

La forma de gobierno en México: ¿del presidencialismo imperial a la “parlamentarización” del presidencialismo?

di Rolando Tarchi

Abstract: The Mexican form of government: from the “imperial presidentialism” to a parliamentarization of the presidential system? - The paper examines the evolution of the Mexican presidential system from a diachronic point of view. In the first part, the paper explores the historical evolution of the Mexican presidential system (paragraphs no. 1, 2, 3 and 4). In the second part of the paper, it is analyzed the traditional form of government of the Mexican legal system (paragraphs no. 5,6,7 and 8). Finally, in the third and last part, the paper retraces the current and innovative evolutions of the Mexican system (paragraphs no. 9 and 10).

Keywords: Forms of Government; Presidential System; Presidentialism in Latin America; Mexico.

3683

1. Consideraciones iniciales: la distinción entre el gobierno presidencial y el presidencialismo

Entre las muchas definiciones de forma de gobierno elaboradas por la doctrina italiana¹, consideramos que es útil adoptar aquella que considera las relaciones entre los máximos órganos del Estado en la determinación de la gestión política general. Esta última consiste en la identificación de los propósitos por alcanzar a través de la actividad gubernamental, en sentido amplio, y que se traduce en las decisiones tomadas por los Poderes Legislativo y Ejecutivo, en función del mandato recibido por el pueblo en el momento electoral. La anterior es una definición inclusiva, que examina tanto la estructura orgánica de la forma gubernamental como la dinámica que asume concretamente como consecuencia del orden y de la evolución de los sistemas políticos. Al tratar aquí una experiencia foránea, será necesario extender la investigación –aunque de forma sintética– a los perfiles organizacionales del sistema constitucional mexicano.

¹ Cfr., *ex multis*, A. Di Giovine, *Le forme di governo*, in P. Carrozza – A. Di Giovine – G. F. Ferrari (cur.), *Diritto costituzionale comparato*, 2° ed., Roma - Bari, 2014, vol. II, 835; M. Volpi, *Libertà e autorità*, 6° ed., Torino, 95; Id., *Il metodo nello studio e nella classificazione delle forme di governo*, in *Diritto pubblico comparato e europeo*, 2016, 133; M. Luciani, voz *Governo (forme di)*, Enc. dir., Annali, III, Milano, 2009, 538 ss.; F. Cuocolo, *Le forme di stato e di governo*, Torino, 1989, 40.

Como se sabe, sobre la base de la Constitución de 1917 –actualmente una de las más longevas en el mundo– México tiene una forma de gobierno presidencial², cuya disposición de los poderes retoma, de hecho, el esquema típico de este modelo que generalmente se elaboró al observar la experiencia constitucional de Estados Unidos de América³.

Debemos comenzar señalando cómo la experiencia mexicana, durante los siglos XIX y XX, ha manifestado una tendencia predominante e históricamente consolidada al funcionar de acuerdo con el esquema del presidencialismo, al igual que sucedió (aunque bajo diferentes modos) en la mayoría de los sistemas constitucionales del continente iberoamericano. En esta área el sistema presidencial ha ocupado y sigue ocupando un lugar central, tanto que representa un aspecto del derecho constitucional común latinoamericano. Además, la naturaleza plebiscitaria de estos sistemas presidenciales se deriva de la Constitución francesa de 1848, por la forma en que fue aplicada después de 1851 por Luis Napoleón Bonaparte.

El presidencialismo plebiscitario es una creación bonapartista que se acomodó muy bien a las aspiraciones autoritarias en América Latina⁴.

La doctrina ha reconocido cómo el régimen presidencial constituye una forma degenerativa del modelo teórico del sistema presidencial clásico por la forma en la que se ha consolidado en los Estados Unidos. En la versión presidencialista se afirma, de hecho, –y casi siempre más allá de las mismas disposiciones constitucionales– un claro predominio de la cúspide monocrática del Poder Ejecutivo, dotado de una legitimidad popular directa al igual que las asambleas parlamentarias, con respecto al cual no funciona el mecanismo de los pesos y contrapesos, producto de la debilidad del sistema de partidos y del parlamento y, a veces (aunque no ha sido el caso de México), por el relevante papel político del ejército⁵. Por razones prelegales, dependientes de factores sociales, económicos y políticos, el principio de separación de poderes, formalmente asumido de una manera rígida, es de hecho abandonado, derivando en una concentración casi absoluta del poder en manos del presidente, en las formas de cesarismo representativo o de presidencialismo autoritario⁶.

Por estos motivos, se ha llegado a considerar de forma negativa el rendimiento de la forma de gobierno presidencial en los países en desarrollo (incluida América

² Para la descripción del sistema es imprescindible J. Carpizo, *Sistema Presidencial Mexicano: dos siglos de evolución*, Adrus, Perù, 2011.

³ Para la definición del modelo presidencial, v. C. Mortati, *Le forme di governo*, Padova, 1973, 301; F. Cuocolo, cit., 49.

⁴ Cfr. D. Valadés, *El gobierno de gabinete y el neopresidencialismo latinoamericano*, in *Anales de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba*, Córdoba, 2003, en <www.arcadec.org.ar/doctrina/articulos/artgobiernogabineta>, 5; Id., *El sistema presidencial mexicano. Actualidad y perspectivas*, in *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, n. 130, 2011, 287.

⁵ Volpi, Mauro, *Libertà e autorità*, cit., 155.

⁶ Estas son fórmulas recurrentes en la literatura; cfr. M. Volpi, cit., 156; H. A. Nogueira, *I regimi presidenziali dell'America latina*, in *Quad. cost.*, 1988, 491 ss.; G. Guidi, *I sistemi a preponderanza presidenziale*, Rimini, 2000.

Latina), en los cuales el principio democrático, precondition para el correcto funcionamiento de las instituciones de acuerdo con los parámetros constitucionales, ha sido – y a veces sigue siendo– extremadamente difícil de arraigar de manera efectiva⁷.

Por lo tanto, creo que el contraste entre la forma de gobierno presidencial y la degeneración presidencialista es una clave de lectura útil para comprender la evolución del constitucionalismo mexicano, como lo confirman los análisis de los propios juristas mexicanos⁸, aunque la experiencia histórica del sistema presidencial ha demostrado ser más compleja y variada que el contraste tradicional entre la forma clásica de gobierno presidencial, que asume como prototipo la de los Estados Unidos, y el presidencialismo, expresión de desviaciones autocráticas respecto al modelo original⁹.

2. La forma de gobierno presidencial en México: los antecedentes históricos

La forma de gobierno presidencial, con su torsión presidencialista, ha sido el hilo conductor de toda la tradición constitucional mexicana después de la independencia, convirtiéndose en una de las piedras angulares de la constitución material del país sin solución de continuidad. El modelo, inicialmente adoptado por la Constitución de 1824, fue replicado en la siguiente Carta Magna de 1857, para ser confirmado definitivamente por la Constitución de 1917, de la cual celebramos el centenario. Si se descarta el breve paréntesis del imperio de Maximiliano I entre

⁷ Cfr. J.J. Linz – A. Valenzuela, (cur.), *Il fallimento del presidenzialismo*, trad. it., Bologna, 1995; de la excesiva personalización del poder en torno a un solo líder habla G. Sartori, *Ingegneria costituzionale comparata*, 6° ed., Bologna, 2013, 148.

V., en gran medida, L. Mezzetti, *Teoria e prassi delle transizioni costituzionali e del consolidamento democratico*, Padova, 2003.

⁸ Cfr. J. M. Serna de la Garza, *The constitution of Mexico: a contextual analysis*, Oxford – Portland, 2013, 77, hablando de presidencialismo para los periodos 1877-1911 y 1929-2000.

⁹ En analogía con lo que durante mucho tiempo se ha logrado para las formas parlamentarias de gobierno, recientemente Jorge Carpizo, retomando un debate que se origina en las reflexiones de K. Loewenstein, *La 'Presidencia' fuera de los Estados Unidos*, in *Boletín Inst. Derecho Comparado de México*, México, UNAM, año II, núm. 5, 1949, 22 ss.; en particular, J. Carpizo, *Propuesta de una tipología del Presidencialismo latinoamericano*, México, Unam, 2009, en <<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3634/3.pdf>>, ha propuesto una taxonomía compleja y articulada del presidencialismo latinoamericano (limitada a las experiencias de gobierno democrático, porque las autocracias no configuran un sistema presidencial), que tiene en cuenta tres perspectivas: la realidad jurídico-constitucional, político-constitucional o constitucional y la interacción del régimen constitucional con la realidad política. La taxonomía propuesta distingue, desde la perspectiva de la norma constitucional cinco tipos: a) presidencialismo puro, b) presidencialismo predominante, c) presidencialismo atemperado, d) presidencialismo con matices parlamentarios, y e) presidencialismo parlamentarizado. Desde la perspectiva de la realidad constitucional la distinción en tres tipos: a) presidencialismo hegemónico, b) presidencialismo equilibrado, y c) presidencialismo débil; con posibilidad de combinación entre las dos clasificaciones.

Además, H. Fix Fierro – P. Salazar Ugarte, *Presidentialism*, in M. Rosenfeld – A. Sajó (eds.), *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, Oxford, 2012, 628 ss.; A. T. Duarte Lima de Barros, *Constitutional Design, Hyperpresidentialism and the Quality of Democracy in Latin America*, en <http://paperroom.ipsa.org/papers/paper_47911.pdf>.

1864 y 1867 (aunque su exclusión no es completamente necesaria), toda la parábola del constitucionalismo mexicano, aunque conformado por regímenes con diferentes características, se ha desarrollado reconociendo al Presidente de la República un papel clave en la articulación del sistema de los poderes públicos¹⁰.

Aunque metodológicamente no es del todo correcto comparar los regímenes de gobierno que operan en el contexto de formas de Estado no coincidentes (hasta 1917 la mexicana puede definirse como un Estado republicano y representativo, pero no democrático¹¹), la elección original de adoptar el gobierno presidencial se remonta a la Constitución de la independencia de los Estados Unidos Mexicanos, aprobada el 4 de octubre de 1824, y se inspira directamente –junto con la adopción del modelo federal y del bicameralismo– de los precedentes de la Constitución de Estados Unidos de América de 1787¹², de la misma Constitución de Cádiz de 1812 (cuya efectividad se extendió al territorio mexicano entre 1812 y 1814 y entre 1820 y 1823) y también de la Constitución francesa de 1848 (v. *supra*)¹³. En ello se sigue a la doctrina hamiltoniana sobre la necesidad de configurar un fuerte (o enérgico, según el *Federalist*) Poder Ejecutivo¹⁴. Por otra parte, esta visión no está muy lejos del pensamiento y la práctica de Simón Bolívar, que tendrá una gran influencia en todo el constitucionalismo latinoamericano del siglo XIX, para quien el equilibrio institucional debe estar inclinado a favor del Ejecutivo, para evitar formas colectivas en la gestión del poder¹⁵.

Sin embargo, los efectos son muy diferentes respecto a los presentes en Estados Unidos: la situación es de una inestabilidad generalizada, manteniéndose amplios poderes de naturaleza feudal entre los señores locales (*cacicazgos*). En dicho cuadro, el único momento de síntesis puede ser expresado por la figura del Presidente de la República quien dispone además de la fuerza militar. Inevitablemente es el presidente, cuyo modo de elección es entonces indirecto¹⁶, quien se convierte en la figura dominante en el sistema institucional, aplicable también al interpretar el rol del general Antonio López de Santa Anna, reelegido entre 1833 y 1855 en siete ocasiones¹⁷.

¹⁰ Consulte J. M. Serna de la Garza, cit., 3 ss.; M. Olivetti, *Messico*, Bologna, 2013, 9 ss.

¹¹ Cfr. M. Olivetti, cit., 54. Para la comparación de las formas de gobierno sólo si pertenecen a la misma forma de estado cfr., por todos, L. Elia, voz *Governo (forme di)*, *Enc. dir.*, XIX, Milano, 1970, 641 ss. Sembrago, esta vez se trata de una comparación diacrónica de la historia constitucional.

¹² Por lo que se refiere a la circulación de modelos G. Guidi, cit., 15 ss.

¹³ Otras sugerencias se encuentran también en las figuras de los reyes aztecas (tlathianos) y virrey de la época colonial, que tenían poderes de gobierno comparables a los de los presidentes modernos.; cfr. J. Carpizo - M. Carbonell, *Diritto costituzionale messicano*, Torino, 2010, 133.

¹⁴ En el *Federalist* No. 70, Hamilton escribe que la energía del poder ejecutivo se basa en cuatro elementos necesarios: “unity; duration; an adequate provision for its support; [and] competent powers”.

¹⁵ G. Guidi, cit., n. 6, 43; G. Lombardi, *El pensamiento constitucional de Bolívar entre el constitucionalismo de la restauración y el constitucionalismo del progreso*, Simposio Italo-Colombiano. Pensamiento constitucional de Simón Bolívar, Bogotá, 1983.

¹⁶ El Presidente de la República fue elegido por los Parlamentos de las entidades federativas (artículos 79 - 94 Cost. 1824) y estuvo acompañado por un vicepresidente (art. 75 Cost. 1824).

