



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA
Unidad Iztapalapa

**El presidencialismo en México, poderes Constitucionales
y gobierno de coalición**

T E S I N A

QUE PRESENTA

Maria del Sol Campos Campos

MATRICULA: 2143012268

Para acreditar el requisito del trabajo terminal
y optar al título de

LICENCIADA EN CIENCIA POLITICA

Dr. Alberto Escamilla Cadena

ASESOR

Dr. Enrique Cuna Pérez

LECTOR

Iztapalapa, Ciudad de México, 21 de Noviembre 2018.



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA – Unidad *Iztapalapa*
DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGIA-COORDINACIÓN DE CIENCIA POLÍTICA

D I C T A M E N

Después de examinar este documento final presentado por la alumna:

_____ Maria del Sol Campos Campos _____

Matrícula: _____ 2143012268 _____ con el título de:

_____ Licenciada en Ciencia Política _____ se consideró que

reúne las condiciones de forma y contenido para ser aprobado como conclusión de la Tesina o Trabajo Terminal, correspondiente a la Licenciatura en Ciencia Política que se imparte en esta Unidad.

Con lo cual se cubre el requisito establecido en la Licenciatura para aprobar el Seminario de Investigación III y acreditar la totalidad de los estudios que indica el Plan de Estudios vigente.

Asesor

Dr. Alberto Escamilla Cadena

Lector

Dr. Enrique Cuna Pérez

Fecha: 21 de noviembre 2018 Trim: 18-Otoño No. Registro de Tesina: _____

UNIDAD *Iztapalapa*

Av. Michoacán y la Purísima, Col. Vicentina, 09340, México, D. F., Tels.: 5804-4600 y 5804-4898, Tel. y Fax: [01-55] **5804-4793**

Agradecimientos

A Dios

Por haberme permitido llegar hasta este punto y haberme dado salud y vida para lograr mis objetivos, además de su infinita bondad y amor. Por estar conmigo en cada paso que doy, por fortalecer mi corazón e iluminar mi mente.

A mis padres

Por haberme apoyado incondicionalmente en todo momento, por sus consejos, sus valores, por la motivación constante que me ha permitido ser una persona de bien, pero más que nada, por su amor. Por los ejemplos de perseverancia y constancia que los caracterizan y que me han infundado siempre, por el valor mostrado para salir adelante. Por ser el pilar fundamental en todo lo que soy, en toda mi educación, tanto académica, como de la vida.

A mi hermana

Para que veas en mí un ejemplo a seguir.

A mis amigos

Siembra una buena y sincera amistad, y muy probablemente el tiempo te permitirá disfrutar de una agradable cosecha. Gracias por sus enseñanzas, apoyo y sobre todo lealtad. De manera especial, a mis dos grandes amigos y amiga, Josef, Israel y Karla. Y a todos aquellos que hicieron de esta etapa de mi vida, una de las mejores.

A mi profesor

Mtro. Marco Antonio Ibáñez del Real, por su tiempo compartido y por impulsar el desarrollo de mi formación profesional. Por haber compartido sus conocimientos a lo largo de la preparación.

A la Universidad Autónoma Metropolitana por ser la sede de todo el conocimiento adquirido en estos años.

Índice

1.- Introducción	6
Capítulo I	9
2. “Sistema político y regímenes presidenciales”	9
2.1 Introducción	9
2.2.- El Sistema Político	10
2.3 Características de los sistemas políticos	12
2.4 La división de poderes y las funciones de órganos de gobierno.	16
2.4.1.- Poder Legislativo	21
2.4.2.- Poder Ejecutivo.....	22
2.4.3.- Poder Judicial	23
2.5 Presidencialismo	24
2.6.- Características del presidencialismo.....	25
2.7.- Tipologías del presidencialismo	28
2.8.- Conclusiones	31
Capítulo 2	32
3. “Antecedentes históricos y origen del presidencialismo en México”	32
3.1 Introducción.....	32
3.2.-Antecedentes y origen del presidencialismo mexicano.....	33
3.3.- El siglo XX (1929) creación del PNR y su evolución, gobiernos con muchos poderes	37
3.4.-Poderes presidenciales (en el marco jurídico)	41

3.5.-Facultades “metaconstitucionales” del presidente.....	45
3.6.- Siglo XXI, debilitamiento del Poder Ejecutivo.....	47
3.7.- Alternancia en el poder (2000)	50
3.8.- Conclusiones.....	53
Capítulo 3	55
4. “Gobierno de coalición y la figura presidencial después de la elección 2018 en México”	55
4.1 Introducción	55
4.2.- Los tipos de coaliciones políticas.....	56
4.3.- La Reforma Electoral de 2014 en México	61
4.3.1.-Pacto por México durante el sexenio de Enrique Peña Nieto.....	65
4.4.- Las coaliciones políticas en México	66
4.5.- La elección presidencial 2018.....	69
4.6.- Escenarios después de la elección presidencial de 2018 ¿Retorno a las facultades metaconstitucionales?	72
4.7.- Conclusión	76
5.-Conclusión Final	77
Bibliografía	81

1.- Introducción

El papel dominante del presidente mexicano es un fenómeno que ha caracterizado e influido en el presidencialismo mexicano desde el siglo XIX, afectando todos los campos y niveles de gobierno: políticos, económicos y sociales. Es incuestionable un gobierno fuerte desde Carranza, Obregón y Calles, porque concentraban todo el poder en su figura como jefes del Ejecutivo. Tanto el Poder Legislativo como el Poder Judicial estaban subordinados a él, por lo que no existía una clara división de poderes y ningún sistema de pesos y contrapesos que disminuyera tales atribuciones que estaban fuera de un marco legal-constitucional, lo que se conoce como facultades metaconstitucionales, cayendo en un total ejercicio paternalista y en un sistema político autoritario.

Con el paso del tiempo, entre los años setenta comienza a distinguirse que este gran fortalecimiento del titular del Ejecutivo, no articulaba en un sistema democrático que se estaba dando en el país. En consecuencia, comienza un agotamiento del régimen de partidos que ya no podía sostenerse y se abre el camino hacia una transición política con un ritmo diferente en México dando apertura a la competencia hacia la oposición, con el fin de que hubiera una moderación en el mismo. Se abren canales institucionales como la creación del IFE y varias reformas importantes que dieron pauta e hicieron posible una sucesión presidencial ordenada para el 2000. De aquí darse cuenta que ya no era posible seguir con las mismas prácticas políticas, de que el Ejecutivo nombrara y designara a los siguientes presidentes sucesores, hacía falta dejar a un lado la intervención del ejecutivo en los procesos y facultades que no le correspondían, y que además debían apearse al marco de los poderes presidenciales que emanan de la constitución para romper con una fragilidad del ordenamiento institucional que giraba a favor del Presidente.

Es a través de los últimos veinte años en México que se da el desarrollo de mecanismos, reformas e instituciones autónomas para el progreso y fortalecimiento de la democracia. Por lo que con la última reforma político-electoral

aprobada en 2014, se han generado cambios relevantes en el sistema político mexicano. Las modificaciones realizadas llevan al escenario de formar una alternativa de gobierno, con el propósito además de garantizar una mayoría en el Congreso para los próximos presidentes, también es dotar de una mayor legitimidad y gobernabilidad a los futuros mandatarios, siendo este el gobierno de coalición en México. Dando lugar a la pluralidad e inclusión de un gobierno democrático, y también como un instrumento necesario para cuando un presidente no cuente con una mayoría de su partido en Ambas Cámaras, puede formar un gobierno compartido. No obstante, dada la reconfiguración del poder político que se dio el 1 de julio de 2018 en las elecciones presidenciales donde el presidente electo fue Andrés Manuel López Obrador, es posible que al menos en los primeros tres años de su mandato, no haya gobierno de coalición.

La idea de este proyecto se gestó a partir de la relevancia que ha tomado las atribuciones del poder Ejecutivo en materia de sus facultades constitucionales y de la clara necesidad de conocer los cambios que se han presentado en sus limitaciones en su poder de gobierno siendo sus facultades de nombramiento, en sus poderes legislativos con facultades para crear leyes, y en su poder partidario con facultades metaconstitucionales. Así, el **objetivo** de la presente investigación es analizar las limitaciones de las facultades metaconstitucionales del presidente mexicano y las posibilidades de un gobierno de coalición.

Dado que en la actualidad el contexto político y las condiciones en México son muy diferentes al presidencialismo del siglo pasado, la **pregunta** que guía esta investigación analiza ¿cómo se han limitado las facultades de los presidentes mexicanos durante el periodo de transición a la democracia? Este trabajo no pretende solamente escribir sobre los cambios de los poderes presidenciales, el fin es analizar y reflexionar sobre el hecho de las facultades del presidente mexicano.

El papel que han constituido los poderes presidenciales en México, ayudan a comprender las facultades que el presidente ha tenido a través del fortalecimiento

de sus atribuciones a cargo del Legislativo y control respecto del Ejecutivo. El protagonismo que ha desarrollado el Ejecutivo en México ha sido de fortaleza para decidir en manera desmedida. Por lo que, la **hipótesis** que se deriva de esta investigación es que durante la transición a la democracia las facultades y poderes de los presidentes mexicanos se limitaron desde el ámbito constitucional y político, debiendo compartir espacios de poder.

El **primer capítulo** es meramente teórico analítico el cual pretende analizar el sistema político y el sistema presidencial en la medida de conocer cómo se comprenden dichos sistemas y sus características. Asimismo se abordará la división de poderes, las funciones de gobierno de éstos; y finalmente se expondrán las características y tipologías del presidencialismo.

El **segundo capítulo** de esta investigación es histórico para lograr hacer una visión general de los antecedentes históricos del presidencialismo en México y alcanzar un enfoque completo del origen del sistema presidencial a partir de las implicaciones que tiene a partir del siglo XX, atendiendo un gobierno con muchos poderes. Se estudiaran los hechos pasados para establecer relaciones y vínculos que permitan entender los hechos que justifiquen el estado actual de los poderes presidenciales en México. Asimismo, discutir las alternativas y cambios que hay respecto a las facultades metaconstitucionales y constitucionales del líder del Ejecutivo.

En el **tercer capítulo** se presentan los tipos de coaliciones políticas; se exponen algunos elementos del Pacto por México durante el gobierno de Enrique Peña Nieto en conjunto con la Reforma Político-Electoral de 2014, para poder atender las modalidades del gobierno de coalición en México. Y finalmente, se aborda la elección presidencial de 2018 y los futuros escenarios después de ésta.

Capítulo I

2. “Sistema político y regímenes presidenciales”

2.1 Introducción

El punto de partida del presente capítulo es analizar los sistemas políticos y los regímenes presidenciales desde una perspectiva teórica, según Dieter Nohlen y David Easton. En segundo lugar se desarrollará el concepto de división de poderes que hace Montesquieu con el Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Y con la finalidad de conocer otras definiciones, características y concepciones sobre estos, se añadirán también diferentes autores como Tocqueville, Locke y Carla Huerta. Asimismo, se abordarán las características y tipologías del presidencialismo.

En este primer capítulo se elaborará un marco teórico analítico para conocer las características y funciones del sistema político, así como conocer el presidencialismo, sus facultades constitucionales y “metaconstitucionales” que concentra este poder. La pregunta que orienta este capítulo es ¿Cuáles son las características de los sistemas presidenciales?

2.2.- El Sistema Político

De acuerdo a Dieter Nohlen en la concepción de teoría de sistemas, “el sistema político es la parte del sistema social que se encarga de la producción de decisiones colectivas obligatorias.”¹ Es por ello que en este proyecto de investigación la teoría general es la de sistema político, porque a partir de él podemos analizar los tipos de régimen, las formas de dominación, de representación y de participación política y social, tal como lo afirma Nohlen.

De ese modo que Nohlen, al referirse a la definición de sistema político explica que este comprende nociones como las instituciones políticas, los procesos políticos y las decisiones políticas. Sin embargo, abarcando una concepción más general de sistema político, también explica que este se enfrenta a delimitaciones como lo es el Estado y la Constitución.² Debido a que al referirse al Estado se relacionan cuestiones de población, territorio y uso de la fuerza.³ Y al hablar sobre la Constitución, se trata sobre puntos jurídicos y normativos. En corto, ambas cosas son distintas y limitantes para el sistema político en sí.

Por lo tanto, Nohlen comprende que el sistema político es “distinto porque no solamente enfoca las instituciones políticas, sino se consideran también las condiciones sociológicas y los cambios del entorno social, así como al mismo tiempo las relaciones interactivas de efectos recíprocos entre la estructura institucional y la sociedad”.⁴ Por consecuencia, el sistema político comprende diversos elementos que se entrelazan formando un mecanismo o sistema para que exista una vinculación a través de decisiones, procesos e instituciones políticas, sociales, económicas y culturales que forman parte de todo un círculo cíclico en el sistema político.

¹ Nohlen, Dieter, *Cómo estudiar ciencia política*, Marcial Pons, Madrid, 2012, pp. 130.

² *Ibíd*, pp. 129-130.

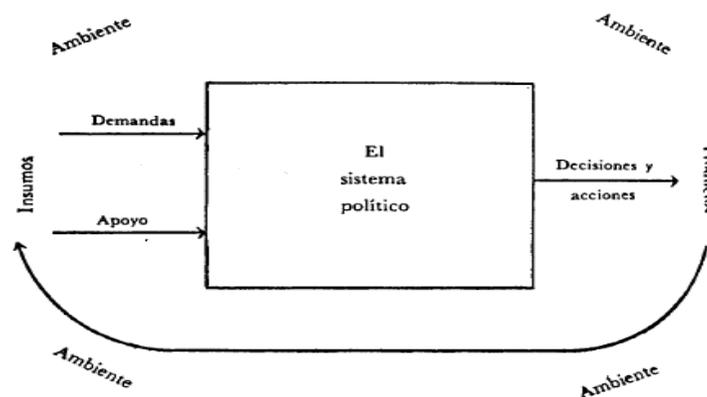
³ Al respecto véase Max Weber, Norberto Bobbio y Hans Kelsen.

⁴ Nohlen, Dieter, *Op., Cit.*, 130.

La teoría de sistema político que propone David Easton nace desde la idea o teoría general de sistemas uniendo el enfoque sistémico con el estudio de la ciencia política. En un contexto más amplio, Easton dice que las interacciones sociales de individuos o grupos son la unidad básica del análisis⁵. Por tanto, lo que atañe en este análisis son "las interacciones políticas las que se distinguen de todas las otras interacciones sociales que se orientan predominantemente hacia la asignación autoritaria de valores para una sociedad. Por consiguiente, la investigación política tratará de comprender el sistema de interacciones mediante el cual se hacen e implementan dichas asignaciones obligatorias o autoritarias"⁶.

La estructura conceptual a desarrollar para comprender el funcionamiento de sistema político según Easton, llama "sistema político" a los roles e interacciones relevantes para las asignaciones autoritarias de una sociedad en su conjunto.⁷ Es decir, aquellas interacciones por medio de las cuales se establecen autoritariamente valores a una sociedad, esto es lo que lo distingue de otros sistemas de su medio. Y una forma simplificada de entender su concepción sobre el sistema político es así:

Figura 1. Modelo simplificado de sistema político.⁸



⁵ Easton, David, *Esquema para el análisis político*, Amorrortu, Buenos Aires, 1996, 78.

⁶ *Ibíd.*, pp. 79.

⁷ *Ibíd.*, pp. 88.

⁸ *Ibíd.*, pp. 156.

Ahora bien para Easton, el sistema político tiene la capacidad de responder a las circunstancias en las que funciona mediante mecanismos eficientes para atender las demandas (inputs) sociales y brindar apoyo, además de ejecutar y llevar a cabo esas decisiones con acciones, respuestas (outputs) y medidas para asegurar estabilidad y adaptación al sistema político, y también transformar su estructura interna y para remodelar sus metas. “Dicho sistema tiene la capacidad de adaptarse a la dinámica social y construye ciertos depósitos de apoyo político para sus decisiones, lo que le otorga confianza política y, además, cuenta con la posibilidad de difundir tal apoyo político. Para Easton, el elemento clave es el apoyo con el que cuenta el propio sistema”.⁹ Ya que a partir de este se puede mantener un equilibrio dentro del sistema y en el ambiente interno y externo, vinculado a la toma de decisiones por parte de las autoridades encargadas.

2.3 Características de los sistemas políticos

De acuerdo a Dieter Nohlen, el sistema político se compone de un conjunto de actores e instituciones, entre ellos distingue el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y el Poder Judicial, los gobiernos locales, los poderes facticos, los órganos autónomos y la sociedad civil organizada. Gabriel Almond agrega como un componente de los sistemas políticos, la cultura política.¹⁰

En el caso de los poderes federales, la función del poder Ejecutivo es dirigir al gobierno y ejecutar políticas. En el caso del Legislativo, su función es elaborar leyes, representar a la sociedad y vigilar las acciones del gobierno. En cuanto a las funciones del Poder Judicial son vigilar el cumplimiento de la ley y resolver conflictos que se suscitan entre los diferentes actores del sistema político. En cuanto a los partidos políticos, su función es competir en elecciones, además de que son intermediarios entre el Estado y la sociedad civil. En cuanto a los poderes

⁹ Gómez Fröde, Carina, *Introducción a la teoría política*, Oxford, Mexico, 2000, pp. 25.

¹⁰ Almond, Gabriel, *Diez textos básicos de ciencia política*, Ariel, Barcelona, 2001, pp. 172.

facticos, son grupos de interés que intervienen en el sistema político para obtener beneficios, para ello utilizan el cabildeo. Sobre los órganos autónomos, se trata de diversas instancias como los bancos centrales, las autoridades electorales, órganos de transparencia, comisiones de Derechos Humanos. Por último, la sociedad civil organizada se compone de organizaciones civiles, organizaciones no gubernamentales y movimientos sociales.

Un aspecto central de los sistemas políticos es que se encarga de la producción de decisiones colectivas obligatorias¹¹, lo que Easton denomina asignación autoritaria de valores. Además de esto, existen otros aspectos fundamentales del sistema político de los cuales hace mención Easton al conceptualizar la vida política como sistema vinculado a un conjunto de elementos que lo mantienen en procesos dinámicos y constantes. Comenzando por los factores que entran en juego y que están vinculados al sistema político lo son las demandas (inputs), los insumos, el apoyo, las respuestas (outputs), las autoridades (los productos) y un ambiente total que lo envuelve, con el fin de analizar si un sistema político tiene estabilidad, está en tensión, se encuentra en un margen crítico, tiene persistencia o está en perturbación.

Según Easton, en todo sistema político existen necesidades y desde el momento que se comienzan a atender, empieza a funcionar el mismo sistema. “El curso de una demanda en un sistema es que antes de ser demanda, se presenta en forma de necesidad, preferencia, esperanza, expectativa o deseo social, con lo cual se piensa en la intervención de las autoridades. Cuando nuestras necesidades se expresan como propuestas formuladas a las autoridades para que ellos decidan y actúen, se le llama demandas políticas”.¹² Por tanto, el sistema debe intentar regularlas mediante programas de acción que van inclinándose hacia las autoridades (el producto) con el fin de obtener posibles respuestas. “Los canales para comunicar demandas desempeñan un papel esencial en la ayuda ofrecida a

¹¹ Easton, David, *Op., cit.*, pp. 130.

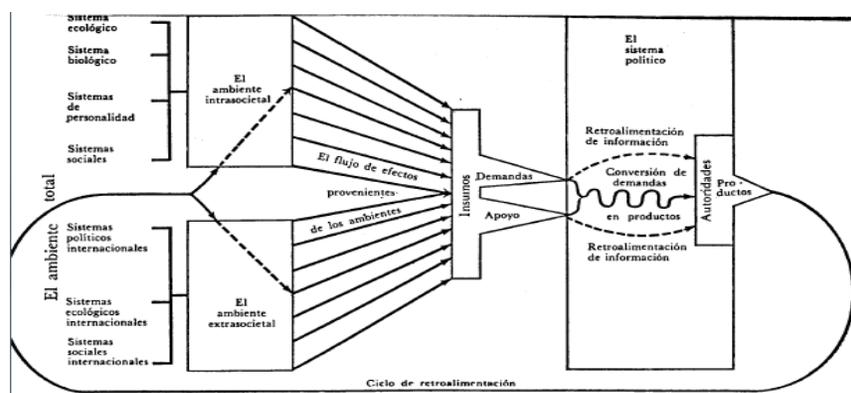
¹² *Ibíd.* pp. 168.

un sistema para enfrentar una posible tensión”.¹³ Dichas entradas, demandas o apoyo interactúan con los intereses de la sociedad esperando una respuesta o salida por parte del sistema, tras un proceso de decisiones tomadas.

En un sistema político se dispone a dar seguimiento a las demandas sociales existentes con el fin de evitar conflictos, de no aumentar las tensiones o de restar apoyo de la sociedad hacia las autoridades. Es decir, para satisfacer necesidades, mantener una estabilidad y acrecentar apoyo o legitimidad al mismo sistema. “Una respuesta reguladora de apoyo puede incluir intentos por cambiar la estructura y procesos que caracterizan a un tipo particular de sistema político. Requiere transformar los objetivos y estructuras como medio de mantener por lo menos algún tema de formulación de asignaciones autoritarias”.¹⁴ Es así que tanto los insumos de demandas como el apoyo, presentados en un sistema, son herramientas claves para la buena comunicación y retroalimentación (feedback), el cual beneficia para entender los procesos mediante los cuales el sistema puede hacer frente a la tensión. Gracias a él, se aprovecha lo sucedido procurando modificar en consecuencia una próxima conducta.¹⁵ Asimismo, las respuestas que arroja el sistema son el resultado de la administración de las autoridades.

Tal como lo representa la figura 2 en el siguiente esquema de Easton:

Figura 2. Un modelo de sistema político de respuesta dinámica¹⁶



¹³ Ibíd, pp. 169.

¹⁴ Ibíd, pp. 170.

¹⁵ Almond, Gabriel, *Op., Cit.*, pp. 228.

¹⁶ Easton David, *Op., Cit.*, pp. 154.

El sistema constituye un modo de traducir en asignaciones autoritarias las demandas y el apoyo¹⁷. De modo que el sistema pueda continuar, satisfacer demandas y recibir el apoyo de la sociedad. Por lo que, el circuito dinámico de Easton permite evaluar la dinámica del sistema político siempre en movimiento y no de una forma estática. Sin embargo, debe considerarse siempre la existencia de la tensión, de un margen crítico, de persistencia o perturbación, o en su mejor caso, de estabilidad dentro del sistema político que pueden conducir a un cambio. Ya que a partir de estas se determina la capacidad de supervivencia y adaptación al sistema o la quiebra o crisis de este.

Ningún sistema político ha logrado permanecer sin perturbaciones o alteraciones de forma completa. Existen ciertas fuerzas internas y externas en el ambiente que hacen inevitables los efectos del cambio. Por ello, si un sistema continúa sin ninguna alteración o modificación y sobrevive, se puede decir que ese sistema goza de una estabilidad completa durante un tiempo determinado¹⁸. No obstante, se puede decir que se produce tensión cuando la asignación autoritaria de valores en una sociedad sea impulsada más allá de lo que cabe mencionar su margen crítico. Esto significa que algo puede estar ocurriendo en el ambiente interno o externo.¹⁹ De esta manera, las tensiones pueden ser una amenaza para incapacitar o destruir un sistema político, originado por influencias ambientales, por las autoridades, o por la falta de apoyo por parte de la sociedad debido a algún descontento.

De otra manera, un sistema debe poder cambiar o adaptarse a circunstancias fluctuantes para persistir. No cabe contar con que soslaye todas las perturbaciones²⁰. El cambio será loable siempre y cuando sea factible y sepa adaptarse a los hechos del momento. En otras palabras, significa responder a las resistencias a manera de mantener la persistencia. Ahora bien, para identificar los

¹⁷ *Ibíd*, pp. 180.

¹⁸ *Ibíd*, pp. 128.

¹⁹ Almond, Gabriel, *Op. Cit.*, pp. 225.

²⁰ Easton, David, *Op., Cit.*, pp.122.

hechos de un sistema o su ambiente que producen o han producido, un cambio en su funcionamiento, se le llama perturbación. Si se deja que una perturbación continúe, puede llevar a la destrucción total de un sistema e impedir que resurja en cualquier forma²¹. Por ello, si se pasa el límite del margen crítico del sistema, y además existen perturbaciones en él, pueden afectar en su totalidad el funcionamiento de la adopción y ejecución de asignaciones obligatorias del sistema.

2.4 La división de poderes y las funciones de órganos de gobierno.

Una de las características de los sistemas políticos es el principio de separación de poderes establecido por Montesquieu. Para este autor, la libertad, políticamente hablando, es la esencia para la creación de las leyes. “La libertad política no reside fuera de los gobiernos moderados. Pero en los Estados moderados tampoco la encontraremos siempre; sería indispensable para encontrarla en ellos que no se abusara del poder, y nos ha enseñado una experiencia eterna que todo hombre investido de autoridad abusa de ella”.²² Por ello, Montesquieu resalta la libertad política con el fin de crear una constitución que vele por la seguridad e integridad del ciudadano, respetando lo que está expresamente en ella y así evitar abusos de quienes detentan el poder. De este modo, para que pueda lograrse ese objetivo en la constitución, Montesquieu hace énfasis en la separación de los tres poderes. Es decir, en el Poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial, para tener un control sobre quienes detentan estos poderes y no mantener el poder en un solo foco.

De acuerdo a Montesquieu, el ejercicio del gobierno debe estar separado, si sus funciones se concentran en una sola persona, habrá absolutismo, tiranía, despotismo. Para evitar esta concentración, Montesquieu propone dividir y separar

²¹ *Ibíd*, pp. 131.

²² Montesquieu, *Del Espíritu de las leyes*, Tomo I, Gernika, México, 2005, pp. 207.

las funciones del gobierno depositándolas en diferentes mandos. En los estados hay tres clases de poderes: “El Poder Legislativo donde el príncipe o jefe del Estado hace leyes transitorias o definitivas, o deroga las existentes. El Poder Ejecutivo de las cosas relativas al derecho de gentes, y el Poder Ejecutivo de las cosas que dependen del derecho civil. Por esto el Poder Ejecutivo, hace la paz o la guerra, envía y recibe embajadas, establece la seguridad pública y precave las invasiones. Por el segundo, castiga los delitos y juzga las diferencias entre particulares. Se llama a este último poder judicial, y al otro poder ejecutivo del Estado”.²³ Con lo cual, se puede deducir que Montesquieu marca una total diferencia y división entre el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial, para que este último poder pueda actuar en defensa de la seguridad de los individuos. Por lo tanto, hay una visión clara de la separación de poderes así como lo afirma también Leo Strauss: “El Legislativo discute cuestiones legislativas y omite decisiones ejecutivas. El Judicial es menos amenazador y más justo. El Ejecutivo poseerá gran poder concentrado para ejercerlo vigorosamente.”²⁴ Montesquieu declara, que si hay libertad, puede existir la separación de los tres poderes, ya que por el contrario, no habría libertad. Primeramente, no debe entenderse lo mismo ni confundirse el Poder Legislativo con el Poder Ejecutivo, porque quienes detentan ese poder deben ser personas distintas y no una sola ni la misma. Y el último, el Poder Ejecutivo debe estar totalmente independiente de estos dos poderes para que pueda castigar los malos actos que lleguen a cometer cualquiera de estos. “Todo se habría perdido si el mismo hombre, la misma corporación de próceres, la misma asamblea del pueblo ejerciera los tres poderes: el de dictar las leyes; el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar los delitos o los pleitos entre particulares”.²⁵ Cada uno de estos tres poderes, tiene sus distinciones esenciales

²³ *Ibíd*, pp. 209.

²⁴ Strauss, Leo y Cropsey, Joseph, *Historia de la filosofía política*, Fondo de Cultura Económica, México, 2016, pp. 496.

²⁵ Montesquieu, *Op., Cit.*, pp. 210.

que los hace diferentes, los cuales dice Montesquieu, constituyen a la libertad política, ya que de no ser así, se hablaría de un despotismo.²⁶

Ahora bien, John Locke insiste con gran claridad en la separación de poderes en los Estados gobernados bajo una constitución que respete la ley natural del hombre, con el fin de garantizar seguridad y paz en la sociedad. Por ello, Locke considera las leyes como el mejor instrumento para la preservación de la sociedad en su conjunto. Debido a esto, Locke piensa que el establecimiento del Poder Legislativo es esencial para crear leyes con igualdad para el bien del pueblo. "El Poder Legislativo ha de ser considerado como el poder supremo de cada Estado, no puede ser ejercido absoluta y arbitrariamente sobre las fortunas y vidas del pueblo. " ²⁷ Puesto que para Locke, el poder supremo es el Poder Legislativo porque es este quien ejecuta las leyes, señala la forma en que debe emplearse la fuerza de la comunidad política y cómo hacer las leyes.

En suma, Locke entiende al Poder Legislativo como el que procurara el bien público de la sociedad y su preservación. En segundo lugar, las leyes no pueden estar encaminadas a otro fin que no sea el bien del pueblo. En tercer lugar, el poder supremo no puede apoderarse de la propiedad de un hombre sin el consentimiento de este, porque si lo hace está actuando sin las leyes. Y finalmente, la legislatura es la única que puede hacer leyes ya que el pueblo fue quien delego ese poder, por tanto, la legislatura no puede hacer legisladores, solo leyes.²⁸ Locke, argumenta que el bien público es la clave para actuar de manera conveniente para salvaguardar a los individuos, sus libertades y sus propiedades. Por ello, el poder supremo será el Legislativo y los otros dos poderes estarán subordinados a él, ya que no puede existir nada superior a las leyes. Para Locke, el Poder Ejecutivo es quien procurará la actuación de la buena aplicación de las leyes con base en el interés general y el bien común. Asimismo, Locke encuentra un equilibrio entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo, ya que el primero

²⁶ *Ibíd*, pp. 222.

²⁷ Locke, John, *Segundo Tratado sobre el Gobierno Civil*, Alianza, Madrid, 2014, pp. 168.

²⁸ *Ibíd*, pp. 168-177.

intenta representar a la sociedad por medio de las leyes, mientras que el segundo hace una correcta aplicación de las funciones. Finalmente, Locke menciona el Poder Federativo que se encarga de las relaciones exteriores y seguridad. Este poder aunque es diferente del Ejecutivo, trabaja en conjunto debido a los temas del Estado que les competen casi de la misma manera. “El Poder Federativo atiende la seguridad y asuntos exteriores con respecto a beneficios o daños que la comunidad pueda recibir desde fuera, ambos están casi siempre unidos.”²⁹

Al hablar de democracia nos remontamos a unas de las características esenciales de esta. En primer lugar, encontramos la existencia de un Estado de Derecho, el cual se entiende como el sometimiento al imperio de las leyes. En segundo lugar, a la separación de poderes y a la existencia de Tribunales y Cortes, con el fin de cumplir las condiciones de responsabilidad en un gobierno democrático, entre otras. Ahora, para iniciar con la explicación de Alexis Tocqueville sobre la división de los tres poderes, él se enfoca explícitamente en la democracia con un amplio reconocimiento al principio de igualdad, y por ende, a la libertad como tendencia democrática que se encargan del bien común de una sociedad. De esta forma, Tocqueville habla sobre la conformación de las constituciones para que los Estados y sus respectivos gobiernos puedan ser administrados de la mejor manera posible. Por lo que Leo Strauss también hace mención retomando a Tocqueville: “Los hombres democráticos abandonarán su libertad a las poderosas autoridades a cambio de un despotismo blando, que provee su seguridad y sus necesidades”.³⁰ Por ende, Tocqueville, señala la división del Poder Legislativo en dos Cámaras, el Senado y la Cámara de representantes. “Toma parte en la administración de varias maneras, según las diferentes constituciones”.³¹ Asimismo, también hace referencia al Poder Ejecutivo y al Poder Judicial nombrando sus respectivas características de cada uno, que más adelante se describirán.

²⁹ *Ibíd*, pp. 180.

³⁰ Strauss, Leo y Cropsey, Joseph, *Op., Cit.*, pp. 724.

³¹ Tocqueville, Alexis de, *La democracia en América*, Fondo de Cultura Económica, México, 1957, pp. 95.

Finalmente, Carla Huerta forma un análisis del poder político, en el cual hace referencia a los orígenes del ejercicio del poder, con una visión general desde su origen hasta el mismo poder político pero institucionalizado, es decir, hablando ya en cuestión de la organización de un Estado. Por ello, Carla Huerta dice: “se podría considerar al poder político como la relación surgida entre quien goza de la autoridad y el don de mando, y quienes acatan u obedecen, mismos que originariamente confirieron dicha autoridad al reconocerlo como legítimo.”³² En este caso, la legitimación por parte de los gobernados es necesaria para llevar acabo las correspondientes acciones que el poder ha atribuido a los gobernadores. Y de esta manera, respetar a las autoridades, cumplir con un buen funcionamiento del poder en un Estado y mantener un sistema de control. Puesto que “ quien ostenta el poder político a aumentarlo surge la necesidad de restringirlo, de limitar a los detentadores de poder y sujetarlos a medios de control, pues el poder político que no es controlado degenera no sólo a los hombres sino también a las formas de gobierno. ”³³

Debido a esto, el poder político debe estar en un marco jurídico establecido por normas y leyes para mantener una regulación de este y evitar conflictos y abusos por parte de las autoridades. De esta forma, el poder político se divide en tres poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial; cada uno con sus respectivas competencias y funciones dentro del ámbito jurídico. Tales limitaciones como la división de poderes tienen como fin garantizar la soberanía nacional y obedecer el principio de legalidad y determinar responsabilidades de competencia.³⁴ De ese modo, esta separación de poderes no es más que para mantener el orden en la sociedad. No se refiere a la existencia de tres órganos, sino al ejercicio de tres funciones: legislativa, ejecutiva y judicial, como un sistema de control básico en un Estado de Derecho.³⁵ Con más precisión, esta división de poderes equilibra el

³² Huerta, Carla, *El control al poder*, IIIJ/UNAM. México, 2002, pp. 8.

³³ *Ibíd*, pp. 10.

³⁴ *Ibíd*, pp. 16.

³⁵ *Ibíd*. pp. 18.

ejercicio del poder, beneficia para regularlo y controlarlo dentro de un sistema político.

2.4.1.- Poder Legislativo

Para Montesquieu, el Poder Legislativo es el que configura al cuerpo de nobles y al cuerpo que se escoja para representar al pueblo; cada uno de ellos se reunirá en asambleas y deliberará con independencia del otro, y ambos tendrán miradas e intereses separados.³⁶

Locke, entiende el Poder Legislativo como el que tiene el derecho de determinar cómo será empleada la fuerza del Estado, a fin de preservar a la comunidad. Este poder podrá ser puesto en manos de diversas personas, las cuales en forma de asamblea, tienen el poder de hacer leyes. Por ello, es el poder supremo.³⁷

Tocqueville concibe al Poder Legislativo confiado en dos asambleas, la general es el Senado como cuerpo legislativo; pero algunas veces ocupa un cuerpo administrativo y judicial. Y al intervenir en la elección de funcionarios entra en la esfera del Poder Ejecutivo. La Cámara de representantes, no participa para nada en el poder administrativo, y sólo toma parte en el poder judicial cuando acusan a los funcionarios públicos ante el senado. Los miembros de ambas cámaras están sometidos casi en todas partes a las mismas condiciones de elegibilidad. Los unos y los otros son elegidos de la misma manera y por los mismos ciudadanos.³⁸

En el caso de Carla Huerta, el Poder Legislativo es donde la función legislativa la realizan ambas Cámaras separadas. Es un poder deliberante, ya que representa la voluntad del pueblo. Por ello se asegura al gobernado información relativa sobre las sesiones y resultados. Además de legislar, el Legislativo realiza otros actos relativos al control del poder político, como otorgar autorizaciones, aprobar actos

³⁶ Montesquieu, *Op., Cit.*, pp. 214.

³⁷ Locke, John, *Op., Cit.*, pp. 178.

³⁸ Tocqueville, Alexis de, *Op., Cit.*, pp. 95.

del Ejecutivo, ocuparse de resolver los problemas suscitados en caso de faltas del presidente, y dirimir controversias de orden político entre los estados miembros de una Federación, analizar y supervisar la política exterior del presidente, ratificar los nombramientos hechos por éste, y aceptar o rechazar las iniciativas de ley propuestas por el mismo.³⁹

2.4.2.- Poder Ejecutivo

Montesquieu comprende el Poder Ejecutivo como el que debe estar en manos de un monarca, porque esta parte del Gobierno, que necesita casi siempre de una acción rápida, está mejor administrada por una sola persona que por varias. El Poder Ejecutivo no puede entrar en debate de los asuntos, pues solo forma parte del legislativo por su facultad de Impedir, sin lo cual pronto se vería despojado de sus prerrogativas.⁴⁰

Locke, en cambio percibe al Poder Ejecutivo como necesario para que este siempre en activo y que vigile la puesta en práctica de las leyes y la aplicación de las mismas y respetadas sin interrupción. De ahí que los Poderes Legislativo y Ejecutivo suelen estar separados. El Poder Ejecutivo que se deposita en una sola persona que no es la legislatura es claramente un poder subordinado al Poder Legislativo y debe rendir cuentas a éste; y puede cambiar de manos y ser depositado en otra persona, si así lo desea la Legislatura⁴¹.

Tocqueville distingue que el Poder Ejecutivo tiene por representante al gobernador, pero no ejerce sino algunos de sus derechos. El gobernador está colocado a lado de la legislatura como un moderador y un consejero. Esta armado de un veto suspensivo que le permite detener o hacer más lentos sus movimientos. Él expone al cuerpo Legislativo las necesidades del país y le da los

³⁹ Huerta, Carla, *Op., Cit.*, pp. 19-20.

⁴⁰ Montesquieu, *Op., Cit.*, pp. 215-219.

⁴¹ Locke, John, *Op., Cit.*, pp. 179- 185.

medios que juzga útiles a fin de solucionarlas. En ausencia de la Legislatura, él debe tomar las medidas propias para garantizar al Estado contra peligros. El gobernador reúne en sus manos todo el poder militar del Estado. El gobernador es un magistrado electivo.⁴²

Carla Huerta se refiere al Poder Ejecutivo como el órgano que ejecuta la ley, es decir, hacerla efectiva, aplicarla y hacer que los órganos correspondientes la acaten. Del Poder Ejecutivo depende la administración, la gestión de trámites y la organización de los servicios públicos, además de la representación del Estado en el exterior. El Poder Ejecutivo tiene como fin equilibrar el Poder Legislativo y controlar sus actos a fin de evitar abusos.⁴³

2.4.3.- Poder Judicial

Montesquieu mantenía la idea de que el Poder Judicial no debe estar unido a ninguna parte del Legislativo. El Poder Judicial no debe darse a un Senado permanente, sino que lo deben ejercer personas del pueblo, nombradas en ciertas épocas del año de la manera prescrita por la ley, para formar un tribunal que solo dure el tiempo que la necesidad lo requiera.⁴⁴

Ahora bien, para Tocqueville el Poder Judicial entre todos los pueblos, es servir de árbitro. Y para que tenga actuación de los tribunales es necesario un litigio, un juez, un proceso y una ley. Otra característica es que el Poder Judicial debe pronunciarse sobre casos particulares y no sobre principios generales. Y la tercer característica es la de no poder actuar más que cuando se acude a él o, según la expresión legal, cuando se le somete una causa, ya que quebrantaría su naturaleza pasiva, si tomará la iniciativa.⁴⁵

⁴² Tocqueville, Alexis de, *Op., Cit.*, pp. 96.

⁴³ Huerta, Carla, *Op., Cit.*, pp. 21.

⁴⁴ Montesquieu, *Op., Cit.*, pp. 211-218.

⁴⁵ Tocqueville, Alexis de, *Op., Cit.*, pp. 106-107.

Finalmente, para Carla Huerta el Poder Judicial es el encargado de asegurar la eficacia del sistema jurídico. Sus funciones esenciales son limitar el poder y proteger de su abuso a los gobernados mediante la defensa de la Constitución y los derechos fundamentales. Debe vigilar que las autoridades no invadan las esferas competenciales de otros, dirimiendo así los conflictos suscitados. Su función primordial es mantener la supremacía de la Constitución.⁴⁶

Por lo tanto, una de las características de los sistemas políticos democráticos es que prevalece la división de poderes, en donde ningún poder puede invadir las funciones de los otros dos poderes. La separación de poderes constituye el principio básico de los sistemas presidenciales, dado que tanto el ejecutivo como el legislativo se eligen de forma separada. Mientras que el poder judicial funge como un árbitro que va a dirimir o resolver conflictos y controversias que se presenten entre los diferentes actores políticos. De aquí que el fundamento y origen de los sistemas presidencialistas lo constituya el principio de separación de poderes.

2.5 Presidencialismo

En los sistemas políticos democráticos la separación de poderes es un principio fundamental para asegurar la estabilidad y representatividad de dirigir a un pueblo de la mejor manera posible, por parte de los gobernantes hacia sus gobernados. Por ello, se considera que la Constitución norteamericana estructura el clásico y el primer sistema presidencial a partir de 1787, ya que este generó un nuevo tipo de relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo generando así, un régimen presidencial.⁴⁷ No obstante, cabe mencionar que el presidencialismo no es lo mismo que el parlamentarismo, ya que aunque ambos son sistemas políticos democráticos, no son iguales. "El presidencialismo se distingue por una

⁴⁶ Huerta, Carla, *Op., Cit.*, pp. 22.

⁴⁷ Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, Siglo XXI, México, 1997, pp. 15.

separación relativamente fuerte entre el parlamento y el gobierno. El presidente, que reúne las funciones del jefe de gobierno y el jefe del Estado en sí mismo, no puede de ningún modo pertenecer al parlamento. ”⁴⁸ Por esto, el presidencialismo busca un equilibrio entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo para ejercer una correcta función y aplicación en la vida democrática de un país. Por otro lado, el en gobierno presidencial sobresalen dos aspectos importantes: “la primera es el fuerte derecho del presidente a la legitimidad democrática, incluso plebiscitaria; la segunda es su plazo fijo en el cargo. ”⁴⁹ Dado que una elección democrática tiene que ser creíble para ser legítima ante los electores, entiéndase la legitimidad como la aceptación y/o apoyo de la ciudadanía hacia el gobierno y de ese modo no existan problemas de ingobernabilidad. Sin embargo, en el plazo del cargo varía dependiendo los periodos de duración del mandato del presidente entre los diferentes países presidenciales.

En breve, teóricamente, el presidencialismo instaura “por diseño institucional la marcada división de poderes, así se abre un abanico más extenso de posibles relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo: la cooperación o el conflicto; la superioridad de un órgano sobre el otro o el relativo equilibrio. ”⁵⁰ Es así necesario que la división entre estos dos poderes sea favorable para la gobernanza.

2.6.- Características del presidencialismo

Ahora bien, Dieter Nohlen sintetiza las características distintivas del presidencialismo: “La amplia separación del Poder Legislativo del Poder Ejecutivo unitario, elección directa del presidente, imposibilidad de revocar el puesto del Ejecutivo durante su gestión e imposibilidad de disolución del Parlamento por

⁴⁸ Nohlen, Dieter, *Op., Cit.*, 133.

⁴⁹ Linz, Juan, *Los peligros del presidencialismo*, en Larry Diamond (Coord.) El resurgimiento global de la democracia, UNAM, México, 1996, pp. 104.

⁵⁰ Serrafiero, Mario, *Presidencialismo y Parlamento en América Latina* en Antonio Camou (Coord.), *Los desafíos de la gobernabilidad*, UNAM, México, 2001, pp. 192-193.

parte del presidente. ”⁵¹ Es decir, para que exista un buen control sobre los poderes, primeramente debe haber un equilibrio y separación entre estos, ya que tanto el Poder Ejecutivo que es el presidente o jefe de Estado y el Poder Legislativo son elegidos mediante elecciones democráticas. Y aunque el presidente no llegue a tener mayoría propia en el parlamento, no puede ser destituido. Solamente puede perder su puesto mediante un juicio político exitoso (peachment).⁵²

Jorge Carpizo hace también una enunciación más amplia sobre las principales características del sistema presidencial las cuales son:

- 1.-El Poder Ejecutivo es unitario. Esta depositado en un presidente, que es al mismo tiempo, jefe de Estado y jefe de gobierno.
- 2.-El presidente es electo por el pueblo y no por el Poder Legislativo, lo que le da independencia frente a éste.
- 3.-El presidente nombra y remueve libremente a los secretarios de Estado.
- 4.-Ni el presidente ni los secretarios de Estado son políticamente responsables ante el congreso.
- 5.-Ni el presidente ni los secretarios de Estado pueden ser miembros del congreso.
- 6.-El presidente puede estar afiliado a un partido político diferente al de la mayoría del congreso.
- 7.-El presidente no puede disolver el congreso, pero el congreso no puede darle un voto de censura.⁵³

En principio, como ya se mencionó anteriormente con Nohlen y se reafirma con Carpizo, la clara separación de poderes, por tanto, ni el presidente ni sus

⁵¹ Nohlen, Dieter, *Cómo estudiar Ciencia Política*, Marcial Pons, Madrid, 2012. Pp. 134.

⁵² *Ibíd*, pp. 133.

⁵³ Carpizo, Jorge, *Op. cit.*, pp. 14.

secretarios de Estado pueden ser miembros del congreso mientras estén en sus respectivos cargos. Además, Carpizo añade las distintivas atribuciones y limitaciones tanto del presidente como del congreso y la afiliación partidaria del presidente, la cual es indiferente.

Por otro lado, según Giovanni Sartori contempla tres criterios definitorios de los sistemas presidenciales. El primero de ellos es la elección popular directa del jefe de Estado por un tiempo determinado. El segundo criterio es que el gobierno, o el Ejecutivo, no son designados o desbancados mediante el voto parlamentario. Es el presidente el que a su discreción nombra o sustituye a los miembros del gabinete. Y el último criterio es que el presidente dirige el Ejecutivo.⁵⁴ De esta manera se puede comprender que en el sistema presidencial es necesaria la elección popular de un candidato a presidente, asimismo éste no puede ser sustituido por el congreso, una vez electo, ya que él es quien administra el gobierno.

Juan Linz, designa a los sistemas presidenciales con un Ejecutivo con poderes constitucionales considerables, los cuales generalmente incluyen un control pleno de la composición del gabinete y la administración, es elegido directamente por el pueblo por un término fijo y es independiente de los votos parlamentarios. No solo es poseedor del Poder Ejecutivo, sino también es jefe simbólico del Estado, y únicamente puede ser destituido entre elecciones por impugnación.⁵⁵ Juan Linz coloca al Poder Ejecutivo como el protagonista del sistema presidencial ya que, es un actor decisivo dentro de esta esfera tanto por sus poderes y facultades adquiridos, una vez electo; por la limitación que tiene por parte del Legislativo y por poder llegar a ser presidente popularmente electo o destituido, estando en el cargo. Por ello, Juan Linz expresa lo que es la dualidad de poderes⁵⁶ ya que el Ejecutivo está separado del órgano legislador como una representación

⁵⁴ Sartori, Giovanni, *Ingeniería Constitucional Comparada*, Fondo de Cultura Económica, México, 1997. pp.98.

⁵⁵ Linz, Juan, *Op. cit.*, pp. 104.

⁵⁶ Linz, Juan, *Los problemas de representación y participación, las interrogantes del presidencialismo en América Latina, en Reforma del Estado y Democracia*, El colegio de México, México, 1996, pp. 140.

democrática legítima. Finalmente, Juan Linz añade otra característica del presidencialismo a lo que él llama el “poder unipersonal, lo que supone que el juego de la elección presidencial es un juego de suma cero. Uno gana todo y otro pierde todo.”⁵⁷

2.7.- Tipologías del presidencialismo

En primer lugar, considerando la importancia de comprender las respectivas características de las tipologías del presidencialismo, se estima útil distinguirlas según Karl Loewenstein, Jorge Carpizo y Dieter Nohlen, quienes abordan elementos determinantes en la interacción política, así como también en los sistemas de gobierno democráticos. Carpizo, en su libro *El presidencialismo mexicano* hace referencia a Loewenstein, quien clasifica los sistemas presidenciales en América Latina en tres clases analizándolos desde una perspectiva jurídica, económica, política y social:

A) Presidencialismo puro: Hay un estricto predominio del presidente y un papel político importante asumido por el ejército.

B) Presidencialismo atenuado: donde el poder se ejerce conjuntamente por el presidente y sus ministros, quienes están organizados como gabinete.

C) Parlamentarismo aproximado: donde se ha tratado de disminuir la influencia del Ejecutivo, ya sea incorporándole elementos parlamentarios o admitiéndose el Ejecutivo al colegiado.⁵⁸

Ahora bien, Jorge Carpizo también crea su propia tipología desde un aspecto constitucional por lo cual diferencia entre el presidencialismo puro, presidencialismo predominante, presidencialismo atemperado, presidencialismo

⁵⁷ *Ibíd*, pp. 141.

⁵⁸ Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, Siglo XXI, México, 1997, pp. 17.

con matices parlamentarios y presidencialismo parlamentarizado⁵⁹. Asimismo Carpizo distingue, desde la perspectiva de la realidad político constitucional (al considerar el sistema de partidos, sistema electoral, gobierno de coalición o compartido, gobierno dividido), entre presidencialismo hegemónico, presidencialismo equilibrado y presidencialismo débil.⁶⁰

A) Presidencialismo puro: Un ejecutivo unitario y de elección popular por un periodo fijo o determinado; existencia de equilibrios, frenos y contrapesos entre los órganos de poder, el presidente designa y remueve a ministros, quienes son responsables ante él y el presidente posee la facultad de veto legislativo.

B) Presidencialismo predominante: la Constitución confiere al presidente gran cúmulo de facultades y se le concibe como el eje del sistema político-constitucional. Por ello, el Ejecutivo es predominante y los órganos de control carecen de autonomía o porque ésta es escasa o nula.

C) Presidencialismo atemperado: la Constitución diseña al Poder Legislativo como el eje del sistema político-constitucional, al que le otorga atribuciones más importantes, las facultades del presidente se reducen y carece de facultad de veto.

D) Presidencialismo con matices parlamentarios: los mecanismos de control del poder público en este tipo de gobierno son básicamente los del sistema presidencial puro, solo que se incorporan matices parlamentarios.

E) Presidencialismo parlamentarizado: se introducen controles propios del sistema parlamentario que puede llegar a alterarlo. El gabinete y los ministros son individualmente responsables tanto ante el presidente como ante el congreso. El presidente puede disolver anticipadamente el congreso y convocar a elecciones, a pesar de lo cual se respeta el periodo fijo del presidente.⁶¹

⁵⁹ Carpizo, Jorge, *Concepto de democracia y sistema de gobierno en América Latina*, México, UNAM, 2007, pp. 193-218.

⁶⁰ Orozco Henríquez, J. Jesús. y Daniel Zovatto, *Alcance de los poderes presidenciales en los países latinoamericanos*, UNAM, México, 2009, pp. 53.

⁶¹ *Ibíd.*, pp. 55-60.

Finalmente, Dieter Nohlen establece su tipología de los sistemas presidenciales distinguiendo entre hiperpresidencialismo o presidencialismo dominante, presidencialismo reforzado, presidencialismo puro o equilibrado, presidencialismo atenuado y presidencialismo parlamentarizado. Las diferencias están en la distribución de poderes entre el Ejecutivo y el Legislativo. Además, Nohlen advierte que es necesario un análisis comparativo de los sistemas presidenciales tomando en consideración elementos como el tipo de partidos, el sistema de partidos, el estilo político, entre otros.⁶² Sin embargo, dado la gran variedad de componentes dentro del mismo sistema, Nohlen destaca los que tipifica en el siguiente cuadro:

Figura 3. Tipos de presidencialismo y formas de ejercicio del poder ⁶³

Tipos de presidencialismo	Ejercicio de poder
Hiperpresidencialismo o dominante	<ul style="list-style-type: none"> - Concentración de poder en el Ejecutivo, - Supresión de los controles horizontales. - Ejercicio del poder con altos ingredientes personalistas y plebiscitarios al borde de un sistema constitucional-democrático. - Estilo de decisión jerárquico decisional.
Reforzado o racionalizado	<ul style="list-style-type: none"> - Fuerte Poder Ejecutivo en cuanto a competencias, resultante de reformas constitucionales. - Racionalización del proceso político en función de agilizar políticas de desarrollo. - Estilo de decisión mayoritaria.
Puro o equilibrado	<ul style="list-style-type: none"> - Modelo estadounidense, poderes equilibrados entre Ejecutivo y Legislativo. - Funcionamiento muy dependiente del sistema de partidos. - Estilo de decisión mayoritaria.
Atenuado	<ul style="list-style-type: none"> - Poderes constitucionalmente equilibrados entre Ejecutivo y Legislativo. - El proceso político está determinado por factores como el tipo de sistema de partidos. - Estilo de decisión mayoritaria.
Parlamentarizado	<ul style="list-style-type: none"> - No tanto determinado por elementos constitucionales de origen parlamentarista (por ejemplo figura de un primer ministro, voto de censura, capacidad de disolver el Parlamento), sino por la práctica política (por ejemplo, gobiernos de coalición). - Estilo de decisión negocial y de compromiso.

⁶² Nohlen, Dieter, *Op, cit.*, pp. 143.

⁶³ *Ibíd*, pp. 144.

Con mayor precisión, esta tipología nos permite analizar las interacciones del Ejecutivo y del Legislativo, ya que en todos cambia la concentración y ejercicio del poder, la toma de decisiones, y los restantes elementos que configuran al sistema.

2.8.- Conclusiones

El análisis del sistema político comprende diversos elementos que en conjunto forman un mecanismo para que exista una vinculación a través de las decisiones, procesos e instituciones políticas, económicas y sociales que constituyen parte de todo un círculo cíclico en el sistema. El sistema político se compone de un conjunto de actores e instituciones, entre ellos se distingue el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y el Poder Judicial, los gobiernos locales, los poderes facticos, los órganos autónomos y la sociedad civil organizada. Es decir, son por medio de la Constitución, leyes e instituciones; y también por una realidad social que engloba el ámbito político, económico, social, cultural y regional; los factores que determinarán la estabilidad de sistema político, o en su defecto, el desequilibrio.

Asimismo, la división de poderes es un elemento fundamental e imprescindible en la organización tanto del Estado como del sistema político. De esta forma, se separan las funciones en Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial, evitando abusos del poder, violación de los derechos de los ciudadanos y permitiendo la eficiencia en el sistema político, así como también la gobernanza. Por tanto, el presidencialismo se instaura y se rige bajo la división de poderes y la cooperación entre estos, los cuales están establecidos en la Constitución. No obstante, la tipología del presidencialismo permite conocer las diferencias y perspectivas de las realidades político-constitucionales, dado la gran variedad de sus componentes dentro del mismo sistema, las interacciones entre los Poderes y todos los elementos que lo configuran.

Capítulo 2

3. “Antecedentes históricos y origen del presidencialismo en México”

3.1 Introducción

En el segundo capítulo de esta investigación se propone remontarse a la historia, mirando en retrospectiva para lograr analizar una visión general de los antecedentes históricos del presidencialismo en México. Y en este sentido, hacer un enfoque completo del origen del sistema presidencial mexicano, así como también de las implicaciones que tiene este a partir del siglo XX (1929) cuando nace el Partido Nacional Revolucionario (PNR) y por ende, un gobierno con muchos poderes.

Se analizarán los acontecimientos más importantes a partir de este periodo, continuando con el siglo XXI donde se puede apreciar ya un debilitamiento del Poder Ejecutivo, fecha que hay alternancia en el poder durante dos sexenios (2000-2006) y (2006-2012). Todo con la finalidad de estudiar los hechos pasados, establecer las relaciones o vínculos que permitan encontrar y entender los hechos que justifiquen el estado actual de los poderes presidenciales en México.

Por consiguiente, se revisará la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para analizar las facultades constitucionales y las “metaconstitucionales”, asimismo, los poderes presidenciales al margen del entramado constitucional y/o marco jurídico. Con la finalidad de estudiar en este lapso de tiempo los cambios que se han ido presentando en los poderes presidenciales, y otras que han frenado o limitado a las facultades “metaconstitucionales” en la esfera del Poder Ejecutivo, con la creación de nuevas leyes e instituciones que ayudan a mantenerlo dentro de los límites legales.

Finalmente, los beneficios que se derivan de este capítulo es conocer hoy en día, ¿en qué medida se han ido debilitando transcendentemente las facultades “metaconstitucionales” y constitucionales en el presidencialismo mexicano?

3.2.-Antecedentes y origen del presidencialismo mexicano

En el curso de la historia de México, “el presidente es la pieza clave del sistema político y tiene un enorme predominio sobre los otros elementos políticos que configuran al propio sistema”⁶⁴. Asimismo, Arnaldo Córdova admite que los gobiernos de Juárez y de Díaz, así como del régimen emanado de la revolución, se caracterizan ante todo por una extraordinaria concentración del poder (debido al fortalecimiento del Ejecutivo).⁶⁵ Sin embargo, los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial tienen facultades limitadas y que no pueden actuar más allá de lo que la ley les permite.

Anteriormente a esto, Krause hace énfasis en el caso mexicano cuando surge como un país independiente. Ya que para ese entonces algunos países europeos junto con Inglaterra tenían ya conformado un sistema político y de gobierno con regímenes en plena madurez. En el caso de México, el 24 de diciembre de 1824, Guadalupe Victoria cierra las sesiones del primer Congreso General Constituyente donde define el sistema Federal de la República.⁶⁶ Es aquí en este momento, donde queda establecido en el Acta Constituyente de 1824 que México es una República Federal Representativa otorgando soberanía a sus Estados para el manejo de los asuntos internos del país. Asimismo, surgen confrontaciones y luchas ideológicas entre liberales-federalistas y conservadores-centralistas. Posteriormente, republicanos-monarquistas. Luego la restauración de una República con Benito Juárez, después una larga dictadura con Porfirio Díaz que finalmente termina con la Revolución de 1910. Hechos que marcan y que han

⁶⁴ Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, Siglo XXI, México, 1997, pp. 24.

⁶⁵ Córdova, Arnaldo, *La formación del poder político en México, Era*, México, 1972, pp.10.

⁶⁶ Krause, Enrique, *Siglo de Caudillos. Biografía Política de México (1810-1910)*, Ed. Tusquets, 1994.

formado, configurado y adoptado la figura del sistema político mexicano de aquel tiempo y el actual.

Desde entonces México ha pasado por varias Constituciones Políticas en su historia pero para el tema que aquí se aborda son estas tres fundamentales: la de 1824, la de 1857 y la de 1917. “La Constitución mexicana estructura un sistema presidencial con todas las características que conforman a éste, clasificándolo de puro porque no tiene ningún elemento o matiz parlamentario.”⁶⁷ La constitución de 1824 es primordial porque es la primera Acta constitutiva de la Federación y donde se le dota por primera vez, constitucionalmente al presidente, sus atribuciones y sus restricciones de las facultades. La de 1857 es importante porque aquí se establecieron características esenciales de la institución presidencial como su elección separada del Congreso y la facultad de nombrar a sus secretarios de Estado, por nombrar algunas. Y la de 1917 porque es la Constitución que acoge el sistema presidencial desde entonces y que tenemos hoy en día, esto con algunas modificaciones y reformas. Además de esto Carpizo añade que la Constitución mexicana se basa en el principio que hay que distinguir entre poder constituyente y poderes constituidos, y estos últimos son poderes con facultades expresas y limitadas.⁶⁸

Desde la administración de Benito Juárez en el gobierno mexicano en 1880, podría configurarse como el punto clave donde surge el presidencialismo mexicano hasta 1917, pero ya con un matiz constitucional. Sin embargo, a través de la historia los hechos reflejan el esplendor de la expansión de un poder dominante y sobresaliente en la figura del Ejecutivo abarcando todos o casi todos los espacios de la administración. Una vez culminada la Revolución mexicana, el jefe del Ejecutivo ocupa diversos espacios, facultades y atribuciones que no estaban presentes en la Constitución de 1917 las cuales estuvieron presentes por

⁶⁷ Carpizo, Jorge, *Op., Cit.*, 29.

⁶⁸ *Ibíd*, pp. 28.

años en el sistema político mexicano y que más tarde Carpizo denominaría como: “Facultades metaconstitucionales”.⁶⁹

De esta manera, Carpizo afirma que las causas del predominio del presidente mexicano son:

1.-Es el jefe del partido predominante, partido que está integrado por las grandes centrales obreras, campesinas y profesionales.

2.- El debilitamiento del Poder Legislativo, ya que la gran mayoría de los legisladores son miembros del partido predominante y saben que si se oponen al presidente las posibilidades de éxito que tienen son casi nulas y que seguramente están así frustrando su carrera política.

3.- La integración, en buena parte de la suprema corte de justicia por elementos políticos que no se oponen a los asuntos en los cuales el presidente está interesado.

4.- La marcada influencia en la economía a través de los mecanismos del banco central, de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal, así como de las amplias facultades que tiene en materia económica.

5.- La institucionalización del ejército, cuyos jefes dependen de él.

6.- La fuerte influencia en la opinión pública a través de los controles y facultades que tiene respecto a los medios masivos de comunicación.

7.- La concentración de recursos económicos en la federación, específicamente en el Ejecutivo.

8.- Las amplias facultades constitucionales y extraconstitucionales, como son la facultad de designar a su sucesor y a los gobernadores de las entidades federativas.

⁶⁹ *Ibíd*, pp. 120.

9.- La determinación de todos los aspectos internacionales en los cuales interviene el país, sin que para ello exista ningún freno en el senado.

10.-Elgobierno directo de la región más importante, con mucho, del país, como lo es el Distrito Federal.

11.- Un elemento psicológico: que en lo general se acepta el papel predominante del Ejecutivo sin que mayormente se le cuestione.⁷⁰

En consecuencia, la concentración de dichas facultades configura los siguientes contextos políticos como por ejemplo a partir de la creación del Partido Nacional Revolucionario (PNR) en 1929, que relevan el excesivo poder y supremacía de las facultades y/o poderes del Ejecutivo. Además, con "la definición del modