

latinoamericana

editor de colección: Sebastián Mazzuca

- O'Donnell: *Contrapuntos*
 - Kvaternik (comp.): *Elementos para el análisis político*
 - Przeworski: *Democracia sustentable*
 - C. Torre: *El proceso político de las reformas en América latina*
 - C. Bresser Pereira y N. Cunill Grau (comps.): *Lo público no estatal en la forma del Estado*
 - Tokman y G. O'Donnell (comps.): *Pobreza y desigualdad en América latina*
 - idoro Cheresky e Inés Pousadela (comps.): *Instituciones y política en las nuevas democracias latinoamericanas*
 - Scott Mainwaring y Matthew Soberg Shugart (comps.): *Presidencialismo y democracia en América latina*

Scott Mainwaring
Matthew Soberg Shugart
(compiladores)

Presidencialismo y democracia en América latina

 Paidós

Buenos Aires-Barcelona-México

Capítulo 4

Las fuentes políticas del presidencialismo en México*

*Jeffrey Welton***

4.1. Introducción

México ha sido caracterizado como un país con una presidencia excepcionalmente fuerte. En ningún otro país de América latina el presidente parece ejercer poderes tan amplios. El presidente mexicano domina a los poderes Legislativo y Judicial del gobierno nacional y dirige un sistema federal altamente centralizado en el que los estados y municipalidades parecen en última instancia estar sujetos a los dictados del centro.

Está fuera de discusión que el presidente mexicano ejerce un extraordinario abanico de poderes. Puede reformar la Constitución a través de la propuesta de enmiendas que frecuentemente son aceptadas por el Congreso con modificaciones sólo superficiales. Inicia prácticamente toda la legislación, la cual a menudo es diligentemente aprobada por el Congreso. El presidente designa a su propio sucesor en la presidencia y también nombra a la mayor parte de los candidatos legislativos de su partido. A menudo nombra también a los candidatos a gobernador del partido oficial. Puede hacer que gobernadores, intendentes y legisladores sean removidos de sus puestos. De-

* A la fecha de redacción de este artículo, el partido gobernante era el PRI, que posteriormente perdió las elecciones. Para la publicación en español, el autor ha hecho una revisión de su trabajo, y ha agregado una adenda al final del mismo. (N. de E.)

** El autor expresa su agradecimiento al ITAM y al Center for U.S.-Mexican Studies por el apoyo a su investigación y agradece a María Amparo Casar, Wayne Cornelius, Federico Estévez, Carolina Gómez Vinales, Alonso Lujambio, Juan Molinar, Víctor Manuel Reynoso y a los compiladores por sus comentarios a los borradores de este texto.

signa a los integrantes de su gabinete y puede destituirlos a su antojo. La rama judicial nacional es ocupada por jueces designados por él, lo cual da como resultado un Poder Judicial dócil (véase Garrido, 1989, págs. 422-426).

Esta imagen de una presidencia poderosa sobrevive pese al hecho de que la Constitución mexicana establece un Congreso y un Poder Judicial independientes e insiste en la separación de poderes. Además, la Constitución de 1917 es explícitamente federal en lo que concierne a las relaciones entre el gobierno federal y los estados, e instituye el autogobierno municipal. ¿Cómo es entonces que el presidente mexicano es de hecho tan poderoso? ¿Por qué florece el *presidencialismo* bajo una Constitución que es meramente *presidencial*?

Buena parte de la literatura sobre la política mexicana (tanto de autores mexicanos como estadounidenses) culpa al supuesto carácter autoritario de la cultura política de México por la estructura política centralizada y autoritaria (Loaeza, 1989; López Villafañe, 1986; Segovia, 1975; Villa Aguilera, 1987). Esta literatura supone que el presidencialismo ha estado vigente por lo menos desde la Constitución de 1917, si no desde antes (Meyer, 1977, págs. 23-24).² Ciertamente, hay en la historia mexicana una tendencia a la centralización, en particular a la acumulación de poder personal en manos de un caudillo, un líder cuasi-militar. El rol de caudillo nacional es invariablemente asumido por el presidente. Es muy difundida la interpretación de la formación del partido oficial como una *consecuencia* del presidencialismo (Garrido, 1982, pág. 359; Segovia, 1987). El Partido Revolucionario Institucional (PRI) ha sido tradicionalmente retratado como el mero ministerio electoral de la presidencia.

Otros estudiosos adjudican a la Constitución de 1917 la creación de un sistema altamente presidencialista (Carpizo, 1978a, págs. 73-91; 1978b; 1988; Cosío Villegas, 1978, págs. 22-30). Presuponen que los delegados de la convención constituyente reunida en Querétaro en 1917 apuntaron a crear una presidencia fuerte con el objetivo de obtener mayor eficiencia y estabilidad en el gobierno. Estos estudiosos del derecho creen que las reformas constitucionales subsiguientes, que fortalecieron el presidencialismo, eran la conclusión lógica de la doctrina legal del presidencialismo establecida en 1917. Estos autores raramente discuten los "poderes metaconstitucionales" del presidente, ni sacan a colación el tema del partido oficial y la relación del presidente con esa institución.

1. Los académicos mexicanos utilizan el término *presidencialismo* tanto para definir al sistema de gobierno presidencial como para caracterizar la concentración excepcional de poderes, tanto constitucionales como de otros tipos, en manos del presidente mexicano. En este capítulo utilizamos el término en esta segunda acepción.

2. Meyer (1992, pág. 63) ubica las raíces del presidencialismo en los emperadores aztecas y los concentrados poderes ejecutivos del período colonial. Cosío Villegas (1975) enfatiza la naturaleza personalista del gobierno presidencial en México, aunque no comparte completamente esas opiniones acerca de los orígenes del presidencialismo.

Otros investigadores tienden a combinar los dos argumentos anteriores, reconociendo tanto la naturaleza autoritaria de la política mexicana como los ordenamientos institucionales de que tratan los estudios constitucionales. Desde esta perspectiva, la Constitución de 1917 fue concebida con el objetivo de limitar los aspectos dictatoriales de la presidencia mexicana mediante el explícito fortalecimiento de esa institución. Los constituyentes de 1917 creían que la Constitución de 1857 otorgaba demasiado poder al Congreso frente al presidente, lo cual llevaba a los presidentes de fines del siglo XIX a recurrir a métodos inconstitucionales para fortalecer su posición (Meyer, 1992, pág. 58; Rabassa, 1957). Por eso confinaron poderes constitucionales extraordinarios al presidente. La presidencia altamente centralizada a que dio lugar la Constitución de 1917 es vista como una consecuencia no intencional (Meyer, 1992, pág. 59).³

Sin duda, la Constitución de 1917 es presidencialista, aunque en este capítulo pondremos en cuestión el alcance de los poderes que ese documento otorga al presidente. Además, los sociólogos, politólogos y estudiosos del derecho que han trabajado sobre la presidencia mexicana mencionan la importancia del rol del presidente como líder del partido. Sin embargo, su conclusión es, inevitablemente, que el partido es débil e insignificante porque está subordinado a presidente. Este capítulo dará vuelta esa lógica. El partido oficial ocupa un lugar *central* en la política mexicana. Es el determinante más importante del establecimiento de relaciones entre actores e instituciones políticas. El presidente es usualmente la cabeza del partido, el mediador principal en las disputas internas de la élite. Esta clase política delega en él una amplísima autoridad.

El otorgamiento legal y constitucional de poderes al presidente ocurrió, menudo antes de las crecientes delegaciones de poder del partido a su líder la Constitución de 1917 precedió a la formación del partido oficial, ocurrida en 1929, después de que reformas legales subsiguientes hubieran fortalecido al liderazgo *partidario*. La autoridad legal otorgada al presidente fue insuficiente para producir estabilidad y eficiencia mediante la centralización, también se hizo necesario incrementar la centralización dentro del partido. Sólo entonces se estableció en México un presidencialismo pleno.

Hay cuatro condiciones necesarias que dan cuenta del presidencialismo en México: (1) un sistema presidencialista basado en la Constitución; (2) u gobierno unificado, en el cual el partido gobernante controla la presidencia ambas cámaras del Congreso; (3) la disciplina en el interior del partido gobernante; (4) un presidente que es el líder reconocido del partido gobernante.⁴ Si alguna de estas cuatro condiciones dejara de existir, entonces el equilibrio del presidencialismo comenzaría a quebrarse. Si alguna de las tres últimas

3. Para una revisión analítica de las principales escuelas de pensamiento acerca del sistema político mexicano, véase Molinar Horcasillas (1993).

4. Agradezco a Juan Molinar por su clara explicación de esta simple fórmula del presidencialismo.

condiciones ya no se verificara, entonces el presidente mexicano tendría sólo poderes constitucionales, y perdería los poderes metainstitucionales por los que se ha identificado a los ejecutivos mexicanos.

En la próxima sección trazamos una breve historia de las relaciones entre el presidente y el Congreso antes de 1940 para demostrar que el sistema político mexicano no siempre ha sido "hiperpresidencialista". En la sección 4.3 revisamos algunas de las bases fundamentales del poder presidencial en México. Las secciones 4.4, 4.5 y 4.6 examinan por separado las otras tres condiciones necesarias del presidencialismo. La sección 4.7, presenta el caso de las relaciones entre el presidente y los gobernadores estatales para explorar las fortalezas relativas de los poderes presidenciales constitucionales y metainstitucionales. Finalmente, la conclusión examina si las cuatro condiciones necesarias se verificaron en la presidencia de Zedillo (1994-2000).

4.2. *Los presidentes y el Congreso (1857-1940)*

La mayoría de los estudios ha presupuesto que el Congreso y el partido gobernante mexicanos han estado siempre subordinados al presidente. En general, esa suposición parece ser básicamente correcta. Ha habido algunas importantes excepciones a esa regla. Esta sección revisará algunos de los conflictos más reveladores entre el presidente mexicano y el Legislativo nacional entre 1857 y 1940.⁵ Aunque en general el Ejecutivo fue dominante durante todo el período, el Congreso también por momentos afirmó su independencia.

Una de las marcas más visibles del poder y el prestigio del Congreso se produjo durante la presidencia de Benito Juárez (1858-1872). Con la justificación de que había sido demasiado conservador y aristocrático, la Constitución de 1857 abolió el Senado. Además, se pensaba que un Congreso unicameral estaría en mejores condiciones para resistir las tendencias centralizadoras del Ejecutivo características del gobierno presidencial (Orozco Henríquez, 1988, págs. 12-16).⁶ La Cámara de Diputados demostró ser capaz de derrotar importantes propuestas gubernamentales, incluyendo un tratado, y Juárez se vio obligado a incorporar en su propio gabinete a los líderes de la Cámara (Knapp, 1953, pág. 78). La Cámara de Diputados tuvo tanto éxito en sus esfuerzos por bloquear a los presidentes Juárez y Lerdo de Tejada (1872-1876) que en 1874 se reintrodujo un Senado para limitar los poderes de la cámara baja.

5. Sordo Cedeño (1993) provee un análisis abarcador del Congreso durante el período centralista (1833-1841). Costeloe (1989) rastrea la relación entre Santa Ana y el Congreso, en particular desde la elección de 1842, cuando fue elegido un Congreso que se oponía fuertemente a su gobierno autocrático.

6. Knapp (1953) considera que la Constitución de 1857 incluía muchas características parlamentaristas, sobre todo en lo que se refiere a la relación entre el Congreso y el gabinete.

El Congreso cayó en un relativo desuso bajo el porfirato. Luego de que Porfirio Díaz (1876-1880, 1884-1911) ubicara a sus partidarios en ambas cámaras, aunque Lorenzo Meyer (1992, pág. 64) sostiene que el control total del presidente sobre el Congreso no fue alcanzado hasta el período de Díaz, entre 1888 y 1892. Se decía que muchos legisladores asistían tan sólo para completar el quórum (Piccato, 1991, pág. 49).

El Congreso resurgió como un actor importante durante la presidencia de Madero (1911-1913), a comienzos de la Revolución Mexicana. El XXVI Congreso (1912-1913) fue en su momento considerado mucho más activo que cualquier Legislatura anterior. A causa de la caótica situación política reinante durante las elecciones de 1912, y tal vez más aún a causa del hecho de que probablemente se tratara de una de las elecciones más limpias de la historia mexicana, el Congreso estaba extremadamente dividido. Ello aumentó la frecuencia y la importancia de los debates, al punto que se propusieron reformas en las reglas de la Cámara de Diputados para reflejar mejor el cambio de "una asamblea que no habla", como era el caso durante el porfirato, a otra que "a menudo habla demasiado".⁷ En ese momento, los salarios de los diputados eran tan bajos que muchos aceptaban nombramientos del Ejecutivo, limitando de ese modo su independencia. Para corregir este problema, en noviembre de 1912 el Congreso aprobó una ley aumentando los salarios, pero Madero la vetó (Piccato, 1991, pág. 107).

Aunque el XXVI Congreso era considerado maderista, a menudo tomó su propio rumbo. A fines de 1912, por ejemplo, el Congreso introdujo legislación para acelerar la reforma agraria, ignorando las objeciones de Madero, quien prefería un enfoque más gradualista. A causa de la frustración generada por el ritmo deliberadamente lento de las reformas sociales de Madero, en enero de 1913 hubo en el Congreso discusiones sobre la posibilidad de volver al gobierno más parlamentario, y en especial sobre la posibilidad de volver a los secretarios del gabinete más sensibles a los requerimientos del Congreso (Piccato, 1991, págs. 115-122).