¹⁷ Para referencias a estos acontecimientos históricos ver también D. Valadés, *El sistema presidencial mexicano. Actualidad y perspectivas*, cit., 285 ss.

Dejando de lado los textos constitucionales del periodo intermedio, también la nueva constitución promulgada el 11 de marzo de 1857 confirmó la opción de la forma del gobierno presidencial. El nuevo régimen de gobierno, que sufrirá modificaciones relevantes en varias ocasiones, no impedirá al general Porfirio Díaz, elegido por primera vez en 1876, mantener ininterrumpidamente el cargo (excepto entre 1881 y 1884) durante más de treinta años, originando lo que se llamará el “porfiriato”: un régimen autoritario con una apariencia externa democrática y representativa, que limitó fuertemente –aunque no las borró, excepto en su última fase quizás– las libertades, protegidas con el recurso de amparo¹⁸. Este carismático presidencialismo tendrá un dramático resultado final, desembocando en 1910 en la revolución.

3. La decisión constituyente

La elección constituyente, llevada a cabo por el Congreso de Querétaro de 1916-1917¹⁹, se remonta a la tradición anterior, la cual se replica con un decisivo fortalecimiento de las prerrogativas presidenciales. La decisión sobre la forma de gobierno fue uno de los temas más discutidos por la Asamblea; en el debate no faltaron opiniones críticas sobre el modelo de presidencialismo preseleccionado, por la atribución al jefe de Estado de poderes comparables con los de un rey o un dictador²⁰.

Esta decisión fue el resultado de una serie de razones concomitantes culturales y políticas, las cuales también respondieron a exigencias de reacción respecto al antiguo orden constitucional. La cultura político-jurídica de la época había justificado la evolución del sistema anterior a formas autoritarias como un antídoto contra el establecimiento de un “despotismo anarquista de un Congreso dotado de poderes excesivos”²¹. El ejercicio en formas dictatoriales del poder de gobierno, que se atribuye a un “magistrado civil, simple distribuidor de justicia”, se consideraba todavía como un requisito no renunciable en presencia de una sociedad excesivamente pluralista y, por lo tanto, incapaz de expresar una representación política adecuada y eficiente.

La idea, que tiene cierta analogía con la visión schmittiana que algunos años más tarde se afianzará en Europa²², es la de un Ejecutivo monocrático fuerte, como el único sujeto capaz de garantizar la unidad de la dirección política y, en consecuencia, del mismo Estado.

¹⁸ M. Olivetti, cit., 40.

¹⁹ Cfr. J. Carpizo - M. Carbonell, cit., 20.

²⁰ V. las referencias al debate en J. Capizo - M. Carbonell, cit., 137-138.

²¹ E. Rabasa, *La Constitución y la dictadura. La organización política de México*, Ciudad de México, 1912, cit. por J. Carpizo - M. Carbonell, cit., 136 y por J. M. Serna de la Garza, cit., 79.

²² Por lo menos debido a la necesidad de construir un fuerte poder monocrático en la cumbre del Estado que represente a toda la nación, para evitar la desintegración que se deriva del pluralismo político tras el nacimiento (en Europa) de partidos con ideologías alternativas; ciertamente el presidente schmittiano, configurándose como un poder neutral, no tiene poderes directos de gobierno. Cfr. C. Schmitt, *Il custode della Costituzione*, traducción en italiano, Milano, 1981.

Entre las razones políticas, vale la pena mencionar la posición expresada por el “hombre fuerte” del momento, el presidente Carranza, quien, al abrir los trabajos del Congreso constituyente, apoyó en primera instancia la necesidad de preferir el presidencialismo al parlamentarismo²³.

La segunda razón política secundaba la exigencia de poner el presidente –dotado de poderes muy amplios– en la mejor posición para implementar más rápida y más eficazmente los ideales revolucionarios y los programas de reformas sociales prometidos al pueblo, de las cuales se convertía en el garante. Se trata de una de las peculiaridades más importantes del México contemporáneo: se escribió una constitución ideológica que transformó las ideas de la revolución²⁴ en programas políticos por implementar, con el fin de construir un nuevo orden social. El recordatorio constante, generalizado e ideológicamente inclusivo de la revolución se convierte así en fuente de legitimación *a priori* de la clase de gobierno que delega los poderes a un solo hombre.

Esta mezcla poco natural de ideas fuertemente conservadoras y de utopías revolucionarias produjo, de manera consciente, lo que se ha llamado con gran efecto el “presidencialismo puro y duro”²⁵ con hipertrofia de la función ejecutiva que caracterizará todo el siglo XX²⁶.

4. Periodización y desarrollo de la forma de gobierno en el siglo XX y el “presidencialismo imperial”

Una reconstrucción diacrónica de la experiencia constitucional mexicana iniciada en 1917 nos lleva a identificar tres periodos distintos. El primero, definido como construcción del sistema, está abarcado entre 1917 y 1935. El segundo, mucho más largo, ocupa el resto del siglo pasado y es calificable, por el carácter del sistema político, como un presidencialismo hegemónico, basado en la existencia de un partido en una posición predominante²⁷ o de hegemonía: el Partido Revolucionario Nacional (PRN), luego Partido Revolucionario Institucional (PRI)²⁸. La tercera fase comienza entre 1997 y 2000, coincidiendo con los diversos pasos que llevarán la alternancia política en el vértice del Ejecutivo, un síntoma de una articulación ya pluralista del sistema, y llega a nuestros días.

En la primera etapa, en la que se establecen los cimientos del paso sucesivo, se toman una serie de decisiones institucionales y políticas para dar una configuración estable y definitiva al sistema de gobierno.

Se introduce como regla fundamental que la duración de la oficina presidencial – que se elevó de 4 a 6 años en 1928– no es de ninguna manera ampliable²⁹, con una prohibición absoluta de la reelección o incluso una simple *prorogatio*. El presidente,

²³ J. Carpizo - M. Carbonell, cit., 35.

²⁴ J. Carpizo - M. Carbonell, cit., 12.

²⁵ J. Carpizo - M. Carbonell, cit., 39.

²⁶ Cfr., D. Valadés, *El sistema presidencial mexicano. Actualidad y perspectivas*, cit., 289 ss.

²⁷ J. Carpizo, *Propuesta de una tipología del Presidencialismo latinoamericano*, cit., 51 ss.

²⁸ Sobre el origen de este partido, cfr. M. Olivetti, cit., 43.

²⁹ J. M. Serna de la Garza, cit., 87.

de hecho, tiene plenos poderes por un tiempo largo pero limitado, una decisión que tiende a eliminar la posibilidad de una deriva personalista y que favorece el surgimiento de una élite capaz de administrar el poder, al menos en sucesión cronológica, incluso en formas colegiadas: el presidente es elegido por un sistema oligárquico, del cual asume temporalmente la guía³⁰.

Con la creación del PNR este marco se consolida definitivamente. No se trata de un partido tradicional, basado en una ideología determinada y destinado a competir en elecciones libres, sino más bien una agregación compuesta y altamente inclusiva de una variedad de sujetos y entidades sociales (incluyendo aquellas de trabajadores y campesinos, quienes hasta entonces permanecían en los márgenes), expresión de las facciones revolucionarias que encuentran de esta manera la posibilidad –mediante formas de concertación continua– de compartir pacíficamente la gestión del poder. A los espacios de consulta se unen reglas basadas en la cooptación: es el presidente en ejercicio quien elige el candidato para las siguientes elecciones presidenciales, en una señal de una continuidad marcada. La alianza entre el partido y el presidente se convierte, por lo tanto, no solo en un fuerte elemento de cohesión política, sino también en la piedra angular del sistema institucional. Aunque este último actor no es capaz de poner en práctica las aspiraciones a la democracia³¹, como quería la constitución formal, gana una fuerte estabilidad basada en un consenso difuso que demuestra ser capaz de promover el desarrollo cultural, económico y social del país.

También las características de la constitución económica, que preveían un sistema mixto, una fuerte intervención pública y la gestión directa por el Estado de los medios más importantes de la producción (tierras y recursos minerales) contribuyen de manera significativa al fortalecimiento del papel del Poder Ejecutivo y favorecen la torsión presidencialista. El principio constitucional de separación de los poderes (incluyendo el aspecto federal) se vuelve durmiente³².

Varias definiciones se han utilizado en este sentido: se habló de presidencialismo tradicional³³, de sistema de preponderancia presidencial³⁴, del presidencialismo autoritario³⁵, de dictadura perfecta y de hiperpresidencialismo³⁶; aquí se prefiere hablar de presidencialismo imperial³⁷. La vía mexicana al presidencialismo hizo de este país un caso atípico respecto a las otras experiencias de la región

³⁰ Como observan J. Carpizo - M. Carbonell, cit., 139, con la afirmación de las ideas de Lázaro Cárdenas sobre las de P. E. Callas, está la transición de un "presidencialismo personalista" a un "presidencialismo institucionalizado", en el que el ejercicio del poder por un marco institucional complejo construido en torno al presidente y el partido oficial. Sobre el control oligárquico del país de ese período, J. M. Serna de la Garza, cit., 81-82.

³¹ J. M. Serna de la Garza, cit., 22, señala que las negociaciones y el control social tienen un impacto negativo en la democracia y la gobernabilidad constitucional.

³² Cfr. J. M. Serna de la Garza, cit., 82.

³³ D. Valadés, *El gobierno de gabinete*, México, 2003.

³⁴ G. Guidi, cit., *passim*.

³⁵ S. Loaeza, *Dos hipótesis sobre el presidencialismo autoritario*, in *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales*, vol. 58, n. 218, 2013, 53.

³⁶ M. Olivetti, cit., 54.

³⁷ En esto caso, sin embargo, la definición no se refiere a un solo Presidente, como en la reconstrucción de A. Schlesinger Jr., *The Imperial Presidency*, Boston, 1973.

latinoamericana, no teniendo registrados intentos de golpe o formas de caudillismo como sí sucedieron en otras partes. La asegurada estabilidad sin democracia neutraliza el rol del ejército³⁸ (cuya representación fue excluida por PRM desde 1940) y evita la involución hacia regímenes dictatoriales de tipo militar o personalistas basados en el carisma de los líderes políticos con el apoyo de las masas sin ninguna otra forma de mediación³⁹.

Esta estabilidad, que se extiende más de 70 años y que se evidencia principalmente por la elección de hasta quince presidentes de la República provenientes del mismo partido, que al mismo tiempo gana también el control total e ininterrumpido de ambas Cámaras, entra en crisis con las elecciones parlamentarias de 1997, que registran la pérdida por el PRI de la mayoría absoluta de la Cámara de Diputados. El resultado anterior fue posible gracias a una serie de razones que coincidieron; entre estas, primero, los cambios profundos de la sociedad atravesada –al menos desde 1968– por el descontento y los conflictos sin precedentes derivados desde los sectores de mayor nivel educativo. Segundo, los sucesivos ciclos económicos desfavorables después de 1970 conducen a la adopción de reformas radicales que asumen las recetas de la privatización y el liberalismo⁴⁰. Con el atraso del Estado social, la pobreza y la desigualdad se han acentuado y se ha desarrollado una nueva pirámide entre las diferentes clases, que también ha modificado las pautas políticas establecidas.

En los planos legal y político, la clave de la transición democrática radica en los cambios sustanciales realizados en las reglas para la elección de los miembros de las dos Cámaras⁴¹. Después del primer tímido intento para la Cámara de Diputados en 1963, es con la reforma política de 1977 que se introducen elementos sustanciales de proporcionalidad en el sistema, dentro la lógica de auspiciar el pluralismo y para permitir una posibilidad de desarrollo democrático⁴². Con pasos progresivos hasta las reglas actuales (las reformas se completarán en 1996), las Cámaras se vuelven efectivamente representativas del “mosaico ideológico de la República”⁴³. No solo cambian las fórmulas electorales, sino que también tocan los procesos creando cuerpos independientes responsables de garantizar competiciones libres, transparentes y efectivas⁴⁴.

La señal de 1997 no permanece episódica y encuentra una réplica inmediata. En las elecciones de 2000 fue la derrota del candidato presidencial del PRI, con la

³⁸ Cabe recordar que el artículo 82.V. CFM, para evitar que las fuerzas armadas entren directamente en la contienda electoral, exige que, si un soldado desea presentarse como candidato, debe abandonar el servicio al menos seis meses antes de la fecha de las elecciones.

³⁹ En cuanto al papel del PRI, G. Guidi, cit., 172.

⁴⁰ Cfr. J. Carpizo - M. Carbonell, cit., 145 ss.; J. M. Garza de la Serna, cit., 84 ss.

⁴¹ J. M. Garza de la Serna, cit., 42.

⁴² D. Valadés, *El sistema presidencial mexicano. Actualidad y perspectivas*, cit., 296.

⁴³ J. Carpizo - M. Carbonell, cit., 63.

⁴⁴ Se trata del Instituto Nacional Electoral (INE - art. 41 CFM) y del Tribunal Electoral (art. 99 CFM), sobre los cuales J. M. Garza de la Serna, cit., 21 y ss.

victoria de Vicente Fox, líder del Partido de Acción Nacional (PAN) que hasta entonces se mantenía en los márgenes del sistema⁴⁵.

