución presidencial se caracteriza más por preservar las competencias adquiridas con anterioridad que por una continua expansión de las mismas. A lo largo de estas tres décadas la institución presidencial desarrolla su poder, o, mejor dicho, construye su poder cotidiano a partir de un haber acumulado en las dos décadas precedentes sin expandirlo.

La no expansión del poder de la presidencia nos remite al problema de por qué el presidencialismo mexicano no logró adquirir una verdadera configuración autoritaria, sino que conservó y consolidó su dimensión institucional e impersonal. En efecto, las funciones constitucionales de la presidencia en este periodo no sólo no se amplían, sino que, por el contrario, tienden a restringirse. Un dato esencial es el fin del uso de las facultades extraordinarias. El último presidente en hacer uso de las facultades extraordinarias fue Ávila Camacho en 1942.<sup>30</sup> En el mismo sentido, la facultad de veto del presidente se interpuso raramente a lo largo del periodo 1941-1970; lo mismo se puede decir de la desaparición de poderes en los estados por instigación presidencial, pues apenas fueron siete entre 1938 y 1957, mientras que entre 1918 y 1938 habían sido 40.<sup>31</sup>

La limitación de las funciones legislativas del presidente no debe hacernos considerar, sin embargo, que el poder de la presidencia se debilitó, pues éste se consolidó a través de sus recursos materiales y políticos y logró mantener su eficiencia. En efecto, en el ejercicio de su poder la presidencia recurre exclusivamente a la facultad político-administrativa de que dispone, la cual le ha sido otorgada constitucionalmente para expedir los reglamentos necesarios y poder ejecutar las leyes. Vale la pena puntualizar que esta facultad reglamentaria no estaba expresamente concedida al presidente en la Constitución, y es sólo en este periodo que, en virtud de la interpretación dada por la Suprema Corte, el presidente se convierte en "el encargado de promulgar y eje-

<sup>30</sup> Vale la pena recordar que la Suprema Corte de Justicia consideró al Ejecutivo "autoridad incompetente" para legislar "en los distintos ramos de la administración pública todas las modificaciones indispensables para la eficaz defensa del Territorio Nacional" mediante las facultades extraordinarias concedidas por el Congreso; véase Tena Ramírez, "La suspensión de garantías...", *op. cit.*, p. 145.

<sup>31</sup> Los vetos más significativos fueron: en 1943, a la reforma de la Ley Federal del Trabajo; en 1954, al proyecto de ley orgánica de los tribunales del distrito y de los territorios federales; en 1964, al proyecto de vías generales de comunicación y medios de transporte y al proyecto de bienes nacionales; y en 1969, al proyecto de Ley de Crédito Agrícola. Véase Carpizo, *El presidencialismo mexicano, op. cit.*, p. 91. Sobre la intervención federal, véase Scott, *Mexican Government, op. cit.*, p. 273.

cutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, *proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia*".<sup>32</sup> Dicho con otras palabras, lo que la presidencia pierde en funciones legislativas lo recupera por medio de sus competencias político-administrativas, con la indudable ventaja de hacer públicamente menos visible su poder y reforzar en cambio su control sobre los cuerpos administrativos del Estado y de los organismos paraestatales.

La mayor centralización político-administrativa nos permite comprender por qué el Consejo de Ministros —integrado por los secretarios de Estado, jefes de departamento y procurador general de justicia de la nación y, a partir de 1958, por el procurador general de justicia del Distrito Federal y el secretario del presidente— no sesionó colegialmente con el Ejecutivo a lo largo de todo el periodo. El presidente consideró más eficaz tomar sus decisiones consultando separadamente a los secretarios de Estado y, de manera muy especial, sirviéndose de sus consejeros.<sup>33</sup>

El ejercicio del poder presidencial en el área administrativa generó un enorme problema en lo referente a la coordinación de las actividades de gobierno, lo que afectó a las secretarías de Estado, a los departamentos, así como a los numerosos organismos "descentralizados". Precisamente porque el presidente se apoyó en muy raras ocasiones en el Consejo de Ministros, las dependencias federales terminaron por convertirse en cotos de poder de los funcionarios nombrados por él. De ello deriva el poco éxito en controlar la acción de la pluralidad de los organismos públicos mediante una nueva secretaría, la del Patrimonio Nacional, que se creó en 1958. De ello deriva incluso la enorme dificultad que encontró el secretario de Hacienda y Crédito Público, Antonio Ortiz Mena, al proceder a consolidar en el presupuesto federal a las empresas estatales descentralizadas, en especial a Pemex.

El crecimiento de la facultad político-administrativa de la presidencia no redundó entonces en favor de una mayor eficiencia de esta última y generó, en cambio, una notable confusión de funciones al comenzar a minar su poder; progresivamente, la presidencia pierde su eficacia a nivel de dirección central, coordinación e interrelación con sus secretarías, departamentos y organismos descentralizados.<sup>34</sup> Si el declive del

<sup>32</sup> Rosa Isabel Estrada, "Facultades legislativas del presidente en México", en *El predominio del poder ejecutivo en México*, de varios autores, México, UNAM, 1977, p. 256. Las cursivas son de la autora.

<sup>33</sup> Sobre el Consejo de Ministros, véase Goodspeed, *op. cit.*, pp. 175-178; y Scott, *Mexican Government*, *op. cit.*, pp. 281-282.

<sup>34</sup> Sobre la administración pública de este periodo, véase Lucio Mendieta y Núñez, *La adminis-*

poder presidencial no fue mayor es porque logró reforzarse mediante lo que se ha definido eufemísticamente como su poder “metaconstitucional”, es decir, el de jefe del partido oficial. De allí que la presidencia entre 1940 y 1970 se caracterice por ser un “gobierno de consulta” en el que el presidente “encabeza un mecanismo que escucha y toma en cuenta las necesidades y deseos en competencia o en oposición de todos los principales intereses funcionales que conciernen a una determinada decisión política”.<sup>35</sup> En suma, la presidencia incrementa en este periodo su flexibilidad y disminuye el voluntarismo del periodo anterior al acentuar su función de sintetizar las demandas políticas y disminuir su papel de dirigir las mismas. Mediante un reequilibrio de sus funciones, la presidencia termina por maximizar su acción previa, la de conjugar lo institucional con lo social. Esta connotación es visible, entre otras cosas, en que, al ser designado, el candidato del partido oficial a la presidencia toma en consideración tanto las indicaciones de su partido como las sugerencias y demandas de las fuerzas sociales incluidas en el pacto corporativo, así como las que provienen de sectores sociales marginados de él.

El poder de la presidencia entre 1940 y 1970 se presenta entonces limitado por su carácter impersonal, por la duración sexenal del cargo, por el poder judicial “que conserva alguna independencia” y, sobre todo, “por los grupos de presión”.<sup>36</sup> Pero, ¿qué debemos entender por grupos de presión capaces de limitar el poder presidencial? González Casanova los especifica diciendo que son los “caudillos y caciques regionales y locales, el ejército, el clero, los latifundistas y los empresarios nacionales y extranjeros”, y a ellos atribuye el papel “de instituciones que han influido o influyen directamente en la decisión gubernamental, y cuya acción como instituciones políticas no sólo era ajena a la teoría euroamericana de la democracia, sino que incluso la mayoría eran el blanco de toda ideología liberal”.<sup>37</sup>

Los grupos de interés, contrariamente a lo que sostiene González Casanova, desempeñan un papel importante en cualquier sistema político que no puede ser comprendido adecuadamente si no se da la debida

*tración pública en México*, México, s.p.i., 1942, pp. 121 y ss.; Wendell K. G. Schaeffer, “La administración pública mexicana”, en *Problemas agrarios e industriales*, 1955, vol. I, núm. 1., pp. 250 y ss; y Scott, *Mexican Government*, op. cit., pp. 281-286.

<sup>35</sup> Scott, *Mexican Government*, op. cit., pp. 278-279. Una caracterización similar nos ofrece Martin C. Needler, *Politics and Society in Mexico*, Albuquerque, University of New Mexico, 1971, p. 44.

<sup>36</sup> Carpizo, op. cit., p. 217.

<sup>37</sup> *La democracia en México*, 9a. ed., México, Era, 1977, pp. 45-46.

importancia al contexto político en el cual actúan. De allí que su comportamiento sea diferente si el contexto político es liberal, democrático o corporativo. El hecho de que todos los autores que han escrito acerca del sistema político mexicano del periodo 1940-1970 se refieran de manera constante a los grupos de interés es porque consideran que su función política descende de su colocación en un orden de tipo corporativo. Sin embargo, olvidan o no se percatan de que el orden corporativo no fue capaz de incluir a todos los grupos de interés. Más aún, al insistir en la capacidad del sistema presidencial de dar voz a una pluralidad de intereses, incluso a la de los que no están representados en los sectores del partido oficial, han olvidado que el corporativismo mexicano encuentra su límite en lo tocante a la capacidad de las decisiones presidenciales para redistribuir recursos económicos a cambio de adhesión política en el hecho de que sus recursos materiales no son infinitos.

Si concedemos la debida importancia al contexto corporativo en el cual se desenvuelve la institución presidencial en este periodo, podemos decir que su capacidad de dirección política, económica y social encuentra su límite en la imposibilidad de reconducir todos los sectores sociales al pacto corporativo, lo que deriva de la imposibilidad de expandir de manera ilimitada sus recursos materiales. En el mejor de los casos, la corporativización de la sociedad en la cual se funda la legitimidad de la presidencia logró abarcar a lo más a la mitad de la población mientras la otra mitad de la misma, integrada por pequeños y medianos agricultores, industriales, comerciantes y profesionales, se desarrolla a partir del crecimiento de la sociedad y de la economía no dominada por la presidencia. En efecto, si usamos como indicador de la población incluida en el pacto corporativo el número de individuos afiliados al partido oficial, vemos que pasan de 3.3 a cinco millones entre 1940 y 1958, para luego estabilizarse en esa cifra en la década de 1960 y crecer a seis millones en los primeros años de la década de 1970. Si comparamos a los inscritos al partido oficial con la población electoral, vemos que los miembros del partido representan la casi totalidad de los votos emitidos tanto en 1940 como en 1946; en cambio, para 1958 sólo representan 66.6% de los votos emitidos y en 1970 bajan aún más, a 42.8%. Este indicador, no obstante su evidente carácter defectuoso, habla por sí mismo, pues nos deja ver hasta qué punto, pese a lo consolidado del poder presidencial, fue imposible seguir integrando en términos corporativos a la población. También nos ayuda a comprender la fuerte disi-

dencia que se desarrolla a partir de 1958. La disidencia con respecto al corporativismo regulado por la presidencia es la puesta en discusión, especialmente en la década de 1960, de lo que empieza a caracterizarse como “las amplísimas facultades, legales y extralegales, del presidente de la República [...] y el abrumador predominio del partido político oficial”; se estima “que el problema político más importante y urgente del México actual es contener y aún reducir en alguna forma ese poder excesivo”.<sup>38</sup>

Además del dualismo entre una ciudadanía “corporativizada” vinculada a la presidencia y al partido oficial y una ciudadanía “no corporativizada” tendencialmente libre y vinculada esporádicamente —especialmente en ocasión de las elecciones presidenciales— a los partidos de oposición, existen en el interior del sector corporativizado una serie de actores políticos que limitan de hecho el poder de la presidencia. Ya hemos señalado la aparición de grupos de interés que se infiltran en las secretarías, departamentos y organismos del gobierno, a los cuales se suman a nivel regional los partidos de oposición relativamente fuertes en algunas entidades, los jefes políticos regionales y las divisiones internas en los comités estatales del PRI. Todos estos elementos nos llevan a preguntarnos “hasta qué punto la voluntad presidencial podía ser cumplida en todos los sentidos”.<sup>39</sup>

Los arreglos institucionales relativos a la designación de los gobernadores de los estados nos muestran hasta qué punto el poder del presidente fue limitado no solamente por el crecimiento de la disidencia (tanto la de los sectores excluidos del pacto corporativo como la de los sectores incluidos en él), sino también por los mismos actores políticos interesados en preservar el poder presidencial. Una buena mitad de los gobernadores y de los miembros del Congreso son elegidos con el apoyo del presidente que deja el cargo. En consecuencia, el nuevo presidente debe establecer acuerdos con la clase política regional y nacional con el fin de asegurarse el consenso de los diferentes grupos políticos dentro de cada estado de la Federación y en el seno de su propio partido. La necesidad de la presidencia de establecer acuerdos y compromisos es visible también en las relaciones con las organizaciones obreras y campesinas, que no pueden ser consideradas como simples prolongaciones del gobierno en cuanto que debido a sus cuo-

<sup>38</sup> Daniel Cosío Villegas, *El sistema político mexicano*, México, Joaquín Mortiz, 1972, p. 68.

<sup>39</sup> Arturo Sánchez Gutiérrez, “La política en el México rural de los años cincuenta”, en Rodríguez (comp.), *The Evolution of the Mexican Political System*, op. cit., p. 244.

tas de representación en el Congreso y en las gubernaturas de los estados influyen en las decisiones que adopta la presidencia.

Todos estos elementos apuntan a un hecho: la presidencia logra conservar su poder haciendo valer cada vez más el diálogo, la persuasión y el compromiso y eliminando las acciones de fuerza. En otras palabras, su característica de “gobierno de consulta” refuerza a la presidencia al hacer participar no sólo al partido oficial y a sus organizaciones sino también a los sectores sociales externos al partido y al gobierno, si bien éstos a la vez debilitan a la presidencia porque no se logra institucionalizar su acción. En suma, el talón de Aquiles del poder presidencial es, especialmente en la década de 1960, su excesivo pragmatismo.

¿Hasta qué punto la presidencia y el partido oficial se percataron de que su poder se había ido debilitando progresivamente? Cosío Villegas sostuvo que no era suficiente la fuerza de la oposición y de los grupos de presión, si bien “algún efecto tienen en la contención del poder” del presidente, y que para que se dieran los cambios sería necesario que el presidente los indujera.<sup>40</sup>

La transformación demográfica y económica de los años sesenta y en especial el crecimiento del sector urbano impulsaron algunos cambios, todos inducidos por la presidencia al observar que ya no podía garantizar tierra a los campesinos y satisfacer la expansión del empleo entre los nuevos sectores urbanos, especialmente los sectores medios. En ese momento aparece un intento de autorreforma que realiza la presidencia para “facilitar la corresponsabilidad gubernamental de las minorías de encauzar las actividades políticas dentro de los partidos políticos, evitando, a la vez, que éstos se dispersen en una situación pluralista que poco favor haría a la estabilidad política que disfruta nuestro país, o bien redundaría en perjuicio de la eficiencia gubernamental”.<sup>41</sup> Se trató de la reforma política de 1962 que garantizó a los partidos políticos que no obtuvieran por el sistema mayoritario diputaciones pero sí alcanzaran 2.5% de la votación total el derecho a una representación mínima de cinco diputados de partido, la cual aumentaría hasta un límite de 20 por cada 0.5% adicional de votación.<sup>42</sup>

<sup>40</sup> *El sistema político*, op. cit., pp. 80 y 86.

<sup>41</sup> Miguel de la Madrid, “Reformas a la Constitución en materia de representación” (1963), ahora en *Estudios de derecho constitucional*, México, Porrúa, 1986, pp. 253-282. La cita proviene de la p. 258.

<sup>42</sup> Sobre las características del proceso de autolimitación del poder presidencial entre 1946 y 1971, véase Francisco José Paoli Bolio, “Legislación electoral y proceso político”, en Pablo González Casanova (comp.), *Las elecciones en México. Evolución y perspectiva*, México, Siglo XXI Editores, pp. 146-153.

La reforma política de 1962 debe ser evocada porque muestra el des-puntar del deseo, abrigado por la presidencia, de autolimitar su poder. Intento que fue frenado, entre 1970 y 1982, por la renovada centralización de las competencias económicas del presidente mediante la expansión del sector público y el fuerte incremento del gasto público federal.

La nueva orientación del presidencialismo data de 1982, y sólo se comprende otorgando el debido peso a la crisis del corporativismo organizado a partir del Estado. Entre 1970 y 1982 las políticas populistas y estatistas de los presidentes Luis Echeverría y José López Portillo, en lugar de captar el consenso de los nuevos sectores sociales externos al pacto corporativo, terminaron por desgastar la credibilidad en el partido oficial, el PRI, y en la misma presidencia. El contexto impulsó el repunte de la tendencia autorreformatora de comienzos de los años de 1960. La renovación comienza durante la presidencia de Miguel de la Madrid (1982-1988) y se caracteriza por una reducción del poder presidencial sobre la administración federal, una expansión relativa de las competencias del Congreso, la reforma del sistema electoral y el comienzo de la restitución de competencias a los estados.<sup>43</sup>

La tendencia renovadora se refuerza y acelera a partir de 1988, bajo el actual gobierno de Carlos Salinas de Gortari, al entrar definitivamente en crisis la concepción de que un Estado grande es sinónimo de mayor crecimiento económico, de mejores servicios públicos y de mayor justicia social. La crisis puso en tela de juicio la credibilidad de la presidencia de la República y del sistema político por entero, y sólo se ha podido ir superando por medio de reformas económicas e institucionales que han reducido el tamaño y las funciones del Estado, acotando, a su vez, los poderes del Ejecutivo, en especial su poder en materia electoral.<sup>44</sup> El vasto conjunto de las reformas constitucionales del sexenio de Carlos Salinas de Gortari nos permite pensar que se han establecido sólidas bases para una redefinición positiva del poder presidencial.

El proceso que hemos descrito nos muestra que a partir de la década de 1940 se presenta una inversión de la tendencia del poder presidencial, es decir, comienza a declinar la posibilidad institucional y social

<sup>43</sup> Miguel de la Madrid H., *La política de la renovación*, México, Diana, 1988; véase especialmente el cap. II, pp. 93-118.

<sup>44</sup> Javier López Moreno, *Reformas constitucionales para la modernización*, México, FCE, 1993, pp. 13-30.

que admitía su continua expansión. Es a partir de esta imposibilidad de seguir creciendo que la presidencia intenta evitar el declive de su poder por medio de su capacidad reglamentaria, la cual a su vez no debe franquear el límite impuesto a la tendencia de seguir incorporando al pacto corporativo a los nuevos sectores sociales. Así, pues, surge en la década de 1960 una tendencia autorreformatora encaminada a aligerar el peso del modelo presidencialista en el sistema político, la cual se vigoriza en las décadas 1980-1990 una vez condenada la política estatista y populista, cuyo fracaso es patente.

En síntesis, el presidencialismo mexicano, que encuentra sus raíces en el juarismo, se configura en los años de 1880 para cobrar pleno poder constitucional a partir de 1917. Sin embargo, su expansión —que lo convierte en un poder predominante— es el resultado de un proceso interactivo social e institucional que se dio entre 1917 y 1940. La inversión de esta tendencia empieza a delinarse a partir de mediados de la década de 1940 al acentuar la presidencia su carácter de “gobierno de consulta”; de este modo se abren las puertas para una redefinición del presidencialismo, que va encaminada a restituir a la presidencia el sentido originario que tuvo en la Constitución de 1917: el de ser un poder constitucional cuyo ejercicio está acotado por el Legislativo y el Judicial.

## II. EL PRESIDENCIALISMO Y EL SISTEMA POLÍTICO MEXICANO: DEL PRESIDENCIALISMO A LA PRESIDENCIA DEMOCRÁTICA

LUIS F. AGUILAR VILLANUEVA\*

**P**ARA EXPLICAR y aun justificar la configuración del presidencialismo mexicano se han ofrecido diversas razones: culturales, históricas, socioeconómicas, constitucionales, políticas. Todas ellas, más allá de sus diferencias, convergen en afirmar que la presidencia es la piedra angular del régimen y/o sistema político mexicano, en tanto confiere a su titular la triple esencial autoridad de jefe del Estado, jefe del gobierno y jefe del partido político hegemónico (el liderazgo de las instituciones, la política y las políticas). Por ello, la institución presidencial ha sido el centro de las apreciaciones más positivas y el blanco de las críticas más corrosivas. O bien se atribuye a la función de la presidencia la paz, estabilidad y desarrollo económico que, pese a tensiones y crisis, ha distinguido a México en comparación con otros países latinoamericanos,<sup>1</sup> o bien se la caracteriza polémicamente como “monarquía sexual absoluta” (D. Cosío Villegas), “la soberanía absoluta de Los Pinos” (G. Zaid).

Por ello, frente al proceso actual de democratización del régimen mexicano, unos ven en la presidencia la pieza clave “para impulsar un pacto político —en el que el presidente de la República fungiera como garante de la transición— con las fuerzas de oposición y con otras fuerzas sociales” (J. Sánchez Susarrey, 1991, 67). Otros, en cambio, consideran que, debido a “la concentración de poderes y facultades incontables e irresponsables en manos del Ejecutivo [...] la lucha por la democracia en México no puede no ser, al mismo tiempo, la lucha contra el presidencialismo y por una nueva constitución” (A. Córdova, 1988, 97). Otros más, buscando rescatar la tradición pero sin poder

\* El Colegio de México.

<sup>1</sup> No puede ocultarse la existencia en México de brotes violentos esporádicos, aunque nunca comparables a la guerrilla formal de otros países. La excepción, que ha tomado a todos por sorpresa, es el levantamiento iniciado en enero de 1994 en Chiapas. Aunque no puede hablarse de un levantamiento nacional, de lo que no hay duda es que la paz social ha quedado rota, en el ámbito de la región y, sobre todo, en el ánimo de la gente.

ocultar el problema, consideran que “la institución presidencial es un recurso fundamental para el despliegue democrático de nuestro régimen político: es constitucional, históricamente legítima [...] y cuenta con el sustento del pueblo, pero tiene que democratizar su relación con él, para democratizar la relación del gobierno con la sociedad” (M. Villa, 1987, 34).

La perspectiva de este trabajo es la democratización del régimen político mexicano. Pero en el panorama problemático y analítico mayor (más complejo) de la transición y la consolidación democráticas, prestaré atención sólo al papel que la presidencia ha desempeñado en el proceso y, más específicamente, a las modificaciones que la presidencia, en respuesta o en anticipación a los movimientos democratizados, ha introducido en su patrón de gobierno político-administrativo y en la estructura y funcionamiento del régimen político, dinamizando y encauzando el proceso de democratización. La hipótesis a probar, en contraste con la posición mayoritaria de los intelectuales mexicanos, es que el comportamiento directivo de la presidencia, en la última y dura década de la estabilización económica y del reclamo democrático, ha sido más favorable que hostil a la democratización, generando progresivamente condiciones institucionales, políticas y administrativas que han contribuido a impulsar y orientar el proceso. En mi conjetura, la presidencia, como todo el sistema político, está en transformación y se mueve hacia un presidencialismo democrático. En efecto, los cambios en las leyes del régimen político y en las prácticas político-administrativas que ha promovido la presidencia han tenido como intención deliberada o como efecto real una mayor limitación de sus copiosos poderes y facultades; por ende, se ha favorecido o aceptado progresivamente la independencia de acción de las organizaciones sociales y los partidos políticos, generándose de esta manera una de las condiciones necesarias para dar continuidad a la transición democrática.

Sin embargo, la intención o efecto de los cambios no ha sido dejar que el proceso democratizador vaya a la deriva, poniendo en peligro otros valores políticos igualmente esenciales: la unidad del Estado nacional, la paz social, la nueva economía política... En mis consideraciones se da por sentado el supuesto de que no hay equifinalidad en la transición y consolidación democráticas. Éstas ocurren a partir de la realidad política de un país, de las oportunidades y restricciones institucionales vigentes, las configuraciones culturales y las disposiciones valorativas dominantes, el arreglo de las fuerzas políticas, el estado (crítico o

expansivo) de la economía, el ambiente internacional. Por consiguiente, se supone que la democratización en México no puede avanzar y completarse más que con —y no contra— la presidencia, la institución política de mayor arraigo e influencia, y que ha de tener por resultado final una *presidencia limitada*, en tanto más controlada por los otros poderes del Estado y más responsable políticamente. Cediendo a la imaginación del futuro, es razonable pronosticar que la democratización del sistema político mexicano desembocará probablemente en una situación más cercana a la del presidencialismo estadounidense que a la del parlamentarismo europeo.

Después de un primer apartado, en el que se expondrán las principales características del régimen/gobierno presidencial mexicano, en particular las facultades constitucionales del Ejecutivo y sus principales prácticas políticas, pasaré a mostrar las acciones y los resultados de las recientes reformas institucionales, políticas y administrativas que la presidencia ha puesto en marcha, reactiva o proactivamente, a la defensiva o al ataque, para dar inicio y forma al proceso de democratización, con la intención y/o el efecto de delimitar, reducir y volver público su extenso ámbito de poder de decisión. Destacaré, en particular, la obra del presidente Miguel de la Madrid (1982-1988) y la del presidente Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), quienes han sido, por convicción y/o por fuerza de las circunstancias, los reformadores del sistema político mexicano posrevolucionario, al introducir límites en la presidencia cuyo mando ha sido tradicionalmente omnímodo y avasallador en política y economía. Por último, abordaré —quizá muy apresuradamente— la cuestión hoy en boga acerca de si la consolidación democrática no puede más que dar lugar a un régimen parlamentario, más allá de los sistemas presidencialistas, sobre todo si se trata de presidencias de *democracia delegada* (O'Donnell), o si en cambio puede tener lugar un arreglo institucional de carácter presidencial, pero en el que el Legislativo cobra mayor independencia y fuerza, sin que ello haya de ocasionar inestabilidad y conflicto.

## 1. LAS CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA PRESIDENCIAL MEXICANO

A diferencia del gobierno parlamentario, que suele ser definido como «la forma de democracia constitucional en la que la autoridad ejecutiva

surge de la autoridad legislativa y es responsable ante ella",<sup>2</sup> el presidencialismo mexicano comparte las características del concepto de género *gobierno/sistema/régimen presidencial*, pero posee adicionalmente algunas características específicas que, en razón de su naturaleza y número, han suscitado la discusión de si puede ser estrictamente clasificado como gobierno democrático o pertenece, en cambio, a la forma de gobierno autoritario.

Dejando por ahora de lado este debate, el presidencialismo mexicano parece estar constituido por tres conjuntos de componentes: *a*) los elementos propios del gobierno presidencialista; *b*) un conjunto de numerosas facultades constitucionales; y *c*) un conjunto de relaciones y prácticas políticas que sin ser necesariamente deducibles de los anteriores componentes, no están tampoco en contradicción con ellos, y que resultan tanto de antecedentes histórico-culturales como de las circunstancias socioeconómicas y políticas del país en las que tomó forma y se ha desarrollado el Estado posrevolucionario.

### *Características del gobierno presidencialista*

El presidente mexicano es elegido directamente por los ciudadanos (sin colegio electoral) y con independencia de la elección de los legisladores; es elegido por un periodo determinado de seis años y sin posibilidad de reelección alguna (art. 83); no está sujeto al voto de confianza de la legislatura o de alguna otra institución del Estado para conservar su autoridad/mandato, aunque la legislatura pueda convocar a sus colaboradores directos ("secretarios") para fines de información y debate sobre los actos de autoridad de la presidencia; carece, empero, de toda facultad para disolver el Congreso y convocar a nuevas elecciones en caso de confrontación irreconciliable con la legislatura; reúne asimismo las facultades de jefe de Estado y jefe de gobierno; y, sobre todo, se trata estrictamente de un poder unipersonal ("se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo que se denominará 'presidente de los Estados Unidos Mexicanos'", art. 80).

El presidencial es entonces un sistema de gobierno dual, en el sentido de que existe una nítida separación o independencia constitucional

<sup>2</sup> Leon D. Epstein, "Parliamentary Government", en David L. Sills, comp., *International Encyclopedia of the Social Sciences*, p. 419, Nueva York, Macmillan and Free Press, 1968.

de poderes entre el Ejecutivo y el Legislativo (en contraste con la fusión parlamentaria y su desdoblamiento funcional) y en el sentido de que la misma persona no puede ser simultáneamente miembro titular del Ejecutivo y del Legislativo. La dualidad de poder en el gobierno del Estado se debe a que cada uno tiene su origen propio e independiente de legitimidad democrática; por consiguiente, constitucionalmente no existe ni puede exigirse, para resolver conflictos o garantizar la cooperación, un procedimiento obligado de subordinación/coordinación de los poderes. Las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo no podrán ser, de suyo, más que de naturaleza política y se moverán a lo largo del eje cooperación-confrontación.

### *Facultades constitucionales<sup>3</sup>*

En estricto sentido, no puede decirse que las facultades establecidas en la Constitución mexicana para el presidente de la República sean desmesuradas para un sistema presidencial; sin embargo, son determinantes para el balance de los poderes.

En mucho, la amplitud y la importancia de las facultades otorgadas al Ejecutivo se deben a la memoria histórica de los conflictos entre Poder Ejecutivo y Legislativo durante el siglo XIX, articulada conceptualmente por Emilio Rabasa (*La Constitución y la dictadura*, 1912) y retomada por Venustiano Carranza en su discurso inaugural de exposición de motivos por una nueva constitución política. Las tesis son conocidas: discrepancia entre la constitución “legal” y la constitución “verdadera” (real) de la sociedad mexicana; la afirmación de que la Constitución de 1857, por su idealidad y por los controles políticos del Legislativo sobre la presidencia, había dado pie a la dictadura; la debilidad y el exotismo histórico del parlamentarismo; la necesidad de un gobierno posrevolucionario fuerte (por razones de orden político y/o por necesidad de efectuar las reformas sociales) pero no dictatorial; por tanto, la necesidad de elección directa, de otorgamiento de facultades amplias y de controles débiles, de hegemonía sobre los otros dos poderes del Estado, con funciones de control político (Legislativo) y constitucional (judicial y Suprema Corte).

<sup>3</sup> Un listado de las principales facultades se encuentra en un apéndice al final de este capítulo.

*Relaciones y prácticas políticas*

Un conjunto específico de prácticas y relaciones políticas (el “sistema político”) ocurren y se estructuran alrededor del PRI, el partido dominante, pero también alrededor del proceso de decisión y gestión de la política económica y social, cuyo resultado final consiste en otorgar la supremacía política a la presidencia. En efecto, desde los años treinta, creado el Partido Nacional Revolucionario, y una vez que la diarquía entre el presidente y el jefe del partido (el conflicto Cárdenas-Calles, 1935) se resolvió en favor de la presidencia y que se estructuró corporativamente el partido (alianza política con los “sectores” campesino, obrero y popular, los principales actores y destinatarios del movimiento social revolucionario, a la vez que los actores claves para el lanzamiento del proceso de industrialización), el presidente pudo alcanzar el poder superior de decisión y control en los cinco frentes que eran entonces decisivos para la conducción del Estado: los militares ex revolucionarios, las principales fuerzas económicas y políticas del país, los políticos del Legislativo, los líderes locales y los participantes en el conflictivo proceso de la sucesión presidencial.

El Partido Revolucionario ha sido, así, la institución y el mecanismo político fundamental que ha hecho posible la alta concentración del poder del sistema,<sup>4</sup> sin olvidar que a esta monopolización y piramidación ha contribuido también de manera importante el aparato de la administración pública federal, dependiente en su totalidad de la presidencia, y

<sup>4</sup> El PRI (1946), Partido Revolucionario Institucional, es la segunda metamorfosis política y organizativa del partido revolucionario original, el PNR (1929), Partido Nacional Revolucionario, el cual se transformó en PRM (1939), Partido de la Revolución Mexicana. Mientras el PNR (1929), primera organización política de carácter nacional, fue una coalición de partidos locales o regionales, que pierden estatutariamente su identidad y autonomía en 1933, el PRM fue una organización corporativa de masas. La eliminación de los partidos locales, es decir, la subordinación de las fuerzas territoriales, y posteriormente la incorporación subordinada de las fuerzas sociales populares (la llamada “alianza nacional-popular” con obreros, campesinos y sectores dependientes) tuvo como efecto histórico que el universo de las relaciones políticas fundamentales del país se organizara vertical y centralistamente en y por medio del partido revolucionario. Esta centralización de la política tuvo un impacto debilitador de la acción del Congreso, pues la representación de intereses y la solución de conflictos fue llevada a cabo por los órganos directivos centrales del partido, además de que el partido mismo, al lograr en 1933 reintroducir la prohibición constitucional de la reelección sucesiva de diputados y senadores, pasó a controlar toda la circulación política de los actores claves. Dominador de toda la arena política en los primeros años (1929-1935), el partido controló la misma presidencia (maximato de Calles y crisis política que provoca la caída del presidente Ortiz Rubio, 1932). La presidencia débil alcanza su fortaleza y centralidad en el momento en que logra subordinar al partido (conflicto Cárdenas-Calles, 1935) y logra tener una base estratégica de apoyo de masas, control de las fuerzas territoriales y, en consecuencia, el manejo del flujo de los intereses y la circulación de las élites.

dotado de muchas competencias y recursos en su trato con las organizaciones demandantes de bienes y servicios públicos.

Consideración especial merece la asimetría de fuerza entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, así como el proceso de sucesión presidencial. La independencia de poderes, potencialmente conflictiva, entre Ejecutivo y Legislativo no ha dado origen a enfrentamientos inmanejables de desestabilización, que tal vez conducirían a plantear la pregunta acerca de la superioridad del parlamentarismo sobre el presidencialismo; si ello no ha ocurrido se debe al hecho de que: *a)* el PRI ha tenido hasta ahora una clara mayoría en las dos Cámaras del Congreso, no obstante la presencia progresiva en número e importancia de varios partidos de oposición;<sup>5</sup> *b)* los legisladores priístas siguen con férrea disciplina la línea de partido en su comportamiento dentro de las Cámaras, debido en gran parte a la prohibición constitucional de reelegirse inmediata y continuamente, lo que dificulta la formación de líderes fuertes e independientes, con base en su propio electorado, seguidores y clientelas; *c)* el liderazgo del partido se subordina al liderazgo de la presidencia.

La existencia de un partido dominante en el Congreso, subordinado al presidente en su acción política, es el factor que explica bien que, en los hechos, no ocurra una división de poderes antagónica sino orgánica (*consensual, not confrontational politics*). Esta circunstancia política es la que ha hecho posible, juicios de valor aparte, un gobierno con un modelo de hechura de las políticas (*policy-making*) cohesionado, activo y reformador. No es la rigidez o el inmovilismo político-administrativo (como se atribuye a modo de impugnación a los sistemas presidencialistas, bajo condiciones de un “sistema multipartidista polarizado”) el modelo de comportamiento del sistema presidencial mexicano. Su defecto más bien consiste en que, debido a la amplitud de sus facultades constitucionales y poderes políticos, tiene propensión al error y al oportunismo decisional político y administrativo, que desencadena tensiones y crisis; así, no es constitucionalmente posible fincar responsabilidades, desautorizar su actuación y sustituirlo, sino hasta el fin del periodo de mandato establecido. La responsabilidad del presidente durante su mandato, el *impeachment*, está limitada a acusaciones “por traición a la patria y delitos graves en el orden común” (art. 108), situaciones límites, difíciles de alcanzar y probar. En condiciones políticas

<sup>5</sup> La presencia de la oposición en el Congreso ha ido aumentando en los últimos tiempos. Primero, por el incremento en el número de curules en la Cámara de Diputados y la adopción del sistema de representación proporcional, y más recientemente, septiembre de 1993, por el aumento en el número de senadores (de dos a cuatro).

ordinarias, cualquier intento de desautorización se ubica de inmediato en la ilegalidad democrática.

Si la preeminencia del poder presidencial durante su periodo de ejercicio es indudable, el término fatal de la no reelección absoluta, independientemente de la buena o mala actuación, abre el juego político a un mayor número de actores y, sobre todo, a una mayor independencia en el juego. El proceso sucesorio resulta ser, además del límite más drástico (institucional y políticamente) del presidencialismo mexicano, el proceso político más crítico para la estabilidad del sistema presidencial. Si el sistema tiene una situación de vulnerabilidad, un punto débil, éste se ubica en el momento final del cargo y en la transmisión del poder. Sin la existencia de otras condiciones de resguardo, el proceso sucesorio tiende a ser de alto riesgo, por ser la ocasión para enfrentamientos más radicales y agresivos, debido a la magnitud de la apuesta en juego y en ocasión de un inevitable debilitamiento de los controles. De hecho ha sido un tiempo de revueltas, escisiones, conflictos y muertes.<sup>6</sup> El partido revolucionario, que surge en 1929 precisamente para evitar el desmembramiento del núcleo revolucionario y resolver pacíficamente mediante concertaciones la lucha sucesoria por el poder (el tránsito del faccionalismo militar de los caudillos a “un país de instituciones”), ha sido la organización política clave para disminuir el riesgo de la descomposición y la rivalidad mortal, el seguro del sistema. A través del partido, que hasta el pasado reciente agrupaba y agregaba las principales fuerzas políticas del país, el presidente en turno ha podido controlar el riesgoso proceso, hasta el punto de tener, a resultas de concertaciones y disuasiones, la capacidad de designar al candidato pre-

<sup>6</sup> Antes de la fundación del PRI, la sucesión estuvo marcada por rebeliones sangrientas entre los caudillos-candidatos revolucionarios; el ex presidente Obregón, que se atrevió a violar el principio de no reelección con una reforma constitucional en 1928, fue asesinado. Después de la fundación del PRI, la sucesión ha sido sacudida por conflictos internos y fracturas del partido. Almazán *vs.* Ávila Camacho (1940), Padilla *vs.* Alemán (1946), Henríquez Guzmán *vs.* Ruiz Cortines (1952) y, después de 30 años, Cárdenas *vs.* Salinas (1988). En los tres primeros casos se trató de “oposiciones políticas pasajeras” (Padgett, 1966, 63), personales y limitadas a la ocasión del proceso electoral; en el último caso, el conflicto sucesorio ha dado origen a una oposición política permanente con el nacimiento del Partido Revolucionario Democrático (PRD). En el último año de gobierno del presidente Salinas la historia vuelve a repetirse. Aunque al terminar este artículo todavía se desconocía la inminencia del levantamiento guerrillero en el estado de Chiapas, su explosión el 1o. de enero de 1994 confirma lo turbulento y vulnerable del proceso sucesorio. A este clima corresponden las conjeturas sobre el ex regente del DDF, Manuel Camacho Solís, en ocasión de la reciente sucesión. Su trayectoria político-administrativa, su cercanía al presidente y la indudable visibilidad e importancia del encargo de Comisionado para la Paz y la Reconciliación despertaron las más descabelladas expectativas, al grado de que el mismo presidente hubo de reafirmar claramente su posición en favor del candidato oficial.

sidencial y de sostener la designación. En efecto, el hecho de que los pretendientes a la presidencia tienen necesidad de contar con un partido nacional y que el partido, por su tradicional carácter dominante en la competencia electoral, permite la certidumbre del triunfo, ha sido el mecanismo mediante el cual el presidente en ejercicio ha podido disuadir en el pasado a los eventuales opositores y rebeldes a su decisión, haciendo muy costosa la postura de defección. Sólo recientemente parece modificarse esta situación.<sup>7</sup> Los candidatos real o potencialmente perdedores en el proceso sucesorio interno del PRI pueden eventualmente retirarse e incorporarse a otros partidos con menores costos políticos que en el pasado, pero no con los mejores beneficios que todavía arroja la candidatura presidencial del PRI.

## 2. LAS RECIENTES LIMITACIONES Y AUTOLIMITACIONES DE LA PRESIDENCIA

Los movimientos de independencia política, tendientes o no a la democratización del sistema, aun controlados o a veces reprimidos, han estado continuamente presentes en las décadas posrevolucionarias, ya sea por la vía del desarrollo de los partidos políticos, ya sea por el camino de las movilizaciones laborales, civiles o extrainstitucionales. Adquirieron mayor extensión y fuerza por el flanco de la izquierda, en los años setenta, con el impulso del movimiento estudiantil-magisterial del 68. Y se convirtieron con claridad en movimientos de democratización del régimen a lo largo de los años ochenta, por lo menos entre numerosos y estratégicos sectores de la sociedad mexicana. La crisis fiscal del 82, a la que siguieron las necesarias políticas de ajuste y reforma del modelo económico (aplazadas por demasiado tiempo), y la crisis electoral del 88, en ocasión de la elección presidencial, parecen ser los dos grandes eventos que llevaron a un nuevo nivel, más consciente y organizado, la

<sup>7</sup> En efecto, las facilidades institucionales para dar origen a coaliciones y frentes entre partidos minoritarios sin posibilidad alguna de victoria, el realineamiento político real o esperado del electorado (incluyendo organizaciones y votantes priistas) hacia los partidos de la oposición a causa de los errores y desprestigio de la presidencia (1982) y los efectos de las políticas de ajuste (1988), han hecho más barata la "salida" del partido, el cisma. Por último, el crecimiento de la capacidad organizativa de los partidos opositores y la superior legalidad e imparcialidad en el proceso electoral han contribuido también a disminuir los costos de la desertión. Evidentemente, las mayores facilidades para entrar al juego político de la sucesión sin la necesidad de internalizar grandes costos por desertar del PRI tienen como efecto disminuir la alta tensión dentro de la arena interna del priismo en ocasión del proceso de sucesión. Tal vez con el fin de obligar a eventuales desertores a estimar sus costos, el último COFIPE (1993) ha dificultado la formación de coaliciones.

demanda de relaciones democráticas entre sociedad y Estado. Los protagonistas de la democratización han sido, por un lado, los sectores sociales, cada vez más dispuestos a ejercer sus libertades privadas y públicas, aceptando el costo de perder las facilidades y seguridades que significaba la generosa intervención estatal; y por otro, los actores gubernamentales, más resueltos a iniciar cambios en el sistema político mexicano, en el modelo de administración pública y en la economía, aceptando los costos de perder las facilidades y seguridades políticas que otorgaba el control/consenso de masas mediante el populismo. La conjunción de los esfuerzos de organizaciones sociales, de partidos políticos y del gobierno presidencial ha dado origen y forma a lo que hoy en México llamamos de manera recapituladora “la reforma del Estado”.

En este apartado quisiera exponer las modificaciones que la presidencia, bajo la presión de las circunstancias y/o motivada por la convicción de reformar un sistema vuelto obsoleto, ha introducido en el régimen político y en la manera de hacer las políticas (el modelo de *policy-making*) desde fines de los años setenta, pero particularmente a lo largo de los años ochenta y principio de los noventa. Las modificaciones en el régimen y en el modelo político-administrativo de gobierno, a saber, las reformas políticas y electorales relativas al fortalecimiento del sistema de partidos y del Legislativo, así como las reformas de los instrumentos y el ámbito de la intervención gubernamental (políticas de ajuste y estabilización combinadas con políticas de reestructuración económica), han alterado el balance Ejecutivo-Legislativo, presidencia-partido, sistema-oposición, produciendo equilibrios más avanzados y de sentido democrático. A diferencia del pasado, los costos del cambio han sido absorbidos enteramente por el sistema, sin revertirlos en la oposición mediante represiones o descargarlos en el conjunto social mediante deuda, inflación o deterioro real de los ingresos. Estos cambios constitucionales y del modelo gubernamental han introducido limitaciones normativas y prácticas en la actuación de la presidencia, que han sido previstas, programadas y aceptadas. El proceso de democratización en México, en contraste con la opinión de los opositores más ruidosos del sistema, ocurre con la presencia activa de la presidencia, cuya contribución mayor al proceso es la aceptación de su progresiva autolimitación. Dicho metafóricamente, es un proceso que ocurre contra la presidencia (sus facultades y prácticas) pero *con* la presidencia (su dirección y compromiso). Más allá de las concertaciones entre

los partidos —la unilateral tesis concertacionista de la “teoría” de la transición democrática—, la posición favorable y directiva de la presidencia en el proceso es el factor determinante en la democratización mexicana.

Según mi apreciación, hay dos ejes a lo largo de los cuales ha sucedido la (auto)limitación de las facultades institucionales y de las prácticas políticas de la presidencia. El primer eje concierne a las relaciones políticas del sistema (presidencia-PRI) con la oposición; el segundo eje concierne a las relaciones político-administrativas de la presidencia con las organizaciones sociales y políticas del PRI. Las modificaciones de valores a lo largo del primer eje, el externo o exógeno, se manifiestan en las reformas progresivas del régimen político-electoral. Las modificaciones a lo largo del segundo eje, el interno o endógeno, se manifiestan en los cambios ocurridos en las políticas económicas y sociales y sus respectivos efectos en las organizaciones sociales y políticas que componen el PRI.

El resultado neto de estas dos direcciones de cambio es, por un lado, el debilitamiento relativo del dominio del PRI sobre los otros partidos políticos y, a consecuencia de la progresiva integración adversa de la legislatura, una limitación relativa del control presidencial sobre las competencias del Congreso. Por otro lado, los cambios en la política económica y social (menos populistas y corporativas) han tenido como efecto, por resistencias o reticencias, el debilitamiento relativo de la cohesión y la lealtad de la coalición priísta tradicional y, en consecuencia, una progresiva limitación del control presidencial sobre su aparato político establecido. A esto hay que añadir las iniciativas de la presidencia para reformar al partido y crear una coalición alternativa que sea capaz de actuar democráticamente en la competencia con los partidos de oposición y capaz de apoyar las políticas económicas y sociales del nuevo modelo de desarrollo. En las dos direcciones, el descenso del control significa una reducción relativa de margen de maniobra y de libre iniciativa de la presidencia. Por tanto, ha ocurrido un mayor reconocimiento de la alteridad y adversidad política externa e interna; en consecuencia, mayor necesidad de negociación política externa e interna. El resultado ha sido la aparición de nuevos balances de poder, cada vez más propios de las democracias pluralistas.