Madero fue derrocado (y asesinado) por un golpe militar en febrero de 1913. El Senado, que había sido más conservador que la Cámara de Diputados, jugó un rol importante en su caída. Numerosos senadores habían pregonado abiertamente en favor de su apartamiento (Piccato, 1991, págs. 129-130; Knight 1990 [1986]: vol. 1, págs. 486-487). Al tomar prisionero a Madero, el general Huerta afirmó que el Senado le había conferido la autoridad para hacerse cargo de la presidencia (Piccato, 1991, pág. 130; Cumberland, 1972 pág. 13). Huerta (1913-1914) enseguida debió enfrentar la fuerte oposición del Congreso, tanto de los maderistas como de los antimaderistas que se habían apartado cuando sus líderes fueron purgados del gabinete de Huerta (Piccato, 1991, pág. 141). Hacia el otoño de 1913, varios de esos diputados

7. *Historia de la Cámara de Diputados*, vol. 2, págs. 96-97. Citado en Piccato (1991, pág. 106).

senadores habían sido asesinados o arrestados o habían desaparecido. El 10 de octubre de 1913 la Cámara de Diputados amenazó con iniciar a Huerta un proceso de *impeachment*, alegando la falta de seguridad que padecían los legisladores. Esa tarde, Huerta envió el Ejército a la Cámara para arrestar a 110 diputados; 74 fueron luego acusados (Knight, 1990 [1986], vol. 2, pág. 75). La Cámara de Diputados fue disuelta por Huerta, y el Senado decidió que lo más prudente sería autodisolverse (Piccato, 1991, pág. 153). Huerta convocó a elecciones especiales para el 26 de octubre, y fue elegido un nuevo Congreso dominado por sus camaradas.

Aun luego de la Constitución de 1917 y al menos hasta 1935, el Congreso todavía desafiaba la autoridad de los presidentes mexicanos. Aunque a menudo prevalecía la voluntad presidencial, cada uno de los presidentes desde Carranza hasta Cárdenas enfrentó a mayorías opositoras de facto en por lo menos una de las cámaras en algún momento de su mandato.

El presidente Carranza (1917-1920) no contó con mayorías confiables en el Congreso (Marván Laborde, s. f.). Sólo el 35% de sus proyectos de ley fueron aprobados por la Cámara de Diputados, y cerca de las dos terceras partes de todos los proyectos de ley que fueron aprobados habían sido originalmente presentados por diputados (Weldon, 1997b). El presidente interino De la Huerta (1920) tuvo una presidencia particularmente difícil, durante la cual menos del 14% de sus proyectos de ley fueron aprobados.

En la primera mitad de su mandato, el presidente Obregón (1920-1924) enfrentó al Congreso, que estaba bajo el control del opositor Partido Liberal Constitucionalista (PLC). Como resultado, menos del 20% de los proyectos de ley propuestos por el Ejecutivo fueron aprobados en ese período, y más del 80% de todos los aprobados habían sido propuestos por la Cámara de Diputados (Weldon, 1997b). El PLC intentó modificar la Constitución para conformar un sistema parlamentario de gobierno. Las reformas eran impulsadas por 90 miembros de la Cámara de Diputados. La Constitución sería alterada para que el presidente fuera elegido por la Cámara. El presidente tendría el poder de disolver la Cámara de Diputados con el acuerdo del Senado. También habría ministros en el gabinete —que incluiría un cargo similar al de un primer ministro— que serían responsables ante la cámara baja (el presidente propondría tres nombres para cada puesto, de entre los cuales el Congreso elegiría al miembro del gabinete). Los líderes del PLC se oponían tíerminantemente a algunos de los principales partidarios de Obregón, y tal vez al propio presidente. Creían que un sistema parlamentario era el mejor camino para que ellos pudieran tomar el control del gobierno. Obregón y sus seguidores respondieron. Luego de grandes luchas, los obregonistas ganaron la elección para la Comisión Permanente y la Comisión Instaladora (que habían de juzgar las elecciones legislativas de 1922),⁸ y las iniciativas para for-

8. Prieto Laurens (1968, pág. 106) niega que el presidente interviniera en la derrota del PLC.

mar un gobierno parlamentario se pospusieron indefinidamente (Piccato, 1991, pág. 26; Prieto Laurens, 1968, pág. 106; Dulles, 1961, pág. 132).

En 1921 Obregón introdujo un proyecto de ley laboral que contaba con el fuerte apoyo de la Confederación Regional Obrera Mexicana (CROM)⁹ y el Partido Laborista Mexicano (PLM). Sin embargo, frente a la oposición del Partido Nacional Cooperatista (PNC) y el Partido Nacional Agrarista (PNA), ambos también partidos ostensiblemente progubernamentales, Obregón abandonó la ley laboral y ella murió en el Congreso (Goodspeed, 1947, págs. 114-115). Su presupuesto para 1921 fue retenido en el Congreso, y la Cámara de Diputados lo modificó contra los deseos presidenciales. En consecuencia, a principios de 1921 pidió y obtuvo autoridad del Congreso para ejercer poderes extraordinarios de decreto (que conservó hasta el final de su mandato). Con esos poderes de decreto promulgó parte de los presupuestos para 1922 y 1923, así como otra legislación financiera relevante. No se ocupó de presentar el presupuesto de 1924 (Weldon, 2001).

Durante la segunda mitad de su mandato Obregón debió hacer frente a una mayoría del PNC en la Cámara de Diputados, liderada por Prieto Laurens. Este Congreso nombró a oponentes del presidente en la Corte Suprema, derrotaando a los candidatos elegidos por Obregón; el presidente se negó a reconocer la elección y convocó a una sesión especial del Congreso, la cual de todos modos ratificó las elecciones realizadas por la mayoría del PNC (Prieto Laurens, 1968, págs. 117-120). El 27 de noviembre de 1923 Prieto Laurens trató de ensanchar una mayoría cooperatista para elegir la Comisión Permanente, esperando poder formar una coalición parlamentaria que apoyaría a De la Huerta en vez de a Calles para presidente en el siguiente período. Necesitaba 128 votos y sólo pudo reunir 122. Sin una mayoría en el Congreso De la Huerta no podría ser elegido, y los delahuertistas optaron, er cambio, por la rebelión armada (Dulles, 1961, pág. 206).

Más tarde, durante la rebelión de De la Huerta (1923-24) fue necesario convocar a una sesión especial del Senado para ratificar la Convención de Reclamos Generales de los acuerdos de Bucareli con los Estados Unidos Francisco Field Jurado, un líder del PNC en el Senado, encabezaba la oposición y se las arregló para evitar la formación de quórum (Dulles, 1961, pág. 237). El quórum para la aprobación del tratado se alcanzó recién con el asesinato de Field Jurado el 23 de enero de 1924, el secuestro de otros senadores (supuestamente por miembros del PLM) y la posterior incorporación de sus suplentes (Tamayo, 1987, págs. 283-286).

⁹ afirma en cambio que ella se debió a los intereses y esfuerzos de una alianza puramente legislativa entre su PNC, el PLM y el PNA.

⁹ La CROM fue la principal organización sindical durante este período. A través del PLA controlaba a fines de los años veinte grandes partes del D.F. y numerosos gobiernos estatales.

El presidente Calles (1924-1928) tuvo en general una mayoría leal en el Legislativo nacional, principalmente de su base en el PLM. Sin embargo, el resto del Congreso a menudo seguía a Obregón, quien oficialmente se había retirado a su rancho de Sonora. Pese a sus promesas al PLM y la CROM de que se aprobarían importantes reformas laborales, Calles no pudo lograr que su código laboral completo fuera aprobado por ambas cámaras.

En el período 31° de la Legislatura (1924-1926), por primera vez se aprobó la mayoría de proyectos de ley del Ejecutivo, aproximadamente un 51%. Sin embargo, todavía unas dos terceras partes de todos los proyectos de ley habían sido introducidas por los diputados. En el período 32° de la Legislatura (1926-1928), poco más del 61% de los proyectos de Calles fueron aprobados, y por primera vez fue el presidente quien presentó la mayoría de los proyectos de ley aprobados por la Cámara de Diputados (49,1% contra el 48% presentado por los diputados). Entre 1926 y 1997, el presidente fue el responsable de la mayor parte de la legislación aprobada.

La Constitución de 1917 no autorizaba la reelección del presidente, pero durante el período de Calles, en 1927 y 1928, el Congreso modificó el artículo 83 para permitir la reelección en períodos no consecutivos. Claramente, estas reformas fueron introducidas teniendo en mente la reelección de Obregón, y fue su partido, el PNA, el que introdujo las reformas. En 1925 el PLM había frustrado los primeros esfuerzos por restaurar la reelección presidencial, pero antes de las elecciones de 1926 Obregón había logrado inducir al PLM para que apoyara las reformas (Goodspeed, 1947, págs. 193-194). Las preferencias de Calles sobre este punto no están claras, pero a menudo se piensa que el presidente no estaba complacido con la perspectiva de la reelección de su predecesor (Loyola Díaz, 1980; Zevada, 1971, págs. 64-81).

Otras reformas constitucionales efectuadas durante el período de Calles afectaron más directamente los intereses de la CROM, que era el principal grupo de apoyo de Calles pero se oponía a Obregón. Por ejemplo, las municipalidades del Distrito Federal (D.F.), que habían sido un bastión del PLM, fueron abolidas y reemplazadas por delegaciones. Las cabezas de las delegaciones eran designadas por el gobernador del D.F., quien a su vez era libremente nombrado por el presidente. La reforma de los procedimientos para la designación de los jueces de la Corte Suprema también fue fuertemente criticada por el liderazgo del PLM (véase más adelante). Obregón había aprobado también una nueva ley de presupuesto que centralizaría el proceso de presupuesto en la presidencia, creando una nueva Oficina de Presupuesto y fortaleciendo al Ejecutivo *vis à vis* el Congreso (véase Weldon, 2001). Además, se redujo el tamaño de la Cámara de Diputados (de un representante cada 60,000 habitantes a uno cada 100,000) y el PLM consideró que se trataba de parte de un paquete para debilitar su base de poder. La reducción del tamaño de la Cámara hizo que muchos legisladores de los mismos distritos

se presentarían en las elecciones de 1930. Si hubiera vivido, ello habría permitido a Obregón elegir a sus favoritos entre la elite revolucionaria. Sin embargo, con la muerte de Obregón fue el comité nacional del recién formado partido oficial el encargado de seleccionar a los candidatos de su preferencia. Es probable que el presidente Calles se opusiera a algunos o a la totalidad de estas reformas, pero no se atrevió a desafiar a la mayoría obregonista en el Congreso (Loyola Díaz, 1980).

El mejor ejemplo de una presidencia débil en relación con el liderazgo partidario en el Congreso se presentó durante el maximato (1928-1935). El maximato fue un período durante el cual los presidentes de México eran superados por el poder del Partido Nacional Revolucionario (PNR), informalmente liderado por el llamado *jefe máximo*, el ex presidente Calles. La literatura que se refiere a los presidentes Portes Gil (1928-1930), Ortiz Rubio (1930-1932) y Rodríguez (1932-1934) como "marionetas" de Calles pasa por alto la evidencia que indica que esos presidentes mantuvieron cierta autonomía respecto al jefe máximo.¹⁰ No obstante, el punto central es que fue la posición de Calles como líder del PNR lo que mantuvo la imagen de presidencias manipulables.¹¹ Muchos de los conflictos entre los presidentes del maximato y el liderazgo del PNR se escenificaron en el Congreso. El presidente Portes, por ejemplo, presentó un proyecto para implementar el código laboral federal, el cual fue rechazado por el Congreso luego de la intervención de la CROM (aun estrechamente vinculada a Calles) (Meyer, 1978, págs. 149-151).

Ortiz Rubio tuvo especiales dificultades con Calles y el Congreso, incluidos conflictos acerca del presupuesto. Había sido un candidato de compromiso entre los callistas y los obregonistas. Cuando asumió, en 1930, se encontró con un Congreso que era ciento por ciento del PNR, pero que se encontraba dividido en dos facciones principales, rojos (callistas) y blancos (básicamente ortizrubistas). La facción del presidente controlaba originalmente ambas cámaras. Sin embargo, en enero de 1930, nueve senadores y ocho diputados de la facción blanca fueron suspendidos temporalmente del partido oficialista (aunque no del Congreso) por insubordinación hacia el Comité Ejecutivo Nacional (CEN) del PNR. Ello llevó a una redistribución del poder en la cámara, al control de ambas cámaras por los rojos y, en consecuencia, a la supremacía de Calles y del liderazgo partidario en el Congreso. Luego de las peleadas in-

10. Portes Gil fue elegido por el Congreso como presidente interino para asumir el cargo er reemplazo del asesinado presidente electo, Obregón. En 1929 se realizó una elección especial en la cual triunfó Ortiz Rubio, quien asumió en 1930 como presidente sustituto. Renunció en 1931 y fue reemplazado por Rodríguez, quien fue elegido por el Congreso para completar el resto de período de seis años que había comenzado en 1928.