Este logro marca lo que define el cambio democrático: la alternancia que tiene lugar en la jerarquía superior de las instituciones mexicanas evidencia el alcance de un auténtico pluralismo político que permite ahora las elecciones competitivas, como se confirma también en los acontecimientos posteriores, entre los que se registra la victoria del candidato nacionalista Felipe Calderón en las elecciones de 2006, seguido por el regreso del PRI en 2012 con Enrique Peña Nieto.

Como se ha escrito, es un punto de inflexión que determina la “liberación” y la plena autonomía de la Constitución, no más sujeta a una única visión política, con una recuperación de su fuerza normativa que permite de explicar de manera más eficaz sus propios efectos legales y admite nuevas expectativas y visiones⁴⁶. Es un cambio de régimen también confirmado por la reanudación de la dialéctica federal, con la elección de gobernadores pertenecientes a diferentes partidos.

Es nuestra opinión, a diferencia de lo pensado por distinguidos académicos⁴⁷, que en esta etapa parece alcanzarse al menos una forma de democracia mínima o electoral, pero aún lejos de alcanzar un modelo verdaderamente poliárquico⁴⁸. Se inició una transición⁴⁹ que para perfeccionarse en mayor profundidad requiere la solución de ciertas condiciones previas, como una menor desigualdad social, una reducción de la pobreza y menores controles sobre las fuentes de información.

5. Los principios fundamentales relevantes para la forma de gobierno: principio democrático, división de poderes y representación

⁴⁵ Un punto de inflexión que sólo puede atribuirse en parte a la llamada "tercera ola" de la democracia (según la conocida definición de S. P. Huntington, *La terza ondata*. *I processi di democratizzazione alla fine del XX secolo*, ed. italiana, Bologna, 1995, en el último cuarto del siglo XX; en México este proceso no dependió de las grandes reformas constitucionales, sino de la evolución del sistema político y de las reglas electorales.

Como señala D. Valadés, *El gobierno de gabinete y el neopresidencialismo latinoamericano*, cit., 3 – 4, los acontecimientos históricos de 1989 produjeron efectos también en América Latina; algunos países adoptaron nuevas constituciones, mientras otros les imprimieron profundos cambios, con la superación del militarismo endémico y del autoritarismo de partido, por la construcción de una democracia institucional y renovación del sistema presidencial. Esta renovación consiste, esencialmente, “en atenuar la concentración extrema de facultades que ha identificado tradicionalmente al sistema presidencial”.

En esta etapa la constitución mexicana ha venido experimentando cambios paulatinos, particularmente en cuanto a derechos humanos y al sistema electoral, aunque en materia de reforma institucional sólo registra avances en el orden judicial, pero no en el gobierno ni en el Congreso.

⁴⁶ J. Carpizo - M. Carbonell, cit., 3.

⁴⁷ A. Lijphart, *Le democrazie contemporanee*, tr. it., Bologna, 2014, excluye a México de las 36 democracias consideradas sobre la base de los criterios utilizados por Freedom House. La exclusión se debe a la temporalidad, teniendo en cuenta únicamente las formas de democracia que persisten durante un período de al menos 20 años.

⁴⁸ Este es el contraste entre el modelo esbozado por J. A. Schumpeter, *Capitalismo, socialismo, democrazia*, tr. it., Milano, 1964, de la democracia como mercado político y el de R. A. Dahl, *Poliarchia: partecipazione e opposizione*, tr. it., Milano, 1980.

⁴⁹ J. Carpizo - M. Carbonell, cit., 223.

La historia de las instituciones gubernamentales de México del siglo pasado se caracterizó por el evidente descarte que se produce entre las previsiones formales Constitución, inspiradas en los principios de la democracia constitucional y la constitución material, la cual debe entenderse en su sentido original⁵⁰, que no fue capaz de desarrollar formas de pluralismo político efectivo.

A pesar de esto, es necesario proceder a una sintética descripción del orden constitucional actual que, en comparación con el diseño original y a pesar de numerosas revisiones constitucionales aprobadas⁵¹ hasta el punto de ser capaz de definir la mexicana una constitución hiperdinámica⁵², no ha sufrido cambios tales a subvertir o distorsionar de manera sustancial las decisiones tomadas en la sede constituyente con respecto a la forma de gobierno, por lo menos hasta las decisiones tomadas en el bienio 2014-2016 (*infra*, § 10).

Partiendo de los principios generales que definen la estructura política del sistema⁵³, hay que señalar que el artículo 3.4.II de la Constitución mexicana (en adelante CFM) al definir México como un Estado democrático, evoca un concepto de democracia integral, entendida no solo como estructura jurídica y régimen político, sino también como un sistema de vida basada en un constante mejoramiento de las condiciones económicas, sociales y culturales del pueblo. Es una norma programática que busca dar forma a las promesas de la revolución.

Asimismo, resulta peculiar la definición del principio de soberanía nacional: el artículo 39 de la CFM, después de haber otorgado la propiedad en vía originaria al pueblo, retoma una fórmula compleja, cuya paternidad se le atribuye a Abraham Lincoln, para la cual todo el poder público se origina del pueblo y debe ser ejercido para el beneficio de este. Es una idea de democracia sustancial, como gobierno no solo del pueblo sino para el pueblo, cuyos intereses y preferencias deben ser respaldados. Además, el artículo 39 agrega que el pueblo conserva en todo momento un derecho inalienable para alterar o cambiar la forma de gobierno; una previsión que nos parece no pone límites al poder de revisión constitucional para cualquier cambio del sistema institucional, por lo que podría reemplazarse el modelo presidencial con formas alternativas, siendo esta una posibilidad que se confirma por la ausencia de límites explícitos al poder de revisión constitucional⁵⁴ y que no se previene por el principio de la inviolabilidad de la Constitución,

⁵⁰ Según la definición de C. Mortati, *La costituzione in senso materiale*, Milano, 1940 (rist. 1978), *passim*, como "ideología apoyada por las fuerzas políticas dominantes" y por el partido político como medio para lograrlo.

⁵¹ Se estima en alrededor de 500, lo que es posible gracias a la disponibilidad de una mayoría calificada de 2/3 de los presentes por parte del PRI durante 7 décadas. Esta práctica no cesó ni siquiera después del año 2000, sobre la base de acuerdos celebrados por diferentes grupos parlamentarios. La progresiva adaptación de las normas, con técnicas de redacción analítica, atestigua la necesidad de ofrecer una garantía regulatoria a las relaciones entre instituciones y sujetos políticos por la falta de confianza en las normas convencionales.

⁵² Es la fórmula que P. Passaglia, *La costituzione dinamica*, Torino, 2008, ha utilizado para Francia desde 1958.

⁵³ J. Carpizo - M. Carbonell, cit., 43 ss.

⁵⁴ No previsto por el art. 135 CFM u otras disposiciones; J. Carpizo - M. Carbonell, cit., 36.

consagrado por el artículo 136 de la CFM, el cual defiende el régimen constitucional frente a los movimientos subversivos dictatoriales.

La siguiente disposición (artículo 40) completa la definición de las propiedades del Estado, calificándolo como una república representativa, democrática, laica y federal. La forma de la democracia es de naturaleza puramente representativa, ya que no existen instituciones de democracia directa; únicamente recordamos la regla que impone la electividad del Poder Legislativo y Ejecutivo sobre la base de consultaciones libres, auténticas y periódicas.

Otro principio general que en términos inusuales encuentra reconocimiento explícito en la CFM es el principio de la división de los poderes. El artículo 49 expresa el principio de acuerdo con una fórmula peculiar y parcialmente ambigua, que destaca la naturaleza una y trina. El poder supremo de la federación es, de hecho, considerado de manera unitaria, mientras que solo su ejercicio es dividido entre Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial⁵⁵. Sin embargo, las disposiciones constitucionales siguientes declinan del principio de manera bastante rígida, tanto desde el punto de vista orgánico como funcional, con posibilidades limitadas de sobreposiciones o interferencias.

Un corolario de este principio es el de la incompatibilidad entre el cargo de congresista y de secretario de Estado. Se trata de una incompatibilidad de alguna manera atenuada: si el presidente decide nombrar un parlamentario, este debe ser autorizado por la Cámara de pertenencia y la incompatibilidad se aplica solamente al periodo de tenencia de mismo cargo.

Además de la prohibición expresa de la posibilidad de combinar dos o más de estos poderes en un mismo cuerpo, se añade que el poder legislativo no puede atribuirse “en un individuo”, con la excepción de la hipótesis única contemplada por el artículo 29 de la CFM que atribuye poderes extraordinarios al Presidente de la Unión en casos de crisis graves y que de hecho se utilizaron solo una vez, en 1942 durante la Segunda Guerra Mundial⁵⁶. Además, se impone de atribuir la prohibición (al Congreso) de poderes legislativos extraordinarios, a excepción de las facultades asignadas al presidente por el artículo 131.2 de la CFM, que permite que el Ejecutivo regule asuntos de comercio exterior por ley.

5.1 El principio bicameral

Otro principio fundamental es el bicameralismo: el artículo 50 de la CFM establece que la titularidad del Poder Legislativo se atribuye al Congreso, dividido en la Cámara de Diputados, compuesta por los representantes de la Nación (artículo 51), y en el Senado, para el cual no se define expresamente la forma de representación. Sin embargo, el esquema teórico seguido es lo que caracteriza a la mayoría de los Estados federales, en el que la segunda Cámara refleja los intereses de los Estados

⁵⁵ J. Carpizo - M. Carbonell, cit., 56, interpretan que el principio prohíbe la confusión de poderes.

⁵⁶ Esta previsión se modificó en 2011 para limitar el alcance de la prerogativa: J. M. Serna de la Garza, cit., 48.

miembros, con la modalidad de investidura de los senadores que reflejan su articulación territorial. En el caso mexicano este enlace ya no es exclusivo, ya que el artículo 56 de la CFM (que ha sufrido varias revisiones en el tiempo) combina formas de representación territorial y política con el claro objetivo de fomentar una composición política pluralista de esta asamblea. Para cada entidad federada se eligen tres senadores (aceptando el principio de la igualdad de representación), de los cuales los dos primeros se asignan a la lista que obtiene la mayoría de los votos, mientras que al tercer escaño es asignado por derecho al líder de la “primera minoría”. A estos 96 componentes se agregan 32 (para un total de 128) elegidos por método proporcional, en un sistema de listas votadas en un único colegio nacional. Estos últimos también se asignan teniendo en cuenta la articulación territorial para que cada uno de los estados esté representado por cuatro senadores. Por lo tanto, se trata de un sistema mixto de prevalencia mayoritaria que ha producido una menor fragmentación política respecto a la acontecida en la Cámara baja⁵⁷.

Cabe señalar que el papel histórico desempeñado por el Senado no era tanto el de una cámara federal sino de una cámara expresión de representación política *tout court*, por sus procedimientos de elección, por las competencias que ejerce y por la costumbre parlamentaria que se ha asentado en la práctica⁵⁸.

También el sistema de elección de la Cámara de Diputados tiene un carácter mixto. Aunque a prevalencia mayoritaria (el marco actual es el resultado de varias revisiones a los artículos 52-54 de la CFM, datándose la última de estas en 2016); los primeros 300 diputados son elegidos con el clásico sistema de pluralidad en colegios uninominales con voto a turno único. Por el contrario, los otros 200 se seleccionan por representación proporcional, la cual, sin embargo, contempla condiciones mínimas para competir por la asignación de escaños⁵⁹ en base de listas plurinominales dentro de los cinco colegios regionales en los cuales se divide el territorio nacional. Debemos agregar que, debido a las revisiones constitucionales llevadas a cabo en 1993 y 1996 del artículo 56.IV, ya no se permite que un solo partido político pueda contar sobre más de un total de 300 diputados, ni de pasar por más de ocho puntos porcentuales el número de votos obtenidos a nivel nacional, a menos que este umbral no sea superado por los elegidos solo en colegios uninominales. La introducción de este complejo sistema tenía como objetivo evitar la perpetuación de la sobrerrepresentación del partido más grande⁶⁰; se trata de límites no habituales, que han tenido el efecto de promover un pluralismo político y parlamentario más pronunciado, además de impedir a un solo partido la capacidad de aprobar (por lo menos en la Cámara) reformas constitucionales⁶¹.

⁵⁷ Un sistema mixto que combina 3 principios: mayoría relativa, mayoría primera minoritaria y proporcional: J. Carpizo - M. Carbonell, cit., 180.

⁵⁸ Cfr. da J. M. Serna de la Garza, *The Mexican Senado*, in J. Luther – P. Passaglia – R. Tarchi (eds.), *A World of Second Chambers*, Milano, 2006, 293.

⁵⁹ Consulte el art. 54 nn. I, II e III CFM.

⁶⁰ J. Carpizo - M. Carbonell, cit., 67 ss.

⁶¹ J. Carpizo - M. Carbonell, cit., 171.