*El eje externo de las relaciones político-electorales*

Las reformas político-electorales tienen un calendario preciso y un proceso acumulativo. Algunos han periodizado el trayecto: “una larga primera etapa de predominio absoluto del Ejecutivo y del partido oficial que va de 1929 a 1979; una segunda etapa que abarca de 1979 a 1988 y que se caracteriza por la hegemonía levemente disminuida del Ejecutivo y del PRI, con una estable oposición partidaria en la Cámara Baja de 25%; y una tercera etapa que comienza en 1988 y que marca el final del predominio del Ejecutivo y el principio de un auténtico sistema de partidos políticos competitivo” (De Andrea Sánchez, 1988, 384).

Los artículos 50, 51, 52, 53, 54 y 56 constitucionales, relativos al sistema de representación de la República, son las normas fundamentales que rigen el proceso electoral, la integración de las Cámaras del Congreso y la acción de los partidos políticos. Su estructura original de 1917 ha sido levemente modificada en 1963 y, de manera más resuelta y acelerada, en 1979, 1986 y 1990. En un primer momento, a raíz de los movimientos disidentes que aparecían en ocasión de las sucesiones presidenciales y daban pie a la irrupción de partidos efímeros, creados de manera oportunista con seguidores personalizados, la Ley Federal Electoral de 1946 estableció los requisitos (tener miembros en dos tercios de los estados) que los partidos políticos debían cumplir para poder participar en las elecciones federales. Su resultado fue dar el primer paso en la estabilización de un sistema de partidos y, por ende, comenzar a consolidar la representación de los partidos de oposición en la Cámara de Diputados. En 1963, para corregir los conocidos defectos del sistema mayoritario en condiciones de partidos minoritarios débiles (subrepresentación), se introdujo una modalidad de representación proporcional, conocida en México como “diputados de partido”, que consistía en otorgar cinco puestos en la Cámara de Diputados a los partidos que obtuvieran 2.5% de la votación total y un puesto más por cada 0.5% adicional de votos hasta un límite máximo de 20 diputaciones (en el entendido de que los partidos con 20 diputados de votación mayoritaria no gozaban del derecho de la proporcionalidad). Más tarde, en 1972, debido de nuevo a los problemas de subrepresentación que planteaban los pequeños partidos incapaces de llegar al umbral de 2.5% y el PAN mismo, que desde 1964 rebasaba el techo de los 20 diputados por mantener un porcentaje de votación superior a 10%, se redujo el requisito de acceso a la representación a 1.5%. A pesar de sus

límites, las reformas fueron un incentivo para que los pequeños partidos de oposición se animaran a participar y se pusiera fin a la situación de elecciones sin elección, sin opciones políticas entre las cuales escoger.<sup>8</sup>

En 1979, después de una elección presidencial plebiscitaria sin competencia (el PAN no presentó candidato, por estar dividido por una crisis interna) y después de una década de convulsiones políticas y laborales avivadas por las izquierdas, carentes de acceso a la representación política democrática, u opuestas a ella, se trató de abrir aún más el régimen político y se aprobó la reforma que introdujo el sistema de representación mixto con dominante mayoritario. Los sitios de la Cámara de Diputados crecieron a 400; 300 corresponderían a las diputaciones por mayoría relativa y 100 serían reservados a los elegidos mediante el sistema de representación proporcional.<sup>9</sup> La LFOPPE (Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales), además de incentivar la participación institucional de los grupos de izquierda en la política a través del PCM,<sup>10</sup> ofreció mejores oportunidades para los pequeños partidos minoritarios —de hecho creció el número de partidos a ocho—, pero terminó favoreciendo al PAN; en efecto, en 1982 parecía claro que el sistema evolucionaba hacia un bipartidismo desigual más que a un pluripartidismo. Con el propósito de sostener el desarrollo del sistema de partidos, la reforma de 1977 introdujo asimismo medidas de apoyo financiero y facilidades de acceso a los medios de comunicación. Sin embargo, la reforma evidenciaría rápidamente sus límites en el momento en que cambiaron las circunstancias políticas y económicas del país en los años ochenta.

La década de los años ochenta es una década de insurgencia ciudadana, con numerosos e importantes sectores sociales que exigen democracia por diversos motivos y tienen diversas concepciones y expec-

<sup>8</sup> En los años sesenta, además del PRI, los partidos políticos activos eran: PAN, Partido Acción Nacional (centro-derecha); PPS, Partido Popular Socialista, y PARM, Partido Auténtico de la Revolución Mexicana. Al final de los años setenta y comienzos de los ochenta, a consecuencia de la reforma de 1977, se tiene un sistema multipartidista fragmentado y cargado a la izquierda: PCM, Partido Comunista Mexicano; PST, Partido Socialista de los Trabajadores; PSD, Partido Social Demócrata; PRT, Partido Revolucionario de los Trabajadores; PMT, Partido Mexicano de los Trabajadores. La excepción es el conservador PDM, Partido Demócrata Mexicano.

<sup>9</sup> Para tener acceso a la Cámara por representación proporcional, los partidos debían obtener 1.5% de la votación total, participar cuando menos en 100 de los 300 distritos electorales de mayoría relativa, y formular listas regionales de candidatos en las cinco circunscripciones electorales.

<sup>10</sup> El PCM, Partido Comunista Mexicano, devino PSUM, Partido Socialista Unificado de México, en 1981, al aglutinar diversas organizaciones de izquierda, y PMS, Partido Mexicano Socialista, en 1987, al fusionarse con el PMT, Partido Mexicano de los Trabajadores.

tativas. En el meollo de la movilización democrática está el colapso económico del país en 1982, que es imputado al autoritarismo presidencial irresponsable. Las elecciones locales y federales tan competidas de 1985 y 1986, un clima democratizador bastante generalizado en ciertos sectores y regiones del país —que exige límites y representatividad a la acción gubernamental—, la aparición de las primeras oposiciones dentro de las filas del sistema (políticos, intelectuales, líderes de los sectores del partido...) a las políticas de ajuste y cambio estructural de la presidencia y, además, la presión internacional (EUA) que acusa insistentemente al gobierno mexicano de autoritarismo y corrupción, fueron los factores principales que desestabilizaron el funcionamiento tradicional del sistema y condujeron al diseño de una nueva reforma político-electoral en 1987, El Código Federal Electoral (CFE), a iniciativa de la presidencia de Miguel de la Madrid.

Siguiendo la misma lógica de ofrecer mayor representación a los partidos de oposición para canalizar institucionalmente los intereses y proyectos que ya no eran procesables por la estructura e ideología priísta establecida, el CFE aumentó la representación de la Cámara de Diputados a 500 puestos y elevó a 200 (40% de la integración total) las diputaciones de representación proporcional, introduciendo otras cláusulas orientadas a lograr una representación más equilibrada de los partidos en la Cámara, pero sin poner en riesgo la “gobernabilidad” del Estado, es decir, sin dejar de contar con la existencia de una mayoría clara. Por consiguiente, se decidió que ningún partido tendría derecho a que le fueran reconocidos más de 350 diputados (70% de la Cámara), lo cual significaba que 30% de la integración de la cámara estaría siempre en manos de minorías opositoras; pero si ningún partido obtenía el 51% de la votación nacional y no alcanzaba con sus constancias de mayoría la mitad más uno de los miembros de la cámara, se le asignarían entonces diputados de representación proporcional al partido con más constancias de mayoría hasta alcanzar la mayoría absoluta requerida en la legislatura. La reforma de 1987 aumentó las posibilidades de representación de la oposición, por cuanto la(s) minoría(s) podía(n) crecer hasta alcanzar la mitad menos una de las curules en disputa en la legislatura, a la vez que debilitaba potencialmente la capacidad de manobra de la presidencia-PRI, particularmente su capacidad de modificar de manera oportunista la Constitución sin alianzas con otros partidos, ya que pasó a exigirse una clara mayoría constitucional de dos tercios (66.6%). De todos modos, los arquitectos institucionales diseñaron las

reformas desde el supuesto de que el PRI mantendría su electorado y el control cameral en el corto y mediano plazo. Dicho de otro modo, se partió del supuesto de que la alternancia en el gobierno era una alta probabilidad local, pero todavía no de alcance nacional.

Los resultados de la reñidísima elección federal de 1988<sup>11</sup> mostraron que la arquitectura institucional era insuficiente para la nueva circunstancia política del país, aun si había hecho posible que se representara con exactitud en la Cámara la distribución inesperada del voto de la oposición. En efecto, en julio de 1988, el PRI tuvo una dramática caída de 15 puntos en favor no del PAN sino de la coalición FDN, cuyos partidos alcanzaron niveles de preferencia sin precedentes. Perdió el PRI la mayoría constitucional (apenas 260 diputados respecto de los 322 mínimamente requeridos), con una mayoría muy estrecha para tener un control seguro y respetable de la Cámara. Fue así que desde su comienzo, la presidencia de Salinas propuso el “acuerdo nacional para la ampliación de la vida democrática” del país, lo que implicaba regresar a examinar y modificar una vez más el proceso político-electoral con el fin de sostener y dirigir la dinámica más acelerada y polémica de democratización del país.

La demanda democrática —sostenida a lo largo de años— por una mayor representatividad se ha acompañado siempre con la demanda de legalidad estricta e imparcial en la organización del proceso electoral y en la calificación de sus resultados. Este último reclamo fue particularmente generalizado y explícito en los años ochenta. Se insistió en una mayor participación de los partidos y/o la ciudadanía en los organismos electorales encargados de la preparación, organización y calificación de las elecciones, dada la sospecha de que la desproporcionada presencia gubernamental en tales órganos (invocando razones y funciones públicas) obedecía a la intención de favorecer injustamente a su aliado político, el PRI. La reforma de 1990, plasmada en el COFIPE (Código Federal de Instituciones y Procesos Electorales), quiso principalmente responder a la cuestión de la imparcialidad y la neutralidad de las autoridades electorales, aunque incorporando de manera más reuelta el criterio de gobernabilidad, necesario en un momento muy tenso e incierto de la transición en el que no todas las fuerzas políticas (particularmente el PRD) estaban dispuestas a concertar-cooperar en la

<sup>11</sup> En las elecciones federales de 1988 para la presidencia compitieron Carlos Salinas de Gortari (PRI), Manuel Clouthier (PAN) y Cuauhtémoc Cárdenas, candidato de una coalición extensa de partidos de izquierda y populares, llamada Frente Democrático Nacional (FDN).

definición de las reglas del juego de la transición y del gobierno democrático.

En efecto, el COFIPE, en lo que concierne a la representación de los partidos en la Cámara de Diputados, introdujo la llamada y discutida "cláusula de gobernabilidad" que, para garantizar una mayoría estable en la Cámara frente a la fragmentación y el oposicionismo intenso de pequeños partidos, sin sacrificar el sistema de representación proporcional, otorgó al partido que obtuviera 35% de la votación la mayoría absoluta de 251 diputados (pero no la constitucional de dos tercios, 332, necesaria para las reformas). En lo que concierne a la imparcialidad en el desarrollo del proceso electoral, se creó un organismo público autónomo, el Instituto Federal Electoral, compuesto por profesionales expertos independientes y dirigido por un Consejo (general, local y distrital) integrado por representantes del Ejecutivo y Legislativo, por partidos políticos y por consejeros magistrados, representantes de la ciudadanía, a la vez que se estableció el tribunal electoral.<sup>12</sup>

Las penúltimas reformas resistieron aceptablemente la prueba de las elecciones federales en 91, a pesar de impugnaciones y quejas que cada vez más se desplazaban de la acusación de fraude (parcialidad en el cómputo de los votos) a otros aspectos del proceso electoral: integridad del padrón electoral, fuentes de financiamiento (el real o supuesto uso de fondos públicos por parte del PRI), acceso a los medios de comunicación, composición progubernamental de los organismos electorales. Estos puntos de discusión, entre pretextos, presunciones de fraude, y pruebas documentales, fueron muy ásperos y aun violentos en Guanajuato y San Luis Potosí, llegando a su clímax de intransigencia en las elecciones locales del estado de Michoacán en 1992. Con el objetivo de poner punto final a estos obstáculos de la transición democrática, se desarrolló otra reforma político-electoral en el verano de 1993, la cual abordó las cuestiones relativas a fuentes y límites del financiamiento de las campañas electorales, imparcialidad en el acceso a los medios, composición más balanceada entre gobierno, partidos políti-

<sup>12</sup> Las instituciones encargadas de preparar las elecciones son mucho más equilibradas que las de nuestro pasado inmediato. Mientras en la Comisión Federal Electoral, en 1988, el PRI tenía más votos que el resto de los partidos juntos, incluso sumando a éstos los votos de los representantes estatales, ahora en el Consejo General del IFE el PRI tiene cuatro representantes y el resto de los partidos seis, además de que la figura de los consejeros magistrados tiende a construir un sistema de pesos y contrapesos cada vez menos partidista. En el otro extremo de la cadena electoral, si en 1988 el presidente del Comité Distrital nombraba los presidentes y secretarios de las mesas directivas de casillas, ahora los mismos surgen de un proceso combinado de insaculación, capacitación y designación (Woldenberg, 1992, 286).

cos y ciudadanos en los organismos electorales y la apertura a la representación proporcional de la Cámara de Senadores, así como el aumento en su número de dos a cuatro. Además, y como una de las reformas centrales al Poder Legislativo, se eliminó definitivamente la cláusula de gobernabilidad. A este proceso hay que sumar la reforma política clave del Distrito Federal, cuyos trazos principales fueron presentados por el regente Manuel Camacho el 16 de abril de 1993, y cuyo punto medular en lo que concierne al régimen presidencial consistió en cancelar su facultad de nombrar y remover libremente al regente de la ciudad de México.<sup>13</sup>

De todo este recorrido político-electoral 1946-1993 se desprende un cierto modelo de desarrollo, que se caracteriza por: *a*) el reconocimiento paulatino de la oposición política, cuya presencia en la opinión pública es fuerte, sistemática y articulada, cuya representación en el Legislativo crece progresivamente y se expresa en el sistema mixto mayoritario-representativo, y cuyo derecho a la alternancia en el gobierno se realiza hasta ahora en la escala de los gobiernos locales (estados y municipios); *b*) el establecimiento de órganos y procedimientos públicos dotados de mayor autonomía y publicidad, que garanticen equidad en la competencia (que no haya manipulación del padrón y cómputo, ni financiamiento público preferencial, ni desigualdad de acceso a los medios); y *c*) la preocupación creciente por la gobernabilidad del sistema, a medida que se desarrollan el pluralismo, la competencia y la oposición, y que fuerzas políticas importantes se niegan a cooperar en la transición democrática vía pactos y negociaciones. El régimen político, mediante la creación de nuevas instituciones y normas, ha ido introduciendo gradual pero continuamente límites a la discrecionalidad política de la presidencia, disminuyendo su control del Poder Legislativo (en la LIV Legislatura, 1988-1991, la oposición sumó 240 diputados, en la LV Legislatura, 1991-1994, los partidos de oposición suman 180 diputados)<sup>14</sup> y del proceso electoral. Manifestaciones de estos límites son: el

<sup>13</sup> La reforma incluyó fundamentalmente las siguientes medidas institucionales y tiempos: transformación de la Asamblea de Representantes del DF en órgano local de representación política, facultado como órgano legislativo mediante un estatuto especial (1994); la formación y elección directa de Consejos de Ciudadanos en las delegaciones políticas (1995); la elección del jefe de gobierno de la ciudad, seleccionado por el presidente entre los representantes del partido que obtenga la mayoría en la Asamblea (1997) y ratificado por la misma Asamblea; la facultad de la Asamblea para seleccionar a los magistrados del Tribunal Superior.

<sup>14</sup> Un indicador del cambio de balance en las relaciones entre Ejecutivo y Legislativo puede ser el número y/o la importancia de las modificaciones que introduce éste en las iniciativas de aquél. En los últimos años, a diferencia del pasado, cuando las iniciativas de ley pasaban sin enmiendas,

reconocimiento de los triunfos de los partidos de oposición en numerosos municipios del país y del PAN en los estados de Baja California, Chihuahua y, de alguna manera, con la figura del gobernador interino, en Guanajuato; el arbitraje de los muy severos conflictos políticos locales surgidos en San Luis Potosí y Michoacán, cuyo final fue la renuncia de los gobernadores priístas electos, a pesar de que la decisión afectaba directa y gravemente los intereses del PRI, el partido operador del poder presidencial; modificaciones a la ley electoral en San Luis Potosí y Guerrero en lo que concierne a la composición del Consejo Estatal Electoral, el órgano rector del proceso electoral; compulsas conjuntas con los partidos del padrón electoral en San Luis Potosí, Michoacán, Guerrero.

Pero, sobre todo, hecho histórico inédito, la presidencia se ha visto obligada a concertar y negociar (ventajosamente con los partidos pequeños, en pie de igualdad con el PAN) en materias constitucionales, políticas y administrativas. Sin la permanente concertación entre la presidencia (PRI) y el PAN, no sólo hubiera sido imposible lanzar las reformas constitucionales de la liberalización política y económica (nuevo modelo de desarrollo) y del reconocimiento de la(s) iglesia(s), sino que la democratización del régimen hubiera sido más conflictiva e improductiva, con probables desenlaces autoritarios o caóticos. La coalición concertada entre la presidencia (PRI) y el PAN ha sido básica y clave en las reformas mexicanas, en ausencia y ante la renuencia del PRD —cada vez más aislado políticamente— a concertar-cooperar. Los términos de intercambio en la transacción política PAN-Presidencia (PRI) parecen haber sido, en lo general, el apoyo a las reformas salinistas a cambio del compromiso presidencial de impulsar nuevas reformas electorales<sup>15</sup> y reconocer las victorias electorales panistas, aun si hacerlo conllevaba los costos de afectar los intereses priístas, debilitando en algún grado la base de apoyo y operación local del partido. En lo particular, en lo que concierne a la reforma político-electoral, en un principio esto significó apoyar la sobrerrepresentada cláusula de gobernabilidad<sup>16</sup> en la Cámara de Diputados, a cambio de la mayor autonomía e imparcialidad de

se observa un papel más activo de la legislatura. A manera de ejemplo, en la aprobación del COFIPE los partidos introdujeron más de 130 modificaciones. En la reforma al art. 3º los partidos introdujeron cinco modificaciones de fondo, relativas a la definición del ámbito y modalidad de las obligaciones del Estado en materia educativa.

<sup>15</sup> Estos compromisos incluyeron muy probablemente también las modificaciones a la Constitución en los requisitos para ser presidente. Como es sabido, en el futuro no se requerirá ser hijo de padres mexicanos para poder ser titular del ejecutivo.

<sup>16</sup> La famosa cláusula fue posteriormente eliminada con la reforma de 1993 al COFIPE.

los organismos electorales en la organización y cómputo de la votación —condición decisiva para el avance de la democracia en México—, aun si hacerlo conllevaba los costos de afectar de nuevo al PRI, sobre todo a sus organizaciones y poderes locales. En el momento de las presiones (PRI local *vs.* presidencia, partidos políticos y opinión radical *vs.* PAN), ambos partidos resistieron a las críticas y amenazas, calculando que el costo del rompimiento político del acuerdo sería mayor para los dos y para el país en su conjunto. Dicho en términos de los teoremas discutibles de la transición, los minimalistas *soft liners* ganaron la batalla a los maximalistas *hard liners* (cardenistas, ex priistas y sectores de la izquierda del PRD; la línea dura dentro del gobierno y PRI; los duros del PAN, indispuestos a toda negociación con el gobierno, que hoy han dado origen al Foro Doctrinario).

### *El eje interno de las relaciones político-administrativas*

Los límites de la presidencia, impuestos o elegidos, también han crecido por la vía político-administrativa. El ejercicio presidencial siempre ha enfrentado obviamente límites ideológicos, políticos, financieros. La presidencia omnimoda es una fantasía, si se atiende a los condicionamientos estructurales nacionales e internacionales de sus decisiones. Sin embargo, su capacidad de satisfacer las demandas provenientes de diversos grupos y, sobre todo, la de los grupos organizados corporativamente ha sido uno de los instrumentos clave para obtener el consenso político. La política de masas, en el sentido de provisión gubernamental de bienes y servicios para los demandantes, necesitados o no, fue durante las décadas del desarrollo (1940-1970) el criterio fundamental de legitimidad: legitimidad por gestión más que por elección ciudadana. Esta situación comenzó rápidamente a modificarse en ocasión de la crisis fiscal del Estado en 1982, que obligó a severas políticas de ajuste, y en el momento de poner en marcha el nuevo modelo de crecimiento, basado en la liberalización y apertura económica (con un Estado regulador, promotor y asignador estratégico de recursos públicos), después de quedar en claro en 1984-1985 que resultaba imposible regresar al viejo modelo de economía política (desarrollo sustitutivo con fuerte intervención y proteccionismo estatal).

Hay dos cortes en la década de los años ochenta que son decisivos: al comienzo, las políticas de ajuste y/o estabilización económica y, en la segunda mitad, las políticas de liberalización y apertura económica.

Estos dos giros en el modelo de *policy-making*, que modifican las expectativas de los demandantes y receptores de los bienes y servicios públicos, tendrán efectos políticos en la coalición presidencial-priísta tradicional (pequeña y mediana burguesía industrial, organizaciones obreras y campesinas, clases medias dependientes de las oportunidades gubernamentales...), provocando resistencias, conflictos y hasta escisiones, que reducirán la capacidad de maniobra de la presidencia a la hora de lanzar y desarrollar las reformas. En efecto, las últimas reformas presidenciales han afectado intereses y alterado las concepciones heredadas (Estado laico, nacionalista y popular, entendido como equivalente a prácticas de intervencionismo económico y monopolio político); como reacción han aparecido oposiciones internas explícitas o resistencias silenciosas dentro y fuera del PRI.

Tanto la política de ajuste —que restringe el gasto público y elimina los subsidios indiferenciados— como la política de reestructuración —que impulsa la liberalización— causaron estragos en la vieja coalición priísta. El costo de las primeras reformas presidenciales de los años ochenta (precios reales de los servicios públicos, imposición fiscal con mayor universo y mayor contribución, descenso de las oportunidades del empleo público, eliminación de subsidios, disminución del gasto social, contención del salario, altas tasas de interés, devaluación de la moneda, privatizaciones, desregulaciones, contratación y concesión de servicios públicos a los privados, reconocimiento de la Iglesia, reconocimiento de derechos de propiedad en el campo, economía abierta a la competencia extranjera de productos y servicios...) ha sido alto: escisión del PRI (“Corriente Democrática”, “cardenismo”, PRD que compite por la “herencia” de la Revolución mexicana), deserción de votantes y/o realineamientos electorales alrededor de los partidos de oposición, resistencias locales o gremiales a las políticas de liberalización política y económica de la presidencia.

La decisión de cambiar el modelo de desarrollo conlleva un retiro de la intervención estatal en ciertas áreas y, sobre todo, ocasiona un nuevo tipo de relaciones con los actores económicos fundamentales. Estas relaciones, al ser más reguladoras y promotoras que gerenciales y protectoras, tienden potencialmente a ser también más autónomas. El efecto de la liberalización económica, combinado con la repercusión del TLC, que lleva a la escena nacional a actores e instituciones de otros Estados-nación, comporta inevitablemente una reducción de la gran influencia y poder que tenía la presidencia en la economía durante el periodo de

la economía doméstica autocontenida, marcado por la debilidad del capital y del trabajo para la empresa histórica de desarrollar industrialmente al país. Pero sobre todo hace perder sentido al consenso político centrado en la gestión pública, cuyo modelo de transacción consistía en otorgar bienes, servicios y facilidades de naturaleza económica a los demandantes a cambio de subordinación y apoyo político. Este estilo de mercado político tuvo lugar en las relaciones del gobierno con el empresariado y los sindicatos, sectores sociales fundamentales para la industrialización. Y obviamente llevó a la formación de “coaliciones distributivas”, a la extinción de la hacienda pública, a la pobre representatividad de los líderes, a masas apáticas y a la burocratización de la política. Pero en un modelo de productividad y competencia abierta, pierde todo sentido estratégico armar sistemáticamente la política con las características economicistas tradicionales de naturaleza populista, proteccionista y corporativa. Esto ocasiona que la presidencia pierda los aliados, acostumbrados al intercambio tradicional de beneficios económicos directos a cambio de apoyo y votos, y se reduzca el ámbito y fuerza de la acción presidencial.

En efecto, en ocasión del ajuste, no responder (o responder por debajo de las expectativas formadas y los límites históricos de satisfacción) a demandas tradicionales, no asumir como asuntos públicos y objeto de agenda gubernamental reivindicaciones inerciales de las organizaciones y sus líderes, formular políticas alternativas para atender demandas económicas y sociales (regulación, promoción, corresponsabilidad...), ser sordos a ciertos discursos ideológicos vacíos (el ritual de invocación del nacionalismo revolucionario para inclinarlo a intereses particulares)..., todo ello debilitó e irritó a líderes y grupos cuya fuerza dependía enteramente del modelo tradicional de gobierno. La disminución del gasto social (indiferenciado) del gobierno, la restricción de subsidios (injustificados, inequitativos e improductivos), el cierre de muchos programas (ineficientes) y la desincorporación de muchas empresas públicas (deficitarias) fueron descifrados nostálgica o resentidamente por los miembros beneficiarios del sistema político y del modelo administrativo establecido como el abandono de los compromisos nacional-populares de la Revolución mexicana y como una forma antipatriótica de gobierno. El aflojamiento de la vieja coalición revolucionaria, además de acarrear estas acusaciones valorativas, se tradujo en deserciones electorales y en indisciplina (abierta o calculada) de las corporaciones que integran el PRI. Puede ser que los gobier-

nos interinos en el periodo de la presidencia de Salinas que no resultan de conflictos postelectorales tengan sus razones de fondo (además de la fácil vulnerabilidad de las legislaturas locales) que pesen en la indecisión de los gobiernos locales en cuanto a entrar a formar parte de la nueva coalición reformista, proliberal y prodemocrática.

Armar una nueva coalición con un nuevo discurso (“liberalismo social”), nuevas organizaciones (ciudadanas, “territoriales”, comunitarias y vecinales, en complemento y contrapeso a las corporaciones obrero-campesinas), nuevos liderazgos, nuevas prácticas político-electorales (mayor competencia interna, consulta a las bases, mejor organización electoral), nuevos o renovados aliados externos (la nueva clase empresarial, los católicos, las fuerzas locales que surgen) ha sido la tarea endógena de la presidencia, cuya actividad más visible ha sido la inconclusa reforma del PRI.

En las resistencias del partido oficial muchos han querido ver la manifestación de la debilidad intrínseca de la presidencia y del régimen presidencial mexicano. En esta perspectiva, la pieza central del sistema político es paradójicamente un presidente débil, por cuanto su fuerza está basada en una coalición política floja, el PRI, que se caracteriza por la heterogeneidad de sus fuerzas y la naturaleza inmediata y particularista de sus intereses. El corolario de esta premisa es que el presidente es, rehén de estos diversos grupos de interés que componen el partido. Como prueba de esta afirmación, se ofrece la evidencia de que en el pasado se retrasaron reformas vitales del sistema (fiscales, económicas, políticas) por el hecho de que afectaban los intereses de aliados poderosos, o bien se afirma que en el momento en que el jefe del Ejecutivo busca independizarse de ellos y gobernar con iniciativas propias (con el ejemplo de las reformas económicas de De la Madrid y Salinas), las políticas presidenciales pierden de inmediato su base de apoyo operativo o entran en conflicto y negociación con ella, con el efecto de que las políticas se aplazan, suavizan o distorsionan. No faltan los que, siguiendo la otra literatura del análisis de políticas públicas, hablan de un presidente real o pretendidamente fuerte en la fase de iniciación de las políticas (*policy initiation*), pero controlado, impotente y derrotado en la fase de ejecución (*policy implementation*). Un presidente fuerte en el momento de decidir (hacerse aprobar por el Legislativo) leyes, políticas y presupuestos; pero débil en el momento de llevarlas a la práctica y a efecto, proceso en el que intervienen dependencias, organizaciones y líderes que distorsionan los objetivos y tiempos de las políticas.

En estos últimos años, los hechos más notorios e importantes de la limitación presidencial en el eje político-administrativo han sido el otorgamiento de autonomía a El Banco de México (1993), la desaparición de su facultad de “suprema autoridad” en los asuntos agrarios en favor de Tribunales Agrarios Autónomos, a consecuencia de la reforma constitucional del Artículo 27 (1992), y el nuevo Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. Tradicionalmente el manejo y la expansión del gasto público, la distribución de tierras y el arbitraje en los conflictos agrarios, así como el control político-administrativo de la ciudad de México —el conglomerado ciudadano más numeroso del país— habían sido factores clave para la fuerza política del presidente y su partido aliado, cuya principal base de legitimidad y apoyo consistía en la capacidad de ofrecer bienes y servicios a los demandantes, particularmente a los sectores populares. Dejar de tener autoridad sobre el manejo monetario para ampliar y distribuir el monto de los recursos públicos, poner fin al reparto agrario y dejar a tribunales autónomos la decisión sobre las cuestiones de tenencia de la tierra, y renunciar a la facultad de nombrar y remover libremente al regente de la ciudad de México son (auto)limitaciones profundas y drásticas en campos neurálgicos para la influencia política de la presidencia.

En resumen, el proceso de democratización del país conlleva de inmediato como condición o resultado, de gana o por fuerza, una alteración de las prácticas políticas: respecto de la oposición, se pasa del control a la negociación en asuntos políticos cada vez más fundamentales y críticos para la estructura funcional del sistema posrevolucionario establecido; respecto de los aliados internos, se pasa del control sobre una coalición útil en el pasado a la formación progresiva de una nueva coalición de mayor sentido modernizador y democrático. Los cambios (inconclusos) en las prácticas políticas se conjugan con las reformas (inconclusas) del régimen político-electoral. En los dos planos, la presidencia ha resultado limitada y ha internalizado los costos de sus límites. Sin embargo, sus (auto)limitaciones no han llegado al punto de invertir el equilibrio de fuerzas y obligar a pasar el centro del poder a otra institución. Ésta no es su intención ni tampoco un hecho. Las limitaciones, en su estado actual, obedecen al plan estratégico de colocar la actividad rectora de la presidencia en un nuevo nivel y darle un nuevo perfil, más congruente con las nuevas circunstancias nacionales (una sociedad más educada, plural y exigente) e internacionales (globalización, unipolaridad, interdependencia): el de una presidencia democrática.

En lo que concierne específicamente a la democratización, las limitaciones de la presidencia no pierden de vista ni aceptan el riesgo de sacrificar la estabilidad del país y el avance de las reformas económicas. Son limitaciones destinadas a dar origen y forma a una democracia institucionalmente fructífera, capaz de producir gobierno. Por consiguiente, son limitaciones que, calculando estratégicamente tiempos y movimientos, buscan crear las condiciones institucionales y políticas para sustentar una democracia gobernable. El valor político de la gobernabilidad ha sido la piedra de escándalo del proceso democratizador, con ciudadanos en favor y en contra. Todo proceso, sobre todo el político, no es sólo intencionalidad sino trayecto. La limitación más drástica de la presidencia podrá y deberá ocurrir al final del trayecto, una vez que se haya consolidado la democracia con un sistema de partidos que compartan las reglas y los árbitros del juego, acepten los resultados del juego y sean capaces de encuadrar y resolver los problemas políticos: una democracia responsable. Dificilmente ocurrirá durante el trayecto, aun en su momento penúltimo. Y, con los pies en la tierra, el trayecto requiere una presidencia comparativamente fuerte. Sus límites no pueden llegar al punto mortal e irresponsable de que, por ausencia (real o previsible) de alguna otra institución con capacidad de concertación y/o disuasión global, el proceso se vuelva conflictivo o caótico.

### 3. ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE EL DEBATE PRESIDENCIALISMO-PARLAMENTARISMO

Con motivo del debate y las teorizaciones sobre la transición y consolidación democráticas, recientemente ha ido tomando forma e impulso, más en Sudamérica que en México, la discusión sobre si los regímenes presidenciales latinoamericanos son compatibles con la estabilidad democrática, y si favorecen la consolidación de la democracia. Sorpresivamente, una corriente de intelectuales ha comenzado a insistir en las bondades del parlamentarismo y en la necesidad de cambiar todo el sistema constitucional del presidencialismo al parlamentarismo. La literatura de referencia es conocida.<sup>17</sup>

<sup>17</sup> Básicos y multicitados en el pensamiento latinoamericano son: Blondel, J. y Suárez, W. (1981), "Las limitaciones institucionales del sistema presidencialista", en *Criterio*, núms. 1853-1854, febrero, Buenos Aires; Lijphart, A. (1984, 1989), *Democracies*, Yale University Press; "Presidentialism and Majoritarian Democracy: Theoretical Observations", trabajo presentado en Georgetown University, mayo 14-16; Linz, J. (1987, 1990), "Democracy, Presidential or Parliamentary: Does it Make

Lanzado el debate en sus líneas fundamentales por Juan Linz, mentor de muchos politólogos latinoamericanos, en su manuscrito "Democracy, Presidential or Parliamentary: Does it Make a Difference?", leído en ocasión del seminario de investigación del Programa de Estudios Latinoamericanos de la Georgetown University, en 1989, su planteamiento ha sido recogido por varios investigadores. La tesis de fondo es que los sistemas parlamentarios son más idóneos que los presidenciales para alcanzar el logro de democracias estables (con excepción de los Estados Unidos y algunos más). En realidad, Blondel y Suárez (1981)<sup>18</sup> plantearon los problemas básicos del debate actual, que después fueron retomados y desarrollados por Linz. La tesis de fondo es que las características del gobierno presidencial, en particular: la dualidad de poderes con bases de legitimidad democrática independiente (dualidad de legitimidades), el periodo de tiempo fijo e inmodificable, la regla de "el ganador se lo lleva todo" inherente a la naturaleza unipersonal del cargo, tiende de suyo a provocar tensiones entre los dos poderes, a personalizar la política, a hacer que al presidente no le interese concertar alianzas con partidos políticos de oposición, a la inclinación por el bipartidismo o por muy pocos partidos, amén que hace prácticamente imposible remover a Ejecutivos ineptos (o reelegir presidentes capaces); por consiguiente, es un sistema proclive a la rigidez, al inmovilismo, en el proceso de gobierno o de *policy-making*. En términos de Lijphart, proclive a una democracia mayoritaria más que de consensos (*majoritarian, rather than consensus democracy*). Ahora bien, este ordenamiento institucional tiende a ser muy disfuncional precisamente en las situaciones críticas de la (re)democratización, donde los consensos sobre las reglas y cuestiones fundamentales son débiles y volátiles,

a Difference?" (manuscrito); "The Perils of Presidentialism", en *Journal of Democracy*, núm. 1, pp. 51-69. Linz, J. y Valenzuela, A., comps. (1992), *Presidential or Parliamentary Democracy: Does it Make a Difference?*, Johns Hopkins University Press; Mainwaring, Scott (1991), "Presidentialism in Latin America: a Review Essay", en *Latin American Research Review*, núm. 25, pp. 157-179. Seguramente tendrá éxito en el futuro el libro reciente de Shugart, M. y Carey, J. (1992), *Presidents and Assemblies*, Cambridge University Press.

<sup>18</sup> En su artículo pionero, Blondel y Suárez enlistan las principales limitaciones institucionales del presidencialismo; son: *a*) "la naturaleza y efectos de la existencia de periodos presidenciales rigidamente establecidos (dificultades para la remoción de un presidente impopular)"; *b*) "las ventajas que otorga a *outsiders* (con experiencia administrativa limitada y excesiva personalización)"; *c*) "la desorganización del sistema de partidos", en el sentido de que el sistema presidencial no favorece la organización efectiva de los partidos; *d*) "sistemático aumento del conflicto entre los poderes Ejecutivo y Legislativo"; y *e*) "imposiciones legales al ejercicio del Poder Ejecutivo". En resumen, "el sistema presidencialista de gobierno tiene marcadas debilidades... [es] ineficaz, más inestable que otras formas de gobierno, y conduce al autoritarismo" (p. 70). Una durísima sentencia.

o bien en sociedades con profundas divisiones y heterogeneidades (económicas, étnicas, religiosas...) como son las latinoamericanas.

En suma, aunque la división de poderes parecería impulsar la democracia consensual y corresponsable, el presidencialismo tiende en los hechos a configurar la democracia como mayoritaria. Por lo tanto, este arreglo institucional resulta poco plausible y constructivo en situaciones políticas de tensión y heterogeneidad, donde lo procedente es dar forma a una democracia compartida, inclusiva, orientada a sumar más que restar. La antipatía por la proporcionalidad y por la representación asociada, compartida, queda totalmente en claro en la elección presidencial (con primera o con segunda vuelta), que se descalifica como “el vértice de la representación más desproporcionada” (Linz).

Si en esta perspectiva se ha puesto el acento en los límites constitucionales del régimen presidencialista, otros proponen de manera complementaria o predominante que, para la fortaleza o la debilidad (superioridad o inferioridad) democrática del presidencialismo, es tanto o más decisivo el sistema de partidos existente. Es el caso de S. Mainwaring que programáticamente afirma en un escrito reciente que hay “una muy difícil ecuación entre presidencialismo, sistema multipartidista y democracia”.<sup>19</sup> Si el Ejecutivo presidencial coexiste con un Legislativo, integrado por un sistema de partidos muy fragmentado (o peor, polarizado), es muy probable que se origine un ambiente de conflicto creciente que conduzca a la parálisis decisional y administrativa y que tal vez tarde o temprano ocasione la crisis de régimen. Si el conflicto tiende a crecer más que a resolverse, se explica porque, a diferencia de los regímenes parlamentarios, los dos poderes independientes no tienen reglas ni facultades claras ni tampoco mecanismos de disuasión convincentes para coordinarse o poner fin al conflicto insostenible (voto de desconfianza o disolución de Cámaras). Las razones para esta visión pesimista del presidencialismo son plausibles. En efecto, en los sistemas multipartidistas de competencia democrática abierta no suele ocurrir que simultáneamente el mismo partido detente el Poder Ejecutivo y sea mayoritario en el Congreso. Ello obliga sensatamente a formar coaliciones estables entre partidos (*consociational forms of democracy*), un arreglo político difícil de llevar a cabo con éxito en sistemas presidencialistas, en los que el presidente posee su propia legitimidad y ejerce el mandato por un periodo de tiempo establecido. Estos dos fac-

<sup>19</sup> Es el título de un trabajo suyo de 1990; *Working Paper*, núm. 144, Kellogg Institute at the University of Notre Dame.

tores pueden desincentivar al presidente y a los partidos de buscar acuerdos temáticos e impedir que se pongan en juego cuestiones de mayor calibre, o bien los puede llevar a elevar el nivel de la confrontación (recuérdese que la elección presidencial es un juego de suma cero). Esto suele ocurrir de manera más grave y riesgosa en los casos de presidentes elegidos minoritariamente, eventualidad muy probable en los sistemas multipartidistas, sobre todo si no hay segunda vuelta —una institución electoral que padece también sus problemas y defectos por dar pie a coaliciones heterogéneas oportunistas y endebles—. Por eso, los especialistas suelen concluir, analítica o prescriptivamente, que los regímenes presidenciales mayoritarios desarrollan de hecho o de derecho sistemas bipartidistas.

Puede ser que, por todas estas consideraciones, el sistema mexicano haya decidido orientar la democratización conforme al criterio de un *Congreso multipartidista mixto pero con mayoría clara* (por ahora, con el mismo partido en los dos poderes), con el fin de garantizar la gobernabilidad durante la agitada navegación, calculando que podrían existir, a lo largo de este tiempo crítico de reformas, varias cuestiones y asuntos que tal vez no contaran con consensos mayoritarios. El hecho de que haya tenido lugar una coalición política exitosa entre la presidencia (PRI) y el PAN en estos años, cuyo mérito ha sido hacer posible el acuerdo sobre cambios decisivos del sistema político y de las políticas, no significa que no pudieran presentarse cuestiones de imposible acuerdo. Por consiguiente, para algunos resulta necesario pasar de nuevas prácticas políticas a nuevas instituciones normativas: parlamentarismo. Otros, en cambio, argumentan que mantener la situación de partido mayoritario en la presidencia y en la Cámara con la salvaguardia de la “cláusula de gobernabilidad” no hace otra cosa más que mostrar el carácter autoritario, no democrático, del presidencialismo mexicano. Terциando en la discusión, algunos han propuesto “un sistema proporcional de reparto de curules en la Cámara Baja aun dentro del marco de un régimen presidencial” (Lujambio).

Cómo construir una *democracia presidencial gobernable* es la cuestión histórica del México actual. En primer lugar hay que reconocer que han funcionado democracias presidenciales sin cláusula de gobernabilidad (los Estados Unidos y, en América Latina, Costa Rica desde 1948, Venezuela desde 1958 a pesar de los recientes intentos golpistas, Chile entre los años treinta y 1973, Uruguay entre los años cuarenta y 1993). En segundo lugar, la argumentación en favor de la gobernabilidad del

proceso y el desenlace de la democratización es razonable y cuenta con el apoyo de muchos sectores de la población, no sólo de aquellos con intereses específicos en la preservación de un determinado régimen de partido mayoritario o dominante. En tercer lugar, debemos aceptar que la cláusula de gobernabilidad, considerada desde un punto de vista normativo, viola la noción de representación política justa; sin embargo, se reconoce en el análisis que la proporcionalidad estricta no necesariamente conduce al proceso de democratización sino a inestabilidad institucional y conflictos políticos en escala, sobre todo cuando propicia la fragmentación y polarización de muchos partidos menores. Por consiguiente, ¿qué nuevas instituciones político-electorales podrían configurarse para generar un cambio democrático (es decir, una presidencia-PRI expuesta a la competencia y al control) que no sólo sea algo a exigir normativamente sino una realidad políticamente viable, sin provocar temores entre las élites políticas y sociales del país sobre sus resultados?

Bajo el supuesto y con la propuesta de que la democracia sólida es aquella en la cual la proporcionalidad de la representación, en lugar de la democracia mayoritaria, constituye el criterio mayor, debido a que conduce a coaliciones de más fuerzas y de fuerzas más dispuestas a la negociación parcial que a la pretensión mayoritaria del todo o nada, se ha buscado primero evitar la dispersión de los partidos y, acto seguido, proponer otros arreglos de integración de la(s) Cámara(s). En primer lugar, se ha solicitado un número menor de partidos, elevando los requisitos para tener acceso a posiciones de representación proporcional (de 1.5% a 5% como en la República Federal de Alemania, por ejemplo), a fin de evitar la debilidad política de los pequeños partidos (como lo deja en claro la historia de cooptación gubernamental de los partidos "paraestatales", satélites del PRI mayoritario) y estimular el alineamiento en torno de grandes partidos nacionales, de amplios consensos sociales, capaces de concertar en posiciones de igualdad y de mantener los compromisos políticos en razón de los costos que comportaría la defección.

En segundo lugar, se ha propuesto un sistema bipartidista, aunque se ha objetado su viabilidad no sólo por la heterogeneidad social mexicana, sino porque el más probable candidato a opositor, el PAN, sería muy afectado por el cambio, y la izquierda nacionalista-popular convencional podría ser empujada al radicalismo. Como se dice irónicamente, el bipartidismo sería un régimen de "partido y medio", es decir,

un sistema desequilibrado de dos partidos. Otros han propuesto tres grandes fuerzas, PAN, PRI, PRD, cuyas posiciones supuestamente cubrirían el eje ideológico (derecha-izquierda) del país y el eje político de las actitudes anti y pro sistema. A pesar de los ejercicios intelectuales más elegantes, el razonamiento se muestra dominado por los actuales deseos y debates, con una visión “cortoplazista” de salir del paso a duras penas (*muddling-through*).

Sin embargo, la propuesta de fondo, excluido el esquema institucional de ministros y parlamentos, y reconocida la tendencia histórica de México en pro de un esquema de presidentes y congresos, consiste en: “un sistema de tres partidos disciplinados en el marco de un sistema electoral proporcional (sin cláusula de gobernabilidad) dentro un régimen presidencial” (Lujambio). Se considera que este esquema daría a la democratización rumbo, estabilidad y conclusión responsable. Esta propuesta avanzada por algunos, mucho más moderada, tiene, sin embargo, muchos flancos vulnerables. Por su parte, la propuesta presidencial-priista sigue siendo la de un sistema electoral mixto con dominante mayoritario en el que, mientras tanto, las fuerzas competidoras van aprendiendo a cooperar. Justamente construir tres o más partidos disciplinados, sujetos sin reserva a la legalidad, dispuestos a la tolerancia, es lo que hay que construir y no suponer. Construir un sistema de partidos dispuestos a competir y cooperar según las reglas y arbitrajes del juego, a los que se disciplinan, es el punto de llegada —no el de partida— del proceso de democratización. En las circunstancias mexicanas, la presidencia mayoritaria y la mayoría en las Cámaras (sea o no el PRI el mayoritario) parecen por ahora dar más incentivos a la negociación interpartidista y conciliar la democracia como forma y como grado de gobierno.