11. Para la relación entre presidentes y líderes partidarios durante este período, véanse Meyer, Segovia y Lajoux (1978), Smith (1974, págs. 25-103), Medín (1982), Dulles (1961), Lajoux (1979), Lerner de Sheinbaum y Raisky de Cimeit (1976, págs. 83-119) y Córdova (1995).

ternas partidarias para el Congreso en la primavera de 1930. Calles y el liderazgo parlamentario lograron reemplazar al presidente del CEN (quien contaba con el respaldo de Ortiz Rubio) por un callista leal (Garrido, 1982, págs. 111-117). Los callistas controlaron el Congreso hasta después de las dos elecciones siguientes (1930 y 1932). En el verano de 1932, dos callistas leales fueron elegidos líder de la Cámara de Diputados y presidente del Colegio Electoral, garantizando a los rivales de Ortiz Rubio el control del Congreso (Medín, 1982, pág. 113). La disputa entre Calles y el presidente se jugaba del modo más dramático en la política de gabinete, donde finalmente Calles logró obtener completo control. La falta de una mayoría en el Congreso volvió a hacer insostenible la posición del presidente. Hubo incluso rumores de que Ortiz Rubio y algunos generales leales tratarían de impedir la apertura de la Legislatura, planificada para comenzar el 1 de septiembre de 1932 (Lajous, 1979, pág. 142). En cambio, ese día el presidente dio su discurso sobre el Estado de la Unión frente a un Congreso hostil y al día siguiente renunció.

El Congreso eligió en su reemplazo a Abelardo Rodríguez, un colaborador cercano de Calles, para gobernar durante los últimos dos años de ese período presidencial. Cuando asumió como presidente, Rodríguez señaló en un memorando a su gabinete que México tenía un gobierno presidencialista, y no un gobierno de gabinete, de modo que todos los miembros del gabinete trabajaban para él. Quería que todas las cuestiones fueran tratadas y aclaradas con él antes de emprender ninguna acción (Dulles, 1961, pág. 547; Gaxiola, 1938; Lajous, 1979, págs. 149-155). En septiembre de 1933, Rodríguez emitió otra directiva ordenando a los miembros del gabinete que no hicieran consultas con el jefe máximo acerca de cuestiones del Ejecutivo nacional, a menos que el propio Calles lo pidiera. Rodríguez señaló que él hacía frecuentes consultas con Calles, y que no era adecuado que los miembros del gabinete consultaran con Calles sin autorización (Dulles, 1961, pág. 555). Se suponía que las líneas de autoridad iban de Calles a Rodríguez y de éste al gabinete, a menos que Calles quisiera consultar directamente a los miembros del gabinete. Por consiguiente, la prohibición de iniciar contactos iba dirigida a los miembros del gabinete y no a Calles. Con todo, el presidente y el jefe máximo mantenían una buena relación.

Calles desempeñó un papel protagónico en la selección de Cárdenas como candidato del PNR para el período 1934-1940. Tal vez creía que podría continuar el maxinato durante el siguiente sexenio. El Congreso estaba originalmente dominado por callistas, pero Cárdenas pronto comenzó a persuadir a los diputados para que se pusieran de su lado, hasta el punto de llegar a disponer de una mayoría en la Cámara de Diputados. En la segunda mitad de 1935, tres gobernadores callistas fueron depuestos por el Senado. En septiembre hubo un enfrentamiento armado entre callistas y cardenistas en la Cámara de Diputados, y dos diputados resultaron muertos y dos fueron heridos. Como consecuencia de ello, dieciséis callistas fueron expulsados de la

Cámara de Diputados. No obstante, Calles creía que podría reafirmar su control sobre el Congreso, y retornó a la ciudad de México desde su exilio en San Diego. Como represalia, cinco senadores callistas fueron expulsados de la cámara el 14 de septiembre. Calles y sus principales colaboradores fueron removidos de sus cargos por el Senado (Medín, 1982, págs. 158-160). Durante los meses siguientes, Calles continuó desde dentro de México sus intrigas contra el liderazgo del partido, ahora dominado por cardenistas. Teniendo una rebelión en gran escala, el presidente Cárdenas decidió que su único recurso era mandar al exilio a Calles y a tres de sus aliados más cercanos, lo cual se concretó el 10 de abril de 1936 (véase Corneliuss, 1973).

El maxinato se había terminado, pero su derrota estuvo lejos de ser abrupta o de estar predeterminada. Recien cuando reestructuró el partido según sus propias preferencias en el último tramo de su sexenio, pudo Cárdenas afirmar plenamente su rol como cabeza del partido y, por consiguiente, contar con el pleno acatamiento de las otras ramas del gobierno (Weldon, 1997a). Desde entonces el presidente de México ha tenido pocos conflictos abiertos con el Congreso.

4.3. *Los poderes formales del presidente*

La Constitución de 1917 otorga al presidente mexicano mucha autoridad. Le proporciona numerosas ventajas por sobre el Congreso en áreas de legislación y poder para hacer designaciones. Indudablemente, la Constitución confiere al presidente un rol central en el sistema político.

El presidente tiene el poder para iniciar legislación. Aunque leyes importantes en los Estados Unidos a menudo tienen su origen en la Casa Blanca, el presidente debe lograr que algún miembro del Congreso introduzca la legislación por él. El presidente mexicano, en cambio, puede presentar proyectos de ley en forma directa. El artículo 71 de la Constitución permite introducir proyectos de ley al presidente, a los legisladores y a las Legislaturas estatales. Los proyectos del presidente, de las Legislaturas estatales y de una mayoría de los diputados de cualquier delegación estadual van directamente a las comisiones, sorteando las reglas internas de cada cámara y el control de la agenda del liderazgo de la cámara.

De hecho, luego de 1926 la mayor parte de las leyes aprobadas por el Congreso mexicano fueron iniciativas presidenciales, y la mayor parte de los proyectos enviados por el presidente fueron finalmente aprobados por el Congreso. Antes de que se introdujera la representación minoritaria en la Cámara de Diputados, ese cuerpo aprobaba las iniciativas presidenciales casi por unanimidad (Carpizo, 1978b, pág. 84). El grueso de la legislación sustantiva en México desde la Constitución de 1917 ha surgido de iniciativas presidenciales.

Sin embargo, ello no significa que las iniciativas presidenciales sean aprobadas sin modificaciones. Casi todas las leyes importantes son enmendadas de algún modo, y pese a que las enmiendas son a menudo menores, algunas veces se incorporan grandes cambios (casi todas las modificaciones son reahizadas en las comisiones, no en el pleno, lo cual vuelve menos visibles la frecuencia con que ellas ocurren y las ocasionales debacles presidenciales). Para mayor detalle sobre las enmiendas, véase Weldon 1997a, 1997b y 2001.) En 1931, por ejemplo, la ley laboral estuvo sujeta a muchos cambios significativos antes de ser finalmente promulgada. Además, algunas iniciativas presidenciales son rechazadas. Tanto Calles (1924-1928) como Cárdenas (1934-1940) propusieron leyes impositivas que fueron ignoradas por el Congreso (Carpizo, 1978b, pág. 84). Trece de los quince presupuestos sometidos a la Cámara de Diputados y aprobados por ella en el período final que iba de 1918 a 1936 habían sido corregidos por los funcionarios en comisión. Por otra parte, los proyectos de ley son afinados por los funcionarios del presidente antes de ser formalmente introducidos en el Congreso para minimizar las probabilidades de oposición legislativa.

La Constitución no estipula una función para el presidente en la propuesta de enmiendas constitucionales. El artículo 135 sólo establece que una reforma constitucional requiere de una mayoría de los dos tercios en cada cámara, seguidas de su aprobación en la mayoría de las legislaturas estatales. De hecho, sin embargo, las reformas constitucionales han sido en su mayor parte introducidas por el Ejecutivo, mediante el uso de los poderes del artículo 71. No obstante, las reformas propuestas son a menudo modificadas por el Congreso. Eso fue lo que sucedió con las reformas electorales de 1986, 1990 y 1993. Además, aparentemente, en 1992 fue delegada en el Congreso la responsabilidad de resolver los detalles de la reforma del artículo 130, que liberalizó las relaciones entre la Iglesia y el Estado. Muchos de los detalles de la reforma judicial de 1994-1995 también fueron elaborados en el Congreso. Normalmente la mayoría de los estados ratifica puntualmente las reformas.¹²

El presidente tiene también poder para vetar leyes en parte o en su totalidad. El artículo 72 establece que toda legislación ordinaria que debe ser aprobada por ambas cámaras debe luego ser remitida al presidente. Si éste la aprueba, se convierte en ley en el momento en que la hace publicar (y la Constitución estipula que ello debe suceder "inmediatamente"). El presidente puede rechazar toda la ley o partes de la misma, y enviar la ley junto con

12. Las reformas al artículo 82, aprobadas por el Congreso el 8 de septiembre de 1993, no fueron ratificadas por las legislaturas estatales hasta el verano siguiente (el 22 de junio de 1994, el Senado reconoció que 21 estados habían ratificado la reforma). La Constitución originalmente limitaba la elegibilidad para la presidencia a los mexicanos nativos cuyos padres fueran mexicanos nativos. Actualmente sólo se requiere que uno de los padres sea mexicano. Las razones detrás del inusual retraso no quedan claras (Berlín Valenzuela, 1993, págs. 371-382). En contraste, el proceso de ratificación de la reforma judicial de 1994 sólo tomó un par de semanas, coincidentes con las vacaciones navideñas.

sus objeciones de vuelta a la cámara de origen. La Constitución no autoriza al presidente a promulgar el resto de la ley. Si ambas cámaras rechazan el veto con una mayoría de dos tercios, la ley es enviada nuevamente al presidente para su promulgación. El presidente sólo puede vetar leyes que han sido aprobadas por ambas cámaras; no tiene el derecho de vetar resoluciones que sólo requieran ser aprobadas por una sola cámara (Tena Ramírez, 1985, págs. 263-267).¹³ El presidente tampoco puede vetar enmiendas constitucionales.

Los presidentes mexicanos obtuvieron el veto por primera vez con la Constitución de 1824.¹⁴ Bajo esa Constitución los vetos podían ser rechazados con el voto de dos tercios de ambas cámaras. El presidente perdió el poder de veto en 1857 a causa de la experiencia con el caudillismo y los poderes casi dictatoriales asumidos por los presidentes durante la era centralista (Herrería y Lasso, 1964, págs. 111-114). La Constitución de 1857 establecía también un Congreso unicameral, reteniendo sólo la Cámara de Diputados. Según su artículo 70, las leyes aprobadas por el Congreso eran enviadas al presidente para recibir su opinión. Éste contaba con siete días para vetarlas en su totalidad o en parte. Sin embargo, sólo se necesitaba una mayoría de los votos en el Congreso para anular el veto presidencial. El artículo 71 de la Constitución de 1857 permitía que el Congreso, con dos tercios de los votos ignorara el artículo 70 (y al presidente) enteramente en caso de urgencia. En consecuencia, en la Constitución de 1857 el veto presidencial era dilatorio dirigido a retrasar la legislación y a obligar a una reevaluación de la medida. El Senado fue restaurado en 1874, y el poder de veto debió naturalmente ser modificado para ser adaptado al sistema bicameral. Los vetos aún podía ser anulados por el voto mayoritario de ambas cámaras, aunque la sección que permitía eludir la posibilidad del veto presidencial fue eliminada. La regla de los dos tercios no fue restablecida sino hasta 1917.

Más de 50 vetos fueron rechazados mediante dos tercios de los votos de la Cámara de Diputados. En 1935 Cárdenas votó una ley sobre pensiones para funcionarios y empleados del Poder Legislativo. Su veto fue anulado por el Congreso, pero a continuación Cárdenas se negó a publicar la ley, que por consiguiente quedó sin efecto. El año siguiente, el Congreso pidió que el ministro del Interior investigara la cuestión, pero no hubo ninguna respuesta (Carpizo, 1978b, págs. 90-91). Una ley no entra en vigencia hasta que es publicada en el *Diario Oficial*, lo cual es responsabilidad del Ejecutivo (art. 8 sección 1). Esto crea una situación ambigua. El presidente legalmente no puede vetar leyes por segunda vez; está obligado a publicar o promulgar las

13. El presidente no tiene un veto implícito. Cuenta con un período de diez días durante el cual puede vetar una ley. La ley se considera aprobada si no es devuelta al Congreso en ese período. Sin embargo, si el Congreso está en receso durante ese período, la ley es devuelta en el primer día de su siguiente sesión.

14. Sobre las anteriores constituciones mexicanas, véase Tena Ramírez (1991).

yes que son aprobadas por el Congreso. Sin embargo, si se niega a publicar una ley, la legislación no puede ser aplicada (Carpizo, 1978b, págs. 93-94; Tenam Ramírez, 1985, págs. 461-463).

Usualmente se cree que el presidente mexicano casi nunca veta legislación, dado que se supone que toda la legislación se origina en la presidencia. Pero, en realidad, ha habido numerosos vetos a lo largo de este siglo. Carpizo (1978b, págs. 90-91) presenta una lista de los vetos entre 1917 y 1969.¹⁵ Combinando la información de Carpizo con información adicional, habría habido aproximadamente 246 vetos desde 1917 (véase Weldon, 1917a, 1997b y Magar y Weldon, 2001). Hubo 69 vetos entre 1917 y la formación del PNR en 1928. El presidente vetó 109 proyectos durante el periodo general del máximo, desde 1928 hasta 1936. Hubo también 67 vetos entre 1937 y 2000, el último veto registrado por Carpizo tuvo lugar en 1969. Los años con más vetos fueron 1927, con 24; 1929, con 25; 1931, con 22 y 1932, con 19.