Las dos asambleas se diferencian por su duración: tres años para la Cámara, seis para el Senado, que, por lo tanto, tiene una mayor estabilidad. La duración del mandato es fija, ya que no existe una forma de disolución anticipada de estos órganos. Esta regla se ve reforzada por la disposición (artículos 51.1 y 57) de elegir un número correspondiente de suplentes además de los diputados y senadores titulares, por lo que las elecciones de todos los órganos constitucionales pueden mantenerse en una fecha fija sin la posibilidad de renovaciones parciales.

Teniendo en cuenta lo que se acaba de señalar, el bicameralismo mexicano puede considerarse como diferenciado del punto de vista estructural y de la formación y paritario desde el punto de vista funcional⁶². Las dos Cámaras comparten el pleno ejercicio de la función legislativa⁶³, con la importante excepción de la aprobación del presupuesto federal, decisión exclusiva de la Cámara de Diputados (artículo 74.IV) que decide con acto monocameral sin carácter legislativo⁶⁴. Este es un tipo de procedimiento muy inusual, justificable históricamente. Tras la reintroducción del Senado con la revisión constitucional de 1874 después del breve período de monocameralismo, se alcanzó el compromiso de dejar a la Cámara baja las decisiones en materia presupuestaria, una decisión que fue confirmada en 1917. El carácter unicameral del proceso y la brevedad del plazo para decidir tiene el principal efecto de debilitar los poderes parlamentarios de control de las finanzas y fortalecer el papel del presidente, que dispone del monopolio de las informaciones y de la iniciativa respecto al presupuesto federal⁶⁵.

En general, como se desprende de la lectura de los artículos 74 y 76 dedicados, respectivamente, a las competencias exclusivas de la Cámara y del Senado, el complejo de las prerrogativas de las dos ramas del Parlamento parece sustancialmente en equilibrio, al menos hasta las revisiones constitucionales de 1997 y 2014 que, a su vez, han fortalecido el papel político de una o de la otra⁶⁶.

⁶² J. Carpizo - M. Carbonell, cit., 70, hablan de bicameralismo simétrico, casi perfecto.

⁶³ El proceso legislativo y las responsabilidades del Congreso Federal se rigen por los artículos 70 - 74 del CFM.

⁶⁴ La Cámara de Diputados es también el único responsable de aprobar el balance final, que se decidirá antes del 10 de junio.

⁶⁵ El sistema es descrito críticamente por J. M. Garza de la Serna, cit., 93 ss. Sólo en 1999 se creó l'Auditoría Superior de la Federación (Art. 79 CFM), que actúa como órgano independiente de la Cámara de Diputados, con la tarea de asistir a ésta en el control y gestión de los fondos y recursos financieros federales, con el evidente objetivo de mejorar el control del gasto público por parte del Congreso, que históricamente siempre ha funcionado bastante mal. J. Carpizo, *México: ¿sistema presidencial o parlamentario?*, in *Revista Latinoamericana de Derecho*, n. 1, 2004, 36, sostenía la necesidad de crear un órgano de control eficiente.

⁶⁶ La reforma de 1997 preveía el consenso de la Cámara sobre el nombramiento presidencial del Secretario de Hacienda; la reforma de 2014, aplicable a partir de 2018, preveía el consentimiento exclusivo del Senado para el nombramiento de los Secretarios de Estado en caso de que existiera un gobierno de coalición. (*infra* § 9).

Las competencias exclusivas de la Cámara se concentran en asuntos económico-financieros; las competencias exclusivas del Senado (art. 76 CFM) se concentran en primer lugar en asuntos de política exterior, y el Senado interviene en asuntos de defensa y orden público y relaciones públicas. No faltan facultades de nombramiento (de los miembros del Tribunal Supremo en el trío propuesto de nombres del Presidente de la República, de la lista de candidatos a Fiscal General de la República, de la autoridad federal independiente encargada

Desde el punto de vista de las dinámicas efectivas, durante todo el periodo del partido hegemónico, la estructura bicameral padecía la disciplina del partido y la obligación de lealtad de los parlamentarios hacia el líder-presidente. En el sistema multipartidista y en ausencia de un presidente con la mayoría en ambos foros parlamentarios, se ha desarrollado una nueva dinámica, que requiere la negociación y el compromiso entre las dos Cámaras y entre ellas y el presidente. Esto hizo necesario modificar las reglas internas de la organización para facilitar la colaboración⁶⁷.

No faltan peculiaridades en comparación con otras experiencias bicamerales. En continuidad con la tradición del parlamentarismo del siglo XIX, hoy superado por la mayor parte de los textos constitucionales de la segunda mitad del siglo XX, la CFM establece que las Cámaras se reunirán en sesiones predeterminadas, además no de larga duración⁶⁸. Esta disciplina priva de continuidad la acción parlamentaria y evita que la función legislativa sea ejercida de manera permanente. Ha sido propuesto, con conocimiento de causa, alargar el tiempo de las sesiones parlamentarias también con el fin de reforzar el papel de las Cámaras⁶⁹. Para superar este inconveniente se prevé (artículo 78) que en los periodos en los que no se reúnen las Cámaras opere una Comisión Permanente, elegida al final de cada sesión y formada por 37 miembros –19 diputados y 18 senadores– votados por sus respectivas Cámaras de pertenencia. Como la Comisión no tiene a su cargo el ejercicio del poder legislativo (solo puede recibir los proyectos del Ejecutivo y asignarlos a las comisiones competentes para permitir su debate plenario en el momento de apertura de las sesiones), el conjunto de las funciones asignadas al órgano⁷⁰ es más bien coherente, en particular en lo que se refiere a la gestión de las relaciones con el presidente y el ejercicio de las actividades de control hacia él, como la ratificación de determinadas nóminas⁷¹. Un observador externo debe detectar el carácter atípico de este órgano que, además de determinar las modalidades de funcionamiento de tipo monocameral, por su composición restringida acentúa el papel de las élites parlamentarias y de las direcciones de los partidos capaces de orientar, también a través de la actividad de este órgano, la función legislativa en su complejo⁷².

Ignorando las referencias a las fuentes de derecho parlamentario, de la organización de las Cámaras (recientemente adaptadas para hacer frente a la

de garantizar el principio de transparencia y el derecho de acceso a la información pública previsto en el art. II. 6 CFM).

Finalmente, actúa como órgano de enjuiciamiento en el caso del juicio político ex art. 110 CFM.

⁶⁶ J. M. Serna de la Garza, cit., 50.

⁶⁷ J. M. Serna de la Garza, cit., 50.

⁶⁸ Según lo establecido en los artículos 65 y 66 CFM, las sesiones ordinarias, cuya duración sólo puede acortarse, se convocan del 1 de septiembre al 15 de diciembre y del 1 de febrero al 30 de abril.

⁶⁹ D. Valadés, *El control del poder*, México, 1998, 418.

⁷⁰ Cfr. M. Olivetti, cit., 72; para la composición y el detalle de las competencias, incluidas las exclusivas, J. Carpizo - M. Carbonell, cit., 184 ss.

⁷¹ Para la lista de competencias por favor refiérase al art. 78 CFM.

⁷² Con respecto a la importancia del papel político del órgano, J. M. Serna de la Garza, cit., 58.

situación de multipartidismo) y del estatus de diputados y senadores, otros dos perfiles diferentes merecen mención. Diputados y senadores están sujetos a juicio político (artículo 110) según las modalidades que siguen los procedimientos de *impeachment* (que en Estados Unidos no se aplica a los parlamentarios) y, tal vez, el mismo juicio de residencia de la época colonial⁷³. La acusación pertenece a la Cámara, la decisión (por mayoría de dos tercios de los presentes) al Senado y la pena impuesta es la destitución del cargo.

Otra regla excéntrica fue la prohibición de la reelección inmediata de diputados y senadores, ni siquiera como suplentes. El origen de la norma tiene una razón histórica y balancea la prohibición de la reelección del presidente, aunque en términos relativos y temporalmente restringidos. Sin embargo, la razón subyacente –el hacer difícil la consolidación de las posiciones personales de poder y la formación de una clase política profesional– se eludía en gran medida en la práctica mediante la rotación de muchos políticos entre cargos parlamentarios y posiciones de gobierno tanto a nivel federal como local⁷⁴. Esta prohibición, criticada en la doctrina⁷⁵, ha sido eliminada por la revisión constitucional de 2014; el artículo 59 en la actualidad permite la posible reelección requiriendo el límite de dos períodos consecutivos para los senadores y cuatro para los diputados con la obligación de volver a proponer sus candidaturas en el mismo partido (o en otro en coalición con él), excepto en casos en los que la militancia haya cesado en la primera mitad del término anterior. Se ha establecido un vínculo de lealtad política, con objetivos evidentes contra el transformismo.

En general, debe reconocerse que, desde su origen, el Congreso ha tenido un papel secundario en la estructura del poder en México: la tradicional relación asimétrica entre el Congreso y el Gobierno forma parte de una especie de cultura de la sumisión⁷⁶.

6. El Poder Ejecutivo

La característica principal de la forma de gobierno de México reside en el papel y las prerrogativas del presidente por razones de carácter institucional y político. Un dato formal para nada despreciable: solamente el Poder Ejecutivo federal es definido como supremo por la Constitución (artículo 80), mientras que para el Legislativo (artículo 50) y el Judicial (artículo 94) no se utiliza el mismo adjetivo⁷⁷.

⁷³ J. Carpizo - M. Carbonell, cit., 98.

⁷⁴ M. Olivetti, cit., 67.

⁷⁵ M. Carbonell, *Hacia un congreso profesional: la no reelección legislativa en México*, G. Pérez, – A. M. Martínez, (coord.), *La Cámara de los Diputados en México*, México, Cámara de Diputados, 2000, 105 ss.; J. Carpizo - M. Carbonell, cit., nota 13, 171 ss.; D. Valadés, *El control del poder*, cit., 404.

⁷⁶ D. Valadés, *El sistema presidencial mexicano. Actualidad y perspectivas*, cit. 295 y 299, que observa como la Constitución confiere facultades al Congreso que los representantes no utilizaban en el periodo de la hegemonía y que algunas de ellas tampoco se utilizaron en el período siguiente a 1997.

⁷⁷ J. M. Serna de la Garza, *La reforma del Estado en América Latina: los casos de Brasil, Argentina y México*, México, 1998, 14.

En cuanto a las razones institucionales, las principales consisten en la naturaleza monocrática del órgano que tiene una doble cara⁷⁸; como jefe de Estado es responsable de la conducción de la política exterior, incluida la posibilidad de celebrar tratados⁷⁹, tiene el mando de las fuerzas armadas y cuenta con el poder de declarar la guerra previa ley del Congreso (artículo 73.XII). Como jefe de gobierno es el dueño de la función política general de dirección y está en la cima de toda la administración federal (incluyendo la paraestatal que opera en el sector de la economía), la cual tiene amplias ramificaciones en el territorio incluso prevaleciendo sobre las entidades periféricas en varios temas⁸⁰. Además, el presidente disfruta de una total irresponsabilidad política y está sujeto a una responsabilidad legal limitada; es el titular de poderes de iniciativa y control sobre las decisiones del Congreso. Esta es una gama muy amplia de atribuciones y garantías, sin duda no compensada por la limitada disponibilidad de poderes normativos autónomos. Las disposiciones constitucionales por sí solas dibujan al Presidente como el pivote del sistema de gobierno.

Con respecto a las prerrogativas políticas, en el largo plazo del partido hegemónico, el presidente poseía los que han sido llamados “poderes metaconstitucionales”⁸¹, dependientes de la relación con el partido de procedencia. Entre estas facultades se destacan el liderazgo efectivo del PRI, el poder de elegir a su sucesor y la designación y eliminación de los gobernadores⁸²; todo ello había producido la neutralización del sistema de contrapesos y la consecuente concentración de poder.

La naturaleza monocrática del Poder Ejecutivo, encarnada en un individuo (el presidente), es confirmada por las disposiciones que la hacen especialmente rígida en comparación con otras experiencias constitucionales americanas, no habiendo sufrido formas de hibridación con la inclusión de institutos típicos de los sistemas parlamentarios o semipresidenciales. De esta forma, no requiere la existencia de cuerpos colectivos⁸³ o jefes de gabinete, ni de un vicepresidente que lo reemplazara en caso de impedimento, renuncia u otras razones; además, el nombramiento y la destitución de los ministros, cuyo número ha aumentado gradualmente, fueron remitidos durante mucho tiempo exclusivamente al presidente, sin ninguna posibilidad de control por parte del Congreso (con la excepción del fiscal general

⁷⁸ Sobre el punto D. Valadés, *El Gobierno de Gabinete*, cit., propuso dividir las dos posiciones, con la introducción de un jefe de gabinete titular de los poderes de gobierno.

⁷⁹ La ratificación está sujeta al consenso del Senado, que decide por mayoría ordinaria (art. 76 CFM). En general, el Senado también está llamado a ejercer control sobre la política exterior.

⁸⁰ M. Olivetti, cit., 59.

⁸¹ La definición afortunada es de J. Carpizo, *El presidencialismo mexicano*, 9° ed., 1989, Mexico, 190.

⁸² D. Valadés, *El sistema presidencial mexicano. Actualidad y perspectivas*, cit., 294, hablando de centralidad política de Presidente.