#### 4. CONSIDERACIONES FINALES

1. Como se ha afirmado anteriormente, el llamado presidencialismo mexicano está constituido por tres conjuntos de componentes: *a)* los elementos intrínsecos del régimen presidencialista, que lo diferencian del parlamentario; *b)* un conjunto de numerosas facultades constitucionales, que lo colocan en una posición hegemónica respecto de los poderes Legislativo y Judicial; *c)* un conjunto de relaciones y prácticas políticas, que sin ser necesariamente deducibles de los dos anteriores componentes, no están tampoco en contradicción con ellos, y que deri-

van tanto de antecedentes histórico-culturales como de las específicas circunstancias socioeconómicas y políticas del país en las que cobró forma el Estado posrevolucionario. En este sentido, la presidencia fuerte y central no sólo es fruto de prácticas políticas (el “sistema político”), sino de facultades constitucionales (el “régimen político”). No sólo es, pues, consecuencia de la política, sino también de la Constitución.

2. El presidencialismo, pieza central del sistema político mexicano, está en transformación, en proceso de democratización —como lo está todo el sistema— y se mueve en la dirección de un presidencialismo democrático. Los cambios introducidos en las leyes del régimen político y en las prácticas político-administrativas de la presidencia han tenido como intención deliberada o como efecto real, por convicción o por fuerza, una mayor limitación de los copiosos poderes y facultades de la presidencia, con el resultado de reconocer o promover una mayor independencia política de los partidos políticos y de las organizaciones sociales, condición necesaria para alimentar y sustentar la transición democrática.

3. La presidencia juega un papel activo en la democratización, pues en la medida en que ésta ocurre en mucho *contra* la presidencia (sus facultades y prácticas), sólo puede mantenerse y progresar *con* la presidencia, con su aceptación, dirección y compromiso. En este sentido, la principal contribución de la presidencia a la democratización del régimen es la aceptación deliberada de su progresiva (auto)limitación política. La segunda contribución ha consistido en evitar que el proceso democratizador vaya a la deriva, desembocando en condiciones de caos o ingobernabilidad o poniendo en peligro otros valores políticos y constitucionales igualmente esenciales y preferidos. En suma, la presidencia ha sido un protagonista de la transición democrática, internalizando los costos del proceso (limitaciones) y formando la coalición fundamental (con el PAN y otros partidos) que ha dado continuidad, dirección y autocontrol al proceso democratizador, de suyo conflictivo y volátil. La limitación no ha significado debilitamiento. Una presidencia comprometida con la democratización, no una débil en la democratización, es lo que importa.

4. Las limitaciones del poder presidencial, que han ido dando progresivamente un carácter democrático más claro a la presidencia, han ocurrido en dos niveles o dimensiones: en el régimen político y en el modelo político-administrativo de gobierno. Las reformas políticas y electorales han fortalecido el sistema de partidos mediante un proceso elec-

toral más imparcial y una composición más independiente y opositora del Legislativo. Asimismo, los cambios en las políticas económicas y sociales han ocasionado escisiones, resistencias y decaimiento en la coalición priísta tradicional —con una nueva coalición priísta en formación, todavía no hegemónica—, reduciendo relativamente los márgenes de maniobra discrecional del presidente dentro del partido y obligándolo a negociaciones internas. El principal mérito político de la presidencia Salinas en transición ha sido rehacer ininterrumpidamente el equilibrio entre estos dos planos de la democratización mexicana.

5. Es plausible (pues cuenta con evidencia en favor) afirmar que la presidencia Salinas ha sido ya, de algún modo, un gobierno de coalición (PAN), con un mejor equilibrio entre el órgano Ejecutivo y el Legislativo (relativamente más independiente y de oposición leal). La “facilidad” con la que han sido aprobadas las iniciativas de ley manifiesta concertaciones fundamentales entre el gobierno y la oposición. Esta coalición es lo que ha permitido la innovación y la estabilidad del sistema, escapando a los escollos que representa el presidencialismo frente a Legislativos compuestos por un sistema de partidos muy fragmentado (o peor aún, polarizado y en proceso de democratización).

6. El hecho evidente de que la presidencia tiene mayor fuerza en las negociaciones postelectorales, por lo que induce renunciaciones y suspende resultados electorales, en mucho es respuesta a la fuerza de la presión de los opositores que denuncian comportamientos irregulares en el proceso —la invocación de la imagen internacional y del interés por el TLC mostraría límites adicionales a la actuación presidencial— y también se debe a la debilidad de las legislaturas locales.

7. Los avances en el balance Ejecutivo-Legislativo, que se traducen en un mayor control político de la presidencia, no son visibles aún en otros dos planos de la República: en las relaciones entre el presidente y los gobiernos de los estados (el eje federal) y entre el presidente y la Suprema Corte (el eje del control constitucional).

## BIBLIOGRAFÍA

- De Andrea Sánchez, "Los partidos políticos y el Poder Ejecutivo en México", en *El sistema presidencial mexicano: algunas reflexiones*, varios autores, UNAM, México, 1988.
- Cordera, Rolando, Raúl Trejo y E. Vega, *México: el reclamo democrático*, Siglo XXI Editores, México, 1988.
- Córdova, Arnaldo, "La constitución y la democracia", en R. Cordera, R. Trejo y E. Vega, *México: el reclamo democrático*, Siglo XXI Editores, México, 1988.
- Cosío Villegas, Daniel, *El sistema político mexicano*, Cuadernos de Joaquín Mortiz, México, 1982.
- Lujambio, Alonso, "Presidentes y Congresos, los Estados Unidos, la experiencia latinoamericana y el futuro mexicano" (manuscrito, por publicarse en *Foro Internacional*, El Colegio de México).
- Molinar Horcasitas, Juan, *El tiempo de la legitimidad*, Cal y Arena, México, 1991.
- Nacif, Benito, *The Mexican Chamber of Deputies* (tesis doctoral), St. Antony's College, Oxford University.
- Padgett, Vincent, *The Mexican Political System*, Houghton Mifflin Co., Boston, 1966.
- Sánchez Susarrey, Jaime, *La transición incierta*, Vuelta, México, 1991.
- Villa, Manuel, *La institución presidencial*, Miguel Ángel Porrúa, México, 1987.
- Woldenberg, José, *Las ausencias presentes*, Cal y Arena, México, 1992.
- Zaid, Gabriel, *La economía presidencial*, 2a. ed., Vuelta, México, 1990.

APÉNDICE  
*Principales facultades constitucionales  
del presidente de la República*

1. Facultades para Nombrar y Remover Funcionarios:
  - a) Libremente.— Nombra y remueve a los Secretarios de Estado, Procurador General de la República, Regente y Procurador del D. F.<sup>1</sup> y a todos los demás servidores públicos no determinados de otro modo. Remueve a los agentes diplomáticos.
  - b) Con aprobación del Senado.— Nombra a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, Agentes Diplomáticos y Cónsules, y a los empleados superiores de Hacienda.
  - c) Con aprobación de la Cámara de Diputados.— Nombra a los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del D. F.<sup>2</sup>
2. Facultades en materia de Defensa:
  - a) Disponer de las Fuerzas Armadas para la seguridad interior y defensa.
  - b) Disponer de la Guardia Nacional, previa autorización del Senado.
  - c) Declarar la guerra, previa ley del Congreso.
3. Facultades en materia de Economía:
  - a) Elaborar el Plan Nacional de Desarrollo.
  - b) Coordinar la participación y consulta popular del Sistema Nacional de Planeación, así como establecer los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del Plan Nacional y de los Programas de Desarrollo.
  - c) Enviar al Congreso anualmente las iniciativas de las leyes de ingresos y egresos de la Federación y el D. F.<sup>3</sup>
  - d) Aumentar, disminuir o suprimir cuotas y tarifas de importación y exportación.

<sup>1</sup> Esto fue modificado por el decreto del 25 de octubre de 1993. La Selección del "Jefe del Distrito Federal" está condicionada ahora a su aprobación por parte de la Asamblea de Representantes. Además, el candidato debe reunir ciertos requisitos de elegibilidad (básicamente el de ejercer un cargo de elección popular en el D. F.). Por su parte, el procurador del distrito es ahora elegido por el mismo jefe del Distrito Federal. El presidente mantuvo para sí, sin embargo, plena libertad para designar al encargado del "mando de la fuerza pública" en el D. F.

<sup>2</sup> También modificado en la misma fecha. Esta función le corresponde ahora al Jefe del DDF.

<sup>3</sup> El nuevo estatus jurídico del D. F. le otorga a la Asamblea y al jefe de D.F. facultades aumentadas para la elaboración y autorización de los presupuestos. Ahora, la principal facultad del presidente de la República es la de mandar al Congreso de la Unión la propuesta de endeudamiento por los montos que el D. F. pudiera requerir para su financiamiento.

tación. Restringir y prohibir el tránsito de productos cuando lo estime urgente.

- e) Establecer y habilitar puertos y aduanas.
- f) Conceder privilegios exclusivos a inventores y descubridores de algún ramo de la industria.
- g) Hacer uso del derecho a expropiar por causa de utilidad pública y previa indemnización.
- h) Otorgar en concesión el dominio directo de los recursos naturales y reglamentar la extracción y el uso de las aguas nacionales. Declarar zonas de reserva nacional.
- i) Administrar las actividades económicas, prioritarias y estratégicas, monopolizadas por el Estado mexicano (petroquímica básica, comunicaciones y emisión de moneda entre otros).<sup>4</sup>

#### 4. Facultades en materia de Relaciones Exteriores:

- a) Dirigir las relaciones con el exterior, las negociaciones diplomáticas y la celebración de tratados, sometiéndolos después a la ratificación del Congreso.
- b) Regular con cierta discrecionalidad la entrada y salida de extranjeros.

#### 5. Facultades en relación con el Poder Legislativo:

- a) Presentar iniciativas de ley.<sup>5</sup>
- b) Vetar las leyes.
- c) Sancionarlas, promulgarlas, publicarlas y hacerlas cumplir.<sup>6</sup>
- d) Reglamentar las leyes del Congreso para permitir su observancia en la esfera administrativa.
- e) Convocar a las Cámaras a sesiones extraordinarias.
- f) Si no hay acuerdo en la fecha de clausura de las sesiones ordinarias, fijar dicha fecha.

#### 6. Facultades en relación con el Poder Judicial:

- a) Nombrar a los Ministros de la Suprema Corte con aprobación del Senado

<sup>4</sup> Algunas de estas actividades monopólicas han comenzado a desincorporarse del Estado. Primero, los bancos nacionalizados. Ahora se ha desincorporado relativamente el manejo de la Banca Central, y éste le corresponde al Banco de México, que según las últimas reformas constitucionales es un órgano autónomo (descentralizado). En lo que toca a la petroquímica, aunque todavía el Estado tiene amplias facultades, con el TLC y la apertura comercial comienzan a darse facilidades a la inversión privada (mexicana y extranjera) en materia de hidrocarburos.

<sup>5</sup> Para el D. F., el presidente mantuvo en las últimas reformas constitucionales la potestad de enviar iniciativas a la Asamblea de Representantes. También le corresponde al presidente (no al jefe del DDF) promulgar y publicar los reglamentos que emita dicha Asamblea.

<sup>6</sup> Estas facultades, sumadas a la capacidad de iniciar las leyes, son probablemente las más importantes si se considera que: *a)* son una puerta siempre abierta para la creación de nuevas potestades para el Ejecutivo en la legislación secundaria; *b)* es al Ejecutivo al que le corresponde la aplicación de las leyes.

y a los Magistrados del Tribunal Superior del Distrito Federal,<sup>7</sup> con aprobación de la Cámara de Diputados.

- b) El Ejecutivo tiene derecho a indultar reos.
  - c) El Ejecutivo mantiene tribunales encargados de lo contencioso administrativo; es decir, tribunales responsables de decidir sobre controversias que resulten de actos del mismo Poder Ejecutivo en contra de los particulares. El mejor ejemplo de esto es tal vez el Tribunal Fiscal de la Federación.
  - d) Tiene a su cargo instancias para la conciliación entre particulares y el arbitraje en materias laboral y de protección al consumidor.
  - e) Además, se encarga de resolver los conflictos en materias agraria y del trabajo de modo obligatorio para las partes. Para ello se mantienen tribunales especiales.<sup>8</sup>
7. Facultades en relación con los Estados:
- a) Celebrar convenios para la operación, ejecución de obras y prestación de servicios públicos, así como para establecer los órganos responsables del proceso de planeación económica. La realización de este tipo de convenios y otros de diversa índole ha ido multiplicándose con el tiempo.
  - b) Responder al llamado de la Legislatura del Estado o de su Ejecutivo, para protegerlos en contra de invasiones, sublevaciones o trastornos interiores. Aunque la disposición atribuye esta facultad-obligación a “los Poderes Federales”, en la práctica ha sido el Poder Ejecutivo el encargado del uso de la fuerza pública en estos casos.
  - c) Coordinar el Sistema Nacional de Planeación.
8. Facultades Extraordinarias:
- a) En casos de invasión, perturbación grave de la paz pública o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro, el Presidente, de acuerdo con los Secretarios, el Regente y el Procurador General de la República, y con aprobación del Congreso, podrá suspender las garantías que fuesen necesarias. Siempre por tiempo limitado y por medio de prevenciones generales.

<sup>7</sup> Como se dijo antes, la facultad de nombrar a estos magistrados le corresponde ahora al jefe del D. F.

<sup>8</sup> Con la reforma constitucional de enero de 1992 desapareció el reparto agrario y, con él, las facultades del presidente para resolver sobre estos asuntos como “Suprema Autoridad”. Para la resolución de los conflictos que en el futuro puedan presentarse se crearon Tribunales Agrarios “autónomos”, esto es, relativamente independientes de la influencia directa de uno solo de los poderes, refiriéndose particularmente al Poder Judicial.

### III. RÉGIMEN PRESIDENCIAL, DEMOCRACIA MAYORITARIA Y LOS DILEMAS DE LA TRANSICIÓN A LA DEMOCRACIA EN MÉXICO

ALONSO LUJAMBIO\*

#### INTRODUCCIÓN

LA PRIMERA CONCLUSIÓN a la que llega una lectura exhaustiva de la literatura teórica sobre transiciones a la democracia es que distintos tipos de sistemas democráticos han surgido de distintas rutas de transición, y que distintas rutas de transición han surgido de diferentes tipos de regímenes no-democráticos. Así, todo intento de explicar un proceso de transición hacia la democracia debe partir de un estudio de la naturaleza y características del régimen autoritario, totalitario o post-totalitario a partir del cual ha de iniciarse una transición y generarse un acuerdo democrático. Sin embargo —y sorprendentemente—, las teorías sobre transiciones a la democracia no han incorporado los aspectos legales y constitucionales de los regímenes no-democráticos en la explicación de la naturaleza y características de los procesos de transición. Esta laguna en la teoría sería irrelevante si todas las transiciones a la democracia fueran producto de una revuelta (Costa Rica), de un golpe de Estado (Portugal), del colapso del régimen autoritario (Argentina), de la imposición de una potencia extranjera (Japón) o del retiro de una amenaza externa (Checoslovaquia). Sin embargo, en países en donde la transición no es resultado de ninguno de estos procesos, sino producto de la combinación de la presión, las negociaciones y los compromisos entre las oposiciones y un régimen no-democrático que *no* se colapsa y logra mantener el control, resultan de extraordinaria relevancia tanto los aspectos *institucionales* del régimen no-democrático como la *legalidad* de la transición. Piénsese por ejemplo en las transiciones española y brasileña, países en los que el proceso de cambio estuvo lejos de darse en un vacío institucional. En ambos casos es tan clara la

\* ITAM. Agradezco a Juan J. Linz sus comentarios a la primera versión de este ensayo. La responsabilidad por las limitaciones y los errores del mismo es exclusivamente mía.

ausencia de un colapso del régimen autoritario y tan evidente la necesidad de negociar los términos de la transición, que Scott Mainwaring y Donald Share (dos expertos en política brasileña y española, respectivamente) formularon un marco teórico para entender conceptualmente la naturaleza de lo que ellos llamaron “transiciones vía transacción” (*transitions through transaction*).<sup>1</sup> Una pregunta que debe entonces formularse es si un régimen parlamentario o presidencial, un sistema federal o unitario, un Legislativo unicameral o bicameral, etc., serán o no los arreglos institucionales apropiados para la democracia que empieza a nacer. Otra pregunta obligada, cuya respuesta se antoja previa, es ¿qué efecto ejercen las instituciones y las reglas constitucionales *del autoritarismo* sobre el proceso mismo de transición?

Una de las características distintivas del autoritarismo mexicano ha sido la puntual celebración de elecciones nacionales y locales en el marco de un régimen presidencial y federal regido por una Constitución, la de 1917, que reconoce la gama completa de derechos individuales, entre ellos el sufragio universal. Esto hace que la transición nacional carezca no sólo de unas elecciones fundadoras (*founding elections*) que produzcan un entusiasmo especial, un gran encanto y una fe democrática originaria, sino también de una Asamblea Constituyente que tenga que decidir la forma de gobierno que adoptará la nueva democracia. Lo que la transición discute es si las elecciones van a ser limpias en el marco de la misma constitución en la que vivió 60 años el autoritarismo. Se discuten, desde luego, pero no siempre con profundidad y seriedad, reformas constitucionales. Sin embargo, nadie piensa que la democracia mexicana deba ser parlamentaria en un régimen unitario, por ejemplo. Todas las partes implicadas en el cambio político dan por un hecho la continuidad del régimen presidencial de gobierno y del federalismo. Este ensayo discute la manera en que la continuidad de la presencia de —y la interacción entre— los sistemas presidencial (por naturaleza mayoritario y excluyente) y federal (por naturaleza consensual e inclusivo) están influyendo en las características y el ritmo de la transición mexicana a la democracia.

A diferencia de España y Brasil, países que siguieron el modelo de “transición vía transacción”, el autoritarismo mexicano ha encontrado firme soporte en un partido sólido y bien institucionalizado que ha

<sup>1</sup> Scott Mainwaring y Donald Share, “Transitions through Transaction: Democratization in Brazil and Spain”, en Wayne Selcher (comp.), *Political Liberalization in Brazil*, Boulder, Westview Press, 1986.

competido y sigue compitiendo contra sus opositores en elecciones presidenciales directas, las cuales son por naturaleza mayoritarias y por lo tanto excluyentes. En el marco de este formato de competencia y en una etapa de transición, resulta muy difícil negociar y compartir espacios políticos con las oposiciones, ya que en regímenes presidenciales de gobierno el ganador toma todo, y los que pierden, pierden todo. El carácter suma cero de la competencia por el Poder Ejecutivo en regímenes presidenciales dificulta enormemente compartir el poder, aumenta demasiado el reto y los riesgos, incentiva las campañas sucias y pone de punta los nervios de los competidores: se juega demasiado en una sola jugada. En un país en transición a la democracia, este tipo de arreglo institucional aumenta excesivamente la tensión y polarización políticas precisamente en un momento en el que la cooperación, la negociación y la confianza mutuas son los ingredientes esenciales para cambiar la naturaleza del régimen político con estabilidad y sin rupturas.

Surge entonces una paradoja que hace que la transición a la democracia en México sea un proceso particularmente complejo: por una parte, la ausencia de un colapso total del régimen y el hecho de que la élite política dominante mantenga el control del proceso político imponen el modelo de la “transición vía transacción” como único camino viable para arribar a la democracia; por otro lado, el marco institucional en el que tiene lugar la competencia por el poder dificulta enormemente las transacciones, la negociación y el arribo a acuerdos. En otras palabras, el dilema de la transición mexicana se presenta como un acertijo indescifrable: *la única forma de transitar es negociando, pero los arreglos institucionales en los que el proceso político tiene lugar obstaculizan enormemente la negociación*. El empantanamiento del proceso de cambio se antoja consecuencia natural.

Sin embargo, los críticos del sistema presidencial de gobierno, que tienen en su favor un impresionante arsenal de argumentos, han olvidado que el formato suma cero de la competencia presidencial, por naturaleza mayoritario y excluyente, puede convivir con otro arreglo institucional que permite compartir el poder, por naturaleza consensual en vez de mayoritario, incluso en vez de excluyente, y que puede contrarrestar el carácter mayoritario del régimen presidencial de gobierno. Me refiero al federalismo. Este ensayo sugiere que las características distintivas de la transición mexicana son el resultado de la forma en que los partidos y sus liderazgos han decidido interactuar en el entramado institucional binomial régimen presidencial-separación de poder.

res/sistema federal, con el caudal de riesgos y de oportunidades que, respectivamente, están implícitos en ambos arreglos institucionales. También propone como hipótesis de trabajo que el éxito de la transición va a depender en buena medida de que las élites políticas mexicanas —oposiciones y gobierno— sean capaces de replantear la interacción entre los arreglos institucionales presidencial y federal en la definición de sus estrategias de competencia por el poder.

La primera parte del ensayo discute los problemas de la democracia en regímenes presidenciales, y las consecuencias de iniciar una transición en el marco del presidencialismo. Detendremos nuestra atención en uno de los aspectos más críticos del régimen presidencial de gobierno, esto es, su carácter mayoritario. Esta primera parte se basará en el influyente ensayo de Juan J. Linz sobre los peligros del presidencialismo y en su defensa del régimen parlamentario. La segunda parte presenta una breve discusión teórica sobre la manera en que el federalismo, al ofrecer oportunidades institucionales y mecanismos de distribución del poder, puede *atemperar*, que no eliminar, el carácter mayoritario de regímenes presidenciales de gobierno. Breves referencias a los casos estadounidense, brasileño, argentino y venezolano —únicos en el mundo que combinan presidencialismo y federalismo— intentarán iluminar el argumento.<sup>2</sup> La tercera parte se concentra en el caso de México y discute el papel que los arreglos institucionales presidencial y federal están jugando en la definición de la naturaleza y el ritmo de la transición mexicana a la democracia. La cuarta parte ofrece, finalmente, una conclusión general.

## 1. LOS PELIGROS DEL PRESIDENCIALISMO

Partamos del supuesto de que los arreglos institucionales directa e indirectamente dan su carácter y su forma a todo el proceso político.

JUAN J. LINZ, "The Perils of Presidentialism", 1990

No es nueva la discusión sobre las ventajas y las desventajas de los regímenes presidencial y parlamentario. Las contribuciones de James

<sup>2</sup> También en Nigeria coinciden ambos sistemas. Sin embargo, se le excluye del análisis por ser un caso de "federalismo incongruente". En éste, cada entidad federativa presenta algunos rasgos (lengua, religión, etnicidad, etc.) que le son propios. Por el contrario, en el "federalismo congruente" las unidades territoriales son relativamente homogéneas en términos sociales y culturales.

Madison a *El Federalista* (1787), el clásico libro del británico Walter Bagehot *The English Constitution* (1867), las críticas al sistema de separación de poderes de Woodrow Wilson en *Congressional Government* (1885), la polémica entre Harold Laski y Don Price en *Public Administration Review* (1944), y las 11 “proposiciones” de Douglas Verney en torno a la diferencia entre ambos sistemas en *The Analysis of Political Systems* (1959) se consideran aportaciones clásicas al debate. Si bien la intensidad del mismo ha tenido vaivenes, el interés por el tema y la importancia de la discusión son manifiestos hoy más que nunca. No es extraño que el renacimiento del debate coincida con lo que Samuel Huntington ha llamado “la tercera ola” de procesos de democratización que ha tenido lugar desde mediados de los años setenta en el sur de Europa, América Latina y el este asiático y europeo.<sup>3</sup>

De entre las aportaciones recientes a la discusión, sin duda el ensayo de Juan J. Linz, “Democracy, Presidential or Parliamentary: Does it Make a Difference?” (1987),<sup>4</sup> ha sido el más influyente, ya que buena parte del debate posterior se ha concentrado en confirmar o criticar el análisis de Linz sobre el presidencialismo y su defensa del régimen parlamentario. El argumento de Linz es complejo y reproducirlo aquí excedería con mucho los límites de este ensayo. Siempre con el temor de simplificar en exceso, me propongo resumir en pocas líneas la crítica al presidencialismo de Linz. Al final de esta sección, concentraré mi atención en el aspecto de la discusión que resulta más relevante para nuestro propósito, el que desde mi punto de vista es el elemento más crítico del presidencialismo en la transición mexicana a la democracia. Me refiero a su carácter mayoritario y excluyente.

El potencial de conflicto que supone la parálisis en la relación Ejecutivo-Legislativo es uno de los aspectos más controvertidos del sistema presidencial. El conflicto entre poderes es consecuencia inevitable de la existencia de dos órganos independientes. En sistemas presidenciales encontramos con gran frecuencia que la mayoría de los legisladores en el Congreso representan una opción política distinta a la del presidente. Ellos también cuentan, desde luego, con legitimidad democrática. Sobre la base de principios democráticos, ¿quién está —se pregunta Linz— mejor legitimado en nombre del pueblo: el presidente, jefe de

<sup>3</sup> Samuel P. Huntington, *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman & London, University of Oklahoma Press, 1991.

<sup>4</sup> La versión definitiva y ampliada de dicho ensayo está por publicarse en Juan J. Linz y Arturo Valenzuela (comps.), *Presidential or Parliamentary Democracy: Does it Make a Difference?*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.

gobierno, quien es también jefe de Estado y símbolo de la unidad de la nación, quien ha sido elegido directamente y tiene la sensación de haber sido nombrado representante de todo el pueblo, o la mayoría del Congreso, que se opone a su política? En un sistema de separación de poderes, es decir, de legitimidad *dual*, no existe principio democrático alguno que ayude a decidir quién representa en principio la voluntad del pueblo.

Cuando el partido del presidente no cuenta con el apoyo mayoritario en el Legislativo, los partidos de oposición no encuentran incentivos para cooperar con el presidente en una coalición congresional con su partido: si la coalición tiene éxito, los créditos se los lleva el presidente y el partido que lo llevó al poder; si el éxito no se alcanza, los “socio-opositores” comparten la culpa y son incapaces de capitalizar el fracaso de la política presidencial. Por lo tanto, es mucho más ventajoso para la oposición criticar al presidente que apoyar sus iniciativas. Por lo demás, el presidente cuenta con un periodo rígido de gobierno, por lo tanto no le es *imprescindible* el apoyo de la legislatura. Por un lado, el Congreso no puede censurar al presidente; por otro, el presidente no puede disolver la legislatura y convocar a nuevas elecciones. El problema de la parálisis gubernamental se agrava cuando el electorado no puede participar en el debate y decidir quién tiene la razón. Una salida sugerida con frecuencia es la de conceder más poderes al presidente, pero esto no soluciona el problema: el Congreso puede perder su derecho a presentar iniciativas, pero nunca pierde su capacidad de bloquear la agenda presidencial, convirtiéndose así en un cuerpo representativo que ejerce esencialmente tareas *negativas*, lo cual fortalece la percepción colectiva —comúnmente promovida por el propio presidente— de un Congreso torpe y obstruccionista. No hay entonces un método *flexible* para resolver el conflicto, y los mecanismos constitucionales son generalmente complejos, altamente técnicos, legalistas y, por lo tanto —piensa Linz—, de dudosa legitimidad democrática. En los regímenes presidenciales de gobierno, el cambio de líderes se rige por un calendario *rígido* que intenta, casi nunca con éxito, ajustar la vida política al *timing* que arbitrariamente prescribe la Constitución. Ello impide recrear con flexibilidad el consenso político en momentos de crisis y puede prolongar excesivamente situaciones de parálisis. El principio del *impeachment* está, desde luego, disponible, pero no se puede aplicar por razones meramente políticas, además de que exige mayorías calificadas muy difíciles de conseguir. El proceso es además muy

lento, y representa no sólo una crisis de gobierno sino del régimen político en su conjunto. No es azaroso, nos dice Linz, que los militares hayan intervenido en el pasado como “poder moderador” en algunas situaciones de conflicto entre poderes.

La sensación de tener poder independiente, de contar con un mandato popular, de gozar de independencia gracias al periodo demarcado en que ocupará el cargo, dará al presidente un sentido de poder y misión que puede contrastar, dice Linz, con la pluralidad limitada que lo eligió. Ello puede hacer que las resistencias que encuentre en el Congreso sean más frustrantes y desmoralizantes que para un primer ministro que sabe desde el principio cuán dependiente es del apoyo del Parlamento. Súmese a ello el hecho de que los sistemas presidenciales prohíben comúnmente la reelección en el Ejecutivo. Esto alimenta aún más el sentido de urgencia en el presidente, lo cual puede provocar políticas mal diseñadas, aplicación acelerada y, desde luego, impaciencia con la legislatura.

Al potencial de parálisis y rigidez del sistema presidencial se agrega el hecho de que éste permite que candidatos extraordinariamente populares y posiblemente presidentes compitan y lleguen al poder con el apoyo de partidos extraordinariamente débiles. Es cierto, reconoce Linz, que aun en sistemas parlamentarios se observa una creciente personalización de la política. Sin embargo, los sistemas parlamentarios hacen imposible, al menos, que una persona que no tenga el apoyo de un partido sólido o que trate de crear una base puramente personalista apele directamente al electorado y llegue al poder. En los sistemas parlamentarios es muy difícil, si no imposible, la improvisación de un líder sobre la base de su atractivo personal. La estructura de incentivos en el sistema parlamentario alienta la disciplina de los partidos y consolida las organizaciones partidistas. Los primeros ministros en democracias parlamentarias no pueden apelar directamente al pueblo contra parlamentarios que no lo apoyan o en contra de su propio partido. En contraste, el presidencialismo se asocia con partidos débiles, fraccionados, mal estructurados o de plano personalistas. El hecho de que candidatos populares puedan acceder a la presidencia apelando directamente a la ciudadanía y apoyados por organizaciones muy débiles o de plano creadas *ad hoc* para la ocasión, hace que otros problemas del sistema se agudicen: si el presidente llega al poder sin partido, ¿quién lo va a apoyar en la asamblea legislativa?

Finalmente, detengamos nuestra atención en el aspecto crítico del

presidencialismo que más importa a este ensayo. Para Linz, quizá la consecuencia más importante del régimen presidencial de gobierno es que introduce un fuerte elemento de suma cero en la política democrática, con reglas que tienden hacia la erección de un ganador único. La elección parlamentaria puede producir una mayoría absoluta, pero generalmente da representación a un número de partidos, entre los cuales es necesario negociar y compartir el poder. Esto significa que el primer ministro ha de estar atento a las demandas de los distintos grupos de la coalición para retener su apoyo. En sistemas parlamentarios, diferentes partidos no pierden la expectativa de compartir el poder y la oportunidad para ganar beneficios para los que los apoyan. Por el contrario, *en sistemas presidenciales, quienes ganan y quienes pierden se quedan así, ganadores y perdedores, por el periodo rígido del mandato presidencial: un número de años en los que no hay esperanza de cambio*. Los perdedores tendrán que esperar cuatro, cinco o hasta seis años sin ningún acceso al Poder Ejecutivo, sin participar en la formación de gabinetes y sin acceso a patronazgo para sus partidarios. *El régimen presidencial sigue así el modelo de democracia mayoritaria: el ganador toma todo y excluye a los derrotados de cualquier posibilidad de participar en el Poder Ejecutivo*. El hecho de que las oposiciones no puedan participar en la formación de gabinetes y se queden por un largo periodo de tiempo sin acceso alguno al control de la administración, incluyendo los favores públicos, dramatiza y polariza más las opciones en una elección presidencial que en la mayoría de las elecciones parlamentarias: si el ganador toma todo y los perdedores pierden todo, entonces el reto en una elección presidencial es demasiado grande. *En un país en transición a la democracia, este tipo de arreglo institucional aumenta enormemente la tensión y polarización políticas, precisamente*—nos dice Linz— *en un momento en que la cooperación, la negociación y el arribo a acuerdos son ingredientes esenciales para transformar el régimen político sin rupturas y con estabilidad*.

En su ensayo "Presidencialismo e Democrazia Maggioritaria",<sup>5</sup> Arend Lijphart sigue a Linz y hace hincapié igualmente en el carácter mayoritario del régimen presidencial. Para Lijphart, en países políticamente divididos y en situaciones ya polarizadas, este tipo de competencia en el que el ganador toma todo genera aún más división y polarización. *La política entonces se vuelve excluyente en vez de inclusiva*. El potencial

<sup>5</sup> Arend Lijphart, "Presidencialismo e Democrazia Maggioritaria", en *Rivista Italiana di Scienza Politica*, 1989, núm. 3.

de conflicto con estas reglas se eleva, así, exponencialmente. En opinión de Lijphart, en países conflictivos caracterizados por la falta de consenso político, no es necesaria una forma de democracia mayoritaria, sino consensual.<sup>6</sup> Este tipo de países incluye no sólo a aquellos con grandes diferencias étnicas, raciales y/o religiosas, sino también a aquellos con intensas diferencias políticas surgidas de una reciente guerra civil, de regímenes autoritarios duraderos y/o con grandes desigualdades socio-económicas. Para Lijphart, la democracia de consenso, la que comparte, limita y dispersa el poder, es particularmente más apta para democratizar un sistema y para consolidar la democracia que el sistema mayoritario puro, y el presidencialismo presenta una fuerte tendencia hacia la democracia mayoritaria. El hecho de que una elección presidencial implique casi siempre la elección de *una* persona significa que la representación proporcional no puede ser usada: las únicas posibilidades son los métodos de mayoría absoluta y relativa. En efecto, la proclividad hacia la mayoría en la democracia presidencial se demuestra en la casi universal existencia de un Ejecutivo unipersonal, mientras que el primer ministro y el gabinete en regímenes parlamentarios forman un cuerpo colegiado. En el marco de los sistemas parlamentarios, la posición del primer ministro varía desde un papel de preeminencia a una virtual igualdad con sus colegas de gabinete, pero hay comúnmente un alto grado de colegiatura en el proceso de toma de decisiones. En cambio, los miembros de los gabinetes presidenciales son meros consejeros, subordinados, “secretarios de despacho” del titular del Ejecutivo. En los sistemas presidenciales, es extraordinariamente difícil introducir el Poder Ejecutivo compartido. Para Lijphart, *el presidencialismo tiende a ser incompatible con los compromisos de consenso y con los pactos que pueden ser necesarios en el proceso de democratización* y durante periodos de crisis política, en tanto que la naturaleza colegiada de las operaciones ejecutivas parlamentarias facilita compromisos y acuerdos. Por último, periodos presidenciales inusualmente extensos, tales como los de seis años (Argentina, México, Nicaragua, Haití), acen-

<sup>6</sup> En el modelo de Lijphart, una “democracia mayoritaria” es aquella que otorga el poder a la mayoría, que tiende a excluir a las minorías, que es centralizada y unitaria, que concentra el poder, que organiza elecciones bajo el principio mayoritario y rechaza la proporcionalidad de la representación, que suele vivir en un sistema bipartidista y presenta un formato bicameral asimétrico. Por el contrario, el modelo consensual facilita las grandes coaliciones en el Ejecutivo, integra las minorías al gobierno, es federal y descentralizado, dispersa el poder, organiza elecciones con base en sistemas proporcionales de representación, vive bajo sistemas multipartidistas y presenta un formato bicameral simétrico. Arend Lijphart, *Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, New Haven, Yale University Press, 1984.

túan la concentración de poder y los rasgos de desproporcionalidad de la democracia presidencial mayoritaria.

## 2. FEDERALISMO INTEGRADOR VS. PRESIDENCIALISMO EXCLUYENTE

El estudio de la integración política ha ocupado una posición importante en la agenda de la ciencia política contemporánea. Curiosamente, sin embargo, la relación entre federalismo e integración política ha sido casi totalmente ignorada, y no sólo en la teoría sino también en los estudios de integración en sistemas federales.

DANIEL J. ELAZAR, *Exploring Federalism*, 1987

Ni Juan Linz ni Arend Lijphart prestan atención a un importante arreglo institucional que puede aminorar el carácter mayoritario del régimen presidencial. Me refiero al federalismo.<sup>7</sup> Linz llega a tocar el tema del federalismo en su ensayo, pero lo inserta en otro debate: el de la viabilidad de combinar parlamentarismo y federalismo. Para Linz, los casos indio, australiano, canadiense, alemán y austriaco demuestran que un bicameralismo simétrico (incompatible con el parlamentarismo) no es estrictamente imprescindible en sistemas federales, y que el sistema parlamentario no ha sido un obstáculo para la unidad de estos países.

En su clásico estudio *Democracy in Plural Societies*,<sup>8</sup> Lijphart toca el tema del federalismo como mecanismo integrador. Sin embargo, concentra su atención en el papel que este arreglo institucional puede jugar en la integración de minorías religiosas, lingüísticas o étnicas concentradas territorialmente en las llamadas "sociedades plurales". En sociedades culturalmente heterogéneas como Canadá, Suiza e India, por ejemplo, el federalismo funciona como mecanismo integrador porque posibilita la autonomía política de los subgrupos. Lo mismo sucede en el caso del semifederalismo belga y español. Lijphart no analiza ahí el papel que el federalismo puede jugar en sociedades homogéneas con sistemas constitucionales presidencialistas. Por otro lado, en su libro

<sup>7</sup> Tampoco lo hacen Matthew Soberg Shugart y John M. Carey en su extraordinario estudio comparativo de sistemas presidenciales: *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992.

<sup>8</sup> Arend Lijphart, *Democracy in Plural Societies*, New Haven, Yale University Press, 1977.

*Democracies*, en donde compara el funcionamiento de 21 sistemas democráticos en el periodo de la posguerra, Lijphart descuida el estudio del presidencialismo. De hecho, su análisis sólo incluye un sistema presidencial puro (los Estados Unidos) y excluye a Costa Rica, una democracia presidencial estable durante prácticamente todo el periodo de la posguerra. Para Linz, el descuido habla muy elocuentemente de los peligros del presidencialismo: la mayoría de los países gobernados por constituciones presidenciales han sido democracias inestables o regímenes autoritarios, y esto los ha excluido de los estudios comparativos de sistemas democráticos. Aun así, Lijphart piensa que la combinación de elementos mayoritarios (presidencialismo) y consensuales (federalismo) convierte a los Estados Unidos en un sistema político “intermedio” que no se adhiere a ninguna de las categorías de su modelo dicotómico democracia mayoritaria-democracia consensual.<sup>9</sup> Por último, Lijphart se pregunta al final de “Presidenczialismo e Democrazia Maggioritaria”: “¿Es acaso posible organizar otros sistemas presidenciales de modo tal que puedan evitar, como en los Estados Unidos, los excesos de la democracia mayoritaria?”. Desafortunadamente, Lijphart no intentó contestar la pregunta.

En resumen: la literatura teórica no ha discutido la manera en que sociedades homogéneas han podido contrarrestar el carácter mayoritario y excluyente de sistemas presidenciales de gobierno a través del mecanismo de distribución de poder que ofrece el “federalismo congruente”. Para llenar este vacío, es necesario un estudio comparativo de los cuatro casos —que Lijphart llamaría “intermedios”— en los que conviven democracia, presidencialismo y federalismo: los Estados Unidos, Brasil, Argentina y Venezuela. Desafortunadamente, se dificultaría el análisis por los hechos de que Brasil y Argentina vuelven a la vida democrática en los ochentas, después de largos periodos autoritarios, y de que Venezuela no ha democratizado, sino hasta fecha muy reciente, su sistema federal. Aun así, dicha investigación es necesaria si queremos llegar a entender el efecto que un mecanismo integrador como el federalismo puede tener en democracias presidenciales mayoritarias. Los argumentos que se presentan a continuación son apenas un esbozo de un marco conceptual que en el futuro deberá ser mucho más analítico y refinado.

Sólo Fred W. Riggs ha discutido la importancia de un arreglo federal

<sup>9</sup> Lijphart, *Democracies*, op. cit., p. 217.

para la sobrevivencia del sistema presidencial, concretamente del estadounidense. Pero son muy breves las palabras que el autor dedica al asunto:

Instituciones autónomas en los niveles estatal y municipal permiten que el poder en los gobiernos estatal y local lo retenga el partido que ha sido derrotado en el nivel nacional [en elecciones presidenciales]. Dicho partido mantiene su vitalidad organizacional debido a que los premios al desempeño exitoso se encuentran disponibles en el nivel local [...]. La viabilidad local de los partidos no depende de sus victorias en el nivel nacional [...]. Podemos concluir que el federalismo es [...] una característica necesaria para asegurar la sobrevivencia de un régimen presidencial abierto.<sup>10</sup>

Quizá Riggs exagera al decir que el presidencialismo “necesita” de sistema federal para sobrevivir, ya que demócracias presidenciales como la costarricense o la chilena han podido sobrevivir o sobrevivieron por largos periodos de tiempo en el marco de un sistema unitario. Sin embargo, su argumento es importante para entender cuán útil puede ser el federalismo en todo esfuerzo por aminorar el carácter mayoritario y excluyente de la democracia presidencial. El federalismo permite que partidos que han sido derrotados en el nivel nacional adquieran responsabilidades gubernamentales en los niveles inferiores, se integren al sistema, reduzcan su resentimiento y frustración frente a la derrota, debiliten su potencial actitud antisistema, adopten una posición más dinámica que estática, gobiernen en vez de solamente oponerse y adquieran un sentido de la complejidad de los problemas sociales y de las tareas gubernamentales.<sup>11</sup>

Una de las virtudes del federalismo es que brinda la oportunidad de experimentar soluciones a problemas en escala limitada, las que, de tener éxito en el nivel estatal, pueden ponerse en práctica a nivel nacional. En línea con este argumento, el hecho de que el federalismo posibilite el acceso al poder estatal a los partidos que no han podido conquistar ni la presidencia ni la mayoría del Congreso brinda a éstos la oportunidad de probar sus soluciones y de enseñar al resto del país que son una opción política eficaz, viable y responsable. Por otro lado, el acceso al poder regional obliga a las oposiciones a adoptar un comporta-

<sup>10</sup> Fred W. Riggs, “The Survival of Presidentialism in America: Para-Constitutional Practices”, en *International Political Science Review*, 1988, núm. 4, p. 266.

<sup>11</sup> Carl Friedrich discute el papel del federalismo en la definición de actitudes opositoras en su elegante ensayo “Federalism and Opposition”, en *Government and Opposition*, 1966, núm. 3.

miento realista. Siguiendo a Giovanni Sartori, cabe decir que el maximalismo y la irresponsabilidad de la oposición que nunca tiene que probar lo que su superoferta propone se ven atemperados con los riesgos que supone entrar a una oficina y ponerse a gobernar.<sup>12</sup> Cuando los partidos tienen que *responderse* vuelven *responsables*, y el federalismo es un mecanismo que incentiva a las oposiciones a serlo, además de que las entrena en el arte de la solución de conflictos y en la difícil tarea de gobernar. Al posibilitar la integración de las oposiciones a las tareas de gobierno, *el federalismo logra atemperar el carácter excluyente del régimen presidencial*. Posibilita además la existencia de instancias de colaboración institucional entre los partidos que gobiernan a distintos niveles y, *por lo tanto, posibilita la integración de las élites políticas*. El federalismo ofrece instancias institucionales de discusión, de negociación, de acuerdo, y ello permite que las élites políticas se conozcan, hagan explícitas sus diferencias, argumenten racionalmente y practiquen el arte de la tolerancia. *En un proceso de transición a la democracia, este proceso puede facilitar a la larga que a nivel federal se dé lo que Michael Burton, Richard Gunther y John Higley han descrito como un asentamiento o conciliación entre las élites (elite settlement), condición casi siempre necesaria para el establecimiento y la estabilidad de un sistema democrático.*<sup>13</sup> Uno de los papeles más importantes que el federalismo integrador puede jugar para contrarrestar los efectos negativos del presidencialismo excluyente es el de evitar la extrema polarización de la competencia por la presidencia, ya que *los partidos de oposición en el nivel nacional que ya tienen acceso al gobierno en el nivel estatal dejan de percibir la competencia por la presidencia como una partida suma cero en la que van a ganarlo todo o a perderlo todo*. Esto permite aminorar el carácter excluyente y minimizar la polarización y el potencial de conflicto de las elecciones presidenciales. Por otro lado, el control opositor de un buen número de entidades federativas puede llevar a la oposición a desempeñar un papel central en el proceso de reforma constitucional. No olvidemos que los sistemas federales se regulan por constituciones escritas y rígidas que necesitan

<sup>12</sup> Giovanni Sartori, "Opposition and Control. Problems and Prospects", en *Government and Opposition*, 1966, núm. 3.

<sup>13</sup> Michael Burton, Richard Gunther y John Higley, "Elite Transformations and Democratic Regimes", en John Higley y Richard Gunther (comps.), *Elites and Democratic Consolidation in Latin America and Southern Europe*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992. Como después veremos, este proceso de *elite settlement* no se ha producido en México, de modo que el federalismo puede contribuir al ulterior arribo de acuerdos entre las élites en el nivel nacional.

generalmente de la aprobación de la mayoría de las legislaturas de los estados para ser reformadas.

Aun en el marco de un sistema parlamentario, el caso del Partido Social Demócrata alemán nos brinda un buen ejemplo de las ventajas que el federalismo ofrece a las oposiciones con vocación mayoritaria. *Lo es también de la ayuda que el sistema federal puede dar en una democracia a partidos de izquierda que generan temores y desconfianza en determinados sectores sociales, sobre todo los más acomodados.* Antes de acceder al poder, el SPD gobernó importantes *Länder* de la República Federal (Berlín, Hamburgo, Hesse, etc.). Allí mostró su capacidad efectiva de gobierno. En otros estados como Bavaria, Baden-Württemberg y Rhineland-Westphalia, el SPD demostró su disposición a formar coaliciones viables con otros partidos. Sus apoyos electorales en el nivel nacional se incrementaron lenta pero constantemente, hasta llegar a ser considerado un partido capaz de formar parte del gobierno federal a finales de los años sesenta. Los semifederalismos italiano y español ofrecen ejemplos similares. El control del Partido Comunista Italiano (PCI) de gobiernos regionales en el norte de Italia le permitió enfrentar experiencias de gobierno y adquirir recursos para el clientelismo y patronazgo para sus cuadros; redujo también su sentido de alienación en un sistema que, pese a su enorme caudal de votos, le negaba participar en las coaliciones de gobierno en el nivel nacional. La experiencia de gobierno del PCI es fundamental para entender su moderación y el nacimiento del eurocomunismo. Por su parte, el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) logró acceder a varios gobiernos después de las elecciones autonómicas de 1980, sobre todo en el sur de la península. Esto dio vigor al partido y fortaleció la percepción de que era una opción de gobierno viable en las elecciones generales de 1982.