En 1932, 1933 y 1941 hubo frecuentes vetos de leyes importantes. En 1932 fueron vetadas la ley impositiva y la ley de presupuesto. En 1947, Alemán vetó una importante medida de reforma electoral (Herrera y Lasso, 1964, págs. 286-290). Las leyes impositivas eran vetadas a menudo, en especial las relacionadas con tarifas e impuestos sobre bienes particulares, tales como los fósforos. La ley de impuesto a la minería fue vetada en 1933 y nuevamente en 1934 (Carpizo, 1978b, págs. 90-91). La mayor parte de las leyes vetadas durante este siglo han estado relacionadas con pensiones –por lo menos 135–, y muchos de los vetos tuvieron que ver con la naturaleza privada de las leyes, pero la evidencia muestra que el presidente y el Congreso a menudo se encontraron en desacuerdo también sobre importante legislación sustantiva, y hasta 1969 las diferencias de opinión frecuentemente terminaron en vetos.

La Constitución de 1917 dio al presidente el poder de convocar al Congreso a sesiones extraordinarias. Este poder fue utilizado en conjunción con el poder para iniciar legislación. Normalmente, el Congreso abre su periodo de sesiones extraordinarias con nuevas iniciativas presidenciales a tratar, y debía entonces proceder a debatir la ley o enmienda constitucional propuesta. En 1923 la Constitución fue reformada de modo que el presidente debiera enviar una propuesta a la Comisión Permanente del Congreso¹⁶ explicando la necesidad de una sesión extraordinaria. La Comisión Permanente debe

15. Desafortunadamente, la lista es por momentos cuantitativa (número de vetos en un año determinado) y por momentos cualitativa (tipos de veto para un año determinado).

16. La Comisión Permanente está integrada por 37 miembros (19 diputados y 18 senadores) nombrados por cada una de las cámaras en el momento del cierre de las sesiones ordinarias. La comisión actúa por el Congreso cuando éste está en receso. Decide cuándo es necesario convocar a una o ambas cámaras del Congreso. Funciona como guardabarros del Congreso, recibiendo propuestas de legislación y dirigiéndolas a las comisiones adecuadas para cuando el Congreso se reúna. También tiene el poder de confirmar las designaciones presidenciales cuando el Congreso no está en sesiones.

aprobar su pedido antes de que la sesión extraordinaria pueda ser convocada. La Comisión Permanente es el único cuerpo que tiene el poder de convocar sesiones extraordinarias; puede hacerlo incluso en ausencia de una iniciativa del presidente, y su declaración no está sujeta al veto presidencial. Este es uno de los pocos casos durante este siglo en que una prerrogativa presidencial fue eliminada de la Constitución. Con todo, desde 1923 ha sido difícil para los presidentes persuadir a la Comisión Permanente de convocar al Congreso.

El proceso presupuestario es una de las áreas en que la Constitución otorga al presidente claros poderes para establecer la agenda (Ugalde, 2000a, 2000b; Weldon, 2001). Según la sección IV del artículo 74, cada año el presidente debe enviar a la Cámara de Diputados un presupuesto de todos los gastos gubernamentales. Sólo la Cámara de Diputados puede decidir las asignaciones. Es responsabilidad del presidente recibir los pedidos de financiamiento de todos los ministerios y agencias y enviar sus solicitudes a la Cámara para la autorización de los gastos. La ley de asignación de gastos es introducida en la Cámara de Diputados hacia el final de su periodo de sesiones (alrededor del 15 de noviembre), y debe ser aprobada antes de fin de año. La cámara cuenta con poco tiempo para revisar el presupuesto.

La Cámara de Diputados examina en primer lugar la ley de rentas públicas. Si la aprueba, la remite al Senado para su aprobación pues, a diferencia de la ley de asignación de gastos, requiere de la aprobación de ambas cámaras. Cada año debe aprobarse una ley de autorización de impuestos. Aun cuando un impuesto tenga una duración indefinida, sería nulo si no estuviera incluido en la ley impositiva anual (Tena Ramírez, 1985, págs. 323-327). La ley de impuestos puede ser vetada por el presidente.

A continuación, la Cámara de Diputados considera la sección de la ley de presupuesto referida a las asignaciones. Según Carpizo (1978b: 147), Diputados tiene el derecho de hacer los cambios que considere necesarios. Dado que la ley de asignaciones sólo necesita la aprobación de una de las cámaras, en opinión de la mayoría de los especialistas la Constitución no autoriza el veto presidencial. Por lo tanto, si la Cámara de Diputados modifica el presupuesto, técnicamente el presidente no puede vetar la ley. Sin embargo, hubo 45 vetos de asignaciones entre 1917 y 1934 (Weldon, 2001). No queda claro si esos vetos fueron inconstitucionales, pero en ese momento fueron aceptados como legítimos por los otros dos poderes.

En la práctica, el Congreso no desafía la autoridad presidencial sobre el presupuesto. En el debate de la ley de 1993, un diputado del PRI sostuvo: “Es evidente que no corresponde [al Legislativo] formular el presupuesto nacional ni generar propuestas alternativas”.¹⁷ Además, el presidente usual-

17. *Noticias*, Ciudad de México, 18 de diciembre de 1993.

mente incluye en la ley de presupuesto asignaciones discrecionales para manejo del Poder Ejecutivo, un fondo de patronazgo para "contingencias". En el presupuesto de 1994, por ejemplo, se incluyó una asignación de 20 mil millones de nuevos pesos para "subsídios" del Poder Ejecutivo (lo cual equivalía a casi el 7% del presupuesto total).¹⁸ Además, gran parte del presupuesto se dejaba asentada en los libros en una partida secreta, de la cual el presidente no tenía que justificar los gastos. Según Pablo Gómez (1996, pág. 103), esta partida asignaba entre 188 y 190 millones de dólares para los años fiscales de 1993 y 1994. Aún más, las asignaciones discrecionales (Ramo 23) fluctuaban entre 1 y 4 mil millones de dólares entre los años fiscales de 1989 y 1996 (Gómez, 1996, pág. 102). Desde 1989 una parte importante del presupuesto ha sido administrada directamente por los funcionarios más cercanos al presidente bajo la rúbrica del Programa Nacional de Solidaridad (Cornelius, Craig y Fox, 1994). Los programas sociales han estado dirigidos hacia grupos específicos, quizás con fines partidarios (Molnar Horcasitas y Weldon, 1994). Buena parte de los fondos del Programa de Solidaridad caen dentro de una de esas asignaciones discrecionales, y el Congreso ha tenido poco que decir acerca de la forma en que han sido gastados.

Pese a las percepciones más difundidas, el presidente de México no tiene poderes de decreto, el poder de legislar por sí mismo sin la participación del Congreso. Según el artículo 29, el presidente no cuenta con poderes extraordinarios de decreto excepto durante las emergencias, y sólo entonces puede suspender las libertades civiles. Esta situación requiere de la aprobación del Congreso (o de la Comisión Permanente en caso de que el Congreso esté en receso). El Congreso puede autorizar al presidente el uso de poderes legislativos para apurar la resolución de la emergencia, pero esta delegación de poder es una facultad del Congreso (Carpizo, 1978b, págs. 100-101). Por exclusión, este artículo niega poderes extraordinarios al presidente durante tiempos de paz.

No obstante, el artículo 29 fue utilizado por los presidentes para legislar fuera de los tiempos de emergencia. Fue un método común de legislación en el siglo XIX, y continuó bajo la Constitución de 1917. Carpizo (1978b, pág. 102) cita la creación de la Universidad Nacional y de la comisión federal de electricidad, las leyes bancarias y de comunicaciones, y varios códigos legales, comerciales y agrarios como ejemplos de leyes aprobadas entre 1917 y 1938. La primera legislación aprobada por el Congreso bajo la Constitución de 1917 otorgó a Carranza una autoridad presupuestaria extraordinaria. Todos los presidentes entre 1929 y 1937 recibieron regularmente poderes de decreto entre los periodos de sesiones del Congreso (Goodspeed, 1947).¹⁹

18. *Ibid.*

19. En este periodo el Congreso se reunía desde septiembre hasta diciembre. En el interín a menudo se convocaban sesiones extraordinarias, aunque no eran necesarias si al presidente le habían sido conferidos poderes de decreto sobre áreas específicas de legislación para ese periodo.

La Constitución fue reformada en 1938 para debilitar los poderes de emergencia del presidente. El artículo 49, que trata de la separación de poderes, fue modificado para agregar una frase que afirma que el presidente no puede legislar bajo ninguna circunstancia, excepto durante las emergencias contempladas en el artículo 29. Esta reforma, que de hecho no es más que la reiteración de la ley constitucional ya contenida en el artículo 29, fue introducida por Cárdenas, quien quería dejar en claro que estaba restringiendo su propio poder en aras de la preservación de la separación de poderes, pese a que había sido uno de los presidentes que más se había beneficiado de la autoridad delegada de decreto (Valadés, 1988, pág. 263).

Pese a las reformas constitucionales, a causa de la Segunda Guerra Mundial el presidente Ávila Camacho demandó y obtuvo del Congreso, en junio de 1942, la autoridad para suspender los derechos civiles y legislar por decreto. Este estado de excepción duró hasta septiembre de 1945. En ese periodo emitió decretos que legislaban en áreas que trascendían la seguridad nacional, y la Corte Suprema declaró inconstitucionales a algunos de esos actos. Desde entonces, el Congreso no ha conferido poderes de emergencia al presidente bajo el artículo 29 (Tena Ramírez, 1985, pág. 244).

En 1951 el presidente recibió extensos poderes regulatorios mediante reforma de los artículos 49 y 131. Este último permite al Congreso autorizar al presidente a regular el comercio interno y externo (incluyendo impuestos, tarifas y prohibiciones o subsidios para determinados productos), así como cualquier otra cosa beneficiosa para el país (Valadés, 1988, págs. 263-264). El presidente ha sido autorizado por ley para asumir esas facultades, cada año debe remitir al Congreso un informe de lo que ha hecho con esos poderes. El Congreso debe entonces aprobar sus regulaciones. El rechazo del Congreso pueda vetar las regulaciones; en cambio, debe iniciar nueva legislación, la cual puede ser vetada por el presidente. Sin embargo, a continuación el Congreso puede aprobar nuevas leyes que restrinjan los poderes regulatorios que han sido delegados en el Ejecutivo.

Hasta 1995, el presidente tuvo el derecho constitucional de nombrar y mover a todos los miembros de su gabinete sin la aprobación de ninguna de las cámaras del Congreso. Estaban incluidos todos los secretarios de Estado, el procurador general y el gobernador del D.F. En 1993 fue reformado el todo de selección del gobernador del D.F. En 1997 (luego de las elecciones del periodo), se propuso que el gobernador fuera nombrado por el presidente entre los líderes del partido que tuviera la mayoría de los escaños en la Asamblea de Representantes del D.F. La Asamblea debía confirmarla designación.²⁰ Sin embargo, era improbable que esta reforma entrara en

20. Si es rechazada por la Asamblea, el presidente puede hacer una segunda designación. La Asamblea, y si ese nombramiento no es confirmado, el gobernador es nombrado por el Secretario de Gobernación.

gencia, pues en abril de 1995 el PRI había propuesto que hacia 1997 el gobernador del D.F. comenzara a ser elegido por el voto popular. Además, a partir de la enmienda constitucional del 31 de diciembre de 1994, el Senado debe confirmar la designación presidencial del procurador general. Pese a estas reformas, el presidente aún tiene el derecho de nombrar a todos los demás miembros de su gabinete sin necesidad de confirmación parlamentaria.

Durante la convención constituyente de 1917 hubo una moción para requerir que los miembros del gabinete fueran confirmados por la Cámara de Diputados, pero la propuesta fracasó.²¹ El presidente nombra a todos los funcionarios diplomáticos, los funcionarios militares con rango superior al de coronel y los funcionarios del tesoro,²² y se supone que sus nombramientos deben ser confirmados por el Senado. Por momentos, el Senado se ha tomado en serio su poder de vetar designaciones. Ha exigido a los ministerios de Economía y de Defensa el envío de las designaciones de funcionarios para su confirmación. El primer nombramiento rechazado por el Senado tuvo lugar en 1930, cuando el viceministro del tesoro no fue ratificado.²³ Fue un año de conflictos entre ese ministerio y el Congreso. Éste rechazó también el nombramiento de un diplomático en 1932 y pospuso la confirmación de otro en 1982. El Senado se ha negado a ratificar al menos 30 nombramientos en cargos militares (González Oropeza, 1987b, págs. 301-309).

Los jueces de la Corte Suprema son nombrados por el presidente y confirmados por el Senado, pero ello no siempre ha sido de ese modo. En un principio, ni el Ejecutivo federal ni el Congreso tenían ningún poder sobre los nombramientos de los jueces. En la Constitución de 1824 los jueces de la Corte Suprema eran elegidos en forma vitalicia por la mayoría de los votos de las legislaturas estatales (Fix-Zamudio, 1988, págs. 274-275). La Constitución de 1857 estableció la elección popular indirecta, por períodos de seis años, de los jueces de la Corte Suprema, quitando el nombramiento de los jueces de manos de las legislaturas estatales así como de los otros poderes

21. Tena Ramírez (1985, pág. 470), un consumado presidencialista, declara en forma dramática: "Así, en un momento de desorientación, nuestro sistema presidencialista estuvo al borde del naufragio".