⁸³ Como nos recuerda D. Valadés, *El sistema presidencial mexicano. Actualidad y perspectivas*, cit., 290, la referencia a la figura del Consejo de Ministros contenida en la Constitución de 1917 (como en la Constitución de 1854), aunque sus funciones específicas estuvieron referidas sólo a la declaración de estados de excepción (art. 29 CFM en el texto original), ha sido eliminada con la reforma constitucional de 1981.

y, a partir de 1997, del secretario de Hacienda), ni siquiera en las formas del *advice and consent* típico de Estados Unidos⁸⁴.

En general, se ha observado que las herramientas de supervisión parlamentaria previstas en la Constitución de 1917 son débiles y, sobre todo, se han utilizado muy raramente en la práctica. Con el cambio de los equilibrios políticos la situación ha cambiado parcialmente, con la adquisición de una mayor centralidad del poder legislativo⁸⁵.

Ni siquiera la aparente anomalía de contrafirmar obligatoriamente las medidas presidenciales por el ministro o el jefe del departamento responsable en la materia –de conformidad con el artículo 92 de la Constitución (y el ministro del Interior para la promulgación de leyes y decretos del Congreso)– ha contenido el dominio presidencial, si se considera la posibilidad del presidente de remover libremente a los ministros de su cargo⁸⁶.

En términos de responsabilidad, la combinación de la duración fija del mandato con la prohibición absoluta de la reelección limita la posibilidad de un control difuso por parte de la misma opinión pública, en todo caso difícil, al menos hasta los años ochenta del siglo pasado, por la existencia del denominado “tabú psicológico” que le impidió criticar al presidente⁸⁷.

Adicionalmente, debe tenerse en cuenta que, además de no responder políticamente a las Cámaras con respecto a la cuales disfruta de una legitimidad homóloga en virtud de la elección por sufragio universal⁸⁸, la responsabilidad está también limitada en términos legales. El artículo 108.2, a diferencia de otros funcionarios públicos y los jueces (para los cuales se refiere el artículo 109), permite la posibilidad de presentar a juicio político el presidente en ejercicio y de quitarlo solamente por traición de la patria y por comisión de delitos graves contra el orden establecido, sobre la base del derecho penal aplicable⁸⁹. Pese a que la configuración del proceso esté estructurada de una manera similar a la penal, el instituto solo tiene un valor político por los órganos implicados, los destinatarios de esta y la pena que se aplica⁹⁰.

7. Atribuciones presidenciales de cara al Poder Legislativo

⁸⁴ Se prevé la posibilidad de que el Parlamento se reúna y escuche a los Secretarios de Estado y demás funcionarios del poder ejecutivo, sin que, sin embargo, pueda adoptar ninguna forma de censura que produzca efectos jurídicos o implique la obligación de dimitir.

⁸⁵ J. Carpizo - M. Carbonell, cit., 195.

⁸⁶ J. Carpizo - M. Carbonell, cit., 143, señalan que se trata de una institución típica del parlamentarismo que, para ser eficaz, requiere algún tipo de responsabilidad política por parte de los ministros ante las Cámaras.

⁸⁷ J. Carpizo - M. Carbonell, cit., 146.

⁸⁸ Además, el Presidente interino o suplente, nombrado por el Congreso, también es políticamente irresponsable, al igual que el elegido directamente. Sobre los requisitos del electorado pasivo y el procedimiento v. J. Carpizo - M. Carbonell, cit., 150 ss.

⁸⁹ El procedimiento es el mismo que se utiliza generalmente para los funcionarios públicos sujetos a esta forma de responsabilidad.

⁹⁰ J. Carpizo - M. Carbonell, cit., 99. En la práctica, hasta ahora no ha habido ningún procedimiento contra un Presidente. Indicaciones en <<http://archivos.diputados.gob.mx>>.

Los poderes de iniciativa y control reconocidos al presidente atenúan la rigidez del principio de separación de los poderes, a diferencia del modelo estadounidense. El presidente tiene un poder general de iniciativa legislativa (en concurrencia con otros sujetos)⁹¹ y el monopolio de iniciativa en materia presupuestarias y leyes de egresos (artículo 74.IV). Aunque la aprobación de las decisiones presupuestarias competente exclusivamente a la Cámara de Diputados, que tiene el derecho de determinar libremente el contenido, el poder de iniciativa presidencial podrá ser el hecho determinante al expresar una forma de dirección preventiva. Esta es anomalía entre los gobiernos presidenciales, en los cuales las decisiones presupuestarias pertenecen a la disponibilidad del parlamento, en virtud del principio de separación de poderes. Mientras que en esta materia el proceso de decisión de la Cámara se rige de manera puntual con un rígido control del tiempo⁹², el presidente no tiene poderes formales para dirigir el proceso legislativo y obtener la aprobación de los proyectos presentados. Sin embargo, después de la reforma de 2012, el artículo 71.3 establece que para cada periodo de sesión ordinaria el presidente pueda señalar dos proyectos de ley como urgentes, los cuales tendrán que ser discutidos y votados por la Cámara competente dentro de treinta días luego de la presentación; es una potestad capaz de influir en toda la agenda de trabajo parlamentario, de acuerdo con el modo más típico de los sistemas parlamentarios. Otro poder de interferencia a disposición del presidente es la facultad de decidir el término de las sesiones ordinarias de las Cámaras en caso de que estas no sean capaces de ponerse de acuerdo sobre la fecha (artículo 66.2). Esta constituye una función de arbitraje de cara a asambleas divididas que se puede utilizar a su ventaja para prevenir o posponer las decisiones desagradables o inducir parlamentarios a aprobar de cualquier forma los proyectos en cuestión⁹³.

Entre los poderes de control el principal es la promulgación de leyes y decretos aprobados por el Congreso⁹⁴, que pueden ser rechazada con el respaldo del veto. El veto puede ser total o parcial cubriendo solo algunas de las disposiciones de la ley; en ambos casos, sin embargo, el texto es devuelto en su totalidad a la cámara que aprobó el primer proyecto con observaciones dentro de los treinta días siguientes a la recepción. Al presidente no se le permite proceder a la promulgación parcial de normas legislativas no censuradas, con el fin de evitar que el Congreso esté desposeído del poder de revisión. Este elemento de flexibilidad en el procedimiento promueve, sin embargo, la posibilidad de un diálogo entre el Ejecutivo y las asambleas legislativas, las cuales deben pronunciarse únicamente sobre las partes diferidas y tienen en todo caso la prerrogativa de volver a aprobar la ley por una mayoría de dos tercios de los presentes por medio de voto nominal (artículo 72).

La antigua práctica de veto tácito (veto de bolsillo), que consiste en la ausencia de promulgación al no reenviar la ley, la cual se consideraba sin fundamento

⁹¹ Art. 71 CFM.

⁹² Art. 49.IV.2 CFM.

⁹³ J. Carpizo - M. Carbonell, cit., 145.

⁹⁴ *Ex* art. 70.1 CFM todas las resoluciones del congreso tendrán el carácter de leyes o decretos.

constitucional⁹⁵, fue eliminada en la revisión de 2012 (artículo 72.B). Luego, superada la fecha límite para la aplicación del veto, el presidente debe promulgar la ley dentro de los diez días sucesivos; en el caso de inercia el acto será igualmente promulgado a través de la iniciativa del presidente de la Cámara que aprobó por primera la legislación.

Un tema controvertido es el del tipo de actos que pueden ser objeto de veto presidencial. Con respecto a las normas de revisión constitucional, la CFM está en silencio y, por lo tanto, parecerían excluidas⁹⁶.

El tema de la mayor importancia fue la posibilidad de veto sobre las decisiones presupuestarias, que son de competencia exclusiva de la Cámara de Diputados. Tratándose de un procedimiento unicameral, la doctrina había excluido esta posibilidad en un argumento literal basado en el texto del artículo 72, que reconoce el poder presidencial para las leyes y decretos ordinarios que no caen dentro de la competencia exclusiva de una de las dos Cámaras⁹⁷. El problema, que había permanecido puramente teórico durante mucho tiempo, sin embargo, se ha vuelto actual con la transición al gobierno dividido. En 2004, el presidente Fox vetó la decisión presupuestaria; tras el rechazo de remisión por la Cámara, el presidente promulgó la medida y, a su vez, pidió la intervención del Tribunal Supremo. Esta última, con una decisión polémica, reconoció la legitimidad del reenvío y la solicitud de revisión, sobre la base de una interpretación sistemática e histórico-evolutiva de las normas constitucionales, sosteniendo que el poder de veto debe reconocerse respecto a la totalidad de las decisiones del Congreso, incluso a la adoptada por una sola de las Cámaras, manifestándose una forma necesaria de equilibrio entre el Poder Legislativo y el Ejecutivo⁹⁸.

A diferencia de lo ocurrido en otras experiencias constitucionales, los presidentes mexicanos han hecho un uso esporádico del veto: hasta el 2000 se contabilizan solamente 12 casos⁹⁹. En el clima de armonía política existente, hubo que recurrir a este sobre todo cuando fue el propio presidente quien cambió de opinión con respecto a los proyectos presentados inicialmente¹⁰⁰.

La situación ha variado, en parte, después de la aparición de la alternancia política: en los últimos años los casos de veto no han sido numerosos, pero se centraron en leyes importantes y el instrumento volvió a ser funcional a la lógica de la separación de poderes. Además de la ya mencionada decisión del presupuesto de 2004, el mismo presidente Fox había hecho uso del instrumento en 2001 (Ley de Desarrollo Rural) y 2003 (Ley de administración fiscal).

⁹⁵ J. Carpizo, *México: ¿sistema presidencial o parlamentario?*, cit., 36.

⁹⁶ El único precedente es de los años 30: el presidente Cárdenas no promulgó la reforma que introdujo el voto de las mujeres; M. Olivetti, cit., 61.

⁹⁷ J. Carpizo – M. Carbonell, cit., 163 e 174 ss., que critica la solución alternativa adoptada por el Tribunal Supremo.

⁹⁸ J. M. Serna de la Garza, cit., 90.

⁹⁹ Cfr. C. Gamboa Montejano – J. C. Cervantes Gómez – S. Valdés Robledo, *El veto. Análisis del art. 72, inciso c) de la Constitución Política de los EUM*, en <<http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spi/DPI-32-Nov-2001.pdf>>.

¹⁰⁰ J. M. Serna de la Garza, cit., 89.

8. La alternancia política y la evolución reciente de la forma de gobierno: la era del gobierno dividido

El año 2000 marcó un punto de inflexión para las instituciones del gobierno mexicano con la derrota, por primera vez, del candidato del PRI en las elecciones presidenciales, lo que dio paso a la alternancia política en la cumbre del Ejecutivo. Fue una evolución histórica sin rupturas constitucionales y dependiente de los cambios en el sistema político¹⁰¹.

Como ya se mencionó, varios factores confluyeron en esta dirección. Con la crisis económica que se manifestó en varias ocasiones y las políticas neoliberales adoptadas para hacerles frente, el Ejecutivo y el mismo PRI (que no era capaz de gestionar las reformas de esta naturaleza pues no pertenecían al bagaje ideológico del partido) habían perdido uno de los principales instrumentos de control social, que siempre había sido el gobierno.

El debilitamiento del PRI estuvo acompañado por la aparición de nuevos equilibrios políticos (fortalecimiento del PAN y constitución en 1982 del Partido de la Revolución Democrática [PRD], situado a la izquierda del PRI) así como el surgimiento en la escena de personalidades importantes. También en este caso, la reconstrucción de la dinámica política es esencial para entender el desarrollo de la forma de gobierno¹⁰².

Ya hemos mencionado algunos de estos antecedentes: las reiteradas reformas constitucionales adoptadas entre 1977 y 1996, de acuerdo con los procedimientos graduales y negociados entre los partidos, favorecen el cambio de equilibrios internos del sistema político. La primera de ellas, la política de reforma reforzó el papel de los partidos con reglas que garantizan el pluralismo con mayor eficacia y elevó el número de diputados elegidos por reglas proporcionales para facilitar la representación de los partidos menores. La revisión constitucional de 1996 es la que es decisiva, sobre todo en relación con las nuevas reglas para la elección de diputados y senadores que constituyen un sistema mixto e introducen el límite de 300 diputados para un solo partido en la Cámara.

Un primer choque al sistema, aunque no produce consecuencias sustanciales, se manifiesta en las elecciones presidenciales de 1988: el candidato del PRI (Carlos Salinas) supera ligeramente la mayoría absoluta de votos, pero el oponente del PRD (Cuauhtémoc Cárdenas, quien luego cuestionará el resultado de las elecciones) logra un consenso significativo, superior al 30%.

No obstante, es con las elecciones legislativas de mitad de periodo de 1997 que el PRI pierde, por primera vez, la mayoría absoluta en la Cámara (con alrededor del 39% de los votos consigue 239 escaños de un total de 500). Se presenta, además, una nueva situación que, aunque sin causar interrupciones a nivel institucional, dio

¹⁰¹ J. M. Serna de la Garza, cit., señala que las instituciones de gobierno siguen siendo las mismas y que sólo la disciplina electoral ha cambiado.