Los únicos cuatro países en el mundo que combinan el presidencialismo con el sistema federal ilustran mejor nuestro argumento. En el caso estadounidense, el partido de oposición en el nivel nacional comparte sistemáticamente el poder en el resto de los niveles. Al tiempo que Ronald Reagan ganaba la presidencia en 1980, 31 estados de la Unión Americana eran gobernados por demócratas; en 1984, Reagan se reelegió y 35 estados eran demócratas; en 1992, William Clinton ganó las elecciones presidenciales al tiempo que 21 estados eran gobernados por Ejecutivos republicanos.

En Brasil, el régimen autoritario permitió en 1982 la celebración de elecciones libres en los estados de la Federación. La oposición ganó las

elecciones en estados de importancia política central como Río de Janeiro, São Paulo, Paraná y Minas Gerais, adquirió más recursos políticos (presupuestos, cargos públicos para sus simpatizantes, etc.) y fue capaz de acelerar desde posiciones de poder real la dinámica de la transición democrática. Tanto en las elecciones presidenciales indirectas de 1985 como en las directas de 1990, los estados de la federación brasileña estuvieron gobernados por una pluralidad de fuerzas políticas.

En Argentina, Raúl Alfonsín ocupaba la presidencia en 1983, al tiempo que la oposición justicialista ganaba las elecciones para gobernador en 12 provincias y los partidos provinciales en tres de las 22 provincias (sin contar la capital federal, que era gobernada por un intendente, y Tierra de Fuego, donde se designaba a un gobernador). Para 1987 la oposición al radicalismo era extraordinaria, y el peronismo logró conservar sus provincias y arrebató al Partido Radical otras cinco. En las elecciones de 1991, el Partido Justicialista perdió a su vez dos provincias, que pasaron a dominio del Radical.

El caso venezolano ilumina con gran elocuencia nuestro argumento. Desde la instauración del régimen democrático que sustituyó a la dictadura de Pérez Jiménez, Venezuela no celebró elecciones en los estados sino que el presidente nombró desde Caracas a los gobernadores. Ello prácticamente excluyó a Venezuela de la lista de sistemas federales. Sin embargo, la necesidad de democratizar la federación venezolana se hizo patente a finales de los ochentas, por lo que se inició un proceso de cambio que está modificando la estructura política y el sistema de partidos venezolano. En 1992 dos golpes de Estado fracasados y la presión para que renunciara el presidente Carlos Andrés Pérez, acusado de corrupción por el propio Ministerio Público, hicieron patente la rigidez del sistema presidencial de gobierno. Sin embargo, el naciente federalismo pudo canalizar a finales de 1992 y principios de 1993 la enorme presión política opositora en actividades de campaña electoral en los estados y en la capital misma. *El federalismo logró institucionalizar el activismo opositor y fue capaz de aminorar, al menos temporalmente, la rigidez y el carácter excluyente del presidencialismo.* En marzo de 1993 la oposición pasó a controlar de la mitad a dos tercios de las gubernaturas estatales. La capital misma fue conquistada por Causa Radical, un nuevo partido de oposición. La institucionalización de la presión opositora que posibilitó el sistema federal de gobierno no sólo jugó temporalmente en favor del presidente Pérez —quien pudo

prolongar su mandato por varios meses, hasta que una crisis final, solución no-militar, condujo a su caída—, sino que quizá también haya salvado la existencia misma de la democracia en Venezuela.

### 3. PRESIDENCIALISMO, FEDERALISMO Y LA TRANSICIÓN MEXICANA A LA DEMOCRACIA

En México, el eventual cambio de un sistema hegemónico a una democracia bien pudiera darse lenta y no muy dolorosamente si la oposición obtiene un número creciente de victorias en el nivel local y adquiere un sentido de la siempre seria y grave responsabilidad de gobernar.

ROBERT DAHL, *Polyarchy*, 1971

Nos proponemos ahora discutir la manera en que el régimen presidencial y el sistema federal han influido en la naturaleza y el ritmo de la transición a la democracia en México. Nuestro propósito es demostrar que el marco institucional en el que la transición ha tenido lugar le ha dado su carácter y su forma, que las explicaciones culturalistas de la lentitud y la ambigüedad del proceso olvidan el marco institucional en el que las acciones políticas tienen lugar y se encadenan, que el abanico de estrategias políticas a disposición de los actores implicados no es infinito sino que está limitado por el escenario institucional que sirve de marco a las acciones y decisiones políticas.

Nuestro primer argumento tiene que ver con una de las críticas más importantes de Linz al presidencialismo: dicho régimen político permite que compitan y en ocasiones accedan al poder candidatos muy populares y fuertes con partidos muy débiles y desorganizados. El presidencialismo inhibe la formación de partidos fuertes ya que se puede competir y acceder al poder sin su apoyo. El problema con este tipo de arreglo institucional es que una transición democrática y la consolidación de la democracia misma requieren de partidos sólidos y bien estructurados.

A partir de 1982, el deterioro de la economía mexicana hizo que el sistema político experimentara la más aguda crisis de legitimidad en la etapa posrevolucionaria. Sin embargo, la naturaleza de las instituciones políticas retrasó la expresión política general del malestar ciudadano

hasta las elecciones presidenciales de 1988. Soledad Loaeza y Rafael Segovia puntualizaban en 1986 el hecho de que en el ámbito político no se hubiera producido una discontinuidad comparable a la que, en cambio, estaba sufriendo la economía.<sup>14</sup> En perspectiva ya podemos especular por qué. El deterioro económico afectaba a la sociedad como variable continua. Pero para expresarse, la inconformidad política necesita que se le abran ventanas de oportunidad. Éstas hacen a aquélla comportarse como variable discreta. En la institucionalidad política mexicana, una elección presidencial en la que el ganador obtiene todo representa esa oportunidad institucional para manifestar el desacuerdo. En 1988 esa expresión de inconformidad fue directa, casi sin mediación partidaria.

Adam Przeworski no se equivoca cuando piensa que un régimen autoritario deslegitimado no enfrenta una verdadera crisis política sino hasta que una alternativa se organiza de manera tal que es capaz de ofrecer una opción a los ciudadanos. Piensa que si la creencia en el colapso de la legitimidad de un régimen no se ve acompañada de una “alternativa organizada”, los ciudadanos carecen entonces de una alternativa y la crisis política real sencillamente no se presenta. Todo esto es razonable. Sin embargo, Przeworski parece olvidar la importancia de los arreglos institucionales con los que, en algunos sistemas autoritarios, se presentan las “alternativas”. Un régimen autoritario que organiza puntualmente elecciones ofrece, aunque sea de manera distorsionada, oportunidades para expresar la inconformidad, de manera que es capaz de calendarizar ciertas expresiones de desacuerdo.<sup>15</sup> Por otro lado y bajo el formato de competencia presidencial, las alternativas no tienen que ser “alternativas organizadas”. Baste con que representen candidaturas atractivas, las cuales pueden generar un realineamiento electoral en un vacío organizacional. En 1988, el sistema presidencial permitió que Cuauhtémoc Cárdenas se convirtiera en una opción-no-organizada.<sup>16</sup> Aquí las ventajas del parlamentarismo son evidentes: quien quiera

<sup>14</sup> Soledad Loaeza y Rafael Segovia (comps.), *La vida política mexicana en la crisis*, México, El Colegio de México, 1987, Introducción.

<sup>15</sup> Sobre las elecciones en sistemas políticos autoritarios, véase Guy Hermet, Richard Rose y Alain Rouquié (comps.), *Elections Without Choice*, Nueva York, John Wiley & Sons, 1978. Sobre el papel de las elecciones en el autoritarismo mexicano, véase Soledad Loaeza, “El llamado de las urnas. ¿Para qué sirven las elecciones en México?”, *Nexos*, junio de 1985.

<sup>16</sup> Desde los años cincuenta, las leyes electorales mexicanas fueron muy cuidadosas para inhibir la probabilidad de que el conflicto entre facciones de la élite posrevolucionaria se tradujera electoralmente. Regulaciones muy restrictivas dificultaron el registro de candidatos y partidos con el objeto de dificultar la tarea a miembros de la “familia revolucionaria” dispuestos a apelar directa-

ser primer ministro necesita un partido sólido, una alternativa *organizada*, sencillamente porque quien ambiciona el poder no puede apelar directamente al electorado, pues el electorado no elige: elige el Parlamento (cuyos actores centrales son partidos organizados).

La transición mexicana se inicia en 1988 con la abrupta caída de los niveles de apoyo electoral del Partido Revolucionario Institucional (PRI). Este realineamiento fue producto de la candidatura extraordinariamente popular de Cuauhtémoc Cárdenas, ex militante del PRI, quien carecía y carece aún de un partido político sólido y eficiente como aparato electoral. Las críticas elecciones presidenciales de 1988 hicieron posible inaugurar la transición con un *break point*, pero la continuación y profundización de la misma requiere de partidos bien institucionalizados en el frente opositor. En un régimen presidencial, anunciar una candidatura es una tarea mucho más sencilla que organizar un partido político con un perfil ideológico claro y un aparato electoral eficiente. Collor de Mello en Brasil y Fujimori en Perú son ejemplos patéticos de esto, y las consecuencias para el funcionamiento de la democracia están a la vista. Sólo el presidencialismo y sus peligros permiten que se presente este tipo de fenómenos: candidatos presidenciales extraordinariamente populares apoyados por partidos extraordinariamente débiles. Es hasta después de 1988 cuando Cárdenas tuvo que enfrentar la tarea de organizar el ahora Partido de la Revolución Democrática (PRD). La tarea era particularmente apremiante en vista de la heterogeneidad organizacional e ideológica de los grupos que se fusionaron para integrarlo. Sobre la forma en que el federalismo pudo ayudar a la tarea, y sobre la manera en que la dirección del PRD ha desaprovechado este arreglo institucional volveremos más adelante. Baste decir por ahora que la transición actual está marcada por el hecho de que la oposición la compartan dos partidos, uno de centro-derecha, que tiene más de 50 años de existir y está relativamente bien organizado, el Partido Acción

mente al electorado sin la mediación —y bendición— del partido hegemónico. Sin embargo, cambios a la ley electoral en 1986 —la introducción de la fórmula proporcional en la representación de los partidos en la Comisión Federal Electoral y la desaparición de la doble papeleta para elecciones pluri y uninominales— hicieron prescindible la alianza de los pequeños partidos “paraestatales” con el PRI y terminaron con el “subsidio” de votos plurinominales. Estos cambios pusieron en jaque a los pequeños y muy débiles partidos tradicionalmente aliados y “satélites” del PRI, incentivándolos a presentar candidatos atractivos (en este caso Cuauhtémoc Cárdenas) con tal de superar el umbral del sistema electoral (1.5%) y salvar el registro, el subsidio estatal, la representación camarál y quizá hasta la existencia misma. El estudio más autorizado de la evolución del sistema de partidos mexicano y de su legislación electoral es el de Juan Molinar Horcasitas, *El tiempo de la legitimidad. Elecciones, autoritarismo y democracia en México*, México, Cal y Arena, 1991.

Nacional (PAN), y otro nuevo, de izquierda, el PRD, creado después de las elecciones de 1988 y todavía carente de una organización sólida. El régimen presidencial posibilita que compitan candidatos, pero es claro que no organiza partidos. Una transición más dinámica y más profunda requiere de partidos bien estructurados en el frente opositor.

Por otro lado, hay un aspecto del régimen presidencial que ha sido devastador para el proceso de transición actual y que explica en parte su ambigüedad. La transición comienza después de una elección presidencial particularmente problemática en la que el ganador obtiene todo; la oposición en su conjunto considera que la elección no ha sido limpia; uno de los perdedores, Cuauhtémoc Cárdenas, considera no sólo que la elección no fue limpia sino que el triunfo le pertenece, por lo tanto no reconoce en el presidente Carlos Salinas de Gortari a un legítimo interlocutor en el proceso político y demanda además su renuncia. La decisión de Cuauhtémoc Cárdenas de no inmiscuirse en el proceso de negociación que siguió a la elección ha sido determinada no sólo por su cultura política personal, o por los hipotéticos rencores personales de los actores implicados, sino por el marco institucional en que se dieron los hechos: si en el régimen presidencial el ganador obtiene todo y el perdedor que ve esfumarse todo no considera legítimo el juego, entonces la probabilidad de que exista diálogo después de la partida se reduce al mínimo. Es claro que Juan Linz no se equivoca cuando piensa que el régimen presidencial no es el mejor marco institucional para iniciar una transición. Así, las reglas de la competencia han influido enormemente en la pauta de cambio político en México en los últimos años: con el reconocimiento de victorias del PAN en distintos estados de la República se inició una apertura *real pero incompleta*, caracterizada por la ausencia de interlocutores mutuamente legitimados en *ambos* lados del espectro político y dispuestos a hablar de problemas cuya solución reclama la toma de decisiones *conjuntas*. Sin embargo, no hubo diálogo PRI-PRD porque no se quiso con ello legitimar las decisiones pasadas de los interlocutores. Se puso de manifiesto desde entonces que un proceso más dinámico y profundo de transición debía incluir a *todas* las fuerzas opositoras en la mesa de negociación. Como veremos más adelante, el federalismo ofrecía después de 1988 una oportunidad para desempantanar la situación política que había producido la elección presidencial de 1988, permitiendo la distribución del poder entre los partidos en el nivel estatal y atemperando el carácter mayoritario y excluyente, así como el potencial conflictivo, de la siguiente elección

presidencial. Por desgracia, esto sólo se ha dado parcialmente. Aun así, es indudable que el sistema federal ha influido de manera determinante en la naturaleza y características del proceso de cambio político mexicano en los últimos años.

En primer lugar, el hecho de que la creciente competencia electoral se esté dando en el marco institucional de un sistema federal tiende a estructurar un tipo de sistema de partidos que tiene que ser a la larga distinto al tradicional. Su perfil futuro es aún incierto, pero nuevos incentivos apuntan en definitiva hacia el cambio. Quizá el efecto de esta variable sea más notorio en el PRI que en ningún otro partido. El acento organizacional de corte corporativo y vertical del PRI encajó perfectamente con un partido central, disciplinado, que distribuye periódicamente posiciones políticas en elecciones no competitivas. Sin embargo, es mucho más eficiente contar con un partido organizado horizontalmente que con uno basado en organizaciones verticales si se trata de enfrentar una creciente competencia electoral en ámbitos territoriales cerrados que funcionan como compartimientos estancos. El nuevo acento en la "organización territorial" y el debilitamiento del componente corporativo del PRI es la respuesta estratégica obligada para una estructura de competencia creciente y atomizada en 31 estados federados.

El centralismo del PRI y su tradicional disciplina enfrentan actualmente un reto de enorme complejidad. En su estudio de partidos en sistemas democráticos competitivos y *federales*, Aaron Wildavsky encuentra que los partidos centralizados compiten en situación de desventaja contra aquellos cuya organización está más descentralizada.<sup>17</sup> Estos últimos son más sensibles a la demanda pública local y a condiciones políticas específicas. El federalismo estimula a todos los partidos a descentralizarse en uno u otro grado, a seguir líneas de conducta más o menos propias en las unidades componentes, a seleccionar candidatos que respondan a los intereses y condiciones de electorados separados geográficamente e independientes. Australia y Canadá son casos muy peculiares: el sistema parlamentario induce a la disciplina y al centralismo de los partidos; por su parte, el federalismo induce a relajar la disciplina y a descentralizar las estructuras de mando. El resultado es curioso: sus sistemas de partidos están más descentralizados que en Inglaterra (sistema unitario y régimen parlamentario), pero más centrali-

<sup>17</sup> Aaron Wildavsky, "Party Discipline under Federalism", *Social Research*, 1961, núm. 4.

zados que en los Estados Unidos (sistema federal y régimen presidencial).<sup>18</sup> Sería prematuro hacer una evaluación de la influencia del federalismo en la estructura de los partidos políticos mexicanos en esta era de mayor competitividad electoral. El PAN ya era un partido relativamente descentralizado antes de 1988; el PRI vive el proceso con gran dolor y con enormes dificultades; el PRD debe aprender a contrarrestar los efectos negativos del “centralismo democrático” de la vieja izquierda y las tendencias centralizantes de su herencia priísta.

Sin embargo, los efectos del federalismo han sido a mi modo de ver mucho más relevantes en otros ámbitos del sistema político. La dinámica de la transición y el reconocimiento de victorias de la oposición panista muestran uno de los aspectos más interesantes y peculiares de la lenta y ambigua transición a la democracia en México. Es difícil decir qué hubiera pasado después de 1988 si el sistema constitucional mexicano no fuera federal sino unitario. Chile y Nicaragua son dos ejemplos de sistemas políticos autoritarios que en el marco de regímenes unitarios han vivido recientemente elecciones presidenciales en donde las oposiciones tienen que decidir cómo enfrentar al candidato presidencial apoyado por el partido ligado al autoritarismo. En ambos casos el unitarismo de los sistemas constitucionales impidió compartir el poder con las oposiciones en el ámbito territorial, lo cual las estimuló a unificarse en un frente común para enfrentar eficazmente el formato de competencia de suma cero del régimen presidencial mayoritario. La posición ideológica de los partidos ligados al autoritarismo facilitó desde luego la tarea: no era en extremo difícil llegar a un acuerdo de coalición entre fuerzas opositoras de izquierda y de centro para derrotar a la derecha (Chile) o entre fuerzas de derecha y de centro para derrotar a la izquierda (Nicaragua). En estos casos, la ausencia de un federalismo que permitiera integrar a las oposiciones a las tareas de gobierno en el nivel estatal provocó —en combinación con la posición ideológica de los contendientes— que el régimen presidencial mayoritario y excluyente bipolarizara en extremo la competencia y se generara un cambio político abrupto, claro y evidente para todos.

En México, la presencia de un esquema institucional federal y el hecho de que el PRI ocupe el centro del espectro político han hecho que la transición a la democracia presente características diferentes. Aun con las dificultades que supone la distancia ideológica entre ambos

<sup>18</sup> William S. Livingston, “Canada, Australia and the United States”, en Valerie Earle (comp.), *Federalism: Infinite Variety in Theory and Practice*, Itasca, Peacock, 1968.

partidos y en ausencia de un arreglo federal, el PAN habría tenido fuertes incentivos para aliarse con el PRD después de 1988 con el objeto de buscar el colapso del sistema político. En plena descomposición, el Frente Democrático Nacional (que agrupaba a los cuatro pequeños partidos que presentaron la candidatura de Cárdenas) buscó la transición a partir de la quiebra del régimen, de modo que un acuerdo con el PAN y su apoyo resultaban imprescindibles. En el PAN hubo un fuerte debate y se dudó sobre la estrategia a seguir. Sin embargo, el reconocimiento de su triunfo en las elecciones para gobernador en el estado norteño de Baja California aclaró las opciones y fijó una estrategia. El PAN quería elecciones limpias en el futuro para consolidar su indudable presencia *regional*. El presidente de la República estaba dispuesto a impulsar una reforma a la ley federal electoral a cambio de que el PAN minimizara la incertidumbre electoral del PRI y le permitiera seguir dominando el proceso político constitucional a nivel nacional: el resultado de la negociación fue una nueva ley electoral que haría mucho más difícil y tortuoso cometer fraude en elecciones *nacionales*, a cambio de la llamada “cláusula de gobernabilidad”, que garantizaría al PRI mayorías absolutas en el Congreso aun sin obtener la mayoría absoluta de los sufragios en elecciones federales legislativas más competitivas y transparentes. El PRI imposibilitaba así la aparición de escenarios de parálisis y conflicto en las relaciones Ejecutivo-Legislativo, y solucionaba de una manera un poco heterodoxa uno de los dilemas más agudos de todo régimen presidencial de gobierno. Se evidenciaba, por lo demás, la incertidumbre del PRI y un cálculo poco optimista de cara a las elecciones intermedias de 1991, de las que finalmente salió airoso. De una u otra forma, con el triunfo del PAN en ese y otros estados se echaba a andar una parte de la maquinaria constitucional mexicana que se mantuvo inerte por décadas: me refiero al federalismo. Harry Kantor siempre tuvo la razón: la presencia de un partido hegemónico es la variable central que ha obstaculizado el funcionamiento del federalismo en México.<sup>19</sup> En el pasado reciente, reformas constitucionales y los llamados “convenios únicos de desarrollo” entre el poder central y los estados pudieron descentralizar en alguna medida modesta la distribución de recursos y de competencias. Pero eso no hace a un federalismo. Hay sistemas unitarios con una distribución de recursos y de competencias menos centralizada que la mexicana, y eso no los hace federales. Mien-

<sup>19</sup> Harry Kantor, “Latin American Federalism”, en Earle, *Federalism*, *op. cit.*

tras los gobernadores deben su cargo al poder central y consideran al presidente su jefe político, el federalismo no acaba nunca de hacerse posible. William H. Riker, sin duda el estudioso más agudo del federalismo, ha insistido en el mismo punto: la variable más importante para definir la naturaleza y características de un sistema federal está en la naturaleza del sistema de partidos y en su competitividad. Esta interpretación contrasta con la dominante: para muchos, la autenticidad de un federalismo se mide por la distribución de los recursos fiscales. Para Riker esta noción es errónea: de nada sirve descentralizar un sistema fiscal si quien manda *en última instancia* es el poder central. Aun cuando el PRI ha tenido que respetar ciertas estructuraciones políticas regionales y sus márgenes de maniobra en los estados no han sido ilimitados, ha funcionado tradicionalmente como aparato centralizado y disciplinado. Y en un sistema en que un partido con estas características domina todos los niveles de gobierno en elecciones semi o no competitivas, el federalismo se mantiene inerte, y su relevancia política se reduce a estar ahí, como una institucionalidad disponible que puede hacerse posible en cualquier momento. Sin importar la distribución de recursos fiscales, el meollo del asunto está en la diversidad partidaria del centro y de las entidades federativas y/o en la descentralización de los partidos, ya que esta variable es la que da dinamismo *político* a la relación entre el poder central y los estados, al permitir que todos los demás renglones de la agenda federal (quién cobra qué impuestos, quién gasta qué recursos, quién concentra qué competencias, quién pone en práctica qué políticas, etc.) se estén discutiendo y replanteando institucionalmente por una *pluralidad* de fuerzas políticas.<sup>20</sup>

Es claro, pues, que el federalismo se ha hecho posible al empezar la oposición panista a tener acceso al poder en los estados y al imponerse en los partidos una mecánica de descentralización como resultado de la creciente competencia electoral. Más adelante abordaremos el problema que supone que a la oposición perredista se le niegue el acceso al poder en los estados y que a su vez la dirección del PRD concentre demasiado su atención en la próxima elección presidencial, dos variables que al cruzarse hacen que 1994 se perfile como un año de enorme posibilidad para el conflicto. De una u otra forma, sin embargo, la maquinaria federal se ha echado a andar con el reconocimiento de algu-

<sup>20</sup> William H. Riker, *Federalism. Origin, Operation, Significance*, Boston, Little, Brown and Co., 1964, capítulo 5.

nos triunfos opositores y con el incentivo descentralizador que supone la creciente competencia política en los estados.

Sin embargo, otra variable opera en sentido inverso y da a la federalización de la política mexicana y al proceso político general un carácter contradictorio y todavía más ambiguo. Me refiero a la política de gasto del gobierno central mediante el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol).<sup>21</sup> Gracias al hecho de que el PRI sigue teniendo el control mayoritario del Congreso y por lo tanto de la promulgación de toda legislación secundaria, el Ejecutivo ha podido llevar a cabo una política de gasto social con algunos rasgos claramente clientelistas, con enorme discrecionalidad y sin necesidad de generar ningún consenso con la oposición. La “cláusula de gobernabilidad” permitirá al PRI y al Ejecutivo continuar con una política de gasto que en ocasiones atenta francamente contra el federalismo y refuerza el carácter mayoritario del régimen presidencial. Éste es, pues, uno de los rasgos más paradójicos del proceso político actual: el pacto PRI-PAN hizo posible el federalismo al reconocer el PRI las victorias panistas en el nivel estatal; sin embargo, el acuerdo se quedó a la mitad del camino: al ceder la “cláusula de gobernabilidad” como única vía para iniciar la transición, el PAN impidió su propio acceso al ámbito institucional donde precisamente pueden replantearse el resto de los renglones del vínculo federal. La permanencia de la “cláusula” en el marco constitucional mexicano va a permitir al PRI seguir aprobando, *ad infinitum*, su Presupuesto de Egresos en la Cámara de Diputados.<sup>22</sup> Así, el federalismo no ha sido capaz de cumplir cabalmente con su tarea integradora en el marco del régimen presidencial mayoritario, ya que la cláusula volvió también mayoritaria la competencia por escaños en la Cámara Baja. En otras palabras: el federalismo integrador se ha posibilitado por un lado, pero por el otro la

<sup>21</sup> Hacer una evaluación global de las implicaciones políticas y consecuencias sociales de Pronasol es una tarea harto compleja. Es difícil oponerse en bloque al programa, ya que contiene importantes políticas de desarrollo social e implica una actitud más sensible del gobierno a la demanda pública. Cómo combinar un sistema federal hecho posible con “Solidaridad” es un reto político de extraordinaria complejidad. Una propuesta de análisis de los aspectos políticos implicados en dicho programa se encuentra en Denise Dresser, *Neopopulist Solutions to Neoliberal Problems. Mexico's National Solidarity Program*, San Diego, University of California in San Diego, 1991.

<sup>22</sup> Recordemos que una herencia del unicameralismo de la Constitución mexicana de 1857 es la disposición constitucional vigente de que sea sólo la Cámara de Diputados, sin intervención del Senado, la que tome parte en la discusión y aprobación del presupuesto de egresos. Para una discusión de esta peculiaridad del constitucionalismo mexicano, véase Emilio Rabasa, *La Constitución y la dictadura*, México, Porrúa, 1956 (edición original, 1912), capítulo 12; y Jorge Carpizo, *La Constitución mexicana de 1917*, México, Porrúa, 1969, p. 287.

“cláusula” refuerza otra vez el carácter mayoritario y excluyente del régimen presidencial.<sup>23</sup> El panismo actuó inteligentemente y logró desempantanar la crítica situación política poselectoral de 1988 y dar dinamismo al proceso político. Pero el acuerdo PRI-PAN no puede ser visto sino como válido para una estrategia de corto plazo. La democracia mexicana va a necesitar otro pacto, más comprensivo e integrador, que piense en arreglos institucionales de largo alcance.

Que Pronasol genere nuevas lealtades políticas en los estados, que canalice recursos a través de sus representantes regionales y no de las autoridades constitucionalmente constituidas, que fortalezca la imagen del presidente de la República a costa de toda otra autoridad, etc., es grave para el federalismo, sin duda, pero es mucho más grave que lo haga en estados gobernados por la oposición. Que Pronasol desarticule, aunque no sea su objetivo principal o único, una coalición gobernante creando una coalición alternativa a través del uso de recursos para el clientelismo venidos de las arcas federales es un error político grave porque merma enormemente las funciones positivas y el papel integrador que el federalismo puede cumplir en una transición gradual y ordenada a la democracia.<sup>24</sup> Obstaculiza además que el federalismo contrarreste el carácter mayoritario del régimen presidencial. Uno no puede dejar de comparar ciertos aspectos de Pronasol con la llamada “Guerra contra la pobreza” del presidente estadounidense Lyndon B. Johnson. Las implicaciones políticas —perfectamente previstas— de dicho programa legislativo generaron tal inconformidad entre las élites políticas dominantes en los estados que la oposición al programa acabó derrotándolo en el Congreso. En cambio, la “cláusula” —o un mecanismo de gran sobrerrepresentación para el partido mayoritario— permitirá que Pronasol (y sobre todo el crítico y complejo vínculo Pronasol-federalismo) no tenga que ser negociado con otros actores del sistema de partidos. La fiscalización real del gasto público, el con-

<sup>23</sup> En agosto de 1993 el PRI presentó una propuesta de reforma constitucional que elimina la “cláusula de gobernabilidad”, pero la alternativa que se ha propuesto supone una extraordinaria sobrerrepresentación del partido mayoritario. Así, no es extraño que la propuesta incluya un techo de 63% de representación para dicho partido. Sin embargo, reconozcamos que hay un avance: por debajo del 45% de la votación, y dependiendo de la distribución territorial del voto priista, el monto de sobrerrepresentación se vuelve incierto. Pero no olvidemos que la “cláusula” sigue vigente en varios estados, es decir, en los ámbitos de representación en donde la transición e integración políticas pueden tener mayor dinamismo.

<sup>24</sup> Véanse las opiniones sobre Pronasol de Ernesto Ruffo, gobernador panista de Baja California, en Federico Reyes Heróles y René Delgado, “Ruffo Appel: es el momento de la prudencia”, *Este País*, noviembre de 1992.

trol sobre los sesgos políticos más indiscretos de la función de gasto y la reducción de las llamadas “partidas no-sectorizables” no serán posibles con sólo reformar el reglamento de la Contaduría Mayor de Hacienda. Serán posibles cuando el PRI no obtenga el apoyo mayoritario de la ciudadanía y tenga entonces que acceder a un consenso con otra u otras fuerzas políticas para aprobar en la Cámara de Diputados el Presupuesto de Egresos de la Federación. La permanencia de una fórmula de excesiva sobrerepresentación mayoritaria en el marco constitucional mexicano dificulta que tengamos acceso a ese escenario.<sup>25</sup>

Finalmente, hay una variable muy importante en el proceso de cambio político actual que afecta al federalismo. Evaluar su repercusión es, sin embargo, una tarea harto difícil. Me refiero a algunas intervenciones del presidente de la República en asuntos electorales estatales que han intentado salvar su imagen internacional, pero más que nada cumplir con su promesa de elecciones limpias, sobre todo en lo que se refiere a la oposición panista. Quisiera en este punto analizar también las implicaciones de mediano y largo plazos de las irregularidades electorales practicadas en contra del PRD —un partido con grandes ambiciones presidenciales— en elecciones estatales.

Como ya hemos visto, es claro que el PAN estuvo dispuesto a ceder la “cláusula” a cambio de una reforma a la ley federal electoral y de elecciones estatales limpias, gracias a las cuales dicho partido podría ir accediendo al poder en los estados de la Federación. Sin embargo, el colapso del voto priista en 1988 y la consiguiente redistribución de fuerzas entre partidos en el plano del Congreso *federal* (que obligaba al PRI a llegar a acuerdos con otros partidos para aprobar reformas constitucionales) no tocó la hegemonía del PRI *en los Congresos de los estados*, ya que en México las elecciones federales y estatales no son concurrentes. Era imposible entonces incluir en la negociación *federal* PRI-PAN reformas a las leyes electorales *estatales*, que son las que en todo caso pueden garantizar elecciones limpias sin intervención federal ni negociaciones entre partidos en otros niveles. Insisto: el colapso de 1988 no tocó la estructura institucional estatal. Por lo tanto, las reglas políticas

<sup>25</sup> No quiero parecer irresponsable. Estoy consciente de que el establecimiento de un sistema realmente proporcional puede provocar parálisis en la relación Ejecutivo-Legislativo, problema cuya gravedad ha sido discutida en la primera parte de este trabajo. En mi ensayo “Presidentes y congresos: los Estados Unidos, la experiencia latinoamericana y el futuro mexicano”, *Foro Internacional* (en prensa), discuto qué tipo de arreglos institucionales maximizan la probabilidad de una democracia presidencial estable en un sistema de representación proporcional sin “cláusula de gobernabilidad” o excesiva sobrerepresentación mayoritaria. Las conclusiones a las que llego son muy similares a las de Shugart y Carey en *Presidents and Assemblies*, *op. cit.*

locales iban a posibilitar la continuación de prácticas fraudulentas en los estados. Dependiendo de la situación política de cada estado, la ley electoral local pudo ser reformada o se dejó como estaba. Los PRI estatales no estaban dispuestos a cambiar sustantivamente sus leyes electorales sin que nada los empujara a ello, y obligarlos desde el centro era un pésimo mensaje, sobre todo en los estados en los que el PRI lograba mantenerse cohesivo y sin fuertes divisiones internas. Esta compleja interacción entre reforma federal y reformas estatales ha generado una paradoja: en algunas ocasiones, el Ejecutivo federal ha tenido que intervenir en la política estatal cuando el PAN le recuerda los términos del acuerdo PRI-PAN y le reclama que cumpla con su promesa de elecciones estatales limpias. Es decir: el presidente ha tenido que “violar” el pacto federal *como única manera de democratizar y hacer posible el federalismo*. Hoy por hoy, defender el federalismo equivale a veces a defender al viejo PRI y a sus prácticas fraudulentas orgullosamente locales. Así de complejo es el proceso de cambio actual y el estira-y-afloja en las relaciones gobierno central-estados de la Federación y presidente de la República-aparatos priístas estatales: ver a priístas guajuatenses de viejo cuño defender su fraude apelando al sacro principio del federalismo es una ironía que recuerda a los esclavistas blancos del sur estadounidense explotando a la población negra amparados en la Constitución federal y la sabiduría de los Padres Fundadores.

Después, cuando el fraude se repite pero del PRD se trata, la intervención presidencial presenta otros matices, nada benignos por cierto. Hay varios observadores que piensan que el PAN y el presidente están coludidos para cometer fraude en contra del PRD. Esta idea es producto de una miopía ya cercana a la ceguera, o de plano de la mala fe. El PAN negoció con el PRI una reforma *federal* para elecciones *federales*. Las elecciones federales legislativas de 1991 demostraron que la reforma fue un avance real que beneficia en última instancia a *todas* las oposiciones. La opinión perredista de que 1991 “fue el fraude más grande de la historia” no la corroboró nadie y se inserta en una estrategia de descalificaciones automáticas que presenta problemas muy serios para la transición a la democracia mexicana.<sup>26</sup>

<sup>26</sup> De un estudio reciente puede concluirse que si bien las elecciones federales de 1991 no fueron un proceso electoral inmaculado, de ninguna manera pueden caracterizarse como fraudulentas. Véase Arturo Sánchez Gutiérrez (comp.), *Las elecciones de Salinas. Un balance crítico a 1991*, México, FLACSO-Plaza y Valdés, 1992. Desde entonces quedó claro para todos los partidos que el problema de las elecciones mexicanas radica ahora principalmente en el acceso de la oposición a los medios masivos de comunicación y en el uso político del presupuesto y de los recursos del Estado en la promoción del voto priísta.

Que el PRI siga cometiendo irregularidades electorales en contra del PRD en algunas elecciones locales y estatales responde a otra dinámica y se inserta en otra lógica. Ciertamente, el PRI buscó nulificar a la oposición perredista para desincentivar nuevas escisiones en las élites priístas locales ante la expectativa de elecciones más competitivas. No se esperaba que el reconocimiento de triunfos panistas tuviera el mismo efecto, ya que escisiones priístas hacia el panismo son —por razones ideológicas y organizacionales— mucho más improbables. Sin embargo, concluido un sexenio de elecciones locales y estatales, es claro que el reconocimiento de victorias del PRD en el nivel estatal no hubiera desatado un alud de derrotas, como algunos defensores de la “teoría del dominó” vaticinaron. Nuevos métodos de selección de candidatos del PRI a puestos electivos pueden contribuir, por otro lado, a mantener cohesión a ese partido. En todo caso, al impedirle al PRD el acceso al poder en los estados, el PRI ha cometido, desde mi punto de vista, un grave error, ya que con ello ha reforzado el carácter mayoritario y el potencial conflictivo de la próxima elección presidencial. Si el PRD llegara a 1994 con dos o tres estados bajo su control y con la expectativa de ganar en el futuro algunos más, se debilitaría esa noción de que en la próxima se define el futuro del PRD o hasta el futuro de la nación misma. Por otro lado, la insistente negativa del liderazgo perredista a intervenir abiertamente en el diálogo y la concertación con el PRI y la presidencia reforzó a su vez la negativa priísta a reconocer sus victorias. El caso de Michoacán fue especialmente patético: el intento de acercamiento de un candidato a gobernador inteligente y moderado como Cristóbal Arias fue bloqueado por Cárdenas, quien mantuvo su línea dura. El alejamiento de los actores impidió la moderación de la competencia y quizá hasta el triunfo mismo de Arias. Parecería que en el cálculo de Cárdenas las prioridades fueran exactamente las contrarias: no compartir el poder y llegar a jugarse el todo por el todo en la justa presidencial.

Al PRD se le dificulta defender sus votos porque su organización como aparato electoral sigue siendo precaria; por otro lado, el extraordinario interés que su liderazgo sigue mostrando en las elecciones presidenciales de 1994 ha desviado la atención y los recursos del partido hacia la elección que lo decide todo, la que supone más riesgos, la que eleva exponencialmente el potencial de conflicto.<sup>27</sup> Al desatender

<sup>27</sup> La percepción de que el liderazgo del PRD descuida la construcción del partido y concentra sus energías en la preparación de la elección presidencial de 1994 es compartida por perredistas

el frente de batalla en los estados, el PRD ha desaprovechado las oportunidades que el marco institucional federal le ha ofrecido para organizar paso a paso un aparato partidista sólido. Acceder al poder en los estados ofrece al PRD la oportunidad de disponer de nuevos recursos políticos: genera nuevos liderazgos, posibilita la práctica del patronazgo y la consolidación de cuadros en el nivel estatal. La actitud intransigente de Cárdenas ha aislado a los moderados en el interior del PRD, a los que piensan que el diálogo y la negociación con el gobierno pueden hacer menos tensa la situación y permitir al partido ir ganando espacios políticos en la Federación. Una vez conquistados, dichos espacios fortalecen a la organización y aumentan a la larga la probabilidad de ganar la presidencia. La creencia de que no puede cambiarse sustancialmente el sistema mexicano si no es desde la presidencia parece estar muy arraigada en el pensamiento estratégico del liderazgo perredista. Quizá también sea un error. Parecería que el PRD no sigue la vieja máxima gramsciana que recomendaba a la izquierda no *asaltar* al Estado, sino *tomarlo* después de conquistar los espacios de la "sociedad civil". Uno está tentado a especular sobre la existencia de una tradición cardenista que consiste en crear organizaciones partidistas pero desde arriba, desde la presidencia, y con ayuda del Estado. Ojalá me equivoque.

La negativa del PRD a reconocer en el presidente a un interlocutor necesario estimula al priísmo a no ceder espacios, lo cual, a su vez, da la razón a la línea dura perredista y aísla a quienes dentro de ese partido se inclinan por la moderación y el diálogo. Total: sin posiciones a nivel estatal, el PRD llegará a las elecciones de 1994 a jugarse el todo por el todo, otra vez, en una sola jugada. El sistema federal, con todo su potencial integrador e inclusivo, se habrá desperdiciado. El federalismo no habrá sido capaz de moderar la naturaleza mayoritaria y excluyente y el potencial conflictivo del régimen presidencial. La probabilidad de que Cárdenas acepte un resultado adverso en 1994 puede ser baja si se

del más variado género. Arnaldo Córdova, historiador y cientista político, miembro del Consejo Nacional del PRD, atribuyó el fracaso de su partido en las elecciones michoacanas a gobernador de 1992 a que al líder de su partido "sólo le interesa la próxima elección presidencial". *Proceso*, 20 de junio de 1992, p. 11. Por su parte, un líder del partido en el estado de Guerrero declaró después de otro fracaso electoral perredista: "A Cárdenas sólo le interesa el 94 [esto es, la elección presidencial], pero no Guerrero... Aquí Cárdenas no vino". *El Financiero*, 5 de abril de 1993, p. 50. El problema es tan claro que Porfirio Muñoz Ledo, una de las cabezas del PRD, reconoció en agosto de 1991 que los principales defectos de su partido son que "aún tiene una identidad muy confusa, una imagen muy distorsionada y baja credibilidad; *en definitiva, una mala organización*". Helena Varela, *La oposición dentro del PRI y el cambio político en México, 1982-1992*, tesis doctoral, Universidad Autónoma de Madrid, 1992, p. 224. Las cursivas son mías.

piensa que puede resultar humillante y tener consecuencias negativas para su liderazgo en el PRD. Dos derrotas en elecciones presidenciales y 31 derrotas estatales en seis años no es un récord para un partido que nació con vocación de poder. Si el PRD considera que el triunfo le pertenece, buscará la movilización popular y quizá el colapso del sistema. En todo caso, la polarización será extrema. Entonces, o se produce el colapso o se prolonga el congelamiento de la situación actual, ambos escenarios indeseables para quienes creen en la política. En ambos escenarios, la ausencia de interlocutores seguiría enrareciendo el ambiente político de México, y la descalificación y el enfrentamiento seguirían imponiéndose en contra de la negociación y el acuerdo. Como si fuera necesario, comprobaremos otra vez que Linz no se equivoca cuando piensa que un arreglo presidencial no es el mejor marco para iniciar una transición y consolidar una democracia. Habremos comprobado otra vez que democratizar un sistema político autoritario en el marco de un régimen presidencial mayoritario es una ecuación difícil. Y el potencial integrador del federalismo que está ahí, disponible para todos y capaz de contrarrestar la naturaleza excluyente del presidencialismo, se habrá desperdiciado.

#### 4. CONCLUSIÓN

Es esencial para los estudiosos de la política mexicana [...] considerar y construir escenarios aceptables para el destino político del país. Es tiempo de pensar en objetivos de largo plazo [...], no sólo en medios de corto alcance [...]. Es tiempo, en otras palabras, de animar la imaginación política.

PETER H. SMITH, "The Political Impact of Free Trade on Mexico", 1992

Este ensayo ha intentado convencer al lector de la importancia de las instituciones y de las reglas de competencia en la definición de la naturaleza de la transición mexicana a la democracia, un proceso de extraordinaria complejidad que aún está en marcha. Hemos utilizado el marco analítico que nos ofrece Juan Linz para entender el potencial de conflicto que representa iniciar una transición democrática en el marco de un régimen presidencial de gobierno, a la vez que hemos argumen-

tado que el federalismo como arreglo institucional que permite compartir el poder a nivel estatal puede contrarrestar el carácter mayoritario y excluyente del presidencialismo en el nivel nacional. Por último, hemos discutido la compleja interacción entre presidencialismo y federalismo en la transición mexicana a la democracia, y la forma en que *tanto la oposición* —en particular la perredista— *como el gobierno* han desaprovechado el potencial integrador y moderador del federalismo en el proceso de cambio político que hoy experimenta México. Esta conclusión quisiera dejar espacio al optimismo y esbozar un escenario ideal para el aceleramiento y profundización de la transición mexicana en un marco de estabilidad y sin rupturas.

La única manera de salir del círculo vicioso de la descalificación y el enfrentamiento es una elección presidencial aceptada y legitimada por todos los partidos y candidatos en el marco de una legislación electoral transparente: los logros de la administración Salinas posibilitan el triunfo del candidato del PRI a la presidencia en 1994 en elecciones que no son absolutamente inmaculadas pero suficientemente limpias como para que los partidos de oposición las juzguen válidas; *todas* las oposiciones reconocerán en el nuevo presidente una plena legitimidad democrática; a partir de ese momento, *todas* las oposiciones serán interlocutores permanentes en la negociación de los términos y condiciones en que debe darse el proceso de democratización *en la Federación* y también de los términos y condiciones en que el centro se relacionará con los estados *en el marco de un sistema federal vigorizado*. Para ello, la también mayoritaria competencia por escaños en la Cámara de Diputados, que supone la existencia de una fórmula de excesiva sobrerepresentación del partido más grande, deberá dar paso a un sistema más proporcional que dé vitalidad al Poder Legislativo frente a los enormes poderes constitucionales del presidente, y no sólo para reformar normas constitucionales, sino también para aprobar leyes secundarias. Que sea el electorado y no una fórmula quien decida si el PRI o no puede gobernar sin coalición. Estos cambios permitirían dinamizar el federalismo al institucionalizarse el marco en el que gobierno y oposiciones discuten el contenido del presupuesto y el reparto de atribuciones entre el centro y los estados.

Este escenario pudiera ser poco atractivo para quienes quisieran ver cambios inmediatos y espectaculares en el quehacer político de México. Pero es realista: supone la continuidad priísta con un cambio de estafeta en elecciones legitimadas por todos. Dichas elecciones serían

capaces de impedir que la sombra de 1988 siguiese proyectándose sobre la actitud y estrategias de las partes implicadas en el proceso de cambio y oxigenaría enormemente la transición al impedir la presencia permanente de escenarios conflictivos sin diálogo. El cambio seguiría en aumento, pero podría ser, también, mucho más ágil y amplio. Supone además la revitalización del federalismo y todas las ventajas que en términos de integración de las élites políticas ofrece este arreglo institucional. Permitiría a las oposiciones ganar espacios políticos, sin excluirseles del juego del poder y del reparto de posiciones. Posibilitaría además atacar el argumento de quienes piensan que la oposición no puede gobernar porque no tiene experiencia y no tiene experiencia porque no ha gobernado. La experiencia gubernamental daría a las oposiciones la oportunidad de demostrar que son una opción política viable y responsable. Ello ayudaría además a calmar la inquietud y los temores de las élites económicas frente a la posibilidad de que la izquierda acceda a una presidencia con enormes poderes sin haber mostrado su capacidad de gestión y su carácter ideológico. Sólo en un escenario político en que se aprovechen plenamente los mecanismos integradores del federalismo puede ser posible en México una transición democrática gradual, real y ordenada en el marco excluyente y polarizador del régimen presidencial de gobierno.