22. La lista incluye a los viceministros, al oficial mayor, a todos los directores generales, y a otros funcionarios ministeriales menores, así como a los encargados de la recolección de impuestos. El propio ministro no estaba incluido, pues era considerado un miembro del gabinete.

23. En 1913 la Cámara de Diputados negó, por 128 votos contra 20, una licencia a un diputado para que pudiera aceptar un cargo de subsecretario en el Ministerio de Educación del gobierno de Huerta (Piccato, 1991, pág. 148). El artículo 58 de la constitución de 1857 otorgaba al Congreso el poder de aceptar o rechazar los pedidos de licencia de sus miembros antes de que pudieran asumir posiciones en el gobierno. El artículo 62 de la Constitución de 1917 también requiere que los miembros del Congreso obtengan un permiso de licencia en su cámara antes de aceptar un cargo administrativo; la denegación de la licencia conduce a la pérdida del escaño parlamentario. Dado que eso es lo que se supone que el legislador busca de todos modos, semejante sanción está lejos del poder de veto que el Congreso tenía antes de 1917.

del gobierno federal. Bajo el porfiriato (1876-1911) esto llevó a que esencialmente el presidente designara a los jueces. En ese período, la Corte Suprema permitió que el presidente Díaz asumiera poderes legislativos que superaban los límites establecidos por la Constitución (Fix-Zamudio, 1988, págs. 283-284; Meyer, 1992, pág. 64).

En reacción contra la complicidad de la Corte Suprema con la centralización del poder en la presidencia de Díaz, los miembros de la Convención Constituyente de 1917 fortalecieron el control parlamentario sobre la Corte (Orozco Henríquez, 1988, pág. 28). De acuerdo con la Constitución de 1917, los miembros de la Corte Suprema eran elegidos por mayoría en una votación secreta de ambas cámaras del Congreso reunidas conjuntamente en carácter de colegio electoral. Los candidatos eran propuestos por las legislaturas estatales con el objeto de asegurar un equilibrio geográfico adecuado.

La elección de los jueces de la Corte Suprema por el Congreso fue abandonada en 1928 por los obregonistas, que estaban preocupados porque los nombramientos se habían convertido en un intercambio de favores entre legisladores, y querían afirmar el control de la Corte para Obregón, su candidato a la presidencia. La mayoría de quienes en ese momento integraban la Corte habían sido nombrados por los líderes parlamentarios que en 1923 se habían rebelado contra Obregón mientras él era presidente (Frieto Laurens, 1968, págs. 117-120; González Oropeza, 1987b, pág. 307). Los jueces pasaron a ser nombrados por el presidente y confirmados por el Senado. El Senado tenía 10 días para confirmar o rechazar los nombramientos. En caso de que no actuara durante ese período, el juez designado podía asumir su cargo. Sin embargo, si el Senado rechazaba los dos primeros nombres remitidos por el presidente, el designado en tercer lugar asumiría el cargo en forma interina hasta que comenzara la siguiente sesión legislativa. Por consiguiente, el presidente podía nombrar a quien quisiera en la Corte Suprema, pues el Senado sabía que en la tercera vuelta ganaría indefectiblemente.²⁴

En 1994 el sistema fue reformado nuevamente para permitir una mayor participación del Senado en la selección de los jueces de la Corte Suprema. El presidente debe a partir de entonces enviar una terna (una lista de tres nombres) de la cual el Senado debe elegir por mayoría de dos tercios una persona para la Corte Suprema. Si el Senado no realiza la votación dentro de los 30 días, el presidente puede elegir uno de los nombres de la terna. Si el Senado rechaza toda la lista, el presidente debe enviar una nueva terna, y si el Senado rechaza esta segunda lista, entonces el presidente puede elegir uno de los nombres de la segunda terna para integrar la Corte.²⁵

24. Vicente Lombardo Toledano, uno de los principales opositores de Obregón, señaló durante el debate de 1928 que este procedimiento alteraría profundamente el equilibrio de poderes entre las ramas del gobierno (González Oropeza, 1987b, pág. 307).

25. Hasta 1995 los jueces federales y de distrito eran elegidos por la Corte Suprema. La última reforma crea el Consejo de la Judicatura Federal, que está compuesto por el presidente de la

La Constitución de 1917 establecía que los jueces de la Suprema Corte serían vitalicios. Sólo podrían ser removidos por mala conducta y mediante un *impeachment*. En 1934, dos semanas después de la asunción de Lázaro Cárdenas, la Constitución fue reformada de modo que los jueces de la Corte Suprema y otros jueces federales fueran designados por períodos de seis años. Esos períodos coincidirían con el mandato presidencial, de modo que los tribunales no reflejarían los intereses de administraciones anteriores. (Además, en 1933 fueron alterados los períodos de los senadores, de modo tal que todos ellos fueran elegidos al mismo tiempo y por el mismo período que el presidente. Así, un presidente contaría con una nueva Corte Suprema, un nuevo Senado y una nueva Cámara de Diputados al iniciar su mandato.) Los mandatos vitalicios de los integrantes de la Corte Suprema fueron restablecidos en 1944, restaurándose cierta independencia del Poder Judicial. La reforma de 1994 establece períodos de 15 años para los jueces de la Corte Suprema. Los jueces no pueden ser nombrados nuevamente en la Corte una vez finalizado su mandato.

La Corte Suprema mexicana ha sido notable por su falta de independencia respecto del presidente, la cual claramente se debía, en gran medida, a la forma de selección de sus miembros. El nuevo sistema representa un progreso, aunque no infalible: el presidente finalmente ganará si el Senado no puede acordar sobre un candidato. La regla de los dos tercios permitiría un poder de veto mayor a los partidos de la oposición, aunque los vetos del Senado finalmente favorezcan al presidente. Sin embargo, la Corte ha sido considerablemente despolitizada. Los jueces ya no pueden tener cargos políticos o administrativos durante todo el año previo a su nombramiento ni durante los dos años siguientes a su partida de la Corte. La imposibilidad de ser nombrado nuevamente elimina la probabilidad de que un juez a punto de finalizar su mandato decida sus casos en favor del presidente.

4.4. El gobierno unificado

El presidencialismo pleno requiere que el mismo partido controle la presidencia y ambas cámaras del Congreso. Si una de las dos cámaras es controlada por otro partido, entonces los otros dos resortes del presidencialismo —la disciplina partidaria y el liderazgo del presidente sobre su partido— tendrían un efecto amortiguado. Ningún presidente puede forzar el acatamiento de una cámara controlada por otro partido.

Corte Suprema, dos jueces federales, un juez de distrito, dos personas nombradas por el Senado y una nombrada por el presidente. Los jueces de los tribunales inferiores son a partir de entonces nombrados por el Consejo por períodos de seis años. Si son nombrados nuevamente, o promovidos a cargos más altos, se vuelven vitalicios bajo condiciones de buena conducta.

Desde su fundación en 1929, el partido oficial ganó todas las elecciones presidenciales y controló la mayoría de ambas cámaras del Congreso. El PRI y sus predecesores, el PNR (1929-1938) y el Partido de la Revolución Mexicana (PRM, 1938-1946), han mantenido un sistema partidario hegemónico. El partido oficial ganó todas las elecciones de gobernadores hasta 1989, año en que el Partido de Acción Nacional (PAN) ganó en Baja California. El PAN se llevó la gubernación de Guanajuato en 1991, luego de denuncias de que la victoria del PRI había sido obtenida mediante fraude electoral; el candidato del PRI fue obligado a renunciar antes de asumir en el cargo y la Legislatura estadual —controlada por el PRI— nombró a un candidato del PAN como gobernador interino. Luego el PAN ganó Chihuahua en 1992, y Jalisco y Guanajuato en la primera mitad de 1995. En junio de 1996 el PAN controlaba cuatro estados, y el PRI todos los demás. Desde agosto de 2001, el PRI continúa controlando las gubernaciones de 18 de los 31 estados; el PAN tiene 8; el PRD, 4, más la jefatura de gobierno del Distrito Federal; y el gobierno de Nayarit es considerado independiente.²⁶

Hasta 1994 había dos senadores por estado, que sumaban un total de 64. Antes de 1988 el PRI sólo había cedido a la oposición un escaño en el Senado. En 1988-1991, la oposición ocupó cuatro escaños, y tres en 1991-1994. En 1993, una reforma constitucional introdujo la representación minoritaria en el Senado. Cada estado eligió cuatro senadores. Cada partido designó una lista de tres candidatos. Los tres candidatos del partido que obtuvo la mayoría fueron elegidos, y también fue elegido el primer candidato de la lista del partido que salió en segundo lugar. En 1994 el PRI obtuvo la mayoría en todos los estados (32), y el PAN salió segundo en 24, mientras que el Partido de la Revolución Democrática (PRD) salió en segundo lugar en 8 estados. Así, el PRI todavía conservó una mayoría de tres cuartos en el Senado.

La Cámara de Diputados ha seguido una evolución similar, manteniendo un gobierno unificado para el PRI hasta 1997.²⁷ Entre 1946 y 1961, el PRI ganó más del 90% de los escaños en todas las elecciones de diputados (un promedio de 95.2%). A partir de 1964 se otorgó representación minoritaria (pero no proporcional) a los partidos perdedores, pero el PRI aún obtuvo al menos el 82% de los escaños entre 1964 y 1976 y perdió sólo 10 escaños uninominales en todo el período (un promedio de 1.1%). Una reforma introducida en 1977 asignó a los partidos minoritarios un umbral del 25% de los escaños en la Cámara de Diputados (100 escaños en distritos plurinominales quedarían reservados para los partidos minoritarios). Durante las tres elecciones realizadas con esta fórmula (1979, 1982 y 1985), el PRI perdió un total de sólo 16

26. Para un informe detallado del pluralismo y del gobierno dividido en el plano estadual véase Lujambio, 2000.

27. Los datos que se incluyen a continuación provienen de Molinar Horcasítas (1991) y Molinar Horcasítas y Weldon (1990).

de los 300 distritos uninominales. Para las elecciones de 1988 se introdujo un sistema más proporcional, con 300 escaños uninominales y 200 escaños de representación proporcional.²⁸ El PRI ganó sólo 260 de los 500 escaños, pese a que la oposición estaba altamente dividida. En 1991, el sistema fue modificado nuevamente para garantizar que el partido ganador tuviera una mayoría extraordinaria,²⁹ y el PRI obtuvo el 63% de los escaños. En 1994, bajo un sistema de representación semiproporcional, el PRI ganó 300 escaños (60%).³⁰ Con casi el mismo porcentaje de los votos que en 1988, el PRI obtuvo 40 escaños adicionales en 1994, un buen colchón sobre el cual construir mayorías en la Cámara de Diputados. Sin embargo, el sistema electoral impone un techo del 63% de los escaños para cualquier partido. Las reformas constitucionales requieren una mayoría de dos tercios, de modo que para reformar la Constitución el partido gobernante debe lograr el apoyo de al menos un partido más en la Cámara.

Antes de la fundación del PNR, en 1929, la mayor parte de los partidos eran étnicos: se formaban para una elección y se desbandaban hacia el final del mandato. Las pocas excepciones a esta regla, tales como el PLM y el PNA, nunca tuvieron mayorías en la Cámara de Diputados. Desde Madero hasta Calles, los presidentes carecieron de mayorías partidarias sólidas (y cuando hubo mayorías, como sucedió bajo Obregón, se manifestaron tendencias hacia el gobierno dividido). De hecho, ninguno de los presidentes de este período se identificó fuertemente con un único partido político; Obregón y Calles se presentaron como candidatos comunes a la mayor parte de los partidos principales. Algunos de los obstáculos que estos presidentes enfrentaron, provenientes del Congreso, pueden explicarse en parte por la falta de un gobierno partidario unificado.

Entre 1988 y 1991 el PRI tenía sólo una mayoría relativamente estrecha en el Congreso (52%), lo más cerca de un gobierno dividido que México ha estado desde 1929. Ello llevó a amenazas de chantaje de varios sectores del PRI contra el liderazgo parlamentario y el presidente Salinas (1988-1994). Esta situación puso en peligro al presidencialismo a tal punto que la ley electoral

28. Este sistema se aproximaba al sistema alemán, aunque garantizaba una mayoría en la Cámara al partido con mayor cantidad de escaños uninominales (la primera cláusula de gobernabilidad).

29. Esta era la segunda cláusula de gobernabilidad, que otorgaba una mayoría parlamentaria al partido que ganara al menos el 35% de los votos y proporcionaba escaños extra por cada punto porcentual de sufragios hasta el 60%, donde el sistema se volvía proporcional.