¹⁰² Por una reconstrucción de los acontecimientos ocurridos desde las elecciones de 1997, cfr. J. Carpizo, *Propuesta de una tipología del Presidencialismo latinoamericano*, cit. 51 ss.

lugar a importantes consecuencias políticas¹⁰³, dando solo inicio a una situación de multipartidismo y gobierno semidivido, al igual que en otras experiencias de sistemas presidenciales. En el caso de México, sin embargo, se ha tenido que lidiar con una estructura de partido diferente a la de otros países (por ejemplo, Estados Unidos), en las cuales los partidos son organizaciones poco estructuradas y rígidas internamente, lo cual permite alcanzar acuerdos más fácilmente entre el presidente y los grupos parlamentarios. Por el contrario, los partidos mexicanos se caracterizan por un alto grado de lealtad y cohesión interna, lo que dificulta la celebración de acuerdos, con un mayor riesgo de parálisis en la toma de decisiones. El escenario definitivamente cambia con las elecciones de 2000. Si en las legislativas el PRI consigue mantener su mayoría relativa en ambas Cámaras, confirmándose como el partido con el mayor consentimiento electoral¹⁰⁴, la elección de Vicente Fox –candidato del PAN– a Presidente de la República (con el 42,5% de los votos) cierra un largo capítulo de la historia, abriendo uno nuevo, todo por descifrar. Las convenciones constitucionales, basadas en la presencia de un partido-Estado y en la centralidad del presidente, ya no son aplicables pues este último ya no cuenta con el respaldo de una mayoría preventiva en las asambleas, con las cuales tendrá que negociar constantemente la aprobación de las medidas consideradas necesarias¹⁰⁵.

Este resultado no permanece aislado: en 2006 prevalece nuevamente el candidato del PAN (Felipe Calderón), por unos pocos miles de votos y bajo sospecha de irregularidades, frente al candidato del PRD (Andrés Manuel López Obrador).

El efecto en cadena sobre las elecciones legislativas se producirá solo en parte: para el periodo 2006-2009 el PAN obtiene la mayoría relativa de los escaños en ambas Cámaras, la cual es, sin embargo, bastante diferente de la absoluta. Tanto en la Cámara y en el Senado están ahora presentes, además de los representantes de algunos partidos de menor importancia, los tres principales grupos políticos¹⁰⁶, ninguno de los cuales es capaz de controlar solo los trabajos de la asamblea y debe, por lo tanto, buscar un acuerdo con los otros para conseguir las mayorías necesarias¹⁰⁷.

La imposibilidad de lograr los resultados esperados y la explosión del problema de orden público cierra, después de 12 años, la temporada del gobierno del PAN y

¹⁰³ En términos numéricos, el DAP y el PNA alcanzaron respectivamente 125 y 121 diputados, lo que permitió a los dirigentes de ambos partidos llegar a un acuerdo parlamentario para hacerse con el control de la Asamblea.

¹⁰⁴ La novedad a destacar es que en estas elecciones algunos partidos no aparecen autónomamente, sino dentro de coaliciones que compiten tanto por la elección del Presidente como por los miembros de las dos Cámaras.

¹⁰⁵ La situación no cambia con las elecciones parciales de 2003, en las que el PRI recupera la mayoría relativa de votos. J. Carpizo, *Propuesta de una tipología del Presidencialismo latinoamericano*, cit., 51 ss., señala cómo en este periodo el presidencialismo hegemónico comenzó a oscilar hacia uno equilibrado y, alrededor de los dos años y medio últimos de ese periodo presidencial, se comenzó a vislumbrar un presidencialismo débil, en virtud de que numerosas iniciativas presidenciales quedaban “congeladas” en el congreso.

¹⁰⁶ En el Senado, no menos de ocho fuerzas políticas obtienen representación parlamentaria.

¹⁰⁷ En las elecciones provisionales de 2009, el PRI recupera la mayoría en la Cámara de Diputados.

trae con las elecciones de 2012 a la “contraalternancia”: un exponente del PRI (Enrique Peña Nieto) vuelve a ocupar la silla presidencial¹⁰⁸.

Un nuevo elemento es el hecho de que los dos candidatos más votados no se presentan como exponentes únicamente del partido de afiliación, sino como líderes de coaliciones¹⁰⁹, fenómeno que ejerce una repercusión inmediata también en las estructuras parlamentarias y desencadena un proceso de revisión constitucional, que se finaliza en 2016, y toma nota de la transformación.

Sin embargo, el equilibrio de poder dentro de las Cámaras no cambia en comparación con las legislaturas inmediatamente anteriores, compuestas por los tres grupos más grandes –ninguno de los cuales tiene una mayoría absoluta (tampoco en coalición con los aliados en las elecciones)– y por cuatro grupos de menores dimensiones¹¹⁰. Con las elecciones de medio término para la Cámara de Representantes en 2015 la situación se jalió aún más complicada: por la primera vez nueve partidos obtienen una representación, los tradicionales registran una pérdida significativa de votos y aparece un nuevo sujeto político (Movimiento Regeneración Nacional).

A partir de esta sintética cronología, pueden derivarse indicios importantes sobre las últimas dinámicas de la forma del gobierno mexicano y sobre los problemas que surgen hoy. Para utilizar las palabras de D. Valadés¹¹¹, se ha pasado de un *presidencialismo tradicional* a un *presidencialismo transicional*, por su naturaleza inestable que requiere ajustes adicionales para consolidarse en formas totalmente democráticas¹¹².

El dato más evidente ha sido el desarrollo de un sistema multipartidista, por ahora no definido como extremo, aunque sí multipolar, lo cual resulta inusual en modelos presidenciales que son tendencialmente bipartidistas o bipolares. El tripartidismo inicial, caracterizado por una dificultad de las fuerzas políticas para hablar entre sí y formar coaliciones homogéneas, ha evolucionado en el sentido de un pluralismo más pronunciado, con otras fuerzas políticas más pequeñas que han surgido y han logrado obtener cierta importancia, aunque haya sido por su capacidad de coalición con los partidos más grandes. Este dinamismo no parece detenerse, como lo

¹⁰⁸ El 38,2% de los votos emitidos, frente al 31,57% de López Obrador.

¹⁰⁹ Estos son Compromiso por México, en apoyo a Peña Nieto, y Movimiento Progresista, una alianza de partidos de izquierda en apoyo a Manuel López Obrador. Estas alianzas también se utilizaron para las elecciones parlamentarias, aunque no de manera generalizada.

¹¹⁰ La situación no cambia con las elecciones de medio plazo de 2015; el PRI sigue siendo el primer partido, mientras que los demás logran una representación más baja. Volvemos a una Cámara muy pluralista, con ocho fuerzas políticas representadas.

¹¹¹ D. Valadés, *El gobierno de gabinete*, cit., 29 ss.; Id., *El gobierno de gabinete y el neopresidencialismo latinoamericano*, cit. De acuerdo con este Autor, el tradicional corresponde al ejercicio autoritario del poder, altamente concentrado en la persona que ocupa la titularidad de la presidencia, con relación al cual los controles políticos y jurisdiccionales no representan una garantía eficaz para los derechos; fundamentales; el transicional corresponde a una etapa de desarrollo en la que existen controles jurisdiccionales eficaces, pero donde los controles políticos no han alcanzado un pleno desarrollo; en el democrático están presentes los controles políticos y jurisdiccionales.

¹¹² Se utiliza la inteligente distinción propuesta por D. Valadés, *Problemas y perspectivas del sistema presidencial mexicano*, en <<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2748/27.pdf>>.

demuestra el reciente éxito de la MORENA, que podría acomodar el sistema en un esquema de cuatro partidos donde, sin embargo, los cuatro actores más grandes aún muestran dificultades para reagruparse en dos polos alternativos.

Como se señaló¹¹³, los cambios en el sistema de partidos y en la práctica electoral han desnudado la Constitución, socavando los arreglos y equilibrios que se habían consolidado durante varias décadas; a su vez, el principio de la división de poderes ha recuperado una mayor efectividad¹¹⁴, principalmente para la emancipación política de las Cámaras del Poder Ejecutivo. No han surgido nuevos equilibrios constitucionales estables, con una situación magmática que requiere redefiniciones continuas; la desaparición de un sistema de poder basado en el presidente y sus “facultades metaconstitucionales” no fue sustituido por un nuevo orden¹¹⁵, ya que la alta concentración del poder se ha convertido en un factor de disfuncionalidad; “los recursos del poder presidencial, que resultaron funcionales durante el periodo de la hegemonía, tienden a dar resultados negativos en un sistema democrático electoral que no ha tenido la aptitud de adoptar una reforma institucional para consolidar el sistema democrático”¹¹⁶. La figura presidencial se ha debilitado, enfrentándose con (al menos en el período de 2000 a 2012) una situación de gobierno dividido¹¹⁷, como ocurre a veces en los sistemas presidenciales¹¹⁸ y que, a diferencia de las situaciones de gobierno homogéneo en las cuales “instituciones separadas” comparten el poder, conducen a “instituciones separadas” que compiten por un poder compartido¹¹⁹. Por otra parte, en comparación con el esquema estadounidense, la inestabilidad tiende a empeorar en razón del contexto multipartidista que se produce y la presencia de partidos internamente más disciplinados¹²⁰. Por lo tanto, es cada vez más difícil desarrollar programas legislativos orgánicos y es necesario mejorar los arreglos entre diferentes grupos

¹¹³ M. Olivetti, cit., 52.

¹¹⁴ No sólo horizontalmente, sino también verticalmente, teniendo en cuenta el resultado de las elecciones estatales que recompensaron a diferentes fuerzas políticas, revitalizando la dialéctica centro-periferia.

¹¹⁵ A. Escamilla Cadena, *Las transformaciones del presidencialismo en el marco de la reforma del Estado en México*, Polis, vol. 5, 2009, 13.

¹¹⁶ D. Valadés, *El sistema presidencial mexicano. Actualidad y perspectivas*, cit., 292, 295 y 300, con la conclusión de que las instituciones las instituciones propias de la hegemonía resultan un arcaísmo.

¹¹⁷ J. L. Klesner, *Divided Government in Mexico's Presidentialist Regime: the 1997–2000 Experience*, in R. Elgie, (ed.), *Divided Government in Comparative Perspective*, Oxford, Oxford Scholarship online, 2003.

¹¹⁸ La situación de divided government obliga al ejecutivo a negociar constantemente sus políticas con los líderes del Congreso y a operar concesiones locales y clientelistas, lo que a veces conduce a la parálisis institucional y política; cfr. G. Sartori, *Ingegneria costituzionale*, cit., 100.

¹¹⁹ Cfr. M. Volpi, *Libertà e autorità*, cit., 165; C. O. Jones, *The Separated Presidency: Making It Work in Contemporary Politics*, A. King, (ed.), *The New American Political System*, 2º ed., Washington, 1990, 5 ss.; M. Fiorina, *An Era of Divided Government*, in *Political Science Quarterly*, Vol. 107, No. 3 (Autumn, 1992), 387–410; A. J. Bennett, *Divided Government*, en <www.politicscymru.com>; R. Elgie (cur.), *Divided Government in Comparative Perspective*, cit.; J. G. Hurtado, *Gobierno y democracia*, in *Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática*, Mexico, 2016, 66, en <http://biblio.ine.mx/janium/Documentos/cuaderno_19.pdf>.

¹²⁰ M. Olivetti, cit., 74.

parlamentarios¹²¹. Las consecuencias no son totalmente negativas: el equilibrio entre los poderes genera beneficios, como la recuperación de la importancia del papel del Congreso, especialmente por la relevante fuerza política adquirida por los líderes de los partidos mayores¹²².

También ha habido un cambio en la composición política de los gabinetes presidenciales, que dejan de ser monopartidistas: en el Ejecutivo constituido en 2006 por el presidente Calderón, a la par de numerosas figuras independientes, figuró hasta el año 2009 un secretario de Estado del PRI. Después de las elecciones de 2012, el gobierno designado por Peña Neto (que consta de 24 miembros, incluido el jefe de la Oficina de la Presidencia) incluye dos ministros que no pertenecen al PRI (del PVM y PRD, respectivamente)¹²³. Tal vez sea demasiado calificar a estos equipos como gobiernos de coalición (por lo menos en el sentido que este término ha asumido en experiencias europeas) dada la excesiva desproporcionalidad entre los ministros del partido del presidente y otros; sin embargo, es sin duda una novedad importante que da fe del intento de diálogo entre fuerzas políticas para desarrollar nuevos modelos convencionales.

Los hechos descritos hacen comprender cómo el tema de una nueva reforma del sistema de gobierno mexicano –que produjera relaciones más ordenadas entre las instituciones, para superar el problema de un gobierno dividido y que para favorecer la gobernabilidad en un sistema multipartidista– ha vuelto a aparecer de forma ineludible después los resultados de las elecciones de 2012 y 2015. De las dos opciones sobre la mesa, la de cambiar las reglas electorales introduciendo una cláusula de mayoría a favor de la lista más votada¹²⁴ con un retorno a un sistema mayoritario similar al del pasado y la de regular la posibilidad de los gobiernos de coalición, es la segunda la que ha finalmente prevalecido en la revisión constitucional de 2014¹²⁵, también en virtud de las prácticas adquiridas a nivel federal y, más en general, a nivel estatal.