## BIBLIOGRAFÍA COMENTADA

### TRANSICIONES A LA DEMOCRACIA

La literatura teórica sobre transiciones a la democracia suma ya una pequeña biblioteca. Dos estudios pioneros son los de Dankwart A. Rustow, "Transitions to Democracy. Toward a Dynamic Model", en *Comparative Politics*, 1970, núm. 2; y Robert A. Dahl, *Polyarchy. Participation and Opposition*, New Haven, Yale University Press, 1971. Para un enfoque histórico-sociológico, véase Barrington Moore Jr., *Los orígenes sociales de la dictadura y de la democracia*, Barcelona, Península, 1976. Para un estudio más empírico, pero estático, sobre la relación entre democracia y distintos niveles de desarrollo económico, véase Seymour Martin Lipset, *El hombre político. Las bases sociales de la política*, Madrid, Tecnos, 1987, especialmente los capítulos 2 y 3, publicados originalmente en 1959. Estas dos aportaciones, ya consideradas como clásicas, han recibido reciente atención en dos obras: Dietrich Rueschemeyer, Evelyne H. Stephens y John D. Stephens, *Capitalist Development and Democracy*, Chicago, Chicago University Press, 1992, quienes siguen, con algunas modificaciones, el esquema de Barrington Moore; y Larry Diamond, "Economic Development and Democracy Reconsidered", en Gary Marks y Larry Diamond (comps.), *Reexamining Democracy. Essays in Honor of Seymour Martin Lipset*, Newbury Park, Sage, 1992.

Los estudios sobre el papel de las élites políticas y sobre los dilemas que enfrentan en el proceso de democratización han dominado la literatura en los últimos años; es decir, se ha impuesto una línea de análisis que piensa en la transición como un *proceso* sujeto a contingencias, en contra del enfoque sociológico que atiende más a variables *estructurales* como "prerrequisitos" para la vida democrática. Las principales aportaciones dentro de este enfoque analítico son Guillermo O'Donnell y Peter Schmitter, *Transitions from Authoritarian Rule. Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1986; Donald Share, "Transitions to Democracy and Transitions Through Transaction", en *Comparative Political Studies*, 1987, núm. 4; Donald Share y Scott Mainwaring, "Transitions Through Transaction: Democratization in Brazil and Spain", en Wayne Selcher (comp.), *Political Liberalization in Brazil*, Boulder, Westview Press, 1986; Giuseppe Di Palma, *To Craft Democracies. An Essay on Democratic Transitions*, Berkeley, University of California Press, 1990; Adam Przeworski sigue esta línea analíti-

ca, pero incorpora algunos elementos de economía política en *Democracy and the Market. Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 1991. Un interesante estudio en el que se utiliza la teoría de juegos para entender un proceso de transición es el de Josep M. Colomer, *El arte de la manipulación política. Votaciones y teoría de juegos en la política española*, Barcelona, Anagrama, 1990. Dos recientes contribuciones han demandado la utilización de *ambos* enfoques para entender las transiciones a la democracia en toda su complejidad: Hebert Kitschelt, "Political Regime Change: Structure and Process-Driven Explanations?", en *American Political Science Review*, 1992, núm. 4; y Terry Lynn Karl, "Dilemmas of Democratization in Latin America", en *Comparative Politics*, 1990, núm. 1. Un importante esfuerzo teórico y de clasificación se encuentra en Juan J. Linz, "Transitions to Democracy", en *The Washington Quarterly*, verano de 1990. Para una visión general de las transiciones que han tenido lugar desde mediados de los setenta, véase Samuel P. Huntington, *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman & London, University of Oklahoma Press, 1991.

#### DEMOCRACIA Y PRESIDENCIALISMO

El estudio de las instituciones políticas ha sido tradicionalmente abordado desde una perspectiva legal. Este enfoque ha iluminado, desde luego, nuestro conocimiento de la fuente, lógica interna y naturaleza de la normatividad política, pero no ha explicado satisfactoriamente la *dinámica* política que da origen a tales o cuales arreglos institucionales ni las consecuencias políticas de escoger a uno u otro conjunto de normas. En los últimos dos lustros se han escrito algunos ensayos que han puesto un acento más político y dinámico que estrictamente jurídico en el estudio del régimen presidencial de gobierno. Jean Blondel y Waldino Cleto Suárez inauguran el replanteamiento del debate sobre presidencialismo en "Las limitaciones institucionales del sistema presidencialista", en la revista bonaerense *Criterio*, 1981, febrero. Poco después, el propio Suárez vuelve sobre el tema en "El Poder Ejecutivo en América Latina. Su capacidad operativa bajo regímenes presidencialistas de gobierno", en *Revista de Estudios Políticos* (Madrid), 1982, septiembre-octubre. El más influyente análisis crítico del régimen presidencial a la vez una defensa del régimen parlamentario es el de Juan J. Linz, "Democracy, Presidential or Parliamentary: Does it Make a Difference?", por publicarse en su versión final y ampliada en Juan J. Linz y Arturo Valenzuela (comps.), *Presidential or Parliamentary Democracy: Does it Make a Difference?*, Baltimore, Johns Hopkins University Press. Una versión abreviada en español se encuentra en Juan J. Linz et al., *Hacia una democracia moderna: la opción parlamentaria*, Santia-

go, Universidad Católica de Chile, 1990. Una versión aún más breve se publicó bajo el título "The Perils of Presidentialism", en *Journal of Democracy*, 1990, núm. 1. Tres importantes contribuciones posteriores al ensayo de Linz son: Arend Lijphart, "Presidencialismo e Democrazia Maggioritaria", en *Rivista Italiana di Scienza Politica*, 1989, núm. 3, y Scott Mainwaring, "Presidentialism, Multiparty Systems and Democracy: The Difficult Equation", *Kellogg Institute of International Studies*, 1990, ensayo núm. 144, quienes siguen la línea crítica de Linz; por su parte, Matthew Soberg Shugart y John M. Carey intentan reformular algunas de las hipótesis de Linz en su extraordinario análisis comparativo de sistemas presidenciales, *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992.

Para una revisión fundamentalmente jurídica del presidencialismo mexicano, véase el clásico de Jorge Carpizo, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI Editores, 1978. Una buena revisión histórica reciente, también con enfoque jurídico, es la de J. Jesús Orozco Henríquez, "El sistema presidencial en el Constituyente de Querétaro y su evolución posterior", en *El sistema presidencial mexicano. Algunas reflexiones*, de varios autores, México, UNAM, 1988. Pese al título del ensayo, el análisis de Orozco incluye una revisión de los momentos claves en el trayecto del régimen presidencial mexicano a lo largo del siglo XIX y presenta útiles referencias bibliográficas. En el presente volumen, los textos de Alicia Hernández Chávez y de Luis F. Aguilar Villanueva complementan y enriquecen el enfoque jurídico con una visión más histórica y política de la evolución del sistema presidencial mexicano.

#### DEMOCRACIA Y FEDERALISMO

También el estudio del federalismo estuvo dominado, quizá hasta los años sesentas, por la perspectiva legal. El libro que dominó durante dos décadas el debate sobre federalismo es sin duda el de K. C. Wheare, *Federal Government*, Oxford, 1946. La primera crítica formal al hincapié jurídico en el estudio del federalismo es la de William S. Livingston, "A Note on the Nature of Federalism", en *Political Science Quarterly*, 1952, núm. 1. Poco más de una década después se publica un libro, hoy considerado un clásico, que representa una ruptura total con el enfoque jurídico y que desató un nuevo debate: William H. Riker, *Federalism. Origin, Operation, Significance*, Boston, Little, Brown and Co., 1964. Surgen entonces estudios que empiezan a comparar y a evaluar los distintos enfoques. Véase A. H. Birch, "Approaches to the Study of Federalism", en *Political Studies*, 1966, núm. 1, pero sobre todo Michael B. Stein, "Federal Political Systems and Federal Societies", en *World Politics*, 1968, núm. 4. En el mismo año se publicaron dos libros importantes cuyos títulos reflejan

asimismo una reacción en contra del enfoque jurídico y también de la idea de que el federalismo estadounidense representa un modelo a seguir: Carl J. Friedrich, *Trends of Federalism in Theory and Practice*, Nueva York, Praeger, 1968, y Valerie Earle (comp.), *Federalism. Infinite Variety in Theory and Practice*, Itasca, Peacock, 1968. Síntoma de la riqueza del nuevo debate sobre el origen, naturaleza, variedad y consecuencias del federalismo es la aparición, a principios de los años setentas, de *Publius. The Journal of Federalism*, una revista especializada en el tema, publicada por la Universidad de Tulane y editada desde su aparición por Daniel J. Elazar, sin duda el estudioso más experimentado en el tema. Las aportaciones más importantes se publican desde entonces en dicha revista. De entre los varios libros que Elazar ha escrito sobre sistemas federales, destaca, por ser el más ambicioso, *Exploring Federalism*, Tuscaloosa, The University of Alabama Press, 1987. Sobre el papel del federalismo en la definición de actitudes opositoras, véase Carl J. Friedrich, "Federalism and Opposition", en *Government and Opposition*, 1966, núm. 3. Sobre la relación entre federalismo y sistemas de partidos competitivos, un tema poco explorado en México, véase Aaron Wildavsky, "Party Discipline Under Federalism", en *Social Research*, 1961, núm. 4; y David B. Truman, "Federalism and the Party System", en Arthur W. Macmahon (comp.), *Federalism. Mature and Emergent*, Nueva York, Doubleday, 1955. Sobre la relación entre democracia consociacional y democracia federal, véase Arend Lijphart, "Consociation and Federation: Conceptual and Empirical Links", en *Canadian Journal of Political Science*, 1979, núm. 3. Un sencillo y claro estudio comparativo de sistemas federales es el de Ivo D. Duchacek, *Comparative Federalism. The Territorial Dimensions of Politics*, Nueva York, Rinehart & Winston, 1970.

Sobre el origen del federalismo mexicano, véase el extraordinario estudio de Nattie Lee Benson, *La diputación provincial y el federalismo mexicano*, México, El Colegio de México, 1955. También, José Barragán, *Introducción al federalismo. La formación de los poderes en 1824*, México, UNAM, 1978; y José Gamas Torruco, *El federalismo mexicano*, México, SEP/Setentas, 1975. Es igualmente válido decir que el estudio del federalismo mexicano ha estado dominado por los abogados constitucionalistas y últimamente por los administradores públicos. Emilio Rabasa, Manuel Herrera y Lasso, Mario de la Cueva, Felipe Tena Ramírez, Ignacio Burgoa, Jorge Carpizo y Miguel de la Madrid han abordado el tema en sus obras de derecho constitucional. Dos importantes estudios recientes son los de José Francisco Ruiz Massieu, *Estudios de derecho político de estados y municipios*, México, Porrúa, 1986; y especialmente el de Roberto Ortega Lomelín, *El nuevo federalismo. La descentralización*, México, Porrúa, 1988. Queda aún mucho por estudiarse tanto sobre el papel que el federalismo está desempeñando en la transición y el que puede desempeñar en la estabilidad de una futura democracia mexicana, como sobre su naturaleza y características a lo largo del siglo XIX y en las primeras décadas de la

era revolucionaria. Una muy bienvenida obra colectiva que viene a llenar importantes vacíos en nuestro conocimiento histórico sobre el federalismo mexicano es la de Marcello Carmagnani (comp.), *Federalismos latinoamericanos: México, Brasil y Argentina*, México, El Colegio de México-Fideicomiso Historia de las Américas-Fondo de Cultura Económica, 1993.

#### IV. LA PRESIDENCIA ESTADUNIDENSE EN PERSPECTIVA HISTÓRICA

WILLIAM E. LEUCHTENBURG\*

EN UN CRÍTICO TRANCE DE LA SEGUNDA GUERRA MUNDIAL el primer ministro británico llegó a los Estados Unidos a reunirse con el presidente de ese país. En un banquete en la Casa Blanca, Winston Churchill alzó su copa en un cortés brindis por el presidente de los Estados Unidos. Luego le llegó a Franklin Delano Roosevelt el turno de responder. Con deferencia alzó su copa y propuso su propio brindis: no por Churchill sino por el rey, pues Roosevelt jamás olvidó que no sólo era, al igual que Churchill, el principal funcionario electo de su nación, sino también jefe del Estado, y en esa calidad su contraparte no era el primer ministro sino el monarca. El episodio sugiere la multiplicidad de funciones de un presidente en la república estadounidense.

En cierto sentido, el hecho de que Roosevelt se equiparase al rey tenía una resonancia histórica, pues el soberano de la Gran Bretaña estaba muy presente en la mente de los Padres Fundadores cuando redactaron la Constitución, si bien más como advertencia que como prototipo. En los agitados años que siguieron a la revolución, los antiguos colonos, que se habían rebelado contra Jorge III, se empeñaron en que la institución de la monarquía no volviera a encarnar en suelo estadounidense, pues asociaban, con no poca exageración, a la monarquía con la tiranía. El Poder Ejecutivo para la nación no le fue conferido a un presidente sino al Congreso, y ocho de los trece estados dieron a la legislatura la autoridad de elegir al gobernador. Pero en la década de 1780 el ejercicio del gobierno era tan poco satisfactorio que muchos estadounidenses, sobre todo entre los de la élite, lo pensaron dos veces. En especial después de un inquietante levantamiento de deudores en Nueva Inglaterra, surgió el clamor por un Ejecutivo de suficiente fuerza para mantener el orden interno. Algunos hasta pensaron en reimplantar cierta forma de monarquía. En 1786 John Jay, observando cuán dolorosas eran las consecuencias de un gobierno débil, preguntaba: “¿Debemos tener un rey?”

\* University of North Carolina, Chapel Hill.

En la convención constituyente de Filadelfia los delegados se quebraron la cabeza con esas tendencias conflictivas. Nadie planteó mejor que el gobernador Morris el dilema que tenían ante sí cuando meditaban sobre los poderes por otorgar al presidente en el nuevo gobierno que estaban creando: "Háganlo demasiado débil y la legislatura usurpará el poder. Háganlo demasiado fuerte y él usurpará a la legislatura" En su mayoría estaban convencidos de que necesitaban conferirle un considerable poder, y con ese fin tomaron el concepto de un ejecutivo fuerte descrito en Montesquieu y Blackstone y, especialmente, en Locke.

Ciertos destacados estadounidenses se sintieron consternados al ver cuánta autoridad concedía la nueva Constitución al presidente. Se le daba un amplísimo margen de facultades ejecutivas; se le nombraba comandante en jefe de las fuerzas armadas; se le encargaban los asuntos exteriores con la prerrogativa de concertar tratados; se le autorizaba a nombrar embajadores, magistrados de la Suprema Corte y otros funcionarios nacionales; y tenía derecho a postularse para la reelección indefinidamente. Thomas Jefferson, al tener noticia del plan propuesto mientras se hallaba en París sirviendo como ministro estadounidense, tuvo el temor de que ese último aspecto significaba que el presidente sería "funcionario vitalicio", mientras Patrick Henry puso la objeción de que la presidencia propuesta "torcía hacia la monarquía".

Sin embargo, si los Fundadores eran conocedores de textos clásicos como *El príncipe* de Maquiavelo, que ensalzaba al Ejecutivo, también se sentían cautivados por la diferenciación de Aristóteles en tres elementos de gobierno, sobre todo tal como les llegó en los escritos de Montesquieu, y por ello diluyeron el poder del presidente. Redactaron una Constitución que no sólo creaba un sistema de federalismo con el poder dividido entre Washington y los estados, sino que descansaba en el principio de separación de poderes entre tres ramas del gobierno con estipulación de frenos y equilibrios. Al presidente se le daba derecho a vetar la legislación, pero al Congreso se le facultaba para anular ese veto mediante el voto de dos tercios de los congresistas. Se le daba a aquél el control de los asuntos exteriores, pero todo tratado que negociara necesitaría la aprobación del Senado. Aunque no sería elegido por el Congreso, tampoco sería escogido directamente por el pueblo en un plebiscito. En su lugar, los Fundadores crearon la engorrosa institución del Colegio Electoral. En suma, establecieron un sistema en que las funciones ejecutiva y legislativa se mezclaban juntas y se contra-

ponían la una a la otra. Como lo expresó James Madison en *El federalista*: “Debe hacerse que la ambición contrarreste a la ambición”.

La inquietud respecto a si se le había dado demasiado poder al presidente bien podría haber causado muchas más disensiones de no ser porque los delegados y el país sabían que el primer presidente sería George Washington, hombre tan generoso que a menudo se le comparaba con Cincinato. Después de pasar años en el campo de batalla, no deseaba otra cosa que regresar a su hacienda de Mount Vernon y huir del “océano de dificultades” que, estaba seguro, habría de venir aparejado con la presidencia. El nuevo gobierno, decía, sería “llevado al paredón con la misma felicidad y eficacia sin mi ayuda”. Recuerdo que, cuando sustenté una conferencia en el verano de 1956 en el seminario norteamericano de Salzburgo ante estudiantes de una serie de países europeos, uno de los estudiantes alemanes observó cuán afortunados eran los estadounidenses por tener figuras políticas situadas decididamente más allá de la controversia. Desde luego, eso es cierto en Washington; tal confianza despertaba que obtuvo el voto de todos los electores, incluso el del receloso Patrick Henry.

El comportamiento de George Washington infundió al país la tranquilidad de que tenía poco que temer del jefe del Ejecutivo. En ocho años, Washington sólo usó dos veces el poder del veto. Fue cuidadoso con el Congreso. Marcus Cunliffe ha especulado: “Si se hubiera sentido demasiado como rey o como colérico cabecilla de partido empeñado en vengarse, o hubiera resuelto ofrecer de nuevo su candidatura en 1800 —como le instaban a hacerlo unos cuantos federalistas desesperados—, ¿qué caos no podría haber sobrevenido en Norteamérica?” En vez de ello, se negó a competir por un tercer periodo, fijando con ello el precedente de un límite de ocho años para la tenencia del cargo, que habría de prevalecer casi siglo y medio.

Al mismo tiempo surgieron en la presidencia de Washington instituciones nunca mencionadas en la Constitución —partidos políticos, un gabinete— que configurarían la forma estadounidense de gobierno por generaciones enteras. La ascensión de los partidos transformó el engorroso Colegio Electoral en un arbitrio para la expresión de la voluntad popular. Surgió un gabinete compuesto —en aquella temprana etapa— por sólo cuatro funcionarios: los jefes de los departamentos de Estado, Guerra y Tesorería y el procurador general, lo que facilitó la base para la institución mucho más amplia de años posteriores.

Además se fijaron ciertos precedentes que resultaron ser duraderos.

Washington estableció la prerrogativa del presidente no sólo para nombrar funcionarios sino para destituirlos a su voluntad, incluso por capricho, sin necesitar la aprobación del Congreso. Cuando Washington pidió el consejo de la Suprema Corte, se le informó que la judicatura era una rama aparte y no ofrecería opiniones consultivas, y eso sigue siendo cierto hasta la fecha. Por otra parte, cuando Washington tomó al pie de la letra la disposición de la Constitución que autorizaba al presidente a negociar tratados con “el consejo y consentimiento” del Senado, sufrió una desilusión por la respuesta. El héroe-presidente compareció en persona ante el Senado, tratado en mano, sólo para ser recibido con un silencio tan embarazoso que le hizo comprender que los legisladores no deseaban tomar su decisión estando presente el jefe del Ejecutivo. Desde entonces, el proceso de negociación se ha efectuado siempre en forma separada del proceso de lograr el consentimiento.

Los sucesores de Washington bien pudieron haber sido más insistentes respecto a sus poderes, y algunos lo fueron, pero el siglo XIX fue en su mayor parte una época de ascendiente Legislativo. Una serie de jefes del Ejecutivo “atrapados entre la corredera y la solera de su concepto autohumillante de la presidencia y su falta de fuerza personal, se vieron reducidos a la insignificancia oficial”, ha observado un estudioso. Entre los presidentes de la primera generación de la república hubo en ocasiones quienes mostraron más audacia. En un mismo día, Jefferson negoció la compra de Louisiana que daba al nuevo país un vasto imperio tierra adentro; hizo saber su disgusto con los tribunales federales, e impuso la legislación sobre el embargo. La guerra de 1812 ocurrida durante la presidencia de James Madison llevó el nombre de “la guerra del señor Madison”, y James Monroe prestó su nombre a esa arrogante afirmación del poder estadounidense que se conoce como Doctrina Monroe. Pero en honor a la verdad, todos esos presidentes creyeron que la Constitución dictaba un modesto papel para el presidente, y aplaudieron ese dictado. El único presidente que asumió el cargo en 1825 con una amplia visión de la presidencia, John Quincy Adams, se encontró con que, al tratar de crear una universidad nacional, un observatorio astronómico y un paisaje “encuadrado por ferrocarriles y canales”, no llegó a ninguna parte.

En este desfile de presidentes reservados, Andrew Jackson resulta una ostensible anomalía, pues fue visto como tribuno de la voluntad popular. El *Viejo Nogal* ejerció su poder de veto para anular el segundo Banco de los Estados Unidos y un programa de mejoras internas; se

mantuvo inmutable ante los extremistas de los derechos de los estados que pretendían el derecho a anular actos del Congreso; y desafió a la Suprema Corte. El belicoso *Héroe de Nueva Orleans* también marcó la pauta para uno de sus sucesores, James K. Polk, quien provocó una guerra con México y estableció la soberanía estadounidense sobre las tierras de Oregón. Con tal determinación parecía Jackson ejercer al máximo los poderes de su cargo, que sus adversarios lo llamaban *el rey Andrew*. Sin embargo, Jackson actuó como lo hizo no porque quisiera utilizar la presidencia para construir un gobierno poderoso, sino precisamente por todo lo contrario: para frenar la propagación de instituciones que, a su juicio, carecían de sanción constitucional, y para regresar a la república a un ayer más sencillo. Hasta se pronunció en favor de limitar a un solo periodo el cargo de presidente.

El mayor engrandecimiento del cargo del Ejecutivo no se produjo bajo Jackson sino bajo Abraham Lincoln, quien echó mano de lo que hasta entonces, según palabras de un historiador, había sido la "cláusula olvidada" de la Constitución: la autoridad otorgada al jefe del Ejecutivo como comandante en jefe de las fuerzas armadas. "Concibo que en cualquier emergencia puedo hacer cosas por motivos militares que no pueden ser hechas constitucionalmente por el Congreso", declaró. "Como comandante en jefe del Ejército y de la Marina, en tiempo de guerra supongo que tengo derecho a tomar cualquier medida que mejor pueda sojuzgar al enemigo." Y lo hizo. En sus primeros meses en la Casa Blanca, no estando en sesión el Congreso, bloqueó por su propia autoridad los puertos sureños, reclutó tropas por decenas de millares y gastó dinero sin autorización. Seguidamente se sirvió de sus prerrogativas como jefe del Ejecutivo en tiempo de guerra para expedir la Proclama de la Emancipación y encarcelar a millares de censores de sus políticas. Pero al mismo tiempo acató al Congreso como iniciador de la legislación. Siendo un *whig* (centralista) del siglo XIX, Lincoln no preveía ni habría aprobado el papel del presidente del siglo XX como legislador principal.

Durante una generación después de Lincoln, la institución de la presidencia se sumió en la decadencia, y el Congreso se volvió la rama dominante. Nada puso de manifiesto tan bien el dominio del Congreso como la confrontación después de la Guerra Civil, cuando el presidente Andrew Johnson fue acusado y estuvo a un solo voto de distancia de las dos terceras partes requeridas para destituirlo del cargo. El problema, según no dudó en decir un miembro del Congreso durante el pro-

ceso contra Johnson, era “si el cargo presidencial... debiera, de hecho, existir como parte del gobierno constitucional de un pueblo libre”. En esa época a los presidentes se les trató a menudo con desprecio. Henry Adams dijo más tarde que el contemplar cómo decaía la calidad de los presidentes desde Washington hasta Grant le hizo perder la fe en el credo darwinista del progreso, observación desdeñosa que transmitió en su novela, publicada en forma anónima, *Democracy*. Un senador de Massachusetts decía que en esos años sus colegas “habrían recibido como afrenta personal un mensaje privado de la Casa Blanca en el que se expresara el deseo de que en el desempeño de sus deberes legislativos adoptaran alguna conducta que no aprobaban. Si visitaban la Casa Blanca era para dar consejo, no para recibirlo”. En *Congressional Government*, publicado en 1885, el joven estudioso Woodrow Wilson concluyó que la presidencia se había vuelto “demasiado silenciosa e inactiva, muy poco parecida al cargo de primer ministro y demasiado semejante a una superintendencia”, en la que el ocupante del cargo se dedicaba a “la *simple* administración, a la simple obediencia a instrucciones del amo de la política, los comités permanentes”.

La debilidad del presidente en ese periodo provenía, en no pequeña medida, de que muchos de los propios jefes del Ejecutivo estaban comprometidos con los derechos de los estados y con un papel minúsculo para el gobierno nacional. En 1887, al vetar una ley que proporcionaría ayuda a los granjeros agobiados por la sequía, Grover Cleveland decía: “No creo que el poder y el deber del gobierno general deba ampliarse a socorrer el sufrimiento individual”, y agregaba que era su deseo que “la lección... se hiciera valer constantemente; aunque el pueblo sostenga al gobierno, el gobierno no debe sostener al pueblo”. Nada ilustra tan bien la precaria posición de los presidentes en aquellos tiempos como el trágico hecho de que, en una sola generación, tres de ellos —Lincoln, James Garfield y William McKinley— fueron asesinados.

Aun así, hay un aspecto que merece destacarse. Un estudio publicado en 1956 concluía: “Tomada de una manera general, la historia de la presidencia es una historia de engrandecimiento”. Reconocía que “la trama ha sido discontinua en grado sumo. De las treinta y tres personas que han desempeñado el cargo, no más de una de cada tres ha contribuido al desarrollo de sus poderes; con los demás ocupantes las cosas o se han estancado o han ido en retroceso”. Pero añadía: “Con todo, la tradición acumulada del cargo es también de suma importancia. Los precedentes establecidos por una personalidad enérgica o política-

mente exitosa en el cargo están a disposición de sucesores menos talentosos". Aun en aquellos años no prometedores, algunos presidentes —Rutherford B. Hayes, James Garfield, Grover Cleveland— libraron valerosas acciones defensivas para conservar las prerrogativas de su cargo.

En el siglo xx la presidencia asumió de repente dimensiones mucho mayores. El ascenso de los Estados Unidos a la posición de gran potencia en el escenario mundial dio a Theodore Roosevelt la ocasión de ejercitar sus músculos. El héroe de la guerra hispano-estadunidesa, quien, convenientemente, llegó al poder casi al inicio del nuevo siglo, cambió la imagen nacional de lo que debía ser un presidente: no un sosegado gerente sino un jefe del Ejecutivo que agitaba los brazos y lanzaba el destello de su dentadura ante algún atropello moral mientras preparaba uno más de sus mensajes para arrojarlo al Congreso. Theodore Roosevelt consideraba su cargo como "púlpito de braveros" para llegar hasta la ciudadanía, y fue el primer presidente en crear una sala de prensa de la Casa Blanca. Las aptitudes de Teddy Roosevelt para la acción y para hacer que todo acto pareciera moralmente importante indujeron a John Morley a llamarlo "una interesante combinación de San Vito y San Pablo"; a su vez, Henry Adams dijo: "Roosevelt, más que ningún otro ser humano, mostró la singular cualidad primitiva que pertenece a la materia final, la cualidad que la teología medieval atribuía a Dios, fue acción pura".

Cuatro años después de que Roosevelt dejó el cargo, Woodrow Wilson —al llevar a cabo un ambicioso programa de asuntos internos y al meter a los Estados Unidos en la primera Guerra Mundial— demostró que hablaba en serio seis años antes de llegar a presidente: "El presidente está en libertad, tanto en derecho como en conciencia, para ser un hombre tan grande como pueda". Wilson renovó con audacia una práctica abandonada más de un siglo antes: presentarse ante el Congreso para pronunciar su alocución. Hizo que éste aprobara los elementos esenciales de su programa Nueva Libertad, incluida la creación del Banco de la Reserva Federal; dominó una economía de guerra tan impulsada por el gobierno que fue tildada de "socialismo de guerra"; y luego intentó, aunque sin lograrlo, llevar a los Estados Unidos a una Sociedad de Naciones que fue, en parte, su propia creación.

Empero, ni Theodore Roosevelt ni Woodrow Wilson agotaron todas las posibilidades de la presidencia, y tuvieron poca influencia sobre sus sucesores inmediatos. Después de salir de la Casa Blanca, Theodore

Roosevelt expuso una teoría de mayordomía de la presidencia, pero cuando estuvo en el poder, su fuerte fue más la jactancia que la consumación de un cambio fundamental, y su reputación de enemigo de los monopolios fue exagerada. Woodrow Wilson logró más, pero el credo de la Nueva Libertad no era el Estado imperativo sino la economía de mercado. El sucesor inmediato de Theodore Roosevelt, si bien más comprometido de lo que se le ha atribuido, vio como su ideal no al dinámico Ejecutivo en jefe sino al enclaustrado juez; mientras que los sucesores de Wilson, Warren Harding y Calvin Coolidge, alcanzaron triste fama por la miope concepción de su cargo. De Coolidge, H. L. Mencken dijo: "Su día ideal es aquel en que no ocurre nada en absoluto". Y Harding, como presidente, estaba irremediabilmente fuera de papel. De sus discursos un crítico dijo: "dejan la impresión de un ejército de pomposas frases en movimiento por la campaña en busca de una idea; a veces esas palabras serpenteantes capturaban de veras un pensamiento extraviado y lo cargaban en triunfo, como preso en su seno, hasta que moría de vasallaje y trabajo excesivo".

El potencial del cargo presidencial tuvo plena realización sólo cuando Franklin Delano Roosevelt subió al poder, en 1933. Uno de sus consejeros habría de escribir más tarde: "Ningún monarca... de no ser Isabel o su espléndido padre Tudor, o tal vez Alejandro o Augusto César, puede haber dado ese preciso sentido de una 'dirigencia serena, de un congregar en sí mismo, de representar realmente, a todo un pueblo". Como ha dicho un comentarista: "Los cimientos de la presidencia para los decenios finales del siglo xx se sentaron más en función de Franklin D. Roosevelt que en función de George Washington o de cualesquiera de sus sucesores intermedios... La combinación de crisis interior y guerra mundial concentró en la Casa Blanca un poder cada vez mayor durante su sin igual presidencia, la que duró cuatro periodos. La presidencia ya no habría de ser la misma".

Roosevelt asumió gran variedad de papeles. Llegó a ser el legislador en jefe en una medida en que ni siquiera Wilson, ni ciertamente Lincoln, pudieran haber imaginado. En 1933, en sus Primeros Cien Días, envió al Congreso 15 propuestas y éste las aprobó todas, y en los Segundos Cien Días de 1935 alcanzó esencialmente la misma proporción de éxito al guiar al país hacia un Estado benefactor. Además, en su papel de dirigente del partido, creó "la coalición FDR" de grupos de ingreso bajo, que durante sesenta años ha sido el elemento dominante en el Partido Demócrata. Asimismo, mediante la Ley de Reorganización de

1939, Roosevelt creó la estructura de la moderna oficina ejecutiva del presidente.

Franklin Roosevelt se convirtió además en adalid de la autoridad del Ejecutivo y de la legislatura contra los embates de la judicatura. Si bien en su lucha con la Suprema Corte mordió el polvo en la solución concreta a la que instaba, produjo un cambio de actitud tan decisivo —lo que se ha llamado “la Revolución Constitucional de 1937”— que desde entonces no ha sido derrotada ninguna importante legislación reguladora de las compañías. De hecho, parece que la Corte se ha retirado de ese campo para siempre, mostrando gran analogía con la Cámara de los Lores en su renuncia a vetar la legislación de la Cámara de los Comunes.

Roosevelt ejerció además una amplia gama de facultades en asuntos exteriores. Sacó del aislacionismo al país y lo condujo a intervenir en la segunda Guerra Mundial. Basado en una dudosa autorización constitucional, negoció con la Gran Bretaña un tratado sobre destructores, y logró del Congreso manos libres para desembolsar miles de millones en ayuda de arriendo-préstamo a los Aliados. Condujo a su nación a la victoria sobre el Eje en la más grande guerra mundial de la historia; para bien o para mal, creó el Pentágono; y patrocinó el desarrollo de la bomba atómica. También fomentó la creación de nuevas instituciones, especialmente la de las Naciones Unidas.

En *Christ Stopped at Eboli* (*Cristo se detuvo en Éboli*), Carlo Levi escribió sobre la impresión que el presidente estadounidense causó en una apartada aldea calabresa durante la segunda Guerra Mundial:

Lo que nunca dejó de sorprenderme sobremanera —y para entonces ya había estado yo en casi todas las casas— fueron los ojos de dos inseparables ángeles de la guarda que me miraban desde la pared por encima de la cama. De un lado estaba la cara negra y ceñuda, con sus grandes ojos inhumanos, de la Madona de Viggiano; del otro una foto en colores de los ojos chispeantes, tras los centelleantes anteojos, y la sonrisa cordial del presidente Roosevelt. Nunca vi otros retratos ni imágenes distintas de éstas: ni el rey ni el Duce, ni siquiera Garibaldi; ningún italiano famoso de clase alguna, ninguno de los santos acostumbrados; lo único que jamás fallaba era la presencia de Roosevelt y la Madona de Viggiano. Al verlos ahí, uno frente a la otra, en impresión barata, parecían ser las dos caras del poder que ha repartido el universo entre ellas. Pero aquí sus papeles, con toda justicia, se habían invertido. La Madonna se presentaba como una feroz, despiadada, misteriosa y antigua diosa terrenal, la saturnina dueña de este mundo; el

presidente, como una especie de Zeus todopoderoso, de amo benévolo y sonriente de una esfera superior.

Roosevelt se estableció además como dirigente de partido. En 1932 fue el primer demócrata en ochenta años en pisar la Casa Blanca con una mayoría del voto popular, y tan duraderos han sido los cambios forjados en la Gran Depresión, incluyendo la "coalición FDR" basada en las clases, que, en los seis decenios transcurridos desde esa elección, el partido de la oposición ha tenido el dominio sobre la presidencia y el Congreso por sólo dos años, y nada en absoluto en la pasada generación.

Roosevelt demostró también ser el amo de los medios de comunicación. Inició conferencias de prensa programadas con regularidad, en las que había un libre y fácil intercambio de preguntas y respuestas; además de alocuciones por la radio, llamadas *fireside chats* (charlas junto a la chimenea), por la sensación que daba el presidente de conversar sin el menor estiramiento con el pueblo estadounidense cuando hablaba ante el micrófono, lo que hizo a millones de sus compatriotas creer que el presidente era tanto su guardián como su amigo. Antes de Franklin Roosevelt, los estadounidenses raras veces pensaban en escribir a la Casa Blanca, pues el presidente les parecía demasiado distante de sus vidas. El presidente Taft había recibido en promedio apenas unas 200 cartas por semana, pero cuando Roosevelt emitió su electrizante discurso inaugural en 1933, llegó casi medio millón de cartas. Aunque un hombre había sido capaz de arreglárselas él solo con todo el correo que recibía el presidente Hoover, se necesitó un cuerpo de 50 personas para manejar la correspondencia de Roosevelt.

En 1945, al término de la era de Roosevelt, el erudito británico Herbert Nicholas, con el cual dicté cátedra en Oxford hace 20 años, resumió lo que todo eso significaba. El rector de Oxford observó: "Al morir el 12 de abril, Franklin Roosevelt concluyó el más largo periodo de cargo ininterrumpido que presidente alguno de los Estados Unidos o primer ministro británico haya desempeñado desde la Ley de Reforma. En esos 12 años, mediante el discurso político y la proclama ceremonial, mediante la acción ejecutiva y el mandato legislador, en sus tres papeles de dirigente de partido, jefe del Ejecutivo y cabeza titular del Estado, ejerció sobre la mente pública estadounidense una influencia acumulativa que, en duración e intensidad, difícilmente encuentra paralelo en la historia de las democracias modernas".

Durante el casi medio siglo transcurrido desde su muerte, Roosevelt

ha sido el prototipo para sus sucesores. Tanto el programa de Trato Justo de Harry Truman como el programa de la Nueva Frontera de John F. Kennedy y el programa la Gran Sociedad de Lyndon B. Johnson se nutrieron del programa del Nuevo Trato de Roosevelt. Aun quienes tenían una orientación política muy diferente reconocieron su deuda con Franklin Roosevelt. Dwight Eisenhower sabía que le debía su mando de las fuerzas aliadas en la segunda Guerra Mundial; Richard Nixon recordaba que fue una dependencia del Nuevo Trato la que le permitió trabajar para costearse los estudios de derecho; Ronald Reagan citó con frecuencia al ídolo de su juventud; e incluso George Bush expresó su admiración por el liderazgo de Roosevelt.

Si ninguno de sus sucesores dejó en el cargo una impresión tan grande como la suya, de cualquier modo modificaron la institución de la presidencia. Esto fue especialmente cierto de su sucesor inmediato. Harry Truman vivió siempre a la sombra de Roosevelt, aunque ciertamente dejó su marca en una serie de empresas, entre ellas el Plan Marshall y la OTAN, y su huella en el carácter institucional de la presidencia tuvo especial significación. En los años de Truman surgió una serie de nuevas dependencias: el Consejo de Asesores Económicos, la Agencia Central de Inteligencia (CIA), los Jefes conjuntos del Estado Mayor y el Consejo Nacional de Seguridad, todo ello como parte de la rama del Ejecutivo. En la primavera de 1951 Truman llevó a cabo la más fuerte afirmación de la autoridad civil sobre los militares en la historia estadounidense al destituir al general Douglas MacArthur

Durante su época, y aún después, Roosevelt vino a representar no sólo para el país sino para muchos estudiosos, el modelo mismo de lo que debía ser un presidente: vigoroso, imaginativo, ingenioso y sobre todo diestro en saber afirmar un interés nacional en defensa de los pobres y de otros que carecían de representación contra el interés parroquial de grandes compañías y de los acaudalados, a menudo demasiado bien representados en el Congreso.

Franklin Roosevelt, empero, también había dejado un resto de desasosiego. En ocasiones había parecido demasiado autoritario. Cuando, antes de que asumiera el cargo, se le preguntó cuánta autoridad esperaba si llegaba a presidente, replicó mordazmente: "Mucha". Una vez dijo que le gustaría soltar 16 leones en el Congreso. Pero, le arguyeron, los leones podían equivocarse. "No", contestó Roosevelt, "si se quedaran ahí suficiente tiempo". Al centralizar la autoridad en Washington, Roosevelt pareció empequeñecer el papel de los estados, y también pare-

ció pronto a trastocar la Suprema Corte en favor de sus objetivos. En la segunda Guerra Mundial había ejercido una autoridad ilimitada. El senador Fulbright acusó más tarde al presidente de haber “usurpado el poder del Senado para concertar tratados”, y de haber “pasado por encima de los poderes de guerra del Congreso”. Para acelerar el envío de ayuda a los Aliados, Roosevelt había forzado la ley y desde luego había dicho francas mentiras. En cierto momento, al principio de la guerra, había llegado a reivindicar la autoridad para actuar por su propia cuenta si el Congreso no lo complacía. Es más, había roto el histórico tabú establecido por George Washington de aspirar a un tercer periodo y ganarlo, y luego, de pilón, conseguir también un cuarto periodo. Sólo la muerte abrevió la tenencia de su puesto. Nunca cedió el poder por su gusto. No mucho después de su muerte, el Congreso respondió adoptando la vigesimosegunda Enmienda, que a partir de entonces limitó a los presidentes a dos periodos en el cargo, propuesta que los estados, en lo que se llamó acto póstumo de venganza contra Roosevelt, ratificaron con presteza.

La señal de alarma por lo que se dio en llamar “la presidencia imperial”, sin embargo, se debió menos a Roosevelt que a sus sucesores. Si éste llegó a sobrepasarse, también fue un presidente que alentó la inconformidad, y en su larga estadía en el cargo se desarrollaron nuevos modos de proteger las libertades del pueblo, como la creación de una división de derechos civiles en el Departamento de Justicia. Harry Truman fue reprendido por la Suprema Corte por pretender confiscar las plantas de acero sin tener la suficiente autoridad constitucional para hacerlo; bajo el régimen de Dwight Eisenhower la CIA tuvo una nefasta injerencia en Guatemala; y John F. Kennedy ordenó una malograda expedición a Bahía de Cochinos y se colocó a un paso del Juicio Final en la crisis de los proyectiles cubanos, sin ningún apoyo popular para esas correrías. Aún más inquietante fue el comportamiento de Lyndon B. Johnson en su conducción de la Guerra de Vietnam, especialmente en el engaño del Golfo de Tonkin; o el de Richard Nixon en el escándalo de Watergate, cuando las extensas facultades de las dependencias del gobierno nacional se utilizaron para ocultar una conjura. Nixon fue el primer presidente y, hasta este trance, el único que ha renunciado.

Los observadores de la presidencia expresaron también su preocupación por la inestabilidad de la tenencia del cargo. En los dos decenios de la presidencia estadounidense iniciados en 1961, el primer presidente fue asesinado; el segundo no se atrevió a postularse para otro

periodo; el tercero dimitió del cargo para evitar la alta probabilidad de ser destituido; el cuarto ascendió al puesto sólo porque se había retirado con oprobio el vicepresidente que debía seguir en la línea de sucesión; y el quinto, con la desventaja de una inflación de dos dígitos y el cautiverio de varios estadounidenses en Teherán, no logró la elección para otro periodo.

Esta serie de preocupaciones llevó a cierto número de estudiosos a temer por el futuro de la presidencia y a promover propuestas de reforma. Por un se decía que era preciso imponer nuevas restricciones al presidente, sobre todo en su conducción de los asuntos exteriores. Por otro lado se decía que convenía robustecer la capacidad del presidente para dirigir, pues los presidentes ya no podían tener la esperanza de lograr la aprobación de sus programas en el Congreso y a la vez obtener la reelección. Algunos sostenían que las exigencias de la presidencia estaban más allá de la capacidad de hombre alguno y que los Estados Unidos necesitaban de un Ejecutivo plural. Otros sugerían que el periodo del presidente debía ampliarse a seis años.

Desde entonces se ha apaciguado notablemente esa clase de controversias, que siempre estuvieron bastante limitadas a los círculos académicos y a unos cuantos publicistas. Ronald Reagan, a pesar de sus defectos —y tuvo muchos— demostró que un presidente era capaz de hacer pasar un programa por el Congreso, incluso por un Congreso controlado por el partido de la oposición, y a la vez ganar las elecciones para un segundo periodo. Por lo tanto, el presidente estaba muy lejos de ser un *roi faineant*. Por otro lado, se reconoció que existen significativos frenos institucionales para el presidente, entre otros los impuestos por la Suprema Corte, que a pesar de abandonar su papel denegatorio de toda legislación económica, demostró (tanto en la decisión de Confiscación del Acero, en la que reprendió al presidente Truman por excederse en su autoridad, como en el caso de los *Estados Unidos versus Nixon*, que puso límites a la pretensión de privilegio del Ejecutivo) que no validaría afirmaciones de autoridad presidencial que no tuvieran sanción constitucional.

Eso no quiere decir que todas las señales de alarma fuesen infundadas. Los presidentes tienen una autoridad virtualmente ilimitada en el terreno de los asuntos exteriores, como lo demostró Bush al desatar la Guerra del Golfo, y los esfuerzos del Congreso por limitar esa autoridad, como en la Ley de Poderes de Guerra, han resultado bastante ineficaces. En la convención más reciente de la Asociación Histórica

estadunidense de diciembre último (1992), un estudioso calificó el escándalo Irán-Contra de la administración de Reagan como un abuso de la autoridad del Ejecutivo, mucho peor que el caso Watergate. Los estadounidenses siguen batallando con el dilema del gobernador Morris sobre cómo dar al jefe del Ejecutivo un poder suficiente, pero no excesivo.

Con todo, la presidencia estadounidense parece ser hoy básicamente sana. El día que precedió a mi salida para Europa en enero de 1993, con el fin de entregar una versión anterior de este trabajo, estuve en Washington en la toma de protesta de un nuevo presidente, acto que cubrí para una de las grandes redes televisivas, como lo hice antes. Una vez más fui testigo de un notable fenómeno, un fenómeno tan aceptado que apenas se repara en él: el cambio pacífico de poder de un presidente a otro, suceso que está ahora en su tercer siglo. Al mirar por la ventana desde el estudio de televisión, que dominaba la plaza del Capitolio, pude ver a Bill Clinton agradecer los vítores de aliento de una muchedumbre estimada como la más numerosa jamás reunida en Washington, mientras allá arriba, en el cielo, pude ver la manchita de un helicóptero que se llevaba velozmente de la ciudad a George Bush, quien sólo momentos antes había tenido en sus manos un poder superior al de ningún otro gobernante de la Tierra, para llevarlo a una vida como la de cualquier ciudadano estadounidense. En esa ocasión, alguien expresó dudas de que las políticas de Bill Clinton resultaran idóneas para encarar los múltiples problemas a los que se enfrentan los Estados Unidos. Pero pocos ponían en duda la institución misma de la presidencia. De hecho, el ánimo prevaleciente en Washington ese día era entusiasta, incluso eufórico. Al acercarse Estados Unidos al cambio de milenio, la presidencia es una de las muchas instituciones que deben ser objeto de minucioso examen. Pero creo que el probable dictamen sobre su desempeño en el curso de dos siglos será éste: por muchos que hayan sido sus defectos, a fin de cuentas ha hecho razonable justicia a las esperanzas que pusieron en ella sus creadores en el siglo XVIII.

## BIBLIOGRAFÍA COMENTADA

Tanto los historiadores como los expertos en ciencias políticas y los publicistas han contribuido a que comprendamos la presidencia estadounidense. Entre los mejores estudios están: James MacGregor Burns, *Presidential Government: The Crucible of Leadership* (Boston, Houghton Mifflin, 1965); Edward S. Corwin, *The Presidency: Office and Powers, 1787-1957* (Nueva York, New York University Press, 1957); Thomas E. Cronin, *The State of the Presidency* (Boston, Little, Brown and Co., 1980); Marcus Cunliffe, *The Presidency* (Boston, Houghton Mifflin, 1987); Herman Finer, *The Presidency: Crisis and Regeneration* (Chicago, University of Chicago Press, 1960); Edwin C. Hargrove y Michael Nelson, *Presidents, Politics, and Policy* (Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1984); Louis W. Koenig, *The Chief Executive* (Nueva York, Harcourt Brace Jovanovich, 1975); Richard M. Pious, *The American Presidency* (Nueva York, Basic Books, 1979) y Clinton Rossiter, *The American Presidency* (Nueva York, New American Library, 1960). La de Arthur B. Tourtellot, comp., *The Presidents on the Presidency* (Garden City, Nueva York, Doubleday, 1960) es una útil antología.

Una serie de eruditos han aportado obras que desarrollan una tesis o se concentran en un punto particular. Dos análisis del siglo xx siguen siendo oportunos: la obra clásica de Lord Bryce *The American Commonwealth*, 3a edición, dos volúmenes (Londres, Macmillan, 1893-1895), y Henry Jones Ford, *The Rise and Growth of American Politics: A Sketch of Constitutional Developments* (Nueva York, Macmillan, 1898). Tanto Donald L. Robinson, *"To the Best of My Ability": The Presidency and the Constitution* (Nueva York, Norton, 1987), como Louis Fisher, *The Constitution Between Friends* (Nueva York, St. Martin's, 1979) sitúan la presidencia dentro de un marco constitucional. Harold J. Laski, *The American Presidency: An Interpretation* (Nueva York, Harper, 1940) examina la institución desde la perspectiva de la izquierda británica. James D. Barber, comp., *The Presidential Character: Predicting Performance in the White House* (Englewood Cliffs, N. J., Prentice-Hall, 1977) tiene menos valor por su pretendida perspicacia psicológica que por sus bien escritos bosquejos literarios sobre determinados jefes del Ejecutivo.

Richard E. Neustadt, *Presidential Power: The Politics of Leadership* (Nueva York, Wiley, 1980), publicado originalmente en 1960, ofreció a John F. Kennedy un manual sobre cómo esgrimir el poder, y Arthur M. Schlesinger, Jr., *The Imperial Presidency* (Boston, Houghton Mifflin, 1973), otro asesor de Kennedy, reflejó la preocupación, sentida por muchos de los que alguna vez habían

buscado en la Casa Blanca un liderazgo, sobre el peligro de abuso de poder por parte de un presidente. Entre las obras publicadas en la secuela de Watergate que reflejan recelo contra un presidente fuerte están Godfrey Hodgson, *All Things to All Men: The False Promise of the Modern American Presidency* (Nueva York, Simon and Schuster, 1980), y Theodore J. Lowi, *The Personal President: Power Invested, Promise Unfulfilled\** (Ithaca, Nueva York, Cornell University Press, 1985).

Algunos estudiosos han concentrado su atención no en el cargo presidencial en su totalidad sino en determinados aspectos. Richard F. Fenno, Jr., *The President's Cabinet: An Analysis in the Period from Wilson to Eisenhower* (Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1959) se ocupa de esa institución. James E. Pollard actualizó *Presidents and the Press* (Nueva York, Macmillan, 1947) al publicar *The Presidents and the Press: Truman to Johnson* (Washington, D. C., Public Affairs Press, 1964). Entre los tratamientos más recientes en este campo figuran Elmer E. Cornwell, Jr., *Presidential Leadership of Public Opinion* (Bloomington, Ind., Indiana University Press, 1965) y Michael B. Grossman y Martha J. Kumar, *Portraying the President: The White House and the Media* (Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1981).

Los hombres que han ocupado el cargo —y hasta ahora todos han sido hombres— han sido tema de innumerables libros. Ralph Ketcham, *Presidents Above Party; The First American Presidency, 1789-1829* (Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1984) pone en perspectiva la primera generación de jefes del Ejecutivo. James T. Flexner, *George Washington and the New Nation, 1783-1793* y *George Washington: Anguish and Farewell, 1793-1799* (Boston, Little, Brown and Co., 1970, 1973) son los volúmenes tercero y cuarto de su galardonada biografía en cuatro volúmenes del primer presidente, pero nadie debe pasar por alto la soberbia obra de Marcus Cunliffe, *George Washington: Man and Monument* (Nueva York, Mentor, 1982). Dumas Malone, *Jefferson and His Time* (Boston, Little, Brown and Co., 1948-1981), en seis volúmenes, es el *opus* más notable sobre el tercer presidente. Noble E. Cunningham, Jr., *The Process of Government under Jefferson* (Princeton, Princeton University Press, 1978) está más enfocado hacia determinados aspectos.

Arthur M. Schlesinger, Jr., *The Age of Jackson* (Boston, Little, Brown and Co., 1945) provocó una viva controversia historiográfica sobre el más dinámico de los presidentes de la generación siguiente. Robert V. Remini, *The Life of Andrew Jackson* (Nueva York, Viking Penguin, 1990) es la mejor síntesis de las subsiguientes décadas de investigación erudita. Charles G. Sellers, Jr., *James K. Polk: Continentalist, 1843-1846* (Princeton, Princeton University Press, 1966) examina al obstinado sucesor de Jackson. El libro de Benjamin P. Thomas, *Abraham Lincoln* (Nueva York, Random House, 1965, 1979) es la biografía

\* Hay edición en español en el FCE.

clásica en un volumen del *Gran Emancipador*. Una biografía especialmente bien hecha de un presidente durante el periodo de eclipse que siguió a Lincoln es la obra de William S. McFeely, *Grant: A Biography* (Nueva York, Norton, 1981).

La obra de William H. Harbaugh, *The Life and Times of Theodore Roosevelt* (Nueva York, Collier, 1963) es una amena guía sobre el primero de los presidentes importantes del siglo xx. John M. Blum, *Woodrow Wilson and the Politics of Morality* (Nueva York, Harper Collins, 1987) encapsula la carrera de Wilson en unas pocas páginas. John M. Cooper, Jr., *The Warrior and the Priest: Woodrow Wilson and Theodore Roosevelt* (Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1983) ofrece una interesante comparación. Walter Johnson, *1600 Pennsylvania Avenue: Presidents and the People Since 1929* (Boston: Little, Brown and Co., 1960) presenta la época más reciente. Frank Freidel, *Franklin D. Roosevelt* (Boston, Little, Brown and Co., 1952-1973), obra en cuatro volúmenes, lleva a Roosevelt hasta 1933. William E. Leuchtenburg, *Franklin D. Roosevelt and the New Deal, 1932-1940* (Nueva York, Harper Collins, 1963) cubre los primeros dos periodos del presidente; y la obra de Leuchtenburg, *In the Shadow of FDR: From Harry Truman to Bill Clinton* (Ithaca, N.Y., Cornell University Press, 1993) llega hasta la actualidad. David McCullough, *Truman* (Nueva York, Simon and Schuster, 1992) es un *best-seller* muy popular, pero la mayoría de los historiadores son más severos con el sucesor de Roosevelt. La obra de Fred I. Greenstein *The Hidden-Hand Presidency: Eisenhower as Leader* (Nueva York, Basic Books, 1982) le da a Ike más de lo que se merece. Herbert S. Parmet, *JFK: The Presidency of John F. Kennedy* (Nueva York, Dial, 1983) hace un equilibrado relato de las acciones de un jefe del Ejecutivo que con demasiada frecuencia ha despertado ya sea excesiva adulación o excesiva crítica. La biografía más confiable de Lyndon B. Johnson, la obra en curso de Robert Dallek, todavía no ha llegado a los años en la Casa Blanca. Los estudios de investigación sobre presidentes más recientes están a la espera de que se abran los archivos pertinentes.

## V. LA REPRESENTACIÓN Y EL PRESIDENCIALISMO ESTADUNIDENSE

SERGIO FABBRINI\*

### 1. GOBIERNO SEPARADO

EL DE LOS ESTADOS UNIDOS es principalmente un sistema de gobierno separado que ha manifestado diversos *paradigmas institucionales* en sus dos siglos de historia democrática (Fabbrini, 1993). Mientras que a partir de la fundación de la nueva república y hasta la década de 1920 el paradigma favoreció la primacía de la legislatura, desde la década de 1930 ese paradigma ha sido testigo de la gradual aserción de la primacía del Ejecutivo. Por ello debe entenderse que el término *presidencialismo estadounidense* significa el resultado institucional de los cambios ocurridos en el gobierno separado en los últimos 60 años.

A un sistema de gobierno se le puede llamar *separado* cuando, para citar la bien conocida definición de Neustadt (1990, p. 29, destacado en el original), está estructurado en torno a “instituciones separadas *que comparten* el poder”. Esto resulta posible porque las principales instituciones del gobierno (en este caso la presidencia y el Congreso) están dotadas tanto de independencia recíproca como de su legitimación autónoma (lo cual, por tanto, es la base de sus respectivos procesos de *institucionalización*). En el caso de la presidencia, por supuesto, esa legitimación fue más aparente que real en todo el siglo pasado, y no fue sino hasta los años 1930 cuando culminó el proceso. Así, la legitimación simultánea y separada de las dos instituciones de gobierno les permitió cumplir las funciones tanto de representación como de toma de decisiones que son propias de un sistema de gobierno democrático.

Los diversos paradigmas institucionales de gobierno separado emanaron de las divergentes capacidades representativas de las dos instituciones de que se trata. El auge de la presidencia en los años 1930 se originó en su mayor capacidad representativa en comparación con la del Congreso; y el gobierno presidencial fue el resultado de esta aser-

\* Universidad de Trento. Deseo agradecer a Jim Sundquist sus generosos y utilísimos comentarios.

ción de la presidencia. El Congreso aceptó el nuevo equilibrio institucional hasta la primera mitad de la década de 1960, pero en la segunda mitad, y sobre todo en la década que siguió, empezó a desafiar la supremacía presidencial fundado en el aumento de su capacidad representativa, a lo que se aunaba la simultánea insensibilidad de una presidencia "imperial" a las demandas de los ciudadanos.

Por razones sistémicas y de organización, sin embargo, ese desafío demostró ser incapaz de trastornar el nuevo equilibrio. Pero en cambio dio origen a un incesante conflicto institucional entre las dos instituciones de gobierno, las cuales, entre 1968 y 1992, fueron por lo general expresiones de dos distintas mayorías políticas y de partido. Este desafío no logró invertir la tendencia hacia un gobierno presidencial. No obstante, obligó a este último a convertirse cada vez más en una especie de "gobierno plebiscitario" o, según prefiero llamarlo, un "gobierno personal del presidente". De hecho, para manejar el conflicto, el presidente se vio obligado a aumentar su capacidad representativa personal más que la de la institución (la presidencia), y trató de usar esa popularidad como base para imponer su preeminencia personal en el proceso de toma de decisiones. Esta empresa, empero, demostró ser tan compleja (en lo referente a estrategias de acción) como ineficaz (en lo referente a desempeño del gobierno). El análisis de este proceso, en términos tanto históricos como teóricos, requiere un análisis de las rutas seguidas por el Congreso y la presidencia hacia la institucionalización.

## 2. GOBIERNO CONGRESISTA

A pesar de la preocupación de los Padres Fundadores por impedir abusos del Poder Legislativo, y a pesar de su resuelta decisión de contrapesar la legislatura con un Ejecutivo independiente de ella, durante todo el primer siglo de la república el Congreso mantuvo su posición de "centro del poder gubernamental", punto focal para definir los pequeños y grandes problemas de curso de acción que afectaban al país o a sectores del mismo (Dahl, 1967). La contradicción entre los dos papeles del presidente (por un lado, líder de "algunos" como jefe del Ejecutivo; por el otro, líder de "todos" como jefe de Estado) se resolvió en favor del papel "ceremonial" del presidente como jefe de Estado —desenlace que además resultó posible mediante una estrecha interpretación de la Constitución, generalmente aceptada, que no dudó en llamar al Con-

greso “la primera rama de gobierno de los Estados Unidos”. Así se impidió que el presidente se pudiera transformar en un líder francamente popular; hasta el punto, en realidad, de que tanto el público como los actores gubernamentales tenían al presidente por alguien investido de menos poder que el presidente de la Cámara de Representantes, menos desde luego que ciertos senadores especialmente influyentes (Young, 1966).

Así, las presidencias de Thomas Jefferson (1801-1808), Andrew Jackson (1828-1836) y Abraham Lincoln (1861-1865) —consideradas generalmente ejemplos de presidencias autoritarias— fueron la excepción y no la regla durante el primer siglo de la república. A la vez que sirvieron para afirmar personalidades particularmente “fuertes”, fueron resultado de periodos extraordinarios en la vida política de la nación: de conflictos de partidos en el primer caso, de conflictos sociales en el segundo y de conflictos entre estados en el tercero. Son importantes porque demuestran la “vulnerabilidad en la toma de decisiones” del Congreso en condiciones políticas extraordinarias. Al mismo tiempo, sin embargo, esa importancia está circunscrita por el hecho de que esas presidencias demostraron ser incapaces de establecerse como “precedentes” para las posteriores en periodos de condiciones más ordinarias en lo político.

Además, el sistema para elegir los dos órganos de gobierno (Polsby y Wildavsky, 1988) tenía características tales que el Congreso (y la Cámara de Representantes, en particular) era al parecer el único órgano de representación *por cuanto su legitimación residía en la voluntad popular*, mientras que el presidente estaba obligado a recurrir a la Constitución para justificar su prominencia institucional. El sistema para la elección del candidato presidencial, de hecho, estuvo totalmente controlado por la élite del Congreso en los primeros años de la república, y por la élite del partido (con su base en las legislaturas estatales) a partir de entonces. En pocas palabras, tanto el mecanismo externo del proceso electoral (el Colegio Electoral nombrado indirectamente) como su mecanismo interno (el sistema de conciliábulos y el sistema de convenciones nacionales) acrecentaron la capacidad representativa del Congreso a expensas de la del presidente. Y, por tanto, también fortalecieron el interés institucional de la legislatura a expensas del interés institucional del Ejecutivo.

El Congreso hizo uso de dos principales estrategias de organización interna para traducir esta representatividad en capacidad de go-

bernar (Lowi y Ginsberg, 1990): el sistema de comités y el sistema de conciliábulos de partido. En cuanto al primero, para 1825 ambas Cámaras habían establecido un sistema de comités permanentes que permitía al Congreso no sólo dar una organización más racional a sus actividades representativas sino reforzar igualmente sus actividades gubernativas. Por esa razón sería más correcto llamar “gobierno de comités” al Gobierno Congresional que empezó a consolidarse a partir de la década de 1820 (Wilson, 1956, p. 56). El sistema de conciliábulos de partido evolucionó en forma paralela al sistema de comités, y cada uno reforzó al otro. Desde la misma primera sesión del primer Congreso, sus miembros empezaron a formar coaliciones sobre los principales problemas del momento en materia de políticas a seguir en torno a dos definidas agrupaciones de preferencias, agrupaciones que luego se organizaron en conciliábulos permanentes. Desde ese punto de vista es posible afirmar (Lowi y Ginsberg, 1990, p. 191) que durante un siglo el Congreso tuvo en su seno un gobierno de partido que actuó, en rigor, mediante un gobierno por comités. El punto de enlace entre el gobierno por comités y el gobierno por conciliábulos de partido fue, durante el siglo entero, el presidente de la Cámara de Representantes, y fue la competencia entre los conciliábulos parlamentarios por el control de la presidencia de la Cámara lo que transformó ésta en valiosa sede de poder institucional (Polshy, 1986, pp. 116-119), enlazando así el poder de los partidos con la influencia de los comités.

Entre la década de 1900 y la segunda Guerra Mundial, la primacía congresional del gobierno separado fue seriamente puesta en duda por dos procesos fundamentales y ligados entre sí: un cambio radical en el entorno y la fuerte democratización del sistema de gobierno. Procesos, por tanto, que se reforzaron con la gradual “delegación de poderes legislativos” del Congreso a la presidencia. Al culminar esos procesos, se hizo evidente el carácter “revolucionario” de la innovación institucional que habían producido. Al cabo de 50 años de cambio, la relación funcional entre las dos instituciones de gobierno era exactamente opuesta a lo que había sido antes. La primacía gubernativa de la presidencia y la retracción gubernativa del Congreso no dejaban lugar a dudas. Aun así, esa inversión de funciones trajo consigo claros cambios institucionales. En realidad, si bien la primacía de la presidencia condujo a la rápida aceleración de su desarrollo institucional (en forma de una expansión organizativa sin precedentes), la reducción de poder del Congreso no retardó en modo alguno su evolución institucional.

Esta relación entre funciones y estructura debe enmarcarse en el contexto de un gobierno separado; y, por consiguiente, dentro del contexto de la *dualidad funcional* que provocó. Como el Congreso es *prima facie* una institución representativa, la reducción de su “papel gubernativo” no podía modificar su *naturaleza externa* —la de definir su relación con el pueblo—. La retracción del Congreso tuvo por efecto obligarlo a adaptar su *naturaleza interna* (es decir, a cambiar la distribución de poder y su funcionamiento) pero no a modificar su identidad funcional como “órgano representativo”. La presidencia, en cambio, sufrió radicales cambios en su identidad funcional (su *naturaleza externa*) como resultado de su representatividad política recién adquirida, representatividad que puso los cimientos de su ascenso a la primacía gubernativa. Ello, sin embargo, la movió a la vez a lanzarse a un enorme desarrollo organizativo que alteró su *naturaleza interna*. Por consiguiente, como se ha expresado con propiedad (Mezey, 1989, capítulo 3), debemos hablar del Congreso en términos de *evolución*, y de la presidencia en términos de *transformación*. En pocas palabras, en los dos siglos de república, mientras el Congreso ha exhibido continuidad funcional acompañada por ajuste estructural, la presidencia, a la inversa, ha exhibido discontinuidad funcional acompañada por una consiguiente discontinuidad estructural.

### 3. CAMBIOS EN EL ENTORNO

El análisis de los dos procesos de cambio y democratización debe empezar con el primero de ellos y con sus rasgos internos, que cronológicamente aparecen antes que los externos. Debido a los grandes cambios económicos provocados por la crisis de los años 1880, la formación de conglomerados industriales y financieros (las primeras grandes sociedades) cuyo tamaño era tal que pudieron modificar violentamente el funcionamiento del mercado, el nacimiento de potentes organizaciones de interés que ejercían un control casi monopolista sobre uno o varios recursos de importancia decisiva para el sistema económico, la revolución en técnicas de producción y la implantación y el desarrollo de producción masiva normalizada, así como a otros procesos, el gobierno federal asumió un papel cada vez más activo en la sociedad y en el mercado. Ése fue un cambio de proporciones históricas en la sociedad nacional conforme los Estados Unidos se convirtieron gradualmente en

una gran potencia industrial. Aunque el Estado federal había hecho una valiosa aportación, junto con los estados locales de la unión, a la expansión territorial y económica del país, ahora hubo de hacer frente a tareas de sobrada importancia (Skowronek, 1982) —especialmente si se las evalúa en función de la ideología del Estado mínimo, que seguía ocupando la imaginación colectiva del país—.

En este nuevo contexto estructural, la acción gubernativa del Congreso mostró en seguida sus defectos: tanto por lo fragmentario de las instrucciones sobre el curso de acción política como por la lentitud en formularlas. En resumen, ahora que la acción del Congreso estaba restringida porque éste representaba intereses *consolidados*, se mostró incapaz de dar una rápida definición a nuevas instrucciones sobre políticas a seguir. Y el débil aparato administrativo, que había mostrado su afinidad con el *gobierno congresional*, también reveló sin tardanza su imposibilidad de sostener el ímpetu expansivo del gobierno federal. Fueron esas limitaciones institucionales del Congreso, así como el crecimiento del aparato administrativo, lo que favoreció la ascensión de la presidencia como órgano central de gobierno separado. Y fueron los cambios económicos y sociales intrínsecos del país los que indujeron a los presidentes a dar una reinterpretación “representativa” a su propio papel y otra “gubernativa” a las prerrogativas que les asignaba la Constitución (Lowi, 1985).

A este respecto, son muy significativas las reflexiones de Woodrow Wilson. Veintitrés años después de la publicación de su obra clave *Congressional Government* (1885, reimpreso en 1956), Wilson, ahora en su papel de dirigente político, publicó una serie de conferencias en las que realizó una detallada crítica del gobierno por legislatura que anteriormente había propugnado (y elogiado hasta el punto de proponer que fuera elevado a su “plena maduración” en el gobierno parlamentario británico). Así, en *Constitutional Government in the United States* (1908), Wilson enseñó que estaba al tanto de las interacciones entre la política y el cambio social al afirmar, con una convicción no menos enérgica que la de un cuarto de siglo antes, que el sistema de gobierno necesitaba desde luego una “reforma constitucional”, pero de sentido contrario al que había propugnado antes.

Para el “segundo” Wilson, el objetivo constitucional a seguir era dotar al presidente de *verdadera* independencia de la legislatura, independencia que sería vulnerable si el presidente sólo podía contar con la Constitución para legitimar su papel, dada su subordinación *electoral*

a las élites legislativas federales y estatales. Wilson comprendió, pues, antes y mejor que otros comentaristas, las nuevas tareas impuestas por el cambio histórico al poder Ejecutivo y a su dirigente. En ese contexto sin precedentes *a)* sólo la presidencia podía lograr esa cohesión administrativa que garantizaba la eficaz intervención del gobierno en el mercado; *b)* sólo el presidente podía proponerse a sí mismo como “punto de representación” de intereses generales y, por tanto, como símbolo de unidad nacional, ya que no estaba obligado por gratitud a ningún grupo en especial. Y fue Wilson una vez más, pero ahora como presidente, el que se arrogó el papel de máximo representante político del país.

La primera Guerra Mundial y, tras el interludio de las presidencias tradicionalistas de Harding (1921-1924) y Coolidge (1925-1928), la abrumadora crisis de 1929 aceleraron el proceso por el cual el Ejecutivo ganó poder frente a la legislatura (Toinet, 1989). Desde luego, ese proceso no fue lineal ni estuvo exento de contradicciones: en especial los primeros dos periodos presidenciales de F. D. Roosevelt, el verdadero “fundador de la presidencia moderna, estuvieron marcados sin cesar —por lo menos hasta un año antes del estallido de la segunda Guerra Mundial— por los conflictos con el Congreso y la Suprema Corte. Sin embargo, a finales de los años 1930 eran muy claros los efectos de la ‘revolución Roosevelt’ (Einaudi, 1959): el gobierno estadounidense se había vuelto un “gobierno presidencial”.

El papel dominante de los Estados Unidos en las relaciones internacionales durante la segunda Guerra Mundial consolidó las nuevas jerarquías de poder, en favor del Ejecutivo, dentro de las instituciones del gobierno separado estadounidense. A lo largo de todo el siglo XIX la “dimensión internacional” de los Estados Unidos había sido sumamente limitada: su aislamiento geográfico, con países militarmente débiles al otro lado de sus mismas fronteras, una economía nacional rica en recursos y posibilidades de desarrollo, la represión contra los aborígenes de los Estados Unidos, habían sido para Washington D.C. un aislante contra presiones que en otra nación habrían empujado hacia la centralización del poder político y su control por el Ejecutivo. Me refiero a presiones sistémicas, que residían en los imperativos de política internacional y en sus corolarios militares. No debe sorprender, pues, que los Estados Unidos, a diferencia de la Europa continental (y de manera más parecida a la Gran Bretaña), fueran capaces, en forma relativamente indolora, de generar las estructuras políticas e institucionales

de un régimen democrático "de masas". Y tampoco es de sorprender que apenas fuese después de la segunda Guerra Mundial cuando los Estados Unidos se equiparon con un poderoso establecimiento militar permanente y con un Departamento de Defensa para administrarlo.

En pocas palabras, la segunda Guerra Mundial fue un verdadero viraje en la historia del país: no sólo por la herencia que el conflicto dejó tras de sí, al estar establecidos ahora los Estados Unidos como una potencia militar mundial, sino también debido a la presión de un sistema cada vez más unificado de comercio internacional que obligó a este país al definitivo abandono de su tradicional aislacionismo. El estallido de la Guerra Fría entre 1946 y 1948 hizo que esta nación interviniera aún más en el exterior y, en lo interno, acrecentó la supremacía de la presidencia en toma de decisiones frente al Congreso; supremacía debida a factores tanto objetivos como "simbólicos". Después de todo, sólo el presidente podía garantizar la representación, al mismo tiempo unitaria y general, del país en la arena internacional.

#### 4. DEMOCRATIZACIÓN

Pasamos ahora al proceso de democratización. Los Padres Fundadores, por supuesto, no hicieron ningún secreto de su preocupación por imponer controles al "impacto del pueblo sobre el gobierno" (Wood, 1969). Por esa razón no sólo fijaron claras restricciones a los requisitos para poder votar (en un principio el sufragio sólo se concedió a varones blancos que poseyeran tierras) sino que idearon a propósito un complicado sistema electoral para la elección de un gobierno que diera esencia institucional a esa preocupación: una Cámara de Representantes elegida por el pueblo con el contrapeso de un Senado elegido por las legislaturas de los estados, una Suprema Corte nombrada por el presidente con el "consejo y consentimiento" del Senado, y, por encima de todo, un presidente elegido por un Colegio Electoral compuesto a su vez de electores escogidos por las legislaturas de los estados. Es evidente, pues, que este sistema de gobierno, más allá de las intenciones originales de quienes escribieron la Constitución, era especialmente conducente a la supremacía del Congreso sobre las demás instituciones. Muy pronto, empero, empezaron a derrumbarse algunos de los bastiones de este cinturón de murallas defensivas.

El bastión del Colegio Electoral (Polsby y Wildavsky, 1988) se vio

gravemente socavado por primera vez en 1800 al surgir dos partidos políticos que tenían la explícita finalidad de organizar las elecciones al Congreso. Pero fue durante las elecciones presidenciales de 1828 cuando la competencia partidista alcanzó su plena madurez (Chambers y Burnham, 1975); de hecho, en numerosos estados se introdujeron modificaciones a la Constitución para permitir que el electorado, y no las legislaturas estatales, seleccionaran a los miembros del Colegio Electoral presidencial mediante planillas rivales de electores. Esos cambios fueron provocados por la campaña presidencial de 1824, tremendamente polémica (la primera campaña en la que ciertos estados eligieron miembros del Colegio Electoral por el voto popular); al no obtener ningún candidato la mayoría absoluta de los votos electorales, fue el Congreso el que escogió al presidente entre los dos que llevaban la delantera a los demás. Y, como es bien sabido, el Congreso prefirió al candidato de dentro, John Quincy Adams (vicepresidente durante la anterior presidencia de Monroe) en vez de al de fuera, Andrew Jackson (a pesar de su fama de héroe militar) —aunque Adams había obtenido sólo 30.5% del voto popular (y 84 votos electorales) frente a 43.1% de Jackson (y sus 99 votos electorales)—.

Fue la reacción de los jacksonianos a la preferencia del Congreso (o, mejor dicho, a la preferencia del conciliábulo real de partido “demócrata-republicano”) lo que disparó el proceso de democratización. En primer lugar, para las elecciones de 1828, se prescindió en varios estados del requisito de ser dueño de tierras (aunque las mujeres no obtuvieron el derecho al voto hasta 1920, y los negros no quedaron totalmente integrados al electorado activo hasta 1964). En segundo lugar, a la elección para el Colegio Electoral —que ya no estaba en manos de las legislaturas de los estados— se le dio una estructura partidista, mediante la cual los votos eran comprometidos en favor de uno u otro de los candidatos presidenciales. Esto explica la importancia de las planillas rivales de electores —es decir, listas de grandes electores, cada uno con sus votos comprometidos en favor de determinado candidato—.

Las elecciones de 1828 atestiguarán la creación de una especie de “sistema dual de votación” que comprendía el mecanismo formal del voto electoral y el informal del voto popular: una dualidad coherente con la Constitución. La capacidad de los partidos políticos para estructurar el voto hizo posible resolver la dualidad: cuando los grandes electores se reunían en la capital de su respectivo estado a elegir a su candidato a la presidencia, votaban con base en compromisos adquiridos

ante los electores que los habían escogido. ¿Era satisfactorio entonces el estado de cosas? Nada de eso, porque el carácter mayoritario del sistema electoral (al candidato que obtenía la mayoría de los votos populares se le otorgaban todos los votos electorales del estado) dio origen a casos de incongruencia política entre el voto popular y el voto electoral.

Dos de tales casos fueron particularmente escandalosos: en 1876 el republicano Rutherford B. Hayes fue electo presidente (por los grandes electores) a pesar de obtener sólo 48 % del voto popular, frente a 51 % de su rival demócrata Samuel J. Tilden. En 1888 el republicano Benjamin Harrison fue electo presidente aunque había recibido alrededor de 0.6 % menos votos que su rival Grover Cleveland. Pueden citarse otros casos, aunque son menos significativos porque el resultado no se alteró: por ejemplo, las elecciones de 1880 y 1884 o, en tiempos más recientes, la de 1964, cuando diferencias sumamente leves en el voto popular produjeron fuertes diferencias en el voto electoral.

Desde luego las innovaciones implantadas en el sistema electoral se fortalecieron aún más por las introducidas en el sistema para seleccionar a los candidatos presidenciales; fue entre las elecciones de 1828 y 1832 cuando se institucionalizó el nuevo sistema de la convención nacional de partido. Esto redujo poco a poco el poder de las élites congresistas de los dos partidos. La introducción del sistema de comicios primarios durante el periodo de los progresistas dio al sistema electoral presidencial aún mayor autonomía respecto del Congreso. Pero ese proceso, por supuesto, se completó mucho más tarde, con las reformas de los años 1960, que ratificaron los comicios primarios como sistema establecido para seleccionar al candidato presidencial (Fabbrini, 1988a).

Aparte del Colegio Electoral se estaban desmoronando otros bastiones. Desde luego uno de ellos, el derecho constitucional del Senado a ser elegido en forma indirecta en virtud de un "principio aristocrático", se derrumbó por completo (Woll, 1985). Ya en la década de 1830 soplaba el viento jacksoniano del cambio electoral sobre las legislaturas estatales y los senadores federales. En muchos estados, de hecho, a los candidatos a las legislaturas estatales (todas bicamerales, excepto Nebraska, que era a nivel federal) se les obligaba a anunciar, para el caso de ser electos, su preferencia de candidato para el Senado federal. Así, las elecciones populares a nivel estatal empezaron rápidamente a influir en las elecciones no populares para el Senado nacional, que seguían

siendo formalmente incumbencia de las respectivas legislaturas. Sin embargo, no fue sino al advenimiento de las fuerzas progresistas hacia la vuelta de siglo cuando se democratizó de lleno la elección de los senadores federales. El año 1913 fue testigo de la aprobación definitiva de la decimoséptima Enmienda a la Constitución, que abolió el derecho de las legislaturas estatales a elegir senadores y lo transfirió directamente a los votantes; aunque para entonces más de la mitad de los estados ya habían introducido cierta especie de equivalente funcional a la elección directa.

Ahora bien, no hay duda alguna de que esos procesos de democratización fueron deseados y alentados por los partidos. La democratización del Colegio Electoral, de la elección de candidatos presidenciales y del sistema de elecciones senatoriales permitió a los partidos consolidar su influencia en la política nacional. Sin embargo, las reformas del periodo de los progresistas comprometieron seriamente esta influencia. Las censuras a los abusos cometidos por las maquinarias de partido condujeron a promulgar leyes (en especial a nivel estatal) que imponían severas restricciones legales al ejercicio del voto (el llamado "sistema de 1896"). Ese "sistema de 1896" acabó por debilitar a los partidos políticos y estorbar su capacidad de dirigir las actividades del Congreso. Por supuesto, los partidos políticos estadounidenses, incluso los de la "edad de oro del siglo xx", no pueden igualarse a los de la Europa parlamentaria (Vaudagna, 1991). En los Estados Unidos, el sistema de separación (vertical y horizontal) de poderes fue un constante desafío a la cohesión organizativa y programática de los partidos; en Europa el sistema de fusión de poderes (también en sus variantes federales) fue un constante apoyo a su capacidad de cohesión (Pasquino, 1986).

Con todo, la democratización de la política nacional, unida a la modernización del gobierno federal (baste citar la reducción que hicieron los progresistas del sistema de padrinazgo que distribuía los empleos del sector público), llevó a una paulatina disminución del poder de los partidos políticos precisamente en la institución que simbolizaba ese poder: el Congreso. La medida emblemática de este proceso fue el sistema de antigüedad adoptado en 1910 por la Cámara de Representantes después de la "revuelta" de los legisladores (muchos de los cuales, defensores de opiniones progresistas, habían sido electos por primera vez en 1908) contra los métodos centralistas del presidente de la Cámara (*Speaker*), que era conocido como el *zar Cañón*. Esa disposición reglamentaria abolió la autoridad del *Speaker* para designar a los presi-

dentes de los comités del Congreso: ahora era el miembro con mayor tiempo en el cargo de diputado el que automáticamente se encargaba de presidir. Y la reducción de poder de los partidos políticos en la década de 1920 se confirmó todavía más por la mengua en la disciplina de voto de sus miembros parlamentarios (Congressional Quarterly, 1982).

Pero si bien es cierto que la fuerza o la debilidad de una institución de gobierno, en un sistema de gobierno separado, guarda relación con su "capacidad representativa" (esto es, con la naturaleza del vínculo entre la institución y los grupos y personas), la capacidad representativa del Congreso fue elevada a lo largo del siglo pasado, sobre todo por el carácter restringidamente democrático de su institución rival; y esa capacidad, por tanto, proporcionó al Congreso la base de su primacía gubernativa. Ésa es la razón de que los procesos de democratización del sistema de gobierno condujeran a un singular desenlace histórico: la disminución de la capacidad representativa del Congreso. De hecho, durante la gran transformación de los años 1930, y precisamente debido a su exitosa y necesaria institucionalización (Polsby, 1968), la legislatura se mostró más resistente al cambio (y más renuente a representar las nuevas demandas y los nuevos grupos que ese cambio creó) que el Ejecutivo, mucho menos institucionalizado. Y como la legislatura había llegado a estructurarse en torno a los partidos políticos, los adversarios de estos últimos empezaron a identificar al Congreso como fuente de la "limitación de la democracia" y a la presidencia como fuente de su expansión. Así, pues, los progresistas preveían un cambio que se produjo paulatinamente durante este siglo, cambio que Wilson había descrito bien en sus conferencias publicadas en 1908 y que F. D. Roosevelt inauguró en los años 1930: era el Ejecutivo, y no la legislatura, el órgano en que el interés nacional podía *representarse a sí mismo*.

El punto de cambio en la historia del gobierno federal, por lo tanto, llegó con las presidencias de F. D. Roosevelt (en especial las dos primeras: 1933-1940). Éstas constituyeron la respuesta al conjunto de fuerzas políticas y sociales que habían adquirido una creciente influencia nacional en los últimos 50 años pero hubieron de esperar hasta la gran crisis de 1929 para lograr un impacto decisivo a nivel de gobierno (Lowi, 1985). Por supuesto, si bien la década de 1930 puede considerarse con justicia como fase crucial en la nacionalización del gobierno estadounidense, esos años deben enmarcarse, de todos modos, en un proceso que ha proseguido en todo este siglo. De ahí que mientras

el aumento de capacidad representativa de la presidencia acabó por justificar su ascendiente gubernamental, a la inversa, la disminución de capacidad representativa del Congreso explica la mengua de su poder (Sundquist, 1981).

### 5. INDEFINICIÓN E INSTITUCIONALIZACIÓN

Aunque el auge de la presidencia fue impulsado por procesos de cambio del entorno y la democratización del sistema de gobierno entre la década de 1890 y la segunda Guerra Mundial, también cabe decir con certeza que esos procesos no encontraron impedimento en la Constitución. Parece poco posible sostener que la transformación presidencial del sistema de gobierno separado ya había sido concebida por los Padres Fundadores... y luego expresar sorpresa porque se “retrasara” tanto tiempo (Lowi y Ginsberg, 1990, p. 259). Debe recalcar que la formulación constitucional, a causa de su *indefinición*, creó un fértil terreno para esa transformación. Al término *indefinición*, sin embargo, no se le debe dar el significado de “ausencia de definición”; en cambio se le debe entender en el sentido literal de “delineación genérica” de facultades y privilegios presidenciales. No es una coincidencia que uno de los más destacados estudiosos de la presidencia en este siglo haya llamado al artículo segundo de la Constitución, aquel dedicado a definir y asignar el Poder Ejecutivo, “el capítulo de la Constitución más vagamente redactado” (Corwin, 1957, p. 2).

Esta característica constitucional (“no expresada claramente”) del Ejecutivo resultó esencial para el desarrollo del gobierno presidencial por dos razones principales. En primer, lugar no obstaculizaba las exigencias del presidente para dotar a sus actos de mayor fuerza institucional. En segundo lugar, justificaba la renuncia del Congreso a dotar a sus actos de fuerza institucional. Así, el gobierno presidencial, que alcanzó plena realización en los años 1930, debe interpretarse como resultante de la acción recíproca (promovida por el entorno) entre “demandas presidenciales” y “actos delegatorios congresionales”: dicho con mayor precisión, entre la *opción* de los presidentes de “asumir nuevas responsabilidades” y la *opción* de los congresos de “delegar responsabilidades anteriores”.

Sabemos que los delegados de Filadelfia querían un Ejecutivo independiente, y también sabemos por el registro escrito de sus debates

(Farrand 1966) que ninguno de ellos (ni siquiera Hamilton) deseaba un Ejecutivo institucionalmente predominante. Sin embargo, aunque en principio convinieron en la necesidad de defender al Ejecutivo contra los propósitos hegemónicos de la legislatura, estaban mucho menos de acuerdo sobre la definición precisa que debían dar a los términos de esa defensa. Además, sabiendo que el primer presidente iba a ser con seguridad George Washington, decidieron, en forma consciente o no, aplazar la definición de esos términos del cargo presidencial, bajo la guía del héroe de la guerra contra los ingleses. Así, la redacción definitiva de la Constitución evitó cuidadosamente dar una definición a esos términos: en pocas palabras, no manifestó una preocupación formal por constreñir al presidente haciéndole observar una conducta legalmente dictada (Dahl, 1967, cap. 10).

De ahí viene la incertidumbre del texto, y de ahí viene la extraordinaria naturaleza —para el estudioso— de la historia extratextual de la presidencia estadounidense; una historia, de hecho, que arroja mucha luz sobre la dinámica del cambio institucional en un régimen democrático. Sabemos que toda institución cambia, a plazo medio-largo, según la acción recíproca entre presiones externas y las preferencias de sus principales actores “internos” (March y Olsen, 1989). Pero también sabemos que esas preferencias están a su vez coartadas por las condiciones concretas que organizan la institución y en cuyo seno funcionan los actores en cuestión (Fabbrini, 1988b). La presidencia logró transformarse en la institución predominante precisamente porque sus principales actores, los presidentes, lograron explotar (si se me permite emplear la jerga racional preferida) una situación de falla interna (Olstrom, 1991) que les era especialmente provechosa. En resumen, la presidencia se transformó con base en *la acción de actores concretos* (en este caso, los presidentes “modernos”) que explotaron los procesos de cambio instando a una transformación *de alguna clase* a fin de seguir *estrategias expansivas* que resultaron ser conciliables con los constreñimientos internos y externos ejercidos sobre esa institución.

No hubo, pues, ningún determinismo en esa transformación. La forma que adoptó derivó de las opciones escogidas por los principales jugadores en el juego del gobierno, por los presidentes en forma primera y principal, pero dentro de un *determinado* sistema de coartaciones. En consecuencia, esa transformación se produjo sin traumas constitucionales, si bien con feroces conflictos políticos, precisamente debido a la naturaleza de esas coartaciones: las opciones presidenciales no fue-

ron limitadas por ordenamientos legales categóricos (“la acción del individuo es permisible *sólo si* existe una ley que la autorice en forma expresa”) sino por un principio general de legalidad (“la acción del individuo es permitida *a menos* que haya una ley que la prohíba en forma expresa e inequívoca”). La importancia de la indefinición de la Constitución radicó en que no fijaba rígidas restricciones de conducta a los congresos ni a los presidentes. Así, estos últimos lograron aprovechar condiciones favorables para promover la “expansión” institucional del Ejecutivo y por tanto su personal ventura.

Por supuesto, el ascendiente de la presidencia dentro del sistema de gobierno separado fue resultado de una institucionalización que era a la vez *extensiva* (es decir, un *agrandamiento* organizativo) e *intensiva* (es decir, una *profundización* de la jurisdicción). Sin esa institucionalización, la presidencia no podría haber reemplazado al Congreso como componente central en el sistema de gobierno separado. Posteriormente, sin embargo, esa exitosa institucionalización fue causa de que se pusiera en tela de juicio su primacía gubernamental. ¿Por qué? La respuesta ha de hallarse en las características del proceso de institucionalización.

Sabemos que las instituciones son la respuesta a problemas de acción colectiva: tienden a surgir y consolidarse cuando la acción de múltiples actores exige una coordinación. Desde ese punto de vista, en los años 1930 la presidencia, a diferencia del Congreso, no tuvo problemas de ese tipo: en ese periodo era un órgano en gran parte *individual*, que había pasado por un proceso de desarrollo más *organizativo* que institucional (Rockman, 1992). Sin embargo, si se acepta la definición general de Huntington (1968, p. 25) en el sentido de que “la institucionalización es el proceso mediante el cual las organizaciones y los procedimientos adquieren validez y estabilidad”, y si se acepta su aserto (*ibid.*) de que “el nivel de institucionalización de cualquier organización y procedimiento puede medirse con base en su flexibilidad, complejidad, autonomía, coherencia”, entonces se puede sostener en forma plausible que también la presidencia ha pasado por un proceso de institucionalización: en la medida en que, si bien ese proceso puede no haber sido disparado por un problema de acción colectiva, su desarrollo subsiguiente se debió ciertamente a la necesidad de resolver los problemas de acción colectiva que el anterior desarrollo organizativo había engendrado.

Si esto es posible, entonces se puede emplear con justicia el término *presidencia* sólo al referirse al siglo xx y, a la inversa, *presidente* al

referirse al siglo XIX. No es casual que la Constitución no mencione la *presidencia* e invariablemente emplee el término *presidente*. Ello no obstante, la mayor capacidad representativa de este último nunca habría podido convertirse en una mayor capacidad gubernativa sin el desarrollo institucional de la primera. Por ello, fue el aumento de influencia del *presidente* lo que llevó al desarrollo de la *presidencia*; y, en consecuencia, fue el desarrollo de la *presidencia* lo que llevó al gobierno presidencial. En otras palabras, sin la institucionalización de la presidencia en tanto que cargo, nunca se habría producido la afirmación del presidente en tanto que personificación de ese cargo.

Pero cuanto más se institucionalizaba la presidencia, tanto más fortalecía los linderos que la separaban de los demás actores institucionales y, en especial, de grupos e individuos. Después de todo, un proceso de institucionalización es principalmente un proceso de distinción y, en consecuencia, de separación. Así, la exitosa institucionalización de la presidencia debida a la indefinición de la Constitución —una institucionalización que era la respuesta a una demanda de representación que el Congreso fue incapaz de satisfacer— llegó de hecho a obstruir su futura capacidad representativa en la década de 1960 y principios de 1970.

## 6. GOBIERNO PRESIDENCIAL

Regresemos a la acción recíproca entre “demandas presidenciales” y “actos delegatorios congresionales”, empezando por las primeras. La región constitucional que mejor simboliza la indefinición de las coartaciones sobre la conducta presidencial es la de los llamados “poderes inherentes” del Ejecutivo. Por supuesto, este asunto ha generado conflictos no sólo en la experiencia constitucional de los Estados Unidos; pero la Constitución estadounidense ha dado a esos conflictos un terreno bien abonado. Es más, aún estaba fresca la tinta de la Constitución cuando la teoría de los “poderes inherentes” del Ejecutivo empezó a escindir a la élite política que la había escrito. El acalorado debate entre Hamilton y Madison durante la segunda presidencia de Washington versó precisamente sobre la definición de (para tomar prestada la jerga racional preferida) la situación de falla en la conducta presidencial. Mientras Hamilton sostenía que si la Constitución no le prohíbe al presidente hacer algo, entonces puede hacerlo; Madison estaba convencido de que esa teoría reflejaba una visión monárquica de la presidencia.

El aspecto singular de la cuestión, sin embargo, fue la conducta de Jefferson (Banning, 1976) quien, como principal adversario de Hamilton, instó a Madison a intervenir contra Hamilton y “hacerlo pedazos finalmente” (en términos doctrinarios, por supuesto). Al convertirse en presidente (1801-1808), sin embargo, no tuvo escrúpulos en recurrir a la mismísima teoría de los poderes inherentes para justificar sus decisiones “presidencialistas”, en política extranjera en particular (Tucker y Hendrickson, 1990).

Si bien en este asunto la práctica de Jefferson confirmó la teoría de Hamilton y aunque, como hemos visto, presidentes particularmente tercios se mostraron capaces de ampliar su poder en otros asuntos, las circunstancias que privaron en todo el siglo pasado no fueron nada favorables para esa ampliación. Apenas en este siglo se hizo palmario que, aun habiendo sido derrotado Hamilton en el frente doctrinario, tomó plena venganza de Madison en la dimensión histórica. Todos los presidentes, desde T. Roosevelt y Wilson y, especialmente, de F. D. Roosevelt en adelante, explotaron las nuevas condiciones nacionales e internacionales para justificar su ejercicio de facultades que, si bien no estaban declaradas por escrito, “se concedían junto con el territorio”, para emplear una expresión en boga.

La venganza de Hamilton, cabe agregar, debió mucho al Poder Judicial. Dos sentencias de la Suprema Corte fueron de especial importancia en la creación de premisas legales para ese recurso (Fisher, 1991). Con la primera, *In re Neagle* (1890), la Corte dio amplia interpretación a los deberes ejecutivos del presidente en política interior, mientras la segunda, *United States vs. Curtiss-Wright Corporation* (1936), sugirió que el presidente era el único órgano federal de política exterior. No obstante, las derivaciones de la teoría de los poderes inherentes no fueron sólo externas, aunque es en el campo de la política exterior donde los modernos presidentes han reivindicado con mayor energía su liberación de los constreñimientos institucionales del gobierno separado. Y aquí cabe citar la frecuencia cada vez mayor con que recurrieron a dos instrumentos ejecutivos *par excellence*: las órdenes ejecutivas (en política interior) y los convenios ejecutivos (en política exterior).

Un sensacional reto a esas reivindicaciones presidenciales elevó la *Steel Seizure Case* (Causa de embargo del acero) de 1952, cuando la Suprema Corte actuó para restringir la expansión de las prerrogativas presidenciales. En esa ocasión la Corte se las arregló para invalidar la orden ejecutiva de Truman que ponía a la industria del acero bajo el

control del gobierno federal, medida que Truman trató de justificar fundándose en que se requería para las necesidades de la guerra en Corea. La derogación, sin embargo, no logró detener la voracidad presidencial marcando el alto al uso de la orden ejecutiva. Lo mismo ocurrió con los convenios ejecutivos en política exterior: también aquí la Suprema Corte dictó un importante fallo, si bien éste funcionó al revés. En *U.S. vs. Pink* (1942) la Corte reconoció como constitucional la decisión del gobierno de formular convenios, y no tratados, con países extranjeros. Decisión muy del gusto del Ejecutivo porque le permitía evadir los procedimientos de control que el Senado aplicaba a los tratados. Y eso proporcionó al presidente oportunidades sin precedente para la acción autónoma en política exterior (Scigliano, 1971).

En el caso de los actos delegatorios congresionales, el punto histórico de cambio también se produjo en la década de 1930. Sin embargo, ya en la primera Guerra Mundial se hizo evidente que el Congreso no podía ocuparse de otra cosa sino de asuntos legislativos generales, porque era incapaz de gobernar mediante la legislación una sociedad y una economía complejas y turbulentas. Si bien asombra al observador el vasto número de programas y dependencias administrativas aprobadas e instituidas por el Congreso en los años 1930 bajo la presión de F. D. Roosevelt, debe recordar que el principal impulso institucional al gobierno presidencial llegó una década antes del Nuevo Trato, cuando se aprobó en 1921 la Ley de Presupuesto y Contabilidad o *Budget and Accounting Act* (Wildavsky, 1988, pp. 60-63).

Esa ley simbolizó el proceso mediante el cual se delegaban facultades del Congreso a la presidencia; proceso, según hemos visto, generado por la indefinición de la Constitución respecto a la responsabilidad legislativa del Ejecutivo. De hecho, la sección 3 del artículo tercero reza así: "Ocasionalmente dará información al Congreso sobre el estado de la Unión, y recomendará a su consideración las medidas que juzgue necesarias y expedientes". Esa formulación ha servido para justificar formas diametralmente opuestas de conducta presidencial. A lo largo de todo el siglo pasado la empleó el Congreso para limitar al presidente a un papel totalmente secundario en la legislación: de hecho, los presidentes ni siquiera se tomaban la molestia de ir a la Colina del Capitolio a informar a los legisladores sobre el "estado de la Unión": en vez de ello enviaban un mensaje escrito que era leído por el *Speaker* (presidente) de la Cámara de Representantes y el vicepresidente en su calidad de presidente del Senado, o por sus respectivos oficiales de secre-

taría. En este siglo, en cambio, ha sido el Congreso el que ha impelido al presidente a asumir, con base en esta formulación, facultades de iniciativa legislativa, entre ellas la fijación de los parámetros del presupuesto federal (Merwin, 1987).

Cuando el Congreso aprobó esa ley, ciertamente no renunció a su poder esencial —esto es, al poder derivado de manejar los cordones de la bolsa— pero las propuestas presidenciales del presupuesto definían, sin embargo, los términos iniciales del ejercicio de ese poder. Y de modo más general, la ley formalizó un papel para el presidente (papel sin precedentes en la historia de los Estados Unidos) como dirigente legislativo, a falta del cual sería incorrecto hablar de “gobierno presidencial”. Desde luego, el éxito del presidente en su nuevo papel estaba garantizado por el hecho de ser reconocido como dirigente de su propio partido en el Congreso (Blond y Fleisher, 1990, cap. 4). Además, la afirmación de este nuevo papel presidencial llevó a reinterpretar los antiguos instrumentos de que disponía el presidente, en particular su facultad de veto (Spitzer, 1988).

El uso del veto presidencial (tanto el veto “ordinario” como el llamado “veto de bolsillo”) aumentó sorprendentemente con F. D. Roosevelt, continuó con Truman y luego, con los presidentes posteriores, se convirtió en el arma *rutinaria* del Ejecutivo para la beligerancia legislativa. El uso del veto incrementó el *potencial de amenaza* del presidente en sus tratos con la legislatura (Nelson, 1989, p. 1112). Al mismo tiempo, si excluimos la atípica presidencia de Ford de 1974-1976 (Ford no fue electo presidente sino que llegó al cargo como sustituto primero del vicepresidente Agnew y luego del presidente Nixon), los rechazos del Congreso a los vetos presidenciales se volvieron cada vez menos frecuentes. Desde luego, el número de vetos presidenciales aumentó en proporción al número de leyes aprobadas por el Congreso; sin embargo, no es posible entender correctamente ese aumento si no se le sitúa en el marco tanto del papel legislativo que el Congreso acabó por asignar al presidente como de la división partidista entre las dos instituciones de gobierno entre 1968 y 1992.

¿Por qué delegó el Congreso en el presidente sus responsabilidades tradicionales? No sólo por las razones objetivas que he tratado anteriormente: ese acto delegatorio fue además resultado de una secuencia de opciones escogidas por los propios legisladores. La responsabilidad acarrea censura: enfrentados a las dificultades de gobernar procesos de rápido desarrollo y a la posibilidad de ser censurados por adoptar o

por no adoptar decisiones en esas difíciles circunstancias, a los legisladores les pareció cómodo echarle al presidente “la responsabilidad y la censura”. En resumen, no se podían haber sentado las bases para un gobierno presidencial sin la complicidad del Congreso, y precisamente en el campo de las facultades legislativas. Así, entre los años 1930 y 1960 ocurrió una especie de división del trabajo entre los dos órganos de gobierno separado: la presidencia era responsable de definir las políticas en materia de legislación y el Congreso era responsable de definir los detalles.

La renuncia del Congreso a algunas de sus prerrogativas legisladoras se entretejió (en el sentido de que fue a la vez causa y efecto) con el radical “agrandamiento” de las tradicionales facultades ejecutivas y militares del presidente. La presidencialización del gobierno separado vino a coincidir así con el “presidente como jefe del gobierno”, considerado en oposición al “presidente como jefe del Estado”. O mejor dicho, con el gobierno presidencial, el presidente utilizó sus prerrogativas (militares, judiciales y diplomáticas) como jefe de Estado para justificar la redefinición en su provecho de las prerrogativas (ejecutivas, militares y legislativas) como jefe de gobierno. En resumen, la doble connotación constitucional del presidente quedó resuelta en favor de su papel de “jefe del Ejecutivo” en el gobierno presidencial, a la vez que quedó resuelta en favor de su papel de “jefe del Estado” en el gobierno congresional. La experiencia de los Estados Unidos parece demostrar que es difícil establecer una relación equilibrada entre los dos aspectos del papel presidencial.

## 7. DE LA COOPERACIÓN AL CONFLICTO

Después de la segunda Guerra Mundial, el Congreso respondió a los nuevos retos del entorno y al ascendiente gubernamental de la presidencia, ajustando tanto sus funciones como su organización interna. A este respecto parecen tener especial significado dos fases (Polsby, 1983): una primera fase (1946-1964) de “ajuste cooperador” y una segunda (después de 1964) de “ajuste conflictivo”.

Por lo que respecta al ajuste funcional, como la primacía de la presidencia se había incorporado a la gradual erosión del control congresional sobre las facultades legislativas, el Congreso reaccionó fortaleciendo sus facultades de información (concretamente las conocidas

como facultades de vigilancia). Debe señalarse que, en correspondencia con el desgaste de las facultades del Congreso en macrolegislación, se produjo una extensión de sus facultades en microlegislación (expansión favorecida al consolidarse prácticas legislativas tales como *logrolling*, o contubernio de ayuda recíproca en proyectos de ley, y *porkbarrelling*, o aprobación de partidas de favoritismo provincial en detrimento del bien general); facultades, estas últimas, que resultaron entre otras cosas ser instrumento para convertir a los legisladores en *ombudsmen* o defensores del pueblo, en especial los miembros de la Cámara de Representantes.

Por supuesto, si bien es cierto que el Congreso perdió gradualmente la iniciativa de promover leyes y definir su contenido, también lo es que ello ocurrió en *diversa medida* en los mecanismos interno y externo de la política pública. La influencia del Congreso en política interior siguió siendo mayor que su influencia en política exterior. Entre otras cosas, como ha señalado Huntington (1965, p. 24), esta evolución funcional del Congreso hacia la “vigilancia” o supervisión fue al parecer congruente con cambios más generales que estaban en marcha en el Estado moderno, cambios que planteaban complejos problemas para “controlar, frenar, complementar, estimular y mejorar la burocracia (del Estado)”. No debe sorprendernos, pues, que las principales innovaciones de procedimiento del Congreso en la posguerra tuvieran por objeto fortalecer sus facultades de supervisión: considérese, por ejemplo, su recurso (motivo de polémica) al veto legislativo o a la aprobación por comités para vigilar las decisiones reguladoras delegadas en las diversas dependencias del Ejecutivo. Pero considérese también su recurso (mucho menos controvertido) a audiencias e investigaciones—dos procedimientos que demostraron facilitar una eficaz supervisión—. Desde luego, la eficacia de tal acción del Congreso emanaba de sus inferencias judiciales; esto es, de que los comités y subcomités eran capaces, ya fuese directamente o mediante los tribunales, de emplazar a cualquier funcionario del gobierno que se resistiera a una “leal colaboración” con el Congreso.

Así, apoyado por la reorganización del sistema de comités y vinculado a la presidencia mediante la coalición del Nuevo Trato que se formó en el seno del Partido Demócrata, en las primeras dos décadas de posguerra (1946-1964) el Congreso no tuvo dificultades, a lo que parece, para emprender un ajuste de funciones en términos de relativa cooperación. Esa cooperación, empero, no significó carencia de conflictos. A

nivel de directrices políticas los choques entre el Congreso y el presidente no eran nada raros, y se produjeron precisamente por el carácter espurio de la coalición del Nuevo Trato. El asunto es que durante todo ese periodo el Congreso aceptó el nuevo principio de que el poder de tomar la iniciativa legislativa pertenecía al presidente, y con él aceptó la práctica institucional por la que la presidencia fue identificada con el gobierno.

Los conflictos en torno a las directrices políticas se originaron en el hecho de que la jefatura del Congreso comprendía *poderosos presidentes de comités* (los llamados "barones" o "viejos toros"); poderosos en virtud del sistema de antigüedad que, al recompensar la duración en el servicio, ocasionaba que en las presidencias de los comités estuvieran representadas en exceso las regiones seguras de un partido del Sur demócrata (rural) y las de las zonas republicanas (rurales) del Nordeste y del Medio Oeste. Era ésa una verdadera oligarquía que en varias ocasiones se soldó en una coalición conservadora (Schneider, 1978) e intentó recortar las innovaciones políticas, más que institucionales, de la presidencia. Sin embargo, los miembros demócratas de la coalición (que de todos modos eran minoría en relación con los miembros republicanos) la indujeron a aceptar la presidencialización del gobierno separado; proceso que el propio Partido Demócrata había propugnado anteriormente hasta el punto de identificarse con él. Y eso explica por qué las actividades controladoras y supervisoras del Congreso se realizaban en un espíritu de cooperación con la presidencia.

La actitud del Congreso ante la presidencia cambió notablemente en la segunda fase (después de 1964) (Shepsle, 1989). Su ajuste adquirió ahora un carácter más conflictivo conforme intentó, con base en su aumentada capacidad representativa, recuperar para sí mismo una forma "gubernamental" de iniciativa legislativa (Rieselbach, 1986). La señal de que existían presiones en el país en pro de un Congreso más "activista" en la fijación de políticas ya había sido dada por las elecciones de 1958, en la cual los demócratas, principalmente progresistas, ganaron 16 nuevos escaños en el Senado y 51 nuevos escaños en la Cámara. Pero fue en las décadas de 1960 y 1970 cuando se volvió más marcado el ímpetu hacia un mayor activismo congresional. Ese impulso, sin embargo, no careció de contradicciones: tanto por haber nacido, en los albores de los años 1960, de la necesidad de hacer al Congreso más receptivo a los cambios políticos instigados por las presidencias demócratas de Kennedy y Johnson como por haber sido motivado, al princi-

pio y a la mitad de los años 1970, por la necesidad de utilizar el Congreso para frenar la “arremetida imperial” de Johnson y, sobre todo, de Nixon: arremetida iniciada precisamente por el propio Partido Demócrata. El desenlace conjunto de la revisión (“redistribución” y “redistributamiento”) de los distritos electorales congresionales y del desastre republicano después del escándalo de Watergate (en las elecciones intermedias de 1974 fueron electos 75 nuevos demócratas) fue la entrada al Congreso, en los años 1970; de una nueva generación de legisladores liberales que aportaron una nueva agenda de funciones y una nueva perspectiva de organización.

En cuanto a la primera, los años 1970 fueron testigos de la aprobación de una serie de leyes (a saber, Resolución sobre Poderes de Guerra, Ley de Financiamiento de Campaña, Ley de Control de Presupuesto e Incautación, Ley sobre Ética en el Gobierno, Ley sobre Libertad de Información, Resolución sobre Compromisos en el Extranjero) que, además de robustecer las facultades de vigilancia del Congreso, pretendían recuperar algo de los poderes de dirección legislativa que había perdido. El intento tuvo un resultado mixto: a corto plazo tuvo éxito en retardar la tendencia hacia el robustecimiento de la presidencia (en el campo de políticas varias), pero a mediano plazo fracasó porque esa tendencia no se pudo invertir, dado el fuerte apoyo orgánico de que gozaba. Sin embargo, la crisis de la “presidencia imperial” —que se hizo oficial entre 1968 y 1974 por la decisión de Johnson de no buscar un segundo mandato y por la dimisión de Nixon durante su segundo periodo de gobierno— dio oportunidades de acción a un Congreso que, al ser ahora receptivo al cambio político porque muchos de sus miembros habían sido sustituidos (Ornstein 1975), aumentó sus capacidades representativas.

Como expresión de un electorado urbano o suburbano sumido en profundo disgusto por la guerra de Vietnam y hostil a una presidencia considerada como cada vez más prisionera de un “complejo de intereses industriales y militares” (y, por tanto, escasamente representativa), este nuevo grupo de legisladores identificó en seguida a los barones de los comités congresionales como principal obstáculo para una restauración activista del Congreso. El deseo de superar ese obstáculo, por lo tanto, dio origen a presiones para la radical democratización de la legislatura. Una democratización que se movió en dos frentes: primero, hacia la redistribución formal de los poderes internos del Congreso, de los comités a los subcomités; segundo, hacia la redistribución menos

formal del poder interno de los partidos en el Congreso al introducir la práctica mediante la cual el conciliábulo (para los demócratas) o la conferencia (para los republicanos) vigilaba las elecciones a puestos de la jefatura interna del partido. Y en contraste con lo sucedido a principios del siglo, estos dos procesos de reforma entraron en conflicto con el sistema de antigüedad que preservaba el enlace entre el sistema de comités y el de los partidos en el Congreso. Para entonces la antigüedad ya no garantizaba la democratización sino que la restringía.

La nueva democratización tuvo un paradójico desenlace: si bien fortaleció la influencia de los miembros del Congreso sobre la fijación de políticas, debilitó la influencia que éste ejercía como institución sobre la toma de decisiones. La democratización, de hecho, había adquirido forma concreta en la descentralización del poder interno del Congreso, y ello había debilitado su capacidad, como institución, para actuar frente a la presidencia (Sheppard, 1985). Lo que es más, la fuerte individualización de la acción de representantes aislados, debida al vigoroso uso que hacían de su recurso de permanencia en el cargo, los exponía aún más a las presiones y a la influencia de los grupos de interés organizados (los llamados Comités de Acción Política o PAC) que actuaban en distritos y estados de manera separada. Después de todo, el costo cada vez mayor de las campañas electorales, a falta de eficaces coartaciones legales o partidistas, obligaba sin remedio a muchos representantes a depender cada vez más intensamente de los PAC para financiarse. Así, hacia fines de la década de 1970, no sólo se había apagado el entusiasmo reformador del Congreso (con lo que habían disminuido correspondientemente sus ambiciones de gobernar), sino que también había menguado su capacidad representativa (Lowi, 1992).

Sin embargo, un nuevo fenómeno llegó con los años 1980 y vino a entrelazarse en ese doble proceso: la división partidista entre una Cámara de mayoría demócrata y una presidencia que era republicana. Desde luego, este gobierno dividido (por los partidos) tuvo sus raíces en los años 1960. En realidad, aunque la fecha oficial de su nacimiento se fija en las elecciones de 1954, fue con las elecciones de 1968 cuando inició su larga era de existencia (precisamente hasta las elecciones de 1992, con el breve periodo de gobierno unificado entre 1977-1980). Con las presidencias de Reagan y Bush, sin embargo, ese conflicto se institucionalizó en verdad. El gobierno dividido originó una singular paradoja. Por un lado obligó a representantes (demócratas en particular) a individualizar su acción, con el resultado de que quedaron ais-

lados de los sucesos nacionales (y con ello expuestos a la influencia de los PAC). Por otro lado, forzó a los partidos a coordinarse a nivel institucional (del Congreso) para sostener su conflicto con la institución rival.

Así, el Congreso (y el Partido Demócrata) trataron de contrarrestar la descentralización de su sistema de comités y subcomités con las capacidades centralizadoras del sistema de conciliábulo de los partidos congresionales. Además de fortalecer a las organizaciones congresionales de los dos partidos, este conflicto partidista llevó también a revivir el papel del presidente de la Cámara o *Speaker* (demócrata), a quien se confió la tarea de dar fundamento a una “alternativa” de gobierno frente a la presidencial. La culminación de este proceso fortalecedor llegó con la elección de Jim Wright para al cargo de *Speaker*, cuando se retiró Tip O’Neill en 1987 (pero luego Wright se vio obligado a dimitir en 1989, acusado de corrupción —primer caso de su clase en la historia del Congreso—).

#### 8. GOBIERNO PERSONAL DEL PRESIDENTE

Los acontecimientos a partir de los años 1960 revelan las dificultades con que tropezó el Congreso para restablecer su autoridad en lo referente a la toma de decisiones, no obstante el incremento de su capacidad representativa. Esto se ha debido tanto a factores orgánicos (no se puede gobernar con la legislatura) como a otros de carácter más propiamente organizativo y que actuaban en el seno del Congreso. El incremento de capacidad representativa del Congreso se ha convertido en la más marcada descentralización (“democratización”) de su proceso interno de toma de decisiones. Una descentralización, empero, que ha tenido insuficiente oposición en la reavivación de la iniciativa centralizadora de los partidos políticos congresionales. Esto se debe a que los dos procesos (descentralización y centralización) han alcanzado diferentes niveles de institucionalización: alto en el primer caso, porque la descentralización ha producido visibles beneficios para legisladores de manera individual (al fortalecer su permanencia en el cargo); bajo en el segundo caso, porque la decadencia de los partidos (debida precisamente a la permanencia individual en el cargo) ha reducido los incentivos para su fortalecimiento institucional (porque la permanencia en el cargo ha obligado a los representantes a depender con mayor intensi-

dad de sus PAC que de sus partidos). Por esta razón los dos procesos no han podido lograr un equilibrio recíproco.

En suma, si bien la representatividad recuperada en los años 1960 y consolidada por su subsiguiente descentralización interna movió al Congreso a presionar, por la vía de los incentivos del gobierno separado, la renovación de su “papel de gobierno”, esas reivindicaciones no tardaron en revelar su falta de realismo, sobre todo porque no estaban apoyadas por una centralización interna. De aquí se deriva la esquizofrenia de los partidos, y de aquí, especialmente, la paradoja política de la legislatura estadounidense, la cual ejerce ahora su función (real) de vigilancia en la creencia de que también está cumpliendo la función (menos real) de tomar decisiones. El resultado, en los años 1970, fue un aumento en el conflicto interinstitucional entre los dos órganos y, durante los años 1980, la progresiva parálisis (estancamiento) de la actividad gubernamental.

Fue este abierto conflicto institucional entre la presidencia y el Congreso lo que obligó al presidente a buscar una forma de legitimación personal independiente de la otorgada a la institución del Ejecutivo. Este esfuerzo del presidente por legitimarse como único funcionario electo que es eficazmente representativo ha dado por resultado, especialmente con el Reagan de los años 1980 (por sus extraordinarias habilidades retóricas), acelerar la evolución plebiscitaria de la acción presidencial. Así, si bien la competencia por representatividad entre el Ejecutivo y la legislatura ha conducido a su mutua parálisis, el presidente como *persona política* se ha visto alentado a afirmar su representatividad personal, desplazando con ello el “gobierno presidencial” hacia el “gobierno personal del presidente” —lo cual tiene tanta eficacia simbólica como ineficacia operativa—. Después de todo (Sundquist, 1986), las presidencias de Reagan y Bush han demostrado que es imposible resolver con el esfuerzo personal los problemas institucionales de un gobierno separado que puede convertirse en un gobierno dividido.

## BIBLIOGRAFÍA

- Banning, L., *The Jeffersonian Persuasion. Evolution of a Party Ideology*, Ithaca, Cornell University Press, 1978.
- Blond, J. R. y R. Fleisher, *The President in the Legislative Arena*, Chicago, The University of Chicago Press, 1990.
- Chambers, W. N. y W. D. Burnham (comps.), *The American Party Systems. Stages of Political Development*, 2a. ed., Nueva York, Oxford University Press, 1975.
- Congressional Quarterly, *Origins and Development of Congress*, 2ª ed., Washington, D.C., C. Q. Press, 1982.
- Corwin, E. S., *The President, Office and Powers*, Nueva York, New York University Press, 1957.
- Dahl, R. A., *Democracy in the United States: Promise and Performance*, Chicago, Rand McNally, 1967.
- Einaudi, M., *The Roosevelt Revolution*, Nueva York, Harcourt, Brace and World, 1959.
- Fabbrini, S., "Partiti e cambiamento politico in USA (1968-1988): un caso di riforma istituzionale", en *Rivista italiana di scienza politica*, XVIII, núm. 3, 1988a, pp. 357-401.
- , "The Return of the State: Critiques", en *American Political Science Review*, 82, núm. 3, 1988b, pp. 891-899.
- , *Il presidenzialismo degli Stati Uniti*, Roma, Laterza, 1993.
- Farrand, M., *The Records of the Federal Convention of 1787*, New Haven, Yale University Press, 1966.
- Fisher, L., *Constitutional Conflicts Between Congress and the President*, 3a. ed., Lawrence, Kansas, University Press of Kansas, 1991.
- Huntington, S., *Congressional Responses to the Twentieth Century*, en D. B. Truman (comp.), *The Congress and America's Future*, Engelwood Cliffs, Prentice-Hall, 1965, pp. 5-31.
- Huntington, S.P., *Political Order in Changing Societies*, New Haven, Yale University Press, 1968.
- Lowi, T. J., *The Personal President. Power Invested, Promise Unfulfilled*, Ithaca, Cornell University Press, 1985. [Hay edición en español en el FCE.]
- , *Governo di partito e regime presidenziale*, en M. Calise (comp.), *Come cambiano i partiti*, Bolonia, Il Mulino, 1992, pp. 299-322.
- Lowi, T. J. y B. Ginsberg, *American Government. Freedom and Power*, Nueva York, W.W. Norton, 1990.

- March, J. G. y J. P. Olsen, *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*, Nueva York, The Free Press, 1989.
- Mervin, D., *The President and Congress*, en M. Shaw (comp.), *The Modern Presidency. From Roosevelt to Reagan*, Nueva York, Harper and Row, 1987, pp. 83-118.
- Mezey, M. L., *Congress, the President and Public Policy*, Boulder, Westview Press, 1989.
- Nelson, M. (comp.), *Guide to the Presidency*, Washington D.C., C.Q. Press, 1989.
- Neustadt, R.E., *Presidential Power and the Modern Presidents. The Politics of Leadership from Roosevelt to Reagan*, 3a. ed., Nueva York, The Free Press, 1990.
- Olstrom, E., "Rational Choice and Institutional Analysis: Toward Complementarity", en *American Political Science Review*, 85, núm. 1, 1991, pp. 237-243.
- Pasquino, G., "The impact of Institutions on Party Government: Tentative Hypotheses", en F. G. Castles y R. Wildenmann (comps.), *The Future of Party Government*, vol.1, Berlín, De Gruyter, 1986, pp. 120-142.
- Polby, N. W., "The institutionalization of the U.S. House of Representatives", en *American Political Science Review*, 62, núm.1, 1968, pp. 144-168.
- , "Some Landmarks in Modern Presidential-Congressional Relations", en A. King (comp.), *The Presidency, the Executive Branch, and Congress in the 1980s*, Washington D.C., AEI Press, 1983, pp. 1-25.
- , *Congress and the Presidency*, 4a. edición, Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 1986.
- Polby, N. W. y W. Wildavsky, *Presidential Elections. Strategies of American Electoral Politics*, 7a. edición, Nueva York, Charles Scribner's Sons, 1988.
- Rieselbach, L. N., *Congressional Reform*, Washington D. C., C. Q. Press, 1986.
- Rockman, B. A., *The New Institutionalism and the Old Institutions*, trabajo presentado en la Conferencia sobre la Dinámica de la Política Estadunidense, Universidad de Colorado, Boulder, febrero de 1992, pp. 20-22.
- Schneider, J. E., *Ideological Coalitions in Congress*, Westport, Connecticut, Greenwood Press, 1979.
- Scigliano, R., *The Supreme Court and the Presidency*, Nueva York, The Free Press, 1971.
- Sheppard, B. D., *Rethinking Congressional Reform*, Cambridge, Mass, Shenkman Books, 1985.
- Shepsle, K. A., *The Changing Textbook on Congress*, en J. E. Chubb y P. E. Peterson (comp.), *Can the Government Govern?*, Washington D. C., The Brookings Institution, 1989.
- Skowroneck, S., *Building a New American State. The Expansion of National Administration Capacities*, Nueva York, Cambridge University Press, 1982.
- , *Presidential Leadership in Political Time*, en M. Nelson (comp.), *The Presidency and the Political System*, 3a. edición, Washington D. C., C. Q. Press, 1990, pp. 117-161.

- Spitzer, R. J., *The Presidential Veto, Touchstone of the American Presidency*, Albany, State University of New York Press, 1988.
- Sundquist, J. L., *The Decline and Resurgence of Congress*, Washington D. C., The Brookings Institution, 1981.
- , *Constitutional Reform and Effective Government*, Washington D. C., The Brookings Institution, 1986.
- Toinet, M. F., "L'Atrophie du Fédéralisme par le Droit", en M. F. Toinet (comp.), *L'Etat en Amérique*, París, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1989, pp. 226-240.
- Tucker, R. W. y D. C. Hendrickson, "Thomas Jefferson and American Foreign Policy", en *Foreign Affairs*, 69, núm.2, 1990, pp. 135-156.
- Vaudagna, M. (comp.), *Il partito politico americano e l'Europa*, Milán, Feltrinelli, 1991.
- Wildavsky, A., *The New Politics of the Budgetary Process*, 2a. edición, Glenview, Illinois, Scott, Foresman and Company, 1988.
- Wilson, W., *Constitutional Government in the United States*, Nueva York, Columbia University Press, 1908.
- Wilson, W., *Congressional Government. A Study in American Politics*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1956 (1985).
- Woll, P., *Congress*, Boston, Little, Brown and Co., 1985.
- Wood, G., *The Creation of the American Republic, 1776-1787*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1969.
- Young, J. S., *The Washington Community 1800-1828*, Nueva York, Harcourt, Brace and World, 1966.

## VI. EL PRESIDENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS Y EL SISTEMA DE PARTIDOS

JAMES L. SUNDQUIST\*

CON LA ELECCIÓN DE BILL CLINTON como presidente en noviembre de 1992, un ánimo público de profundo descontento con el desempeño del sistema estadounidense de gobierno —que venía en aumento por lo menos desde los últimos diez años— dio paso a otro de esperanza y optimismo.

La instalación de un nuevo presidente es siempre ocasión para cierto grado de conmoción y crecientes expectativas. Pero esta vez había razones especiales. No sólo iba a ocupar la Casa Blanca un hombre nuevo con su familia, y se iba a hacer cargo de la rama ejecutiva un partido diferente, los demócratas, sino que la generación posterior a la segunda Guerra Mundial asumía por fin el poder. El tercero entre los más viejos presidentes de la historia de los Estados Unidos cedía su cargo al tercero entre los más jóvenes; la vejez, la complacida dejadez y la ranciedad en el liderazgo nacional iban a dar paso a la juventud y a la lozanía, acompañadas, según se esperaba confiadamente, de nueva energía y nuevas ideas para atacar los problemas del país. Nunca, desde la elección del todavía más joven John F. Kennedy en 1960 para suceder al presidente más viejo de la historia, Dwight Eisenhower, se había producido un cambio generacional tan brusco.

Pero tal vez lo más importante de todo, a juicio no sólo de observadores políticos y de estudiosos del gobierno sino del electorado en toda su extensión, según el barómetro de las encuestas practicadas el día de las elecciones, era que se trataba de un cambio fundamental en la estructura política del gobierno. Los Estados Unidos daban por fin cerrojazo a un periodo de 12 años en que el gobierno había estado dividido entre partidos encontrados, con presidentes republicanos y mayorías demócratas en el Congreso. En enero de 1993, los demócratas iban a tomar las riendas de los tres centros de poder —la presidencia,

\* The Brookings Institution.

el Senado y la Cámara de Representantes— y con eso, se suponía, se iba a romper lo que era objeto de condena universal: un gobierno con “candado” —término nuevo en el vocabulario político del país—.

Hasta el día mismo en que Clinton fue elegido, el descontento público hacia el gobierno nacional no había sido nunca más alto. La calificación aprobatoria hacia el Congreso en las encuestas de opinión pública llegó en 1992 al punto más bajo de la historia, con menos de 20%. En cuanto al presidente Bush, una vez disipada la euforia surgida de su éxito en el Golfo Pérsico, su calificación se desplomó.

Para la primavera de 1992, un sólido movimiento de protesta contra todas las instituciones del gobierno nacional y sus dirigentes tomó forma en pos de un hombre del que apenas alguien había siquiera oído hablar, llamado Ross Perot: un millonario hombre de negocios que nunca había estado en la política ni ocupado cargo público alguno, pero que combatía tanto al Partido Republicano como al Demócrata, y por ello aparecía ante el furioso electorado como el candidato más viable para imponer un cambio fundamental. Durante algún tiempo muchas encuestas demostraron que realmente rebasaba a los presuntos candidatos de los dos grandes partidos, el presidente Bush y el entonces gobernador Clinton. Después de eso ocurrió que tomó un derrotero bastante extraño. En julio se retiró bruscamente de la carrera y sus organizaciones empezaron a venirse abajo, pero un par de meses más tarde cambió de idea y se convirtió formalmente en candidato, con una extraña explicación sobre la causa de su anterior abandono. Sin embargo, a pesar de esa excéntrica conducta, cuando llegó la hora de las elecciones de noviembre, un sorprendente 19% de los votantes rechazaron a los dos grandes partidos y —sabiendo perfectamente que desperdiciaban su voto porque no podía ganar de ninguna manera— apoyaron a Perot de todos modos. Ésta es la más alta cifra que un candidato de un tercer partido o independiente haya alcanzado en 80 años, desde Theodore Roosevelt en 1912 (y él era un ex presidente probado a fondo y de una excepcional competencia), y con mucho la más alta en la historia de los Estados Unidos para candidato alguno venido totalmente de fuera del sistema de partidos y que ascendió atacando a todo el sistema político. ¡Y si Perot hubiera librado una campaña congruente de principio a fin, en lugar de su irresolución de entrar y salir y volver a entrar, imagínense cuán superior al 19 % habría podido ser el voto de protesta!

En las elecciones, la ciudadanía expresó además su cólera al echar del cargo no sólo al presidente Bush sino también a un número excep-

cionalmente alto de miembros en funciones, de los dos partidos, que buscaban la reelección en el Congreso. La Cámara de Representantes que se reunió en 1993 tenía más de 25% de nuevos miembros, la más grande proporción en más de 40 años. Y, por último, el más vigoroso movimiento actual en pro de la reforma estructural es el que pretende limitar la duración del periodo en funciones de los miembros del Congreso —por lo general a un máximo de doce años—. Los votantes de 14 estados —todos los estados que sometieron a votación el problema en noviembre— aprobaron esas limitaciones por abrumadores márgenes, como expresión general de aversión a todos los políticos como clase.

Cuando los encuestadores y periodistas preguntaban al votante corriente cuál era la razón de esa gran hostilidad hacia su gobierno, en la respuesta abundaba la mención del escándalo y de la corrupción, pero otra palabra que afloró repetidas veces fue la de “candado”. Sencillamente, el gobierno no respondía a los problemas que el pueblo veía: una economía empantanada en la recesión, una evidente declinación a largo plazo (vista como tal, fuese cierto o no) en la capacidad del país para competir con Europa y sobre todo con el Japón en la economía mundial, la falta de acción de la nación para la creación de un sistema de salud que amparase a todo mundo, carencias en el sistema educativo, y así sucesivamente. El presidente republicano achacaba a las mayorías demócratas en el Congreso las fallas del gobierno, y los demócratas a su vez lo culpaban a él, pero el pueblo estaba cansado de excusas; sencillamente condenaba a las dos partes, se agrupó en torno a la improbable figura de Perot e hizo lo que pudo para echar del cargo a los aspirantes a la reelección, empezando por el propio presidente Bush.

Pero al hacerlo también corrigió, por lo menos a corto plazo, todo el sistema de gobierno. A la larga es concebible que el pueblo haya hecho de las elecciones de 1992 uno de los grandes momentos cruciales en la historia de los Estados Unidos. Eso se debe a la razón ya citada: puso fin, por lo menos durante los próximos cuatro años, al gobierno dividido dándole a un partido, el demócrata, el control tanto de la Casa Blanca como del Congreso. Y se alegró de hacerlo. Cuando la gente salía de las casillas en noviembre, 63% de los votantes encuestados en un muestreo nacional desusadamente grande opinó que era hora de unificar al gobierno bajo un solo partido. Después de años de decir a los encuestadores que por cuestión de principio preferían un gobierno dividido —porque cada partido podía frenar los excesos del otro— la

mayoría habían acabado por concluir que en el meollo del problema del candado se hallaba el gobierno dividido, y quería un partido que fuera plenamente capaz y al que se pudiera hacer plenamente responsable de que se hicieran las cosas. Si esto refleja un cambio duradero de actitud, los Estados Unidos habrán entrado en una nueva era —y, según creo, mucho más prometedor— en su vida política.

Para explicar por qué es tan importante el regreso de los Estados Unidos a un gobierno de partido unificado en 1993, es necesario examinar la teoría del sistema de los Estados Unidos en su evolución a lo largo de dos siglos bajo la que es, con mucho, la constitución más antigua del mundo.

### 1. LA TEORÍA CONSTITUCIONAL

Cuando 55 hombres se congregaron en Filadelfia en 1787 para redactar una nueva constitución para las 13 antiguas colonias británicas que se volvieron estados independientes en la revolución del decenio anterior, les obsesionaba el peligro de la tiranía. Habían vivido bajo lo que sentían como el despotismo del rey de Inglaterra, y después de la revolución habían sufrido bajo el mando, a veces arbitrario, de omnipotentes cuerpos legislativos en los nuevos estados. Así, pues, al reunirse en la Gran Convención estaban resueltos a diseñar un sistema que impidiera la concentración del poder absoluto en una sola persona —es decir, en el presidente como una especie de monarca elegido— o en cualquier grupo que pudiera llegar a controlar el cuerpo legislativo. De modo que diseminaron los poderes del gobierno. Empezaron por dividirlos entre el gobierno nacional y los estados. Dentro del gobierno nacional separaron los poderes en tres ramas: la legislativa, la ejecutiva y la judicial. Dentro de la rama legislativa o Congreso, dividieron el poder aún más en un Senado y una Cámara, elegidos por separado siguiendo distintos métodos en distintos momentos para asegurar su recíproca independencia. Luego, mediante una estructura de “frenos y contrapesos”, trataron de hacer posible que cada una de las instituciones separadas se protegiera de la intrusión de las demás.

Esa estructura ha servido maravillosamente bien en su primordial finalidad de ser una salvaguarda contra la tiranía. A través de dos siglos de vida constitucional del país, cada vez que ha aparecido en el horizonte, por tenue que fuera, algo parecido al despotismo, ya fuera del tipo ejecutivo o del legislativo, los frenos y contrapesos han funcionado

para que las ambiciones de la institución transgresora fuesen frustradas por las otras instituciones. No hace falta ir más allá de la crisis constitucional por el escándalo de Watergate en 1974, cuando por primera vez en la historia se vio obligado a renunciar un presidente que abusó de su poder —Richard Nixon—, en gran parte porque el Congreso independiente fue capaz (junto con los medios de comunicación) de sacar a luz sus ofensas y porque se estaba preparando para emplear su poder definitivo de destituirlo mediante acusación.

Pero he aquí el dilema planteado al sistema de los Estados Unidos —y, según cabe suponer, a cualquier otro—: un sistema de poderes separados que hace casi imposible que dirigentes de intención corrupta o malévola acumulen por mucho tiempo los poderes del gobierno para hacer cosas *malas* también dificultará que dirigentes animados por los propósitos más benévolos e incluso nobles concierten los poderes del gobierno para hacer cosas *buenas* —o incluso, en ciertos casos, respondan a las crisis—. Cuando son las malas cosas las que se evitan, los estadounidenses ensalzan las salvaguardas de su sistema. Pero cuando es una acción gubernamental buena y necesaria la que se está obstruyendo, entonces se lamentan de la existencia de un “candado”. Y, por supuesto, gente distinta tiene manera distinta de juzgar lo que es bueno o malo y, por consiguiente, de pensar si en determinado momento va a preferir el que haya un candado que frene la acción gubernamental. Hasta hace poco, los más preocupados por el candado que opera en el sistema eran los liberales, porque eran quienes pretendían que el gobierno ejerciera grandes iniciativas en asuntos internacionales y nacionales. Y los conservadores han aplaudido los frenos y contrapesos útiles para impedir que gobiernos activistas vayan demasiado lejos y demasiado aprisa.

En el último decenio, sin embargo, los conservadores han descubierto que el sistema puede frustrar también sus ambiciones —su pretensión de dismantelar programas y reducir el tamaño del gobierno—, de modo que en los últimos tiempos el candado al gobierno ha sido condenado desde los dos extremos del espectro ideológico y a lo largo de todos sus elementos. Ésa fue la visión que se reflejaba en las encuestas a la salida de las casillas el día de las elecciones en 1992.

No obstante si la estructura constitucional ha sobrevivido prácticamente sin cambios por más de dos siglos, sin que se haya organizado jamás un intento serio de modificarla fundamentalmente, debe de haber funcionado suficientemente bien la mayor parte del tiempo. Pero ¿se

debe ello a la sapiencia de la teoría constitucional subyacente? No, no puede ser, porque esa teoría fue abandonada no bien empezó la generación fundadora a manejar el gobierno que había creado. En cambio, el éxito se ha debido a la habilidad de dirigentes políticos que encontraron la manera, como lo ha descrito James MacGregor Burns, de “ser más listos que los constituyentes” —es decir, de desviarse en la práctica de su teoría y entretejer los elementos de gobierno que los fundadores habían puesto tanto cuidado en disgregar—. Eso se logró por medio de las dos instituciones que abarcan el título de este trabajo. Una es la presidencia de los Estados Unidos. La otra es el sistema de partidos. Examinémoslas en orden inverso.

## 2. LA NUEVA TEORÍA: GOBIERNO POR PARTIDO

Volviendo a 1787, los constituyentes, como es bien sabido, eran enemigos encarnizados de los partidos políticos —o facciones o cábalas, como solían llamarlos—. Hablaban de facciones o partidos sólo en los términos más desdeñosos y los tenían por corruptos, por promotores de estrechos intereses de grupo contra el amplio interés público, por instrumentos con los que las mayorías oprimían a las minorías. La separación de poderes fue el deliberado designio de proteger al país de la posibilidad de que cualquier facción obtuviera para sí sola el control unificado de todas las palancas del poder. Todo mundo recuerda que el hombre conocido como *Padre de la patria*, George Washington, aprovechó su alocución de despedida de primer presidente para advertir contra “los dañinos efectos del espíritu de partido”.

Lo hizo porque ya se estaban inventando partidos como medio para reunir las mismas instituciones de gobierno que la teoría constitucional había separado con tanta premeditación. Una generación después, los partidos nacionales estaban bien organizados y se daba por supuesta la necesidad de que existieran —tal como ha sucedido más temprano o más tarde en cada una de las democracias del mundo. El sistema electoral de los Estados Unidos ha tendido a dar al país sólo dos grandes partidos en un momento cualquiera, en lugar de los varios o de los muchos que los países europeos conocen; pero en todas las elecciones cada uno de los partidos ha dicho: “Dadnos el control del gobierno *entero* —la presidencia, el Senado y la Cámara— para que podamos realizar nuestro programa”. Ninguno dijo jamás: “Sólo pretendemos una

parte del gobierno; en realidad éste debe dividirse entre los partidos, de modo que a la oposición le corresponda el resto”.

Y el pueblo respondió en consonancia. Durante toda la historia del sistema de partidos, hasta mediados de este siglo, los votantes confiaron con regularidad al mismo partido las tres instituciones electas del gobierno, en los decenios recientes ya fuese a los demócratas o a los republicanos. En un lapso de diecisiete elecciones presidenciales consecutivas, de 1888 a 1952, ningún presidente tuvo que hacer frente en su toma de protesta a un Congreso en el que alguna de las cámaras estuviera dominada por el otro partido. De tal suerte, el partido vencedor tenía ocasión de ejecutar las políticas y los programas que había prometido al país en su campaña —con la única cortapisa de la peculiar institución del “filibusterismo” u obstruccionismo en el Senado, tema sobre el que volveré después—.

Conforme la disciplina de la ciencia política evolucionó en los Estados Unidos desde alrededor de 1900, su portavoz más destacado tuvo que idear una nueva teoría que desbancara la filosofía contraria a los partidos encarnada originalmente en la Constitución y apoyara la práctica de gobernar por partido que, para entonces, llevaba mucho tiempo de ser aceptada tanto por los políticos como por el público en general. En la nueva doctrina, los partidos políticos no sólo eran inevitables en una democracia; además eran útiles, benéficos y de hecho muy necesarios. En los Estados Unidos eran el medio de vencer los impedimentos del sistema constitucional. Se utilizaron diversas metáforas: el partido político era el tejido que ataba los elementos del gobierno para el logro de una finalidad común; era el puente para salvar el abismo entre las ramas, era el eslabón, el amarre, el aglutinante, la necesaria fuerza unificadora. Los expertos en ciencias políticas sólo censuraban a los partidos por ser demasiado débiles para su finalidad vital, y buscaban medios para fortalecerlos —señaladamente en el histórico informe emitido en 1950 por la Comisión sobre Partidos Políticos de la Asociación Norteamericana de Ciencias Políticas—.

Los creyentes en un gobierno de partido tenían buenas razones para preocuparse, pues en la época misma en que los estudiosos ensalzaban las virtudes de partidos fuertes y unificados, avanzaba en sentido totalmente opuesto una tendencia a largo plazo hacia el debilitamiento de las organizaciones de partido. Esa tendencia, que aún no ha sido frenada por completo, nació de un clamor público contra la corrupción y el clientelismo que habían invadido a las organizaciones de partido a fi-

nes del siglo XIX. Partidos que se habían iniciado como grupos ideológicos organizados en torno a metas políticas habían degenerado en bandas de buitres que luchaban sobre todo por el premio pecuniario que se derivaba del desempeño de un puesto público. Los receptores de esos premios —que consistían en empleos públicos y contratos— se aglutinaban en organizaciones egoístas llamadas “máquinas políticas” controladas por “caciques” políticos que solían actuar entre bastidores, manipulando a los funcionarios electores que habían colocado en el puesto. Las máquinas eran estrechamente controladas sólo a nivel local, pero se fundían en federaciones para dominar la política estatal y dar la pauta de la política nacional.

Cuando la afrenta al público por la corrupción de las máquinas de partido alcanzó el punto de inflamación, explotó en un movimiento de reforma tan potente que le dio su nombre a una época: la Era Progresista, los tiempos de Theodore Roosevelt y Woodrow Wilson, que se inició a fines del siglo XIX y duró hasta el estallido de la primera Guerra Mundial. Con el apoyo de periódicos políticamente independientes, los reformadores progresistas se las arreglaron para elegir alcaldes y legisladores estatales y combinaron sus fuerzas a nivel estatal para elegir también gobernadores progresistas. Luego se lanzaron a purgar al gobierno de corrupción y a crear medios institucionales para impedir que esta se repitiera y sólo podían hacerlo debilitando a propósito el poder de las máquinas de partido —en otras palabras, debilitando el sistema mismo de partidos—.

Al implantar sistemas de servicio público de carrera, los reformadores eliminaron casi todo el padrinazgo en el otorgamiento de empleos públicos que alimentaba a las maquinarias políticas. Al dar un tono profesional a la administración, y mediante leyes que exigían licitaciones competitivas, también quitaron el padrinazgo del otorgamiento de contratos de gobierno. Al adoptar el sistema de elecciones primarias directas para escoger al candidato de un partido, arrebataron de las manos de los caciques de partido el poder de postulación. Al establecer elecciones no partidistas para alcaldes, concejales municipales y ciertos funcionarios estatales, sacaron incluso a las organizaciones de partido de la participación abierta en la campaña.

Hoy, al cabo de un siglo de ese sistemático y deliberado proceso de debilitamiento las viejas maquinarias políticas han desaparecido casi por completo. En algunos lugares han dejado sencillamente un vacío; alguien tiene el título de presidente o presidenta del partido para

desempeñar cualquier función jurídica que el partido deba desempeñar, pero por lo demás, para fines prácticos, apenas si existe la organización de partido. En otros sitios las organizaciones de viejo cuño levantadas sobre un padrinazgo han cedido su lugar a partidos de nuevo cuño cuya motivación y fuerza cohesiva es la ideología. Conservadores aplicados en el lado republicano y liberales en el demócrata han revitalizado uno o los dos partidos en muchas poblaciones y aun en estados enteros, y les han dado un carácter y una imagen muy diferentes de las de hace un siglo, o incluso de las de hace apenas 20 o 30 años. Aun así, las actitudes de la Era Progresista (que reanimaron las de los constituyentes de más de un siglo atrás) tienen profundo arraigo en la mente estadounidense: en opinión del público, los partidos políticos están aún integrados por gente egoísta y sujetos a intereses especiales que sirven a metas egoístas, a veces en forma corrupta, y el único proceder adecuado para la gente de sana motivación es el de ser un independiente político que vota, como decían los reformadores, “no por el partido sino por la persona”. Si ocurre que el elector o la electora se inclina hacia uno de los dos partidos por simpatía ideológica, de todos modos debe sentirse en libertad de apoyar al candidato de la oposición para cualquier puesto en cualquier ocasión. La boleta dividida —es decir, la emisión del voto en favor de distintos partidos para distintos puestos— es objeto de algo más que simple aceptación; es aprobada y, a los ojos de muchos, en cierto modo es moralmente superior.

La decadencia de las organizaciones de partido a nivel municipal se ha reflejado, por supuesto, a nivel nacional. Los hombres y mujeres que llegan al Congreso les deben poco, o a menudo no les deben nada en absoluto, a las organizaciones de partido; pueden incluso haber ganado derrotando al favorito de la organización, si lo había. Tomaron su propia decisión de postularse, formaron su propia organización personal, reunieron sus propios fondos, dirigieron y manejaron su propia campaña. Hasta es posible que ni siquiera mencionaran su filiación política, salvo en mítines estrictamente partidistas, y lo más frecuente era que la omitieran por completo en su literatura de campaña. De modo que sus victorias no son de partido, sino triunfos personales, en ocasiones casi en contra del partido. Como nunca han vivido bajo la disciplina de partido en su camino hacia el Congreso, los nuevos miembros se resistirán a ella por instinto siempre que puedan. Sabrán que si muestran cierto grado de lealtad a las organizaciones partidistas de la Cámara o del Senado obtendrán nombramientos para mejores comisiones, y sabrán

que su partido ha de unirse en cierto modo para promulgar las leyes que el país espera de ellos. Pero su primera lealtad no será hacia arriba, para con los dirigentes del partido, sino hacia abajo para con sus electores locales. Y ser vistos como independientes al desafiar a la jefatura del partido en interés de alguna preocupación del electorado local es un medio más seguro de captar la atención y el apoyo de la gente del terruño que ser vistos como subordinados al partido nacional y a su jefatura en la Cámara y en el Senado.

Los expertos en ciencias políticas que llamaban al partido político el tejido o atadura que une las ramas ejecutiva y legislativa, el puente que se extiende sobre el abismo entre ellas, el necesario correctivo a la separación de poderes, siguen teniendo tanta razón como la han tenido en todo este tiempo. Pero el tejido se ha roto, la atadura está raída, el puente está socavado. Con no poca frecuencia se desploma del todo, y requiere de una trabajosa reconstrucción

### 3. GOBERNAR MEDIANTE LIDERAZGO PRESIDENCIAL

Esto conduce al segundo instrumento institucional creado para evadir la intención de los Constituyentes: la presidencia. Si el partido ha de ser la institución que unifique las ramas del gobierno, habrá de tener un dirigente, y ese dirigente sólo puede ser el presidente o la presidenta. Es la persona que fue escogida por la totalidad del partido, primero en sus elecciones primarias y conciliábulos locales y luego en su convención, para llevarla a la victoria. No sólo el partido, sino el país entero busca en el presidente un liderazgo. Por otra parte, todos los recursos de la rama ejecutiva están a disposición del presidente. Así, reconociendo la necesidad de un liderazgo, en este siglo el Congreso ha dado, ya sea inicio, o bien su aquiescencia, a un formidable incremento de la autoridad, tanto formal como informal, del presidente. Éste ha sido aceptado por el Congreso no sólo como Ejecutivo en jefe sino también como legislador en jefe, responsable de fijar el orden del día del propio Congreso; se le ha hecho responsable de recomendar el presupuesto, del manejo general de la administración gubernativa, de crear y mantener un programa que garantice la salud y el crecimiento de la economía de la nación, de proponer una legislación que aborde los males sociales del país, de poner en marcha grandiosas empresas de política exterior como las Naciones Unidas, la Alianza del Tratado del Atlántico del

Norte, el Plan Marshall y el Tratado de Libre Comercio de Norteamérica, y de servir de principal estrategia y comandante en jefe al librar lo que ha sido la guerra fría mundial.

Resumiendo, pues, la teoría que ha sido sostén del sistema de los Estados Unidos, el partido, como fuerza unificadora en el gobierno, busca liderazgo en el presidente, y éste a su vez espera del partido que lleve a la rama legislativa a colaborar con él. Los dos principios —gobierno mediante un partido y gobierno a través de un liderazgo presidencial— están entrettejidos, formando en realidad un solo tema.

Eso es lo que ha dado tan extraordinaria importancia en los últimos años al problema del gobierno dividido. Cuando el gobierno queda hendido entre los partidos, se destruyen los dos elementos de la doctrina aceptada. El partido no puede enlazar las ramas ejecutiva y legislativa cuando ata al presidente sólo a la *minoría* del Congreso y no a la mayoría. Y el presidente no puede ejercer su imprescindible liderazgo —exigido públicamente— si el Congreso está dominado por sus adversarios políticos. El liderazgo no será fructífero sin un cuerpo de seguidores, y no es algo natural que una mayoría de legisladores sigan como *su* dirigente al jefe del partido de la oposición. Después de todo, en las últimas elecciones pusieron todo de su parte por derrotar a ese individuo, y han jurado esforzarse una vez más por derrotarlo —a él o a cualquiera otro que su partido postule— en las próximas.

Conviene recalcar que el gobierno dividido es un fenómeno relativamente nuevo, si se le ve en la perspectiva de la larga historia del país. Como dije antes, desde 1888 hasta 1952, en diecisiete elecciones presidenciales consecutivas, al presidente recién electo siempre se le hizo entrega de un Congreso cuyas dos Cámaras eran controladas por su propio partido. Si bien las elecciones a medio periodo dividían a veces el gobierno en los dos últimos años del periodo presidencial, el gobierno unificado de partido se restauraba siempre en la siguiente insaculación presidencial. Pero todo eso cambió en la década de 1950, en lo que a mi juicio ha significado nada menos que una revolución en todo el sistema de gobierno. Los demócratas, a quienes se les había entregado el control del Congreso en las elecciones de medio periodo de 1954, retuvieron sus mayorías cuando, dos años después, el presidente republicano Dwight Eisenhower fue electo para su segundo periodo.

Ese modelo de gobierno dividido se asentó como estado normal de los asuntos políticos. Durante los 38 años transcurridos desde 1954 hasta el año pasado, el gobierno estuvo dividido casi todo el tiempo —pa-

ra ser exactos, 68 % de las veces y, después de 1968, 83 %—. Todo presidente republicano —Eisenhower durante seis años, Nixon y Ford en sus ocho años, Reagan en sus ocho años y Bush en sus cuatro— hubo de lidiar con una Cámara de Representantes dominada por los demócratas todo ese tiempo, y con un Senado que, salvo en seis de esos años, fue también demócrata. El resultado fue una especie de gobierno de coalición no deseado ni buscado, una unión obligada de antagonistas políticos. Europa está familiarizada con los gobiernos de coalición, pero por lo común éstos están compuestos por partidos vecinos en lo ideológico, no por dos partidos que entrambos abarquen el espectro completo de la izquierda a la derecha. La situación de los Estados Unidos sólo podría compararse con lo que habría sido la Gran Bretaña si se hubiera obligado a los partidos Conservador y Laborista a gobernar en equipo, o de Francia si la “cohabitación” de un presidente socialista con una Cámara de Diputados derechista hubiera sido la configuración normal en vez de excepcional, o de Italia si en la mayor parte de la época de la posguerra los cristiano-demócratas y los comunistas se hubieran visto compelidos a mantener un gobierno de coalición. El resultado habría sido con seguridad lo que comentaristas y políticos de los Estados Unidos han venido llamando candado.

Ahora ciertos estudiosos escriben que el gobierno dividido, después de todo, no ha resultado ser tan malo, que algunos de nuestros logros más notables —como la OTAN y el Plan Marshall— fueron realizados por un gobierno dividido, y que en ciertas circunstancias la división había sido incluso ventajosa, pues el presidente republicano y el Congreso demócrata podrían hallarse en competencia para proponer la mejor solución a un problema público y llevarse las palmas por ella. Pero, en fin de cuentas, se me antoja que a los votantes estadounidenses les asistió toda la razón en su dictamen de noviembre último cuando pidieron el fin del candado y el regreso a una responsabilidad unificada de partido. Cuando el gobierno está dividido, la saludable competencia normal entre los partidos —tan necesaria para una democracia esencial— se transmuta en conflicto entre los elementos del propio gobierno. Así como siempre es natural que los partidos se combatan y traten de desacreditarse mutuamente, la rama ejecutiva republicana y el Congreso demócrata se han combatido, se han desacreditado y han tratado de minarse mutuamente. Cuando el presidente Bush, por ejemplo, enviaba una propuesta al Congreso, los demócratas de éste sencillamente no podían aceptarla tal como estaba escrita; de haberlo

hecho, estarían diciendo que Bush era un estadista sabio y prudente, y le estarían haciendo atmósfera para su campaña de reelección. Y si ponían en marcha sus propias propuestas, él estaba obligado, a su vez, a rechazarlas —por la misma razón—. Así, durante las administraciones de todos los presidentes republicanos de la posguerra —Eisenhower, Nixon, Ford, Reagan y Bush— sus propuestas, incluyendo el presupuesto, eran declaradas “difuntas a su llegada” a la Colina del Capitolio; las iniciativas del Congreso eran recibidas con un veto presidencial tras otro; seguían inacabables demoras y candados, mientras recriminaciones e improperios volaban de uno y otro lado entre la Casa Blanca y el Capitolio. Nadie admitía la responsabilidad por los fracasos del gobierno —porque en realidad nadie *era* responsable—. Cada parte acusaba a la otra de incompetencia o algo peor, y al final parece que el público llegó a creerles a las dos partes. Eso explica en gran parte, según creo, la escasa estimación en que el público estadounidense ha tenido a los dos partidos, al gobierno en su conjunto y a los políticos como clase.

El gobierno dividido ha tenido además otros efectos. Es sin duda una razón para la enorme expansión de miles de auxiliares que sirven al Congreso. Cuando las mayorías del Congreso consideraron que no podían confiar en que el Ejecutivo pusiera en marcha las leyes en la forma deseada, o ni siquiera en que diera informes veraces, se sintieron obligadas a crear fuentes independientes de información y consejo, como una oficina de presupuestos en el Congreso y comisiones presupuestarias, para discutir de nuevo y reformular los programas del presidente. Destinaron personal a supervisar —a menudo hasta en el más mínimo detalle— las dependencias del Ejecutivo supuestamente sometidas a las órdenes del presidente, y esas dependencias se encuentran con dos amos a quienes servir (o a veces con más de dos amos, porque el Congreso tiene dos Cámaras e innumerables comisiones y subcomisiones) que jalan de ellas en distintas direcciones. El enorme personal del Congreso sólo puede justificar su existencia poniendo obstáculos a la rama ejecutiva. Algo de ello puede ser altamente constructivo, por supuesto, pero en el extremo opuesto puede provocar un conflicto extenuante y lo que se conoce como “microadministración” de dependencias del Ejecutivo por los legisladores y sus auxiliares.

Si un país establece una presidencia que tenga un Poder Ejecutivo de importancia y sea independiente de la rama legislativa, necesita, por lo tanto, incluir resguardos contra el dominio de las diversas ramas por parte de los partidos antagónicos. La manera más sencilla y directa de

lograrlo en los Estados Unidos sería exigir que los candidatos de cada partido a la presidencia, a la vicepresidencia, al Senado y a la Cámara se presentaran como equipo en una sola boleta, de modo que el elector no tuviera más remedio que votar por una planilla uniforme de partido (como ocurre ahora al votar para presidente y vicepresidente). En los Estados Unidos, por supuesto, eso no es sino una idea académica, pues todo miembro del Congreso se opondría con uñas y dientes a perder su independencia —y en la práctica las enmiendas a la Constitución deben ser aprobadas por dos terceras partes de los miembros de cada Cámara—. O se podría investir al presidente, a la legislatura o a alguna combinación de ambos, de poder para disolver un gobierno preso por el candado y poder convocar a nuevas elecciones, como la estipulación a la que se puede recurrir en Francia en épocas de “cohabitación”. Pero el solo artilugio de la disolución no basta para impedir la división del gobierno si los votantes siguen en libertad de dividir la planilla, porque en unas nuevas elecciones podrán votar —y tal vez hasta se puede esperar que vayan a hacerlo— exactamente igual que lo hicieron en las anteriores, restableciendo así el candado.

En todo caso, los Estados Unidos han votado ahora en forma decisiva contra el candado y en favor de un gobierno partidista unificado. ¿Será posible que haya concluido por fin la era de un gobierno normalmente dividido, que duró cerca de cuatro decenios, y que el electorado por fin haya despertado? Eso, por desgracia, es probablemente más de lo que cabe esperar. Los republicanos, según se ha visto, no han tenido sobre la presidencia el “agarre” que se les suponía, pero cuando estén rejuvenecidos bajo una nueva jefatura, más joven, tendrán sin duda una probabilidad de 50% de elegir a su candidato en cualquier año presidencial. Sin embargo, el “agarre” demócrata sobre la Cámara de Representantes, y casi todo el tiempo sobre el Senado también, parece casi tan firme como siempre. Eso significa que, bien entrado el siglo **xxi**, el gobierno de los Estados Unidos estará dividido cada vez que los votantes se pronuncien por tener un presidente republicano —en otras palabras, probablemente la *mitad* de las veces—. El inveterado problema constitucional del gobierno dividido no queda resuelto, de ninguna manera, por una sola elección.

## 4. LAS PERSPECTIVAS DE UN GOBIERNO UNIFICADO

Pero mirando al futuro, sólo a los cuatro años de la administración de Clinton, que termina en 1997: ¿Hasta qué punto funcionará bien el gobierno partidista unificado? Quienes han juzgado con benevolencia las dificultades del gobierno dividido gozan señalando que los gobiernos partidistas unificados del pasado han estado muy lejos de tener plena eficacia, que todos los modernos presidentes demócratas, desde Franklin Roosevelt hasta Jimmy Carter, han padecido graves frustraciones a manos de sus propios partidarios demócratas que controlaban el Congreso. Pero hay dos razones para que el gobierno unificado logre funcionar algo mejor —quizá hasta mucho mejor— en esta ocasión.

La primera es el carácter del mismo presidente Clinton. Gran parte de la aptitud de un presidente para dirigir depende de su propio conjunto peculiar de rasgos de personalidad —energía, visión, juicio, firmeza, tealento retórico, destreza en las relaciones interpersonales, etc.—. Nuestros grandes presidentes son los que han descollado en todo eso, como Franklin Roosevelt. Y un presidente que no dé la medida podrá fallar sin importar que sea su propio partido o la oposición quien controle el Congreso. El ejemplo más reciente está en el único presidente demócrata en los 24 años anteriores a Clinton: Jimmy Carter. Mucho puede decirse en favor de Carter —sus intenciones fueron siempre del más alto orden de moralidad (y él es el modelo mismo de cómo debe comportarse un *ex* presidente)—, pero fue excepcionalmente torpe en sus tratos con los demócratas del Congreso y tuvo el mal tino de rodearse de un cuerpo de asesores de la Casa Blanca que le agrandaba sus propias flaquezas en lugar de neutralizarlas.

Por desgracia, el presidente Clinton tuvo un mal arranque. Propuso nombramientos que tuvieron que ser retirados, provocó un intenso antagonismo temprano por el torpe manejo de una gestión para obligar a los servicios castrenses a aceptar homosexuales, pareció cambiar de rumbo de lo liberal a lo moderado y volver de nuevo sobre sus pasos sin dar clara idea de lo que pretendía; su cuerpo de asesores de la Casa Blanca parecía desorganizado y en ocasiones incompetente. Por todas esas razones fue acribillado por los medios de comunicación y, llegado el verano, su popularidad estaba en el punto más bajo al que jamás presidente alguno hubiera caído en una etapa tan temprana de su administración desde que se empezaron a realizar encuestas.

Pero también tuvo algunos éxitos, y en su campaña había demostrado aptitud para aprender de los errores. Así, pues, tuvo tiempo de recobrar su reputación y su capacidad para dirigir. Y posee ciertos atributos alentadores. Desde luego tiene una juvenil energía. Le encanta el juego de la política y gusta de pasar el tiempo con otros políticos. A diferencia de Carter, empezó su periodo estableciendo cuidadosamente una armonía personal con los líderes demócratas en el Congreso. Domina la miga de los problemas a los que se enfrenta el gobierno, al menos en asuntos internos. El hecho de que haya sido elegido seis veces gobernador de su estado, así como la forma en que realizó su campaña presidencial, atestiguan su destreza en relaciones interpersonales y públicas. Desde luego todavía están por probarse en plenitud su prudencia estratégica como líder del mundo libre y su firmeza como comandante en jefe y como principal administrador del gobierno; y saber si puede generar y transmitir al público un sentido de finalidad y una congruencia en la persecución de sus metas, interrogante que no fue dilucidado al cabo de su primer semestre en el cargo.

Puede ser oportuno divagar aquí con unas palabras sobre la forma en que los Estados Unidos escogen a sus presidentes. En todo sistema se halla presente un elemento de suerte en la selección de dirigentes, pero el proceso en los Estados Unidos es con seguridad más arriesgado que la mayoría de los demás.

En casi todos los países el dirigente de un partido es escogido por un pequeño círculo interior de la jefatura colectiva del partido; en otras palabras, por los pares de él o de ella que mejor conocen tanto a la persona como las exigencias del puesto. Ese método tiene sus propios defectos, por supuesto. Si bien es seguro que la persona escogida contará con experiencia y logros, la opción suele estar limitada a un ámbito muy estrecho de dignatarios del partido y descarta la selección de gente de fuera o incluso de jóvenes de dentro cuyas nuevas ideas y fresco vigor pueden hacer enorme falta.

El sistema de los Estados Unidos es todo lo contrario. Los candidatos, son juzgados y los propuestos por el partido son escogidos no por sus pares sino por el público en general: por algo así como diez millones de votantes en cada partido, quienes participan en las elecciones primarias y conciliábulos locales, abiertos a todo el que aparezca en los registros de votantes como miembro del partido, y abiertos en algunos lugares a votantes independientes o incluso a personas pertenecientes al partido de la oposición. Y ¿cómo es posible que diez millones de

votantes discernan con conocimiento de causa sobre la competencia real de los candidatos contendientes? Sólo tienen datos fragmentarios, obtenidos sobre todo en la fugaz aparición de los candidatos en televisión, en encabezados periodísticos o —lo que es peor aún— en los anuncios políticos de 30 segundos que en los últimos tiempos han venido a dominar las campañas. Si el presidente Clinton llega a resultar un dirigente eficaz, se deberá más a la suerte que a cualquier salvaguardia incorporada al sistema de selección.

Y, a diferencia de casi todos los demás países, los Estados Unidos no tienen modo de reemplazar antes de la conclusión de su periodo de cuatro años a un presidente que resulte ser un fracaso, salvo en el raro caso —y el único ejemplo en la historia es el de Richard Nixon— en que lo sorprendan en una actividad francamente delictuosa.

La segunda razón para el optimismo ante los próximos cuatro años está en lo que ha venido ocurriendo en el seno del partido encargado ahora de la plena responsabilidad de gobernar —los demócratas—. En el pasado, cuando los demócratas tuvieron esa responsabilidad, su partido estaba tan escindido en lo filosófico que al gobierno se le podía tildar más correctamente de dividido que de unificado. Los presidentes demócratas elegidos por la corriente liberal dominante del partido fueron derrotados por coaliciones de republicanos y demócratas del ala conservadora del partido, concentrada en el Sur. Como la presidencia de las comisiones se adjudicaba por antigüedad y sus presidentes poseían un poder autocrático si decidían hacer uso de él, los demócratas conservadores tenían la posibilidad de obstruir medidas apoyadas por los presidentes demócratas y el partido en su conjunto.

Pero ahora todo eso ha cambiado. Lo que una vez fue llamado el sólido Sur, porque era virtualmente una región demócrata de un solo partido, ha sufrido una profunda realineación. El Partido Republicano, estigmatizado durante casi todo un siglo en esa región como su conquistador en la Guerra Civil, ha acabado por volverse respetable y aceptable allí.

Los demócratas y los independientes que son ideológicamente conservadores han venido afluyendo en un torrente cada vez mayor hacia el partido republicano, donde siempre debieron estar. Conforme han salido del partido demócrata, éste ha caído cada vez más bajo el dominio de los liberales y moderados, fuertemente comprometidos con la igualdad racial, y con una alta proporción de negros en sus filas y en su jefatura; y cuanto más ha adquirido el Partido Demócrata una identidad

liberal, negra y en pro de los derechos civiles, tanto más rápido ha sido el éxodo de los conservadores —hasta que el patrón político se ha invertido—. El Sur, hasta hace poco tan sólidamente demócrata, se ha convertido en el baluarte más confiable del partido republicano en la política presidencial.

La consecuencia trascendental que esta realineación ha tenido para el sistema de gobierno es la de haber transformado al partido demócrata en el Congreso. Para estas fechas, muy pocos senadores y representantes demócratas del Sur vienen de la vieja ala conservadora del partido que solía alinearse con los republicanos para rechazar las políticas de los presidentes demócratas. Los demócratas que el Sur envía ahora al Congreso encajan cómodamente en el partido demócrata nacional, y ése deberá ser el caso especialmente mientras dos demócratas sureños que son, ellos mismos, de la nueva camada —Bill Clinton y Al Gore— estén instalados como presidente y vicepresidente. Si un ocasional conservador gana la presidencia de una comisión, eso ya no es de importancia decisiva, porque las presidencias han sido despojadas de poder arbitrario. En algunas de las primeras pruebas a que fue sometido el liderazgo del presidente Clinton, el partido estuvo más unido de lo que jamás se recuerda; en los elementos básicos de su programa económico, Clinton fue apoyado por todos los senadores demócratas menos uno, y en la Cámara por todos los demócratas menos veintidós —desempeño fenomenal para cualquiera que haya observado en las recientes décadas al partido demócrata—. Los demócratas congresistas parecen tener un sentido de responsabilidad compartida con el presidente, del cual carecieron en los días de anteriores presidentes demócratas, desde Truman hasta Carter. En ambos extremos de la Avenida de Pennsylvania, los demócratas se dan cuenta de que su partido, al haber pedido y obtenido la responsabilidad, debe cumplir sus promesas en temas tan vitales como poner coto a los déficit presupuestarios y establecer un sistema nacional de salud. Los legisladores saben que no pueden permitir que el presidente Clinton falle, porque en 1994 y en 1996 tanto él como ellos subsistirán o se hundirán juntos.

Así, pues, hay buenas razones para esperar que en los inmediatos años por venir la teoría de gobernar en los Estados Unidos —gobierno por un partido responsable y unificado bajo la jefatura presidencial— tendrá su aplicación más efectiva por lo menos desde el apogeo del periodo de la Gran Sociedad de Lyndon Johnson en 1964-1965.

Aquí, sin embargo, es pertinente formular una advertencia que amenaza rebatir esa lógica. Se refiere a la anacrónica regla del Senado que permite la acción de “filibusteros”, es decir, un debate ilimitado. En el curso de los años se ha modificado la regla, pero en su forma actual sigue exigiendo que 60 de los 100 senadores den su voto afirmativo para cerrar el debate y dejar que el Senado tome una decisión, tanto sobre si se estudia un proyecto de ley como sobre toda enmienda presentada y, por supuesto, sobre la aprobación definitiva. Por desgracia para los demócratas, en el Senado son sólo 56. Y así como esos 56 se han vuelto un bloque más homogéneo y cohesivo a consecuencia de la realineación del partido, lo mismo han hecho los 44 republicanos. Por una ironía, los reformadores que por tanto tiempo han propugnado el fortalecimiento de los partidos como fuerza unificadora capaz de producir un gobierno responsable que rinda cuentas, y que ahora aplauden el incremento de unidad y fuerza de la mayoría demócrata en el Senado, descubren que una minoría republicana igualmente fortalecida y más unificada está en una posición más poderosa para obstruir a la mayoría del Senado por acción “filibustera” e imponer así el mando de la minoría cada vez que se les antoje hacer valer su fuerza. Hay un límite para la frecuencia con que pueden obstruir la acción del Senado sin que el público los vea como simplemente negativos y obstruccionistas, y desde luego habrán de permitir que las disposiciones de importancia lleguen a ser sometidas a votación. Pero los reformadores que han acabado por lograr su ansiada meta de un gobierno partidista unificado tienen en la mira de su celo reformista otro blanco (no nuevo, pero que se ha vuelto nuevamente importante) para garantizar que el partido al cual se le ha otorgado en forma ostensible el pleno control del gobierno pueda en verdad controlar uno de los elementos de la tríada gobernante: el Senado.

Salvo ese único recelo, ésas son mis razones para sentir un prudente optimismo acerca del sistema estadounidense de gobernar cuando escribo esto a mediados de 1993. A menos que el presidente Clinton demuestre incapacidad personal como dirigente, el control unificado del gobierno por un solo partido y la nueva cohesión y homogeneidad de ese partido podrían muy bien dar a los Estados Unidos en los próximos cuatro años el gobierno más eficaz que hayan tenido por lo menos en tres decenios. Pero mi optimismo ha de ser sólo a corto plazo, porque a la larga nada de lo existente en el sistema de los Estados Unidos ofrece la menor salvaguardia para impedir que la lotería de la selección

presidencial produzca un dirigente que resulte incapaz —pero que entonces no podrá ser sustituido en cuatro años— y, por ello, el proceso electoral permitirá la vuelta a un gobierno dividido y a su resultante candado en cualquier momento en que los votantes vuelvan a preferir presidentes republicanos.

## BIBLIOGRAFÍA COMENTADA

Presentar una bibliografía breve y selectiva de la vasta literatura sobre las instituciones gubernativas de los Estados Unidos es, por necesidad, una tarea altamente subjetiva. Al seleccionar las obras listadas a continuación, he dado preferencia a escritos más recientes sobre otros más antiguos, salvo en el caso de algunos clásicos, y a la producción de expertos en ciencias políticas sobre la de historiadores y periodistas. La lista adolece de parcialidad, inevitablemente, en favor de los libros que me han parecido más pertinentes para los intereses de mi propia investigación y de aquellos que casualmente conozco mejor. Y en aras de la congruencia he limitado la lista a libros y me he desentendido por completo de artículos periodísticos.

Para una ojeada sobre las instituciones estadounidenses actuantes, un buen punto de partida es la obra de un distinguido periodista de Washington, Hedrick Smith, *The Power Game: How Washington Works* (Random House, 1988), mezcla de muy amena lectura entre reportaje anecdótico y sagaz análisis.

La literatura especializada en ciencias políticas que se centra en la presidencia es por sí misma una voluminosa biblioteca. Dos recientes libros de amplia extensión, que cubren los numerosos aspectos de ese cargo, son *The American Presidency* (Basic Books, 1979), de Richard M. Pious, y *The State of the Presidency*, 2a. edición (Little, Brown and Co., 1980), de Thomas E. Cronin. El análisis clásico de los poderes constitucionales del presidente, tal como los interpreta la Suprema Corte, ha sido la obra de Edward S. Corwin, *The Presidency: Office and Powers 1787-1957* (Nueva York, New York University Press, 1957), y su planteamiento del poder presidencial a través del análisis constitucional ha sido llevado a decenios más recientes por Louis Fisher, sobre todo en *The Constitution Between Friends* (St. Martin's, 1979). Donald L. Robinson, en *"To the Best of my Ability": The Presidency and the Constitution* (W. W. Norton, 1987), explora los conceptos constitucionales subyacentes a la creación del cargo, rastrea su evolución y hace una crítica de su posición actual. La obra clásica sobre los factores extraconstitucionales que afectan la autoridad efectiva de un presidente —en oposición a la autoridad legal— es el libro de Richard E. Neustadt, *Presidential Power. The Politics of Leadership*, 2a. edición (Wiley, 1980). Una fuente de referencia especializada es *Encyclopedia of the American Presidency* (Simon and Schuster, 1993), con más de mil artículos. Completando todas ellas, por supuesto, tenemos las biografías individuales de algunos presidentes, las memorias de otros (sobre todo Dwight Eisenhower y Richard Nixon entre los mandatarios recientes) y de muchos de

sus compañeros, historias narrativas de presidencias y unos cuantos estudios de casos —en extensión de todo un libro— de toma de decisiones del presidente, solo o en conjunto con el Congreso.

Sobre la organización del cargo presidencial se puede consultar la obra de Bradley H. Patterson, *The Ring of Power: The White House Staff and its Expanding Role in Government* (Basic Books, 1988); la de Stephen Hess, *Organizing the Presidency*, edición corregida (Brookings, 1988); y un informe de un panel de la National Academy of Public Administration titulado *The Executive Presidency: Federal Management for the 1990s* (NAPA, 1988).

Para estudiar el proceso de postulación presidencial, las campañas y las elecciones, tal vez son los más idóneos los estudios de casos que salen a la luz después de cada elección en particular y, como el sistema ha venido experimentando continuos cambios, sólo las elecciones más recientes tienen algo más que interés histórico. Dos volúmenes sobre 1992 han llegado a publicarse: un simposio titulado *The Election of 1992: Reports and Interpretations* (Chatham House, 1993), compilado por Gerald M. Pomper; y *Upside Down and Inside Out: The 1992 Elections and American Politics* (Chatham House, 1993), de James Ceaser y Andrew Busch. La transformación del proceso de postulación presidencial a partir de 1968 mediante la proliferación de elecciones primarias directas y otros cambios en las reglas de los partidos también es objeto de análisis y de crítica en la obra de Austin Ranney, *Curing the Mischief of Faction* (University of California Press, 1975); la de William Crotty, *Party Reform* (Longman, 1983); y la del Representante David E. Price, *Bringing Back the Parties* (CQ Press, 1984).

La importantísima relación entre el poder del presidente y el del Congreso ha sido preocupación central de expertos en ciencias políticas desde los tiempos en que el joven Woodrow Wilson publicó su libro *Congressional Government: A Study in American Politics* (1885; World, 1956), y Lord James Bryce el suyo, *The American Commonwealth*, 2a. edición (MacMillan, 1889). La historia del equilibrio de poder entre las dos ramas en este siglo —la continua elevación de la presidencia a costa del Congreso antes de los años 1970 y la reversión de esa tendencia, tal vez en forma pasajera, después de esas fechas— es relatada y analizada en mi obra *The Decline and Resurgence of Congress* (Brookings, 1981). Las relaciones operantes entre las ramas, con ejemplos tanto de colaboración como de conflicto político en fechas recientes, están tratadas en *The Politics of Shared Power: Congress and the Executive* (Congressional Quarterly Press, 1981), de Louis Fisher; *The Illusion of Presidential Government* (Westview, 1981), de Hugh Hecló y Lester M. Salamon (comps.); *Presidents, Politics, and Policy* (Knopf, 1984), de Erwin C. Hargrove y Michael Nelson; *Legislating Together: The White House and Capitol Hill from Eisenhower to Reagan* (Harvard University Press, 1990), de Mark A. Peterson; y *Beyond Distrust: Building Bridges between Congress and the Executive*, informe rendi-

do por un panel de la National Academy of Public Administration (NAPA, Washington, 1988).

El desarrollo de la teoría de que los partidos políticos son la institución extraconstitucional indispensable para unificar las ramas separadas de gobierno es rastreado por Austin Ranney en *The Doctrine of Responsible Party Government* (University of Illinois Press, 1954). La teoría aparece expuesta con gran autoridad en el verdadero hito (aunque muy menospreciado en años recientes) que es el informe de 1950 de la Comisión sobre Partidos Políticos de la Asociación Norteamericana de Ciencias Políticas, *Toward a More Responsible Two-Party System* (suplemento de la *American Political Science Review*, 1950; también Rinehart, 1950), y ha sido expresada desde entonces en prácticamente todos los libros de texto sobre los partidos políticos. Una de las más recientes obras de esa clase que vale la pena destacar es *Party Renewal in America: Theory and Practice* (Praeger, 1980), de Gerald Pomper (comp.).

Para el decenio de 1990, cuando la responsabilidad partidista dividida —un presidente republicano que se enfrenta a un Congreso controlado por los demócratas— parecía haberse convertido en el estado de cosas normal, se publicó una andanada de libros en los que se analizaban las consecuencias de esta transformación del sistema. Al explorar las constancias de todos los Congresos de la posguerra hasta 1990, David Mayhew llegó en *Divided We Govern: Party Control, Lawmaking, and Investigation, 1946-1990* (Yale University Press, 1991) a la conclusión de que los periodos de gobierno dividido habían sido tan productores de destacada legislación y de importantes investigaciones como los de gobierno partidista unificado. Morris Fiorina, en *Divided Government* (MacMillan, 1992) llegó a una conclusión muy parecida. James MacGregor Burns, en el más reciente de una larga serie de libros que tratan del sistema de partidos y de la estructura de separación de poderes, *Cobblestone Leadership: Majority Rule, Minority Power* (University of Oklahoma Press, 1990), llega al dictamen opuesto. Colaboradores de varios simposios dedicados en todo o en parte al tema del gobierno dividido fluctuaron del uno al otro extremo. Los simposios comprendieron *The Bush Presidency: First Appraisals* (Chatham House, 1991), Colin Campbell y Bert A. Rockman, (comps.); *Divided Democracy: Cooperation and Conflict Between the President and Congress* (Congressional Quarterly, 1991), James A. Thurber (comp.); *Congress Reconsidered*, 3a. edición (Congressional Quarterly, 1985), Lawrence C. Dodd y Bruce I. Oppenheimer, (comps.); y *The Politics of Divided Government* (Westview, 1991), Gary W. Cox y Samuel Kernell (comps.). Mi propia aportación al debate, resumida en el capítulo 4 de *Constitutional Reform and Effective Government* (edic. corregida, Brookings, 1992), impugna el parecer de Mayhew y concuerda con Burns.

Después de que las elecciones de 1992 restauraron el gobierno partidista unificado bajo auspicios demócratas, el primer intento de “trabajo ocasional”

por evaluar las perspectivas para la nueva administración de Clinton fue una versión corregida de una conferencia celebrada el 24 de febrero de 1993, cinco semanas después de la toma de posesión de Clinton, titulada *Beyond Gridlock: Prospects for Governance in the Clinton Years-and After* (Brookings, 1993). Trataba diversas propuestas para la reforma institucional —en los partidos políticos, en el seno del Congreso y mediante cambios a la Constitución—.

Si bien todos los reformadores de las instituciones de los Estados Unidos han utilizado en forma implícita o explícita las estructuras del gobierno parlamentario como modelo, o por lo menos como fuente de ideas, hay un nuevo libro digno de particular mención por intentar una comparación sistemática de la competencia del gobierno de los Estados Unidos y diversos sistemas parlamentarios en diez zonas de política del gobierno. Se trata de *Do Institutions Matter? Governmental Capabilities in the United States and Abroad* (Brookings, 1993), de R. Kent Weaver y Bert A. Rockman (comps.). (*¿Importan las instituciones? Aptitudes para gobernar en los Estados Unidos y en el extranjero*. Respuesta: Sí, importan, pero al problema de saber si el sistema presidencial de los Estados Unidos funciona mejor o peor que los sistemas parlamentarios no se le puede dar una respuesta categórica aplicable a todas las zonas del programa.) Matthew Soberg Shugart y John M. Carey, en *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics* (Cambridge University Press, 1992), presentan una ambiciosa comparación enciclopédica de disposiciones contenidas en constituciones de países de todo el mundo, y señalan sus propias preferencias en diversos lugares. Menos directamente comparativas al analizar la eficacia de las instituciones de los Estados Unidos y proponer reformas son las obras *Government for the Third American Century*, de Donald L. Robinson, preparada como “libro de debates” para la Comisión sobre el Sistema Constitucional (csg), y *Can The Government Govern?* (Brookings, 1989), de John E. Chubb y Paul E. Peterson (comps.). El breve informe de 1987 de la csg titulado *A Bicentennial Analysis of the American Political Structure* presenta un diagnóstico más bien pesimista del sistema estadounidense por un eminente grupo de ex funcionarios del gobierno y observadores políticos, seguido por el respaldo a ciertas propuestas (sobre todo la de prolongar los periodos de los miembros de la Cámara de dos a cuatro años, y de los senadores de cuatro a ocho años) y la recomendación de otras para su ulterior estudio. Escritos que defendían o atacaban las medidas en estudio fueron compilados para la csg por Robinson y publicados bajo el título *Reforming American Government* (csg, 1985).



## ÍNDICE

<i>Presentación.</i> . . . . .	7
<i>Introducción.</i> . . . . .	9
I. <i>La parábola del presidencialismo mexicano</i> , por Alicia Hernández Chávez. . . . .	17
1. Conformación del sistema presidencial . . . . .	18
2. La configuración de la institución presidencial . . . . .	23
3. Los límites del poder presidencial . . . . .	31
II. <i>El presidencialismo y el sistema político mexicano: del presidencialismo a la presidencia democrática</i> , por Luis F. Aguilar Villanueva . . . . .	40
1. Las características del sistema presidencial mexicano. . . . .	42
Características del gobierno presidencialista, 43; Facultades constitucionales, 44; Relaciones y prácticas políticas, 45	
2. Las recientes limitaciones y autolimitaciones de la presidencia	48
El eje externo de las relaciones político-electorales, 51; El eje interno de las relaciones político-administrativas, 58	
3. Algunas consideraciones sobre el debate presidencialismo-parlamentarismo . . . . .	63
4. Consideraciones finales. . . . .	68
Bibliografía. . . . .	71
Apéndice: Principales facultades constitucionales del presidente de la República. . . . .	72
III. <i>Régimen presidencial, democracia mayoritaria y los dilemas de la transición a la democracia en México</i> , por Alonso Lujambio . . . . .	75
Introducción . . . . .	75
1. Los peligros del presidencialismo . . . . .	78
2. Federalismo integrador <i>vs.</i> presidencialismo excluyente . . . . .	84
3. Presidencialismo, federalismo y la transición mexicana a la democracia . . . . .	90

4. Conclusión. . . . .	104
Bibliografía comentada . . . . .	107
Transiciones a la democracia, 107; Democracia y presidencialismo, 108; Democracia y federalismo, 109	
IV. <i>La presidencia estadounidense en perspectiva histórica</i> , por	
William E. Leuchtenburg . . . . .	112
Bibliografía comentada . . . . .	126
V. <i>La representación y el presidencialismo estadounidense</i> , por	
Sergio Fabbrini . . . . .	129
1. Gobierno separado . . . . .	129
2. Gobierno congresista . . . . .	130
3. Cambios en el entorno . . . . .	133
4. Democratización . . . . .	136
5. Indefinición e institucionalización . . . . .	141
6. Gobierno presidencial . . . . .	144
7. De la cooperación al conflicto . . . . .	148
8. Gobierno personal del presidente . . . . .	153
Bibliografía . . . . .	155
VI. <i>El presidente de los Estados Unidos y el sistema de partidos</i> ,	
por James L. Sundquist . . . . .	158
1. La teoría constitucional . . . . .	161
2. La nueva teoría: gobierno por partido . . . . .	163
3. Gobernar mediante liderazgo presidencial . . . . .	167
4. Las perspectivas de un gobierno unificado . . . . .	172
Bibliografía comentada . . . . .	178

Este libro se terminó de imprimir y encuadernar en el mes de septiembre de 1994 en los talleres de Impresora y Encuadernadora Progreso, S. A. (IEPSA), Calzada San Lorenzo, 244; 09830 México D. F. En su composición se emplearon tipos Garamond de 12:14, 11:13, 10:12, 9:10 y 8:9 puntos de pica.  
Se tiraron 3 000 ejemplares.

Tipografía y formación *José Luis Acosta*  
del Taller de Composición del Fondo  
de Cultura Económica.



## FIDEICOMISO HISTORIA DE LAS AMÉRICAS

### *Serie Ensayos*

Carmagnani, Marcello: *Federalismos latinoamericanos: México, Brasil, Argentina*

Hernández Chávez, Alicia: *La tradición republicana del buen gobierno*

Hernández Chávez, Alicia: *Anenecuilco, memoria y vida de un pueblo*

Miño, Manuel: *La protoindustria colonial hispanoamericana*

Murilo de Carvalho, José: *La ciudadanía y su desenvolvimiento en Brasil*

Romano, Ruggiero: *Coyunturas opuestas: la crisis del siglo xvii en Europa y América*

Trabulsee, Elías: *Ciencia y tecnología en el Nuevo Mundo*

Zapata, Francisco: *Autonomía y subordinación en el sindicato latinoamericano*

*Serie Estudios*

Hernández Chávez, Alicia (coord.): *Presidencialismo y sistema político.  
México y los Estados Unidos*

*Serie Hacienda Pública*

Carmagnani, Marcello: *Estado y mercado. La economía pública del liberalismo mexicano, 1850-1911*

Zebadúa, Emilio: *Banqueros y revolucionarios: la soberanía financiera en México, 1914-1929*

Cárdenas, Enrique: *La hacienda pública y las políticas de presupuesto, 1929-1958*

Izquierdo, Rafael: *Política hacendaria del desarrollo estabilizador, 1958-1970*

*Serie Breves Historias de los Estados*

Aboites, Luis: *Breve historia de Chihuahua*

Cavazos Garza, Israel: *Breve Historia de Nuevo León*

Muriá, José María: *Breve historia de Jalisco*

Rojas, Beatriz y Salvador Camacho: *Breve historia de Aguascalientes*

Romero, Miguel: *Breve historia de Colima*



EL COLEGIO DE MEXICO



\*3 905 0556935 N\*



**BIBLIOTECA**

INVENTARIO 2015

DANIEL COSIO VILLEGAS



*El Colegio de México  
Fideicomiso Historia de las Américas  
Fondo de Cultura Económica*



9 789681 645168