30. Hubo dos pozos separados: uno de 300 escaños uninominales y otro de 200 escaños plurinominales. Los partidos obtienen escaños plurinominales en proporción al total de votos obtenidos hasta llegar al límite de 300 escaños (a menos que hayan obtenido entre el 60 y el 63% del total de votos, en cuyo caso obtienen la parte proporcional hasta el límite absoluto de 315 escaños). El PRI hubiera terminado con exactamente 300 escaños con sólo ganar una mayoría de los distritos uninominales con, tal vez, porcentajes entre 40% y 60% de los votos. El sistema es altamente inflexible. Véase Molinar Horcasitas, Sánchez Gutiérrez y Weldon (1994).

fue reformada para permitir una mayor sobrerepresentación del partido mayoritario en el Congreso de modo de volver menos provechosas las desertiones del partido. Algunas de las partes más controvertidas del proyecto salinista no fueron introducidas hasta el Congreso de 1991-1994, en el cual el PRI tenía una mayoría del 62%.

4.5. La disciplina en el partido gobernante

Un segundo requisito de los poderes presidenciales metainstitucionales es una alta disciplina interna del partido gobernante. El partido del presidente podría también controlar ambas cámaras del Congreso, pero si es indisciplinado no será capaz de cumplir con lo prometido al presidente. El PRI es actualmente un partido altamente disciplinado. En un ejemplo notable durante la primavera de 1995, un solo miembro del PRI en cada cámara votó en contra de un muy impopular incremento del 50% en el impuesto al valor agregado, mientras que todos los partidos de la oposición votaron en contra. Sembrantes demostraciones de unanimidad han sido comunes en el partido oficial desde los años cuarenta. Sin embargo, desde su formación en 1929 y hasta mediados de los años treinta el partido oficial fue conocido por su faccionalismo.

Existen tres métodos para crear disciplina en el partido oficial y en el Congreso mexicano: un liderazgo partidario centralizado, un sistema de listas cerradas, y la ausencia de incentivos para que los diputados actúen en beneficio de sus intereses locales.

La centralización de poderes en manos del presidente autorizada por la Constitución de 1917 no fue suficiente para crear estabilidad política en México. En 1920, 1923, 1927 y 1929 hubo rebeliones importantes contra el Ejecutivo en relación con la sucesión presidencial. Pese a su amplia autoridad, los presidentes no lograron impedir las rebeliones y de hecho, en 1920 el presidente Carranza fue derrocado y asesinado. Luego de la Revolución, México fue gobernado esencialmente por numerosos jefes militares locales y regionales. Los partidos nacionales fueron formados para elegir (o para justificar la elección de) presidentes, pero la mayor parte de la acción política podía encontrarse en las maquinarias políticas locales. Durante casi todo este período hubo también un jefe político nacional, generalmente con base en las fuerzas armadas, capaz de dominar la política nacional; al mismo tiempo, durante este período el Congreso tendió a representar a las maquinarias políticas locales. Los jefes políticos locales normalmente se alineaban con el caudillo nacional o con sus rivales; en consecuencia, el Congreso se caracterizaba por el faccionalismo. Entre 1917 y 1929 esas facciones eran probablemente más importantes que las divisiones partidarias nominales en el Congreso, y las facciones sobrevivieron a la formación del PNR porque los partidos locales sobrevivieron. Incluso luego de que los partidos locales fueran uno tras otro

abolidos en la década del treinta, los jefes locales siguieron dominando las maquinarias del PNR (Weldon, 1994).

La estructura del PNR tendía al liderazgo centralizado. El propio Calles fue una de las grandes figuras en quien muchos en el partido deseaban delegar su autoridad, y el partido fue diseñado para evitar la guerra civil tanto militar como electoral en el interior de la "familia revolucionaria". El nuevo partido coordinaba el proceso de selección de candidatos para la mayor parte de los cargos electivos en todo México, y garantizaba el triunfo del candidato del PNR ya fuera mediante el fraude en el momento de la votación o en el momento del recuento de los votos, o mediante el uso de su poder mayoritario en el Colegio Electoral, que era el poder en última instancia para la asignación de escaños parlamentarios.³¹ Esto también desincentivó las deserciones electorales del PNR. El CEN del partido tenía el poder de expulsar miembros, y lo ejercía con frecuencia. Dado que el PNR ganaba todas las elecciones, la expulsión del partido era un importante elemento de disuasión.

Originalmente, el PNR designaba a sus candidatos a través de un mecanismo descentralizado que se aproximaba a una muy caótica elección interna. Sin embargo, el CEN intervenía a menudo en el recuento de los votos o en el proceso de acreditación, lo cual tendía a cerrar las listas más de lo normal en un sistema de primarias abiertas. Las reglas fueron modificadas en 1937 para instituir las convenciones partidarias—que son más fáciles de controlar que las primarias—y para que los altos comités pudieran vetar nominaciones (Goodspeed, 1947, págs. 295-296). Menos de una década más tarde este poder estaba aún más centralizado, ya que habían sido suprimidos los comités regionales (Nava, 1988). Actualmente el partido tiene un sistema de nominaciones de lista cerrada y mantiene un control total sobre el acceso a la lista bajo las banderas del PRI. Hasta 1994 el liderazgo nacional del partido conservó un veto de facto sobre las nominaciones de candidatos para las gobernaciones y el Congreso, pese a que las convenciones que efectuaban las nominaciones eran realizadas localmente. En ese contexto, el líder del PRI ha tenido un control casi completo sobre quien podría alcanzar un cargo público bajo la denominación oficial del partido.

Otra contribución a la disciplina partidaria provino de una fuente inesperada. Irónicamente, las reformas constitucionales de 1933—recordadas por haber restaurado la prohibición de la reelección presidencial—de hecho ayudan a dar cuenta del ascenso del presidencialismo, porque ellas también prohibieron la reelección inmediata de diputados y senadores (así como de gober-

31. Antes de cada sesión, los "presuntos" ganadores de las elecciones legislativas se reunían en el Colegio Electoral de sus respectivas cámaras, certificaban sus propias victorias y luego procedían a certificar las victorias del resto de sus colegas o a anular elecciones adversas. Esta controvertida *autocertificación* terminó en 1994.

nadores, legisladores estatales e intendentes).³² El consiguiente debilitamiento del Legislativo no fue alcanzado mediante la limitación de sus poderes constitucionales sino más bien a través de la reestructuración de las preferencias de diputados y senadores que las reformas generaron. Una vez que la prohibición de la reelección fue incorporada en la Constitución, diputados y senadores perdieron los incentivos para ser sensibles a los intereses de—y responsables ante—sus electorados locales (maquinarias políticas y jefes políticos locales). Dado que, por medio de su control de los procedimientos de nominación, los líderes partidarios nacionales determinaban los futuros políticos de los miembros del Congreso una vez terminados sus mandatos, los incentivos de los miembros del Congreso alinearon con los intereses de los líderes del PNR.

Según Costo Villegas (1978, pág. 29-30), la prohibición de la reelección inmediata de los diputados es la clave para comprender la subordinación del Congreso mexicano al Ejecutivo (véase también Moreno Sánchez, 1970, págs. 60-63). El líder del PAN afirmó a mediados de los sesenta: "La reforma [...] permitiría la concreción del control selectivo y total de los miembros del Congreso por parte del partido oficial, manejado por el Ejecutivo" (Christlieb Ibarra, 1965, pág. 31).

En 1933 no quedaba del todo claro quién se beneficiaría de las reformas antirreeleccionistas. En la convención del PNR de 1932 en Aguascalientes (convocada para discutir la posibilidad de la no reelección) se sostuvo que ganaría el presidente porque los diputados permanecerían menos tiempo en el Congreso y tendrían menos experiencia.³³ En compensación se incrementó la duración de los mandatos. Sin embargo, pese a que bajo la regla de la no reelección los incentivos de los diputados y senadores serían consistentes con los intereses del liderazgo partidario, en 1933 el jefe máximo no fue el presidente. Fueron el PNR y el jefe máximo quienes ganarían con la centralización. Una vez que el presidente de la república se convirtiera también en el líder del partido oficial durante el sexenio de Cárdenas (véase más adelante), los incentivos de los miembros del Congreso siguieron las preferencias del presidente, pues era éste quien decidía adónde irían los legisladores cuando expiraran sus períodos legislativos. Es importante recalcar que el incremento del presidencialismo probablemente fuera una consecuencia no intencional de las reformas antirreelección. La causa inmediata fue probablemente la centralización del partido, emprendida con el objeto de debilitar a las maqui-

32. Para más detalles sobre las reformas constitucionales que prohibieron la reelección, véanse Garrido (1982, págs. 135-143), Alvarado Mendoza (1990, págs. 76-79), Meyer *et al.* (1978, págs. 184-186), Lajous (1979, págs. 155-163), Smith (1974, págs. 67, 82-84) e III (1985, págs. 143-146).

33. Para los debates de Aguascalientes, véanse ICAP (1981, págs. 251-376) y Osorio Marbán (1970, págs. 299-336).

narias políticas locales y fortalecer al jefe máximo, y no de reforzar al presidente (Weldon, 1994).

Dado que con el tiempo el partido oficial se ha ido centralizando, la disciplina partidaria ha aumentado y el faccionalismo ha disminuido. Sigue habiendo facciones en el PRL, determinadas más por familias políticas en el interior de la administración o por las divisiones sectoriales internas del partido; sin embargo, raramente se manifiestan en apartamientos de la línea partidaria en el Congreso.

4.6. *El presidente como cabeza del partido gobernante*

El partido gobernante puede ser altamente centralizado, y puede haber altos niveles de disciplina entre sus miembros en el Congreso, pero si el presidente no es el líder reconocido del partido, no necesariamente surgirá el presidencialismo y el presidente aparecerá como relativamente débil.

La inestabilidad política entre la Constitución de 1917 y la presidencia de Cárdenas puede ser parcialmente explicada por la bifurcación del poder político en México entre el presidente y el caudillo, o jefe político nacional. Este último encabezaba lo que Brandenburg (1964) denomina "la familia revolucionaria". En esta posición, el caudillo estaba autorizado a controlar la sucesión presidencial y a coordinar los asuntos de la familia revolucionaria (aunque esta autoridad era permanentemente desafiada, en especial antes de la institucionalización del liderazgo partidario vía el PNR en 1929).

La norma era una diarquía, en la cual el presidente y el líder compartían el poder (Molinar Horcasitas, 1991, págs. 17-18). En una sola presidencia se dio que el líder fuera también el presidente. Durante el periodo de Carranza (1917-1920), Obregón fue una gran fuerza detrás del presidente, hasta el punto de que depuso a Carranza cuando quiso entregar la presidencia a otro que no fuera Obregón en 1920. El presidente interino De la Huerta (1920) también compartió el poder con Obregón, quien en ese momento era candidato a la presidencia. Obregón permaneció como líder de la coalición revolucionaria mientras fue presidente (1920-1924), pero incluso entonces fue fuertemente desafiado en el Congreso por Prieto Laurens a raíz de la cuestión del liderazgo de los partidos revolucionarios (Prieto Laurens, 1968, págs. 98-152). Cuando en 1923 Obregón insistió en nombrar a Calles para que fuera su sucesor, De la Huerta y Prieto Laurens lanzaron una rebelión que casi logró derrocar al gobierno federal. Durante la presidencia de Calles (1924-1928) Obregón siguió siendo una fuerza con la cual casi nadie osaba enfrentarse; era lo suficientemente poderoso como para hacer que la Constitución fuera modificada de modo tal de permitir su reelección y eliminar la base de poder de la CROM.

El obregonato sólo acabó con el asesinato de Obregón el 17 de julio de 1928, luego de su elección para el periodo de seis años que comenzaría en di-

ciembre de 1928.³⁴ Para llenar el vacío dejado por la muerte del caudillo (y para impedir la inminente guerra civil), el liderazgo revolucionario inmediatamente formó el PNR y reconoció a Calles como el líder no oficial del partido.³⁵ Fue así como Calles heredó el liderazgo de la coalición revolucionaria. Durante el maxismo, Calles compartió el poder con cuatro presidentes (desde Portes Gil hasta Cárdenas). Hubo dos racionalizaciones parcialmente en conflicto detrás de la institucionalización del maxismo: la fundación del PNR en 1929 y las reformas antirreeleccionistas en 1933. Entre las posibles consecuencias de no centralizar el poder estaba la continuación de intermitentes guerras civiles en torno de la sucesión. La centralización del poder en manos del liderazgo del partido revolucionario disminuyó las amenazas de la anarquía y la violencia política. Sin embargo, al mismo tiempo, el partido no quería ser manejado por un dictador, de modo que instituyó la diarquía presidente/jefe máximo. Tal vez dentro del PNR muchos pensaran que la forma más efectiva de controlar el poder presidencial era la centralización del poder del Congreso en manos del liderazgo partidario. El Congreso podría entonces ser organizado de un modo más eficiente y, por lo tanto, podría ser más apto para resistir al presidente. Por supuesto, esta estrategia sería contraproducente una vez que las dos posiciones de la diarquía fueron ocupadas por una sola persona, tal como sucedió poco después bajo el liderazgo de Cárdenas. En ese caso, todas las limitaciones institucionales entre el liderazgo partidario y la presidencia se anularían, y surgiría un presidencialismo perfecto.

El maximato duró hasta que Cárdenas logró formar una coalición en el Congreso y un gabinete suficientemente fuerte para deponer a Calles como jefe máximo y expulsarlo del país para siempre en abril de 1936. En ese momento Cárdenas se convirtió en el nuevo jefe, combinando los poderes de la presidencia y el liderazgo partidario. Ello fue confirmado por la creación de un nuevo partido oficial, el PRM, que incorporaba a importantes grupos cardenistas en la nueva estructura corporativa del partido y garantizaba el liderazgo de Cárdenas en la coalición revolucionaria. Para las elecciones de mitad de su mandato, en 1937, el Congreso ya estaba dominado por organizaciones sectoriales (obreros, campesinos y militares) del PRM, grupos de apoyo fundamentales para Cárdenas (Loyola Díaz, 1990; Enriquez Pera, 1988). Había hecho falta una reforma del partido para establecer firmemente el liderazgo del presidente.

Hasta 1994 el presidente mexicano siguió siendo de facto el líder del PRL. El "cargó" de líder partidario era transferido junto con la presidencia. Al

34. Otra reforma hecha a medida de Obregón fue la extensión del mandato presidencial de cuatro a seis años a partir de 1928.

35. Knight (1992) presenta la formación del PRN como un ejemplo de los acuerdos de élite.

asumir, cada nuevo presidente adquiría también los poderes correspondientes al liderazgo partidario. Esta transferencia, sin embargo, no tenía lugar exactamente en el mismo momento en que se transfería la banda presidencial el 1 de diciembre. En otra palabras, el liderazgo partidario *no* era un atributo de la presidencia. A veces el candidato presidencial adquiría poderes sustanciales cuando era "develado" por el titular de la presidencia. En esos casos, el candidato tenía autoridad para armar las listas de candidatos para el Congreso en la siguiente elección. Otras veces el presidente de turno conservaba los poderes del liderazgo partidario durante alrededor de un año del sexenio siguiente. Esto fue lo que sucedió en 1929 y 1934; también existen pruebas de que Cárdenas jugó un rol importante en el sexenio siguiente, y que Alemán siguió siendo influyente durante uno o dos sexenios después de haber concluido su mandato. También existe alguna evidencia de que Salinas ya controlaba buena parte de la maquinaria partidaria antes de convertirse en presidente en 1988 y de que continuó controlando partes importantes del partido luego de la asunción de Zedillo en 1994.

Es durante la sucesión cuando el presidencialismo muestra su punto más débil y cuando las crisis—debidas a la ausencia de coordinación dentro de la elite política—han sido más comunes en la política mexicana. Molinar Horcasitas (1994) sostiene que un presidente que, en carácter tanto de jefe del Ejecutivo como de líder partidario, hace concesiones a los numerosos grupos integrantes de la coalición del PRI, desarrollará en consecuencia una política económica indisciplina, conducente a crisis económicas, pero también una sucesión disciplinada, en la cual el partido permanecerá leal (tal como sucedió en 1988 y 1994). El líder del partido debe esforzarse por mantener unida su coalición partidaria; caso contrario, corre el riesgo de sufrir divisiones electorales y probables problemas de legitimidad en el sexenio siguiente. La fragilidad de la coalición detrás del partido es mucho más evidente cuando es desafiada, y los presidentes que prefieren proteger su coalición han contribuido a la ilusión de la *pax priista*.

El sistema presidencialista crea un dilema de sucesión política: ¿cómo puede el presidente asegurar la lealtad de los diputados y senadores durante su período, cuando sus destinos políticos serán decididos por los presidentes futuros? Dado que los mandatos legislativos (en la segunda mitad del sexenio) terminan tres meses antes del comienzo del siguiente período presidencial, debe haber alguna forma en que el presidente pueda asegurarse de que sus compromisos serán respetados por el nuevo Ejecutivo. Así, podría ser *necesario* que el presidente, en su carácter de líder partidario, elija a su sucesor, de quien se espera (o, al menos, el partido espera) que funcione *al mismo tiempo* como el siguiente presidente y como el siguiente líder partidario. De este modo los compromisos adoptados por un presidente serán más creíbles a los ojos de los diputados, pues las promesas serán heredadas por el siguiente líder partidario, que deberá su posición a su predecesor. Por consi-

guiente, el "dedazo" (la "prerrogativa" presidencial de nombrar al candidato presidencial del PRI) puede ser algo más que un resultado de la centralización del poder en el partido. Es posible que se trate de un elemento clave para el mantenimiento de esa centralización.

El contraste entre los efectos de las leyes antirreleccionistas en Costa Rica y México es sorprendente. En Costa Rica la prohibición de la reelección no conduce a una disciplina partidaria favorable al presidente de turno, sino más bien en favor de su sucesor. En México hay dos legislaturas por cada período presidencial. En la primera debería haber una completa lealtad al presidente, que actúa también como líder del partido. En la segunda sería de esperar que se prestara algo menos de atención al presidente y más a su sucesor, pero el "dedazo", combinado con un sistema de partidos hegemónico que tradicionalmente ha garantizado el triunfo del candidato del PRI, transfiere al presidente entrante los compromisos del presidente saliente.

La misma lógica que creó el PNR con poderes delegados a Calles como líder aún opera en el sistema político mexicano. El partido trata de monopolizar el poder a la manera de una maquinaria política nacional. El partido también delega en el liderazgo partidario poderes extraordinarios para hacer nominaciones partidarias y coordinar la legislación. Esto garantiza la disciplina partidaria y la eficiencia en la producción legislativa. El liderazgo partidario obtiene de los legisladores miembros del partido un compromiso de acatamiento y a cambio los promueve a posiciones en el gobierno cuando finalizan sus mandatos. En este caso, es especialmente importante el hecho de que los miembros federales del Congreso no son reelegibles, dado que ellos les impide formar sus propias bases de poder local y deben depender de sus líderes partidarios para obtener futuras posiciones en el gobierno. Cuando el presidente no era el líder del partido, como sucedió durante el maxismo, el líder partidario dominaba al presidente. Lo mismo tiende a ocurrir cuando durante la sucesión hay una superposición que conduce a un liderazgo partidario ambiguo. El presidencialismo pleno sólo se encuentra allí donde el presidente es también el líder del partido gobernante.

4.7. Un nuevo examen de los poderes metac constitucionales: la relación entre el presidente y los estados

El presidente tiene amplios poderes derivados de la constitución y de la ley. Sin embargo, hasta 1994 sus principales poderes provenían de su posición como jefe de facto del PRI. El PRI delegaba sus poderes en él, y le estaba permitido utilizar esos poderes de un modo que parecía ser autoritario. La mayor parte de los poderes metac constitucionales atribuidos al presidente pueden ser explicados por la relación del presidente con su partido. Bajo est-

luz, esta sección revisará uno de los poderes metaconstitucionales menos comprendidos: el derecho de nombrar y remover a los gobernadores estatales.

Los poderes presidenciales sobre el nombramiento de todos los miembros del gobierno tienen su origen tanto en la Constitución como en las prácticas del partido oficial. Como líder del partido, el presidente tiene influencia sobre las nominaciones del PRI para las gubernaciones estatales. Esto evidentemente incrementa el poder del gobierno federal sobre los estados.

El presidente no tiene el derecho constitucional de remover a los gobernadores, aunque este derecho le es ampliamente atribuido como un importante poder metaconstitucional que aumenta aún más el centralismo del gobierno mexicano. A partir de la sección V del artículo 76, el Senado tiene el poder de remover a los gobernadores y de disolver los gobiernos estatales. La cámara alta puede declarar que los poderes del estado han desaparecido (que ya no existen) y que debe nombrarse un gobernador provisional.³⁶ El presidente es entonces invitado a enviar al Senado una terna de candidatos, y a continuación la cámara elige un nuevo gobernador para terminar el mandato o hasta la realización de elecciones para elegir un gobernador sustituto. De hecho, generalmente es el presidente o su ministro del interior quien envía al Senado la recomendación de que debería reconocer que los poderes de un estado han desaparecido. El Senado actúa en consecuencia y elige de la terna al candidato predilecto del presidente.³⁷

La "desaparición de poderes" de los gobiernos estatales ha sido aplicada con frecuencia desde 1917. Cuarenta y nueve gobernadores fueron removidos por el Senado, y cuarenta y uno de esos casos ocurrieron antes de 1940, cuando el PRI todavía no existía o estaba en proceso de centralización y cuando el poder en el interior del partido y entre las ramas del gobierno era más cuestionado. Quince casos se produjeron durante los mandatos de De la Huerta y Obregón (1920-1924), once durante la presidencia de Calles (1924-1928) y otros quince durante o inmediatamente después del maxismo (1928-1935) (González Oropeza, 1987a, pág. 252).

No obstante, desde 1954 hubo sólo tres casos de remoción de gobernadores por el Senado, y después de 1975 no hubo ninguno. Sin embargo, un número casi récord de gobernadores renunció a su cargo durante el sexenio de Salinas de Gortari (1988-1994). Hacia mayo de 1994 habían renunciado 17 gobernadores (todos ellos miembros del PRI). Todos esos gobernadores renun-

ciaron "voluntariamente", aunque muchos por cierto hubieran preferido permanecer en funciones, y algunos fueron con seguridad expulsados de sus cargos. En ningún caso hubo pruebas de que se hubiera presentado en el Senado una causa para deponer un gobierno estatal. En casi todos los casos el gobernador interino (invariablemente designado por la Legislatura estatal) fue reconocido como el preferido por el presidente y su círculo más cercano. ¿Cómo puede el presidente prevalecer en forma tan decisiva sobre los gobernadores?

Hay dos explicaciones: una basada en parte en la Constitución y en parte en el PRI; la otra basada enteramente en la organización del partido oficial. Primero, suponiendo que se mantienen todas las condiciones de los poderes metaconstitucionales, el presidente puede controlar al Senado a través de su rol como cabeza del partido. Por lo tanto, en caso de que sea absolutamente necesario, puede persuadir al Senado de utilizar sus poderes del artículo 76, sección V. Ésta es una arma extrema que el presidente raramente necesita utilizar. Los gobernadores pueden reconocer que ise voluntariamente es mejor que ser echados por el Senado. Además, en todos excepto uno de los casos producidos bajo la administración de Salinas, los gobernadores que perdieron sus puestos fueron de algún modo recompensados con algún cargo o sinecura.

El segundo argumento se basa en el supuesto de que los gobernadores también desean continuar su futuro en la política luego de terminar sus mandatos. Comprenden que el presidente, como líder del partido, puede ejercer influencia sobre adonde van a parar en períodos subsiguientes. Saben que si el partido desea que den un paso al costado, y ellos lo hacen docilmente, tienen mayores probabilidades de ser rehabilitados en el futuro.

Estas dos explicaciones complementarias nos ayudan a comprender cómo ha podido el presidente controlar a los gobiernos estatales sin *ninguna* autorización constitucional sobre la materia. Ello no significa que el federalismo sea débil en la Constitución mexicana ni que el federalismo esté siendo socavado por prácticas autoritarias. Por el contrario, el centralismo del partido pasa por encima del federalismo. Descubrimos que, a medida que la organización interna del partido se ha estabilizado y a medida que las tres condiciones del poder metaconstitucional han quedado garantizadas, ha habido menos casos de disolución formal de los gobiernos estatales por el Senado, así como menos casos de vetos presidenciales. En el último sexenio, los gobernadores fueron removidos respetando el equilibrio del presidencialismo.

4.8. Conclusión

Los poderes metaconstitucionales del presidente de México han sido incorrectamente atribuidos a las tendencias presidencialistas de la sociedad mexicana. Se presupone que en México hay una cultura política autoritaria que

36. Técnicamente, el Senado no hace *desaparecer* los poderes de un estado, sino que más bien toma nota de que en el estado ya no existe un gobierno electivo. En realidad, sin embargo, la cámara alta depone al gobierno estadual. La Constitución estipula que *todas* las ramas del gobierno estadual deben estar efectivamente ausentes para que el Senado pueda actuar, aunque en la práctica la acción en general es contra el gobernador.

37. La fuente definitiva acerca de la desaparición de poderes es González Oropeza (1987b).

conduce a una mayor centralización de los poderes, la cual a su vez determina un presidente muy fuerte. En cambio, este capítulo sostiene que los poderes metainstitucionales del presidente también se deben en parte a mecanismos institucionales así como a un consenso entre los miembros de la élite partidaria de que les conviene delegar poder en una autoridad central. Hay, por cierto, centralización de poder en el partido, pero ella procede de la delegación en el líder partidario, y no explícitamente en el presidente. Simplemente sucede que esa persona generalmente también es presidente.

El gran poder del presidente mexicano no se debe a los poderes constitucionales de la presidencia sino más bien a la extraordinaria centralización de la toma de decisiones dentro del partido. Esta centralización corta transversalmente a las ramas del gobierno, "violando" el artículo 49, que se supone que debe garantizar la división de poderes. Sin embargo, los redactores de la Constitución de 1917 no tuvieron en cuenta las palabras de Madison:

La sola determinación en un pergamino de los límites constitucionales de los varios departamentos no es suficiente salvaguardia contra las usurpaciones que conducen a la concentración tiránica de todos los poderes gubernamentales en las mismas manos (*El Federalista*, n° 48, 313).

La ambición de una rama del gobierno debía ser colocada contra la ambición de la otra, vetos y frenos debían ser puestos en acción por diferentes intereses (tales como diferentes incentivos electorales) de modo tal de preservar el equilibrio entre los poderes (*El Federalista*, n° 51, 322).

La Constitución mexicana incluye los dispositivos básicos para permitir la práctica de las limitaciones entre las distintas ramas del gobierno, pero las reglas del partido oficial minimizan los incentivos para utilizar esos vetos.

El presidencialismo mexicano es un equilibrio delicado. Requiere, por un lado, algunos considerables poderes presidenciales constitucionales; y, por el otro, (1) hegemonía del PRI en el Congreso, (2) disciplina partidaria en el Congreso, y (3) que el presidente encabece el partido. Si alguno de estos últimos requisitos se relaja, es probable que el presidencialismo se debilite o desaparezca. Por lo tanto, cuando el presidencialismo funciona eficientemente, es de esperar que la mayor parte de las propuestas presidenciales sean aprobadas por el Congreso, y no es probable que haya vetos frecuentes. De hecho, en muchos de los períodos en que los vetos eran más frecuentes, el control del partido por parte del presidente fue desafiado por el liderazgo partidario (durante el maximato) o el partido oficial aun no existía (las presidencias de Carranza y Calles) o el partido estaba en proceso de reestructuración (las presidencias de Cárdenas y Alemán).

Otros factores determinantes del presidencialismo dependen de la política interna del partido. Si por alguna razón el partido decide delegar poderes

en algún líder que no sea el presidente, entonces los poderes del presidente disminuirán inmediatamente. El mismo resultado puede ocurrir si el partido padece de una laxa disciplina en el Congreso. Esto podría suceder si aumentara el faccionalismo partidario, si las reglas del partido fueran modificadas para abrir el proceso de nominación, o si se levantara la prohibición de la reelección.³⁸ En este último caso, los diputados considerarían la posibilidad de representar a sus distritos, tal vez en contra de los intereses de su partido. Por supuesto, el día en que un presidente del partido oficial se enfrente a un Congreso efectivamente controlado por la oposición, tendrá sólo sus poderes constitucionales. El presidencialismo en México habrá quedado definitivamente superado.

Si llega al poder otro partido con diferentes reglas internas, no necesariamente es de esperar la supervivencia del presidencialismo. En el debate presidencial de mayo de 1994 el candidato del PAN sostuvo que si era elegido se convertiría en el primer presidente que no sería al mismo tiempo el líder de su partido y afirmó que era el único de los tres candidatos que no combatiría el liderazgo partidario con la presidencia. Subrayó que el PAN seleccionaba a sus candidatos para todos los cargos en convenciones democráticas y no por designación de los líderes partidarios. Si el PAN ganara la presidencia y mantuviera el método actual para la selección de sus candidatos, sería improbable que el presidencialismo sobreviviera, aun si el PAN obtuviera una mayoría en el Congreso. Los diputados del PAN no enfrentarán los mismos incentivos centralizantes que actualmente enfrentan los diputados del PRI, y la tradición del PAN ha sido mantener al líder partidario separado de su candidato. Un presidente del PAN no sería presidencialista.

Si el PRD gana la presidencia y el Congreso en el 2000, bajo la actual estructura partidaria sería probable que el presidente fuera el líder del partido. Sin embargo, las reglas internas para la selección de candidatos en el PRD y el faccionalismo inherente a la izquierda harían improbable la existencia de suficiente disciplina partidaria como para conducir al presidencialismo.

El presidente Zedillo hizo la prueba de ser presidente sin ser también el líder del PRI. A principios de su gobierno, Zedillo confirmó que era un miembro del PRI, pero luego dejó en claro que no interferiría en los asuntos del partido. Prometió no intervenir en las nominaciones partidarias. El razo-

38. La reelección inmediata de senadores y diputados nacionales está prohibida. En 1964 la Cámara de Diputados aprobó una resolución en la forma de una reforma constitucional para prohibir la reelección inmediata de los senadores y la tercera reelección consecutiva de los diputados, permitiendo de ese modo la reelección de los diputados por un período inmediato. El Senado rechazó la enmienda (Valdés, 1978, págs. 56-59). Como se ha mencionado anteriormente, se habló también de permitir la reelección de los diputados y senadores en el otoño de 1991, pero las propuestas fueron rechazadas rápidamente. Nuevamente, en el otoño de 1994 hubo propuestas renovadas de reinstituir la reelección en el Congreso. La cuestión fue reabierta con frecuencia en las negociaciones interpartidarias de 1995-1996 acerca de la reforma electoral.

namiento detrás de la decisión de Zedillo podría haber sido altruista, o podría estar más relacionado con las circunstancias inusuales que rodearon su acceso al poder.³⁹ Una complicación adicional es que, en 1994, el PRI reformó sus procesos de nominación para permitir que los candidatos estatales y locales fueran seleccionados en convenciones locales sin interferencias del centro. Ello produjo una mayor indisciplina entre los gobernadores.

Zedillo fue ampliamente percibido como un presidente débil durante los primeros seis meses de su mandato. Muchos creen que Salinas aún controlaba grandes porciones del aparato partidario (en especial los grupos organizados alrededor del Programa Solidaridad), lo cual ha provocado una situación que se aproxima a la de 1935, cuando el jefe máximo disputó al presidente el control del gobierno y el partido. En 1935 el presidente ganó y se convirtió en jefe máximo. El presidente podría volver a ganar esta vez, pero Zedillo ha dejado en claro que no desea ser jefe máximo, de modo que podría ser percibido como un vano triunfo.

Un suceso ocurrido en enero de 1995 reveló que Zedillo carecía de los tradicionales poderes metaconstitucionales sobre los gobiernos estatales. El gobierno federal había negociado con el PRD y el PAN una reforma política a cambio de su cooperación en las negociaciones en el conflicto de Chiapas. El PRD creía que el acuerdo con el gobierno conduciría a las renuncias de los recientemente electos gobernadores de Chiapas y Tabasco (el PRD había sido el principal oponente del PRI en esas elecciones y había alegado fraude). El gobernador de Chiapas renunció enseguida. El de Tabasco, sin embargo, se negó a reconocer las negociaciones llevadas a cabo en la Ciudad de México, y el gobierno negó que alguna vez hubiera habido algún trato. Los partidarios del PRI de Tabasco hicieron violentas manifestaciones en respaldo de su gobernador y en contra de la interferencia del centro. Otros casos similares durante el sexenio anterior habían terminado con las renunciaciones de los gobernadores en cuestión. Sin embargo, Zedillo no había asumido el rol de líder de su partido y fue incapaz de imponer disciplina.

Otro caso revelador fue el que ocurrió en mayo de 1995, cuando el ministro del Tesoro se reunió con los diputados para discutir otro posible aumento del impuesto al valor agregado (del 15% al 18 o 20%). Los diputados del PRI recientemente habían votado un aumento del 10 al 15%, que había provocado tumultos y que, según temían, podía arruinar sus carreras políticas en el futuro. Esta vez se rebelaron abiertamente y lo hicieron público, lo cual efectivamente destruyó la medida. Técnicamente no se trató de una derrota de una

39. En la primavera de 1994, luego del asesinato de Luis Donaldo Colosio, el PRI enfrentaba una crisis de liderazgo inusualmente aguda. La muerte de su candidato presidencial dejó al PRI sin un "líder" por unas pocas semanas, y el presidente del partido desistió a Salinas al tratar de controlar el nombramiento del candidato sustituto del PRI. El candidato preferido de Salinas, Ernesto Zedillo, fue finalmente *exdistinguido*.

propuesta presidencial. Fue, más bien, un intento de explorar la situación. Los globos de ensayo de este tipo no son raros,⁴⁰ pero lo inusual es que exploten en la cara del presidente. Algunos proyectos presidenciales fueron significativamente modificados durante el sexenio de Zedillo. En la primavera de 1996, por ejemplo, en la Cámara de Diputados un proyecto de ley de privatización de la seguridad social fue profundamente modificado a último momento por la comisión controlada por el PRI para permitir una mayor participación de las agencias gubernamentales y los sectores sociales del PRI.

Atenda

Las condiciones metaconstitucionales para el presidencialismo han colapsado en los cinco años que siguieron a la escritura de este capítulo. En el otoño de 1996 se aprobó una reforma electoral muy abarcadora, denominada "reforma definitiva" por el presidente Zedillo (véase Molinar, Horcasitas y Weldon, 2001). Para la Cámara de Diputados se mantuvo el sistema de 300 distritos uninominales y 200 bancas de representación proporcional, pero se establecieron nuevos límites: ningún partido podría ganar más de 300 bancas en total (60 %), ni una participación en el total de las bancas superior al 8 % por encima de su participación en el sufragio total.

Además, se modificó la fórmula para el Senado, de modo tal que el primer partido en cada estado ganaría dos bancas, el segundo obtendría una, y habría 32 bancas adicionales (25 % del total) que se distribuirían en forma independiente por la representación proporcional.

En las elecciones de julio de 1997, el PRI perdió su mayoría en la Cámara de Diputados, obteniendo aproximadamente el 48 % de los escaños. Era la primera vez que el presidente no tenía mayoría en el Congreso desde la fundación del partido oficial en 1929. El PAN y el PRD obtuvieron entre el 24 y 25 % de los escaños. Juntos, el PAN y el PRD no alcanzaban la mayoría; tampoco el PRI, ni siquiera en coalición con los dos partidos pequeños. Se formaron dos coaliciones en el período 57° de la Legislatura (1997-2000): una coalición económica del PRI y el PAN, y una coalición de reforma política compuesta por los cuatro partidos de oposición.

El efecto del gobierno dividido se hizo sentir de inmediato en los poderes metaconstitucionales de la presidencia. La condición para el gobierno unifi-

40. Los globos de ensayo que insinaron un relajamiento de las cláusulas antirreeleccionistas de la Constitución (en particular para los diputados nacionales) fueron violentamente boicados a fines de 1991 por el ministro del Interior y los líderes parlamentarios, quienes temían que esas reformas pudieran conducir a la posible reelección del presidente (véase Centeno, 1994, 1).

cado no se verificaba por más tiempo.⁴¹ La tasa de aprobación de los proyectos de ley de Zedillo en la Cámara de Diputados descendió del 99 % en la primera mitad de su mandato al 90 % en la segunda mitad.⁴²

Un nivel del 90 % de aprobación de los proyectos del Ejecutivo era todavía elevado; sin embargo, cuando tuvo la oportunidad de escoger a cuál de las cámaras enviar sus propuestas (excluyendo los proyectos de leyes sobre impuestos, por ejemplo), Zedillo envió el 85 % de sus proyectos primero al Senado, donde el PRI mantuvo una mayoría durante el período 57° de la Legislatura. También por primera vez desde 1926, la mayoría de las leyes aprobadas por la Cámara de Diputados habían sido iniciadas por diputados y no por el Ejecutivo.

El presidencialismo metaconstitucional sufrió un golpe mortal en las elecciones de julio de 2000, cuando Vicente Fox, candidato del PAN, ganó la presidencia con una pluralidad de los votos, terminando así con 71 años de gobierno del PRI. Ningún partido obtuvo la mayoría en ninguna de las cámaras. En la Cámara de Diputados, el PAN y el PRI obtuvieron entre el 41 y el 42 % de las bancas cada uno; el PRD conservó poco más del 10 % y los partidos chicos obtuvieron el resto. Un resultado similar se produjo en el Senado, aunque aquí el PRI mantuvo una posición más fuerte, con sólo cinco escaños menos de los necesarios para conformar una mayoría.

Con la presidencia de Fox, la condición para el gobierno unificado ya no se verifica. Sin embargo, existe todavía una elevada disciplina. Por otra parte, Fox no es reconocido como líder del partido por los diputados o senadores del PAN. Los líderes parlamentarios del PAN, que controlan los incentivos selectivos que permiten crear una elevada disciplina, son seleccionados por el Comité Ejecutivo Nacional (CEN), y no por los diputados. El presidente, a diferencia de lo que ocurría en el pasado, tiene sobre el CEN una influencia relativamente escasa.

Como consecuencia, la aprobación de los proyectos presentados por el Ejecutivo ha disminuido al 75 % luego del primer año. Los diputados siguen produciendo más legislación que el presidente. Además, cada proyecto de ley del Ejecutivo que ha sido hasta ahora aprobado en la Cámara de Diputados o en el Senado ha sido antes modificado en por lo menos una de las cámaras.

Las elecciones de mitad de mandato en 2003 pueden otorgar a Fox una mayoría en la Cámara de Diputados. Para ello, el PAN tendría que obtener

41. La cuestión de si Zedillo era de hecho el jefe de su partido se resolvió a fines de 1996, cuando comenzó a intervenir más en los asuntos internos del partido, y en las elecciones de renovación de 1997 hizo campaña para su partido. Al menos los diputados del PRI lo trataron como líder del partido hasta el 2 de julio de 2000, fecha en que reconoció la derrota del PRI en la televisión nacional.

42. Salinas también tuvo un 99 % de éxitos en la Cámara Baja (véanse los datos para 1988-1997 en Nava Polina, Weldon y Yáñez López, 2000).

más del 42 % de los sufragios, y mantener una ventaja de 4 o 5 puntos por encima del segundo partido. Sin embargo, no hay elecciones de renovación en el Senado, de modo que el gobierno dividido se prolongará por el resto de su mandato. El presidencialismo metaconstitucional ya no es un factor relevante en la política mexicana. Los frenos y contrapesos madisonianos que se encuentran en la Constitución están siendo activados. El presidente y el Congreso se hallan en un proceso de aprendizaje de sus roles republicanos de poder y responsabilidad compartidos.