¹²¹ Hasta 2012, los acuerdos parlamentarios entre el PRI y el PNA no eran infrecuentes y estaban co-administrados por la mayoría de los procesos legislativos. El balance cambió con la elección de Peña Nieto, que en los tres primeros años se benefició de un mayor consenso parlamentario, cercano a la mayoría absoluta pero, sin embargo, no autosuficiente.

¹²² J. Carpizo, *México: poder ejecutivo y derechos humanos, 1975-2005*, in *Bol. Mexicano Derecho Comparado*, vol. 42, n.126, 2009, 1237; en otro escrito, el mismo autor reconoce que “el gobierno dividido no configura necesariamente un presidencialismo débil, aunque tiende a ello. Puede conformar un presidencialismo equilibrado, dependiendo de factores diversos como la negociación y la habilidad política del Ejecutivo, la fuerza de la opinión pública; el respeto y diálogo entre los partidos políticos, y la cultura política de la negociación”. El gobierno dividido significa que el electorado decidió no otorgar todo el poder a un partido, por ende los gobernantes deben ser sensibles a tal situación que, a su vez, implica el mandato de diálogo, negociación y concertación.

¹²³ Este ejemplo confirma también el desajuste entre las elecciones presidenciales y legislativas a los efectos de las alianzas post-voto. La coalición no corresponde a la alianza formada para la elección de Peña Nieto.

¹²⁴ Es difícil de alcanzar en la práctica debido al perfecto bicameralismo y a la elección separada del Presidente; factores que no garantizan que el mismo partido logre la victoria, ya que esta también puede lograrse por tres partidos diferentes.

¹²⁵ Cfr. J. M. Serna de la Garza, cit., 100. Entre muchas contribuciones, cfr. L. Valencia Escamilla, *Reforma del Estado para la gobernabilidad democrática en México*, in *Política y cultura*,

La opinión predominante entre los constitucionalistas considera que en todo caso el sistema de gobierno que puede ser más idóneo para nuestra región “es el presidencialismo puro-equilibrado, en el cual operen, como deben operar, los pesos y contrapesos propios del sistema presidencial”, que “no alteran la “pureza” del sistema, sino son consecuencia de la colaboración y coordinación entre los órganos del poder, y forman parte de los controles del Legislativo respecto al Ejecutivo”. Una convicción que excluye la posibilidad de introducir una forma de la responsabilidad política ministerial, como en los sistemas parlamentarios¹²⁶.

9. La forma de gobierno después de la revisión constitucional de 2014: ¿hacia un presidencialismo parlamentarizado?

La ley para la reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de febrero de 2014, que modifica 35 disposiciones constitucionales y representa una de las etapas más importantes de la intensa temporada de reformas de la presidencia de Peña Nieto, tocará directamente el corazón de la forma de gobierno, en particular, con la reescritura de los artículos 76. II y 89. XVII. Se trata de previsiones cuya entrada en vigor esta prevista (por la disposición transitoria XII) para el 1 de diciembre 2018, es decir, después de las elecciones generales y la toma de posesión del nuevo presidente.

La segunda de estas normas confiere al presidente el derecho a optar, en cualquier momento, por la formación de un gobierno de coalición, formado por uno o más de los partidos representados en el Congreso. Si se elige esta solución, será necesario proceder preliminarmente a la creación de un acuerdo y a la definición de un programa, los cuales deberán ser luego aprobados por el Senado con la mayoría de los presentes¹²⁷. El acuerdo debe presentar un contenido necesario: indicar los motivos para la disolución de la coalición gobernante.

La exposición del programa de gobierno en el parlamento y la aceptación de los grupos que han acordado apoyarlo intentan facilitar la acción del gobierno y hacerla predecible y ordenada, con el fin de evitar negociaciones continuas y agotadoras. De esta manera, también la función presidencial se fortalece.

Tales normas coexisten con aquellas que han regido la forma de gobierno hasta el día de hoy sobre la elección directa del presidente y la atribución de todo el poder ejecutivo en sus manos.

n. 29, 2008, 11; D. Valadés, *La parlamentarización de los sistemas presidenciales*, 2º ed., Mexico, 2008; D. Valadés, *El sistema presidencial mexicano. Actualidad y perspectivas*, cit., 283 ss; J. Carpizo, *¿sistema presidencial o parlamentario?*, cit., 50; J. Carpizo, *Concepto de democracia y sistema de gobierno en américa latina*, en <<https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/3918/4943>>; R. S. Valdes, *La transición: México : del presidencialismo al semipresidencialismo?*, Mexico, 2006; G. Fuentes Reyes, - P. D. García Muciño, *Alternativas parlamentarias para el sistema presidencial mexicano*, in *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública*, vol. 3, n. 5, 2010, 29 ss.

¹²⁶ Ex multis, J. Carpizo, *Propuesta de una tipología del Presidencialismo latinoamericano*, cit., 57.

¹²⁷ Con respecto a la necesidad de ratificación por los miembros del Gabinete en el Parlamento, J. Carpizo, *México: ¿sistema presidencial o parlamentario?*, cit., 36.

Estas previsiones se complementan con las del artículo 76.II que otorga al Senado, en el caso de que se haya formado un gobierno de coalición, la facultad exclusiva de ratificar el nombramiento de los secretarios del Estado, con la excepción de los titulares de la Defensa Nacional y de la Marina que, por tradición, provienen de jerarquías militares.

El objetivo es claro: se intenta reconciliar el modelo de gobierno presidencial con el contexto multipartidista que se produce en el siglo XXI. Sin embargo, la reforma adoptada plantea una serie de problemas de no escasa importancia.

En ese sentido, sorprende la exclusión total de la Cámara de Diputados, la cual, cuando se opta por un gobierno de coalición, es privada del poder de ratificación de la nominación presidencial del secretario de Hacienda, que deberá ser confirmado, como los demás, por el Senado¹²⁸. La decisión de incluir solo al Senado puede depender de la equivalente duración del mandato entre senadores y presidente, lo que permite entrar en acuerdos de coalición válidos para toda la legislatura; mientras que, en el caso de la participación de la Cámara, estos operarían en un período de tres años. La exclusión no carece de consecuencias: puede darse que las elecciones intermedias alteren significativamente el equilibrio de poder entre los partidos y, por tanto, que la coalición de gobierno pierda el control de la mayoría de la Cámara baja; un resultado de este tipo tendría un impacto en las decisiones presupuestarias, debilitando al presidente y su gobierno. El artículo 89.XVII hace una referencia textual al “gobierno” (de coalición): ¿qué significa? ¿Se expresa un concepto político, en referencia al pluralismo de la rama ejecutiva dada la procedencia de los secretarios de Estado de diferentes partidos o un significado institucional con la creación de un nuevo cuerpo colegial similar al gabinete típico de los sistemas parlamentarios? Nos parece que esta segunda opción contrasta con la regla que tiene la titularidad del Poder Ejecutivo en las manos del presidente, careciendo la CFM de cualquier disciplina para este nuevo órgano (v. *supra*, n. 83). En todo caso, pueden existir vínculos políticos en el acuerdo de coalición para definir el papel que deben cumplir las reuniones colegiadas de los secretarios de Estado (los cuales responden no solo al presidente, sino también al partido de afiliación).

Una vez más, la reforma prevé que el consentimiento del Senado se expresa solo en el momento inicial de la designación de los secretarios de Estado (renovable, por supuesto, si se procede con la sustitución de algunos de ellos con nuevos miembros). Sin embargo, no existe un control posterior que pueda conducir a la censura o la destitución de estos sujetos, a menos que se asuma la activación del juicio político.

Es cierto que el acuerdo de coalición debe indicar los motivos de una posible disolución, con cláusulas que también pueden definirse en detalle. Queda, sin embargo, como prerrogativa del presidente el proceder a una eventual destitución de los secretarios de Estado (ya confirmados por el Senado), con el único límite del cumplimiento de las condiciones impuestas por el acuerdo de coalición que, como

¹²⁸ La adignación de esta atribución sólo al Senado fue apoyada por D. Valadés, *El control del poder*, cit., 410; Id., *El sistema presidencial mexicano. Actualidad y perspectivas*, cit., 305.

es expresamente invocado por la Constitución, no parece impugnabile por un tribunal.

Otra cuestión importante: la decisión si proceder o no a la formación de gobiernos de coalición depende únicamente de la voluntad del presidente, quien puede elegir libremente cómo actuar. Sobre la base de los resultados de las consultas electorales, se pueden desarrollar de forma abstracta una variedad de escenarios.

Una primera hipótesis, aunque en esta fase histórica poco realista, es la elección de un presidente candidato por un solo partido y que este también consiga la mayoría absoluta en las dos Cámaras. En este caso, se iniciaría la dinámica clásica del sistema presidencial monocrático, con la prevalencia del Ejecutivo sobre el Congreso, con un retorno a la antigüedad. Una segunda posibilidad es que el presidente haya sido presentado por una coalición de partidos con un acuerdo preelectoral y que la misma coalición consiga la mayoría absoluta en las dos ramas del parlamento. Es muy probable que el acuerdo de coalición también se repita para la formación del gobierno, aunque no está seguro, ya que no es responsabilidad jurídica del presidente el confirmar esta elección, sino solo política, y los mismos resultados electorales podrían hacerlo repensar la opción.

La alternativa a estos eventos es que el presidente electo no tenga una mayoría parlamentaria (incluso en solo una de dos Cámaras) como lo ha sido en los últimos años; sin embargo, el presidente permanece *dominus* de la situación, pudiendo libremente optar por la solución del gobierno dividido con un contrato puntual sobre los contenidos de la legislación o, al aplicar el artículo 89.XVII– iniciando negociaciones para el acuerdo.

Es bastante sorprendente el reconocimiento de esta total libertad de acción política sin la expectativa de ninguna obligación de activar el circuito alternativo que por ejemplo, podría estar relacionado con un umbral mínimo de votos ganados por los partidos presidenciales en las elecciones.

En general, entonces, la reforma de 2014 ha cambiado la forma de gobierno de México en un sistema “multivirtual” que funcionará, de acuerdo con las condiciones políticas que se determinarán, siguiendo las reglas clásicas del modelo presidencial (que permanece preferido) o, más bien, como un circuito alternativo y de reserva, según modalidades que podríamos definir como presidencialismo atenuado y atípico, en cuanto la acción del gobierno está fuertemente impactada por la coalición que se crea y por los contenidos del acuerdo del cual el presidente, que tomó la iniciativa para hacerlo, sigue siendo siempre el garante y el responsable de la implementación.

No nos parecen aconsejables, sin embargo, clasificaciones diversas de la forma de gobierno, la cual no se transforma ni en semipresidencial ni, mucho menos, en parlamentaria. Siguen faltando algunos de los atributos necesarios de estos modelos: primero, el Ejecutivo no pasa a ser bicéfalo por la ausencia de un jefe de gobierno que se añada al jefe de Estado; segundo, falta un cuerpo colectivo (el gabinete) constitucionalmente disciplinado con respecto a la estructura y atribuciones; por último, la ausencia de poderes de censura a disposición de al menos una asamblea parlamentaria que podrían causar no una crisis de

governabilidad pero, al menos, la destitución de los secretarios de Estado. Esta conclusión es consistente con los postulados apoyados por los principales juristas mexicanos, opuestos a los argumentos más radicales que favorecen la superación del modelo presidencial¹²⁹.

Recordamos, entre otros, la tesis de D. Valdés que impulsaba la necesidad de lograr una transición de un sistema presidencial a otro sistema presidencial con un reequilibrio de las relaciones entre los poderes, con una redefinición de las funciones de los diversos órganos constitucionales para restaurar su legitimidad funcional con medidas susceptibles de generar una nueva relación entre el Congreso y el Gobierno, y de producir efectos positivos en cuanto a la cooperación entre ambos órganos del poder¹³⁰. El mismo J. Carpizo¹³¹ concluyó en uno de sus escritos declarándose a favor de las reformas constitucionales que podrían facilitar la transición a un presidencialismo renovado que, teniendo en cuenta los cambios profundos que ocurrieron en el país con respecto al periodo constituyente, garantizaría un mejor equilibrio institucional, con un fortalecimiento de los poderes de control del Congreso. Evitando experimentos teóricos ajenos a la tradición mexicana, lo que se propone no es construir un Poder Ejecutivo débil, dando primacía al Legislativo, sino dar vida a un sistema eficaz de pesos y contrapesos, sin la hegemonía o la superioridad de un órgano constitucional frente a los otros.

Aunque aclamada como una mejoría respecto a la situación actual, no faltaron críticas al contenido de la reforma, debidas a los vacíos que presenta y a las incertidumbres de interpretación que emergen. Por lo tanto, a pesar de la ausencia de una referencia expresa, se ha propuesto la adopción de una ley de aplicación constitucional por el Congreso con el fin de interpretar los preceptos constitucionales existentes, evitando que este tipo de decisiones importantes en relación con las reglas por aplicar sean enteramente remitidas al acuerdo de coalición y, en definitiva, a la total libertad de los partidos políticos¹³². Tal elección se explica por razones de oportunidad que se pueden atribuir a la cultura política

¹²⁹ La tesis de la necesidad de la transición al sistema parlamentario es afirmada por J. J. Linz, *Democrazia presidenziale o democrazia parlamentare: vi è differenza?* cit., 19 ss.

¹³⁰ D. Valdés, *El control del poder*, cit., 412; Id., *El sistema presidencial mexicano. Actualidad y perspectivas*, cit., 305 ss., proponiendo adoptar no menos de ocho medidas de reforma; entre ellas: restablecer la figura del Consejo de Ministros, con facultades expresas en la Constitución; asignar a uno de los ministros la función de coordinador o jefe del gabinete; mantener la facultad presidencial de designar y remover a los ministros, pero en el primer caso con la expresión de confianza del Senado; facultar al Senado para formular una expresión de reprobación con relación a alguno de los ministros o a la totalidad del ministerio, aun cuando no tenga un efecto vinculante para el presidente; Someter el programa de gobierno a la aprobación del Congreso. Como pueden ver, la reforma de 2014 sólo ha tenido en cuenta dos de estas propuestas, con decisiones que en cualquier caso quedan a discreción del Presidente.

¹³¹ J. Carpizo, *México: ¿sistema presidencial o parlamentario?*, cit., 35.

¹³² Cfr. D. A. Barceló Rojas, – D. Valdés, (coord.), *Estudio sobre el sistema presidencial mexicano que contiene anteproyecto de ley del gobierno de coalición*, México, 2016. Una de las innovaciones propuestas es dar efecto legal a las censuras aprobadas por el Senado sobre los ministros en funciones, haciendo obligatoria la renuncia en caso de que se repita la opinión negativa durante dos sesiones consecutivas de los procedimientos parlamentarios.

mexicana, que se caracteriza por la desconfianza entre los actores políticos en la distribución del poder; por esta razón, es necesario regular en detalle estas reglas distributivas por parte de la constitución. Además, se tendría a disposición un mapa para realizar una modalidad de gobierno poco conocida en México.

La idea de racionalizar la forma del gobierno presidencial, como ha sido el caso en Europa en el último siglo para los sistemas parlamentarios, para hacer que sus dinámicas sean más eficientes es ciertamente interesante; la reforma introducida en dicho momento fue bastante cautelosa, podríamos decir que la tasa de racionalización fue baja.

Por ejemplo, al momento no se han tenido en cuenta aquellas propuestas que habrían incidido de manera más significativa los equilibrios del sistema, tales como la previsión de un gabinete real y propio y de un jefe de gabinete como una figura independiente del presidente, quien aunque sea designado y responsable de la actividad de gobierno frente al presidente mismo y ante el Congreso, este último cuenta con capacidad de removerlo de su cargo por una decisión adoptada por la mayoría absoluta de ambas Cámaras¹³³.

La sensación de un observador externo es que se quiere abrir una etapa experimental con el fin de decidir, luego, si se debe insistir en esta línea a través de la incorporación de prácticas típicas del parlamentarismo, preservando los símbolos de presidencialismo¹³⁴, o proceder de otra manera. La larga temporada de reformas iniciadas en los años 70 del siglo pasado no parece estar aún completa totalmente con una continuación de la fase de transición institucional, a pesar de que tal vez sería conveniente, al menos por un cierto tiempo, parar y permitir a las nuevas reglas consolidarse y ser más estables¹³⁵.

En cualquier caso, el objetivo esencial debe ser la racionalización del sistema presidencial, a través de instituciones de origen parlamentario “que auspicien una familiaridad creciente de la sociedad y de sus dirigentes políticos con las diversas modalidades de responsabilidad política”¹³⁶.

En estos temas, por el momento, solo es posible cuestionar y suspender el juicio hasta el momento en que se implemente la reforma, por lo que es necesario esperar a los resultados de las elecciones presidenciales y legislativas del primero de julio 2018 para tener indicaciones más precisas sobre el tipo de coaliciones que se pueden construir y el equilibrio de poder entre los partidos y, por lo tanto, cuáles podrían ser las dinámicas de la forma de gobierno de México en los años por venir. La esperanza es que el intento tenga buen éxito: las instituciones políticas mexicanas necesitan recuperar una fuerte legitimidad para dar cara a los graves

¹³³ Propuesto por J. Carpizo, *México: ¿sistema presidencial o parlamentario?*, cit., 36.

¹³⁴ El fenómeno descrito anteriormente parece reflejar el de la llamada presidencialización de los sistemas parlamentarios europeos; v., para todos, A. Di Giovine – A. Mastromarino (cur.), *La presidenzializzazione degli esecutivi nelle democrazie contemporanee*, Torino, 2007.

¹³⁵ D. Valadés, *El gobierno de gabinete y el neopresidencialismo latinoamericano*, cit., 30, nos recuerda como remover la arraigada tradición presidencialista no es una tarea sencilla ni rápida.

¹³⁶ D. Valadés, *El sistema presidencial mexicano. Actualidad y perspectivas*, cit., 304, que concluye: “se dispondría así de instrumentos complementarios de las libertades públicas ya existentes para cambiar los patrones culturales jurídicos y políticos del país”.

problemas y las continuas dificultades de un país cuya importancia estratégica es fundamental en el contexto geopolítico de América¹³⁷.

Nos enfrentamos, sin embargo, a un proceso circular: con un sentido de realismo no deben ser puestas esperanzas excesivas en las virtudes milagrosas de la ingeniería constitucional. Mientras tanto, los cambios en las reglas del modelo de gobierno tienen que tratar con prácticas y fórmulas consolidadas por el legado histórico. Pero, sobre todo, el funcionamiento eficiente del sistema institucional y político de un país depende del sustrato económico, social y cultural correspondiente y, por supuesto, el estancamiento económico, la desigualdad, los déficits culturales y la inseguridad pueden dificultar la consecución de los resultados esperados.

Apostilla

En espera de la publicación de este ensayo, el 1 de julio de 2018 se celebraron nuevas elecciones federales. Los resultados finales muestran una clara inversión de la tendencia de las dos últimas décadas, de la que hemos hablado en el texto. El nuevo presidente, que asumirá formalmente el cargo el 1 de diciembre de 2018, Andrés Manuel López Obrador, apoyado por una coalición formada por tres partidos (Juntos haremos historia, formado por El Movimiento Regeneración Nacional (Morena), el Partido del Trabajo - PT y el Partido Encuentro Social - PES) fue elegido por mayoría absoluta de votos (el recuento final le da más de 30 millones de votos, equivalentes al 53,20% de los votantes). Un resultado de este tipo no se ha logrado desde 1982, en un momento histórico lejano, y sobre todo contrasta con los resultados de las tres últimas elecciones presidenciales (2012, 2006 y 2000), que culminaron con la investidura de presidentes apoyados sólo por una mayoría relativa de votos.

Al mismo tiempo, la coalición victoriosa obtuvo la mayoría absoluta de los escaños tanto en el Senado (donde tiene 69 votos de un total de 128) como en el Congreso de los Diputados (aún más claramente, con 308 votos de un total de 500). Además, las Cámaras, en su conjunto, están menos fragmentadas políticamente dentro de sí mismas, con senadores y diputados pertenecientes a las únicas tres coaliciones que apoyaron a los principales candidatos presidenciales (además de Juntos haremos historia, Por México al Frente -incluidos el PAN y el PRD- con 38 senadores y 129 diputados, y Todos por México -incluidos el PRI y Verdi- con 21 senadores y 63 diputados).

¹³⁷ J. Carpizo, *Propuesta de una tipología del Presidencialismo latinoamericano*, cit., 57 se preocupa “que los países de América Latina no vayan a cometer errores que impliquen retrocesos en su incipiente democracia sino, al contrario, que se realicen reformas y adecuaciones que la fortalezcan, la vivifiquen y la protejan de aventuras políticas.

Los datos negativos y las estadísticas reportadas hace unos diez años por J. Carpizo - M. Carbonell, cit., 222 ss. ciertamente no han mejorado; para los datos macroeconómicos ver los sitios de *World Wide Govern Indicators* y de la *Economist intelligence Unit*. V. además, AA.VV. *La potencia del Messico*, *limes, rivista italiana di geopolitica*, n. 2/2017.

Las elecciones parlamentarias han producido cambios significativos en el equilibrio de poder entre las formaciones políticas, confirmando, sin embargo, la dimensión multipartidista del sistema; pero, en esta etapa, se trata de un sistema multipartidista atenuado por la presencia de un partido dominante (Morena, que logró la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados - 254 elegidos de 500 - y ocupa el 48% de los escaños en el Senado - 61 de un total de 128). Un partido dominante que pudo concertar acuerdos de coalición preelectoral con partidos similares desde el punto de vista ideológico y político y, en comparación con el cual los demás partidos tradicionales están ahora muy distantes en cuanto al consenso electoral y la representación parlamentaria (el PNA ganó sólo 78 diputados y 25 senadores, el PRI 46 diputados y 13 senadores).

En cuanto a Morena, podemos observar como es un partido personal recién acuñado, constituido para apoyar a un líder político que lleva muchos años en el escenario, siguiendo la lógica de un sistema de gobierno, como el presidencial, en el que la victoria en las elecciones presidenciales es en todo caso decisiva.

El acortamiento de los ciclos políticos que también ha caracterizado la experiencia mexicana del último cuarto de siglo no permite decir que la situación actual sea consolidada: las elecciones a la Cámara Baja previstas para el año 2001 constituirán una primera señal significativa en este sentido.

El alto consenso recibido, así como la clara afirmación electoral del nuevo partido que creó y de la coalición que lo apoyó, otorga al nuevo Presidente una legitimidad muy fuerte para gobernar el país en los próximos años y permite que el sistema opere en un marco de estabilidad política absolutamente necesario para hacer frente a los graves problemas económicos, sociales y, sobre todo, de orden público que afectan a México desde hace mucho tiempo y de manera ininterrumpida y que no han sido resueltos por las políticas de inspiración neoliberal llevadas a cabo en las últimas décadas.

El gran éxito alcanzado por el nuevo Presidente, ampliamente anunciado por las encuestas, así como un gran valor político por la discontinuidad de dirección que se espera en comparación con el pasado, con un cambio significativo a la izquierda de la línea política de las instituciones gubernamentales mexicanas recién elegidas, podría determinar consecuencias significativas a nivel institucional y sobre la dinámica concreta de la forma de gobierno, al menos hasta las elecciones intermedias de 2021, en comparación con las que caracterizaron al sistema en la primera mitad del siglo XXI.

Si observamos, de hecho, la composición del gabinete, que fue anunciada en gran parte por el entonces candidato López Obrador al inicio de la campaña electoral y que asumió el cargo el 1 de diciembre de 2018, podemos ver que se trata de un gobierno sustancialmente unipartidista; de los miembros, de hecho, hasta 16 secretarios de Estado son una expresión del partido Morena, que está flanqueado por varias personalidades independientes (en particular, los técnicos encargados de los departamentos de Economía, Agricultura y Desarrollo Rural y la Hacienda pública, además de confirmarse la tradición de elegir soldados al frente de los Ministerios de Defensa Nacional y de Marina.

Se trata, por tanto, de un gobierno "presidencial", compuesto por personas vinculadas al Jefe de Estado por una estrecha "relación de confianza", así como un gabinete homogéneo respecto a la mayoría de las dos Cámaras parlamentarias.

En primer lugar, no será necesario activar los mecanismos de gobierno de coalición previstos en el apartado II del artículo 76 y en el apartado XVII del artículo 89 del CFM, que lo alejan, al menos temporalmente, de la perspectiva de un presidencialismo parlamentario.

Pero, sobre todo, la época de gobierno dividido parece haber terminado, con el Presidente volviendo a tener una mayoría parlamentaria políticamente homogénea y que podrá liderar el país sin necesidad de entrar en acuerdos y negociar con las demás fuerzas políticas el contenido de las decisiones que se tomen, incluidas las legislativas y presupuestarias.

Debemos preguntarnos si, también por la estatura política, el prestigio y la fuerte legitimación política recibida por el electorado del nuevo presidente federal, será posible volver al modelo de lo que hemos llamado "presidencia imperial", o tipo hegemónico, que ha caracterizado la experiencia mexicana del siglo pasado.

La respuesta a esta pregunta sólo puede darse en breve, sobre la base de la práctica que se afirmará en los próximos años; creemos, sin embargo, que es muy improbable que se dé un paso atrás hacia el pasado: la era del partido hegemónico se ha cerrado definitivamente y el pluralismo político se ha convertido en un valor inalienable de la democracia mexicana, que puede funcionar, en diferentes fases históricas, de diferentes maneras, sin renunciar a la dialéctica entre la mayoría y la oposición y a la posibilidad de asegurar un cambio en el liderazgo de la Federación de fuerzas políticas alternativas.

Rolando Tarchi
Dipartimento di Giurisprudenza
Università di Pisa
rolando.tarchi@unipi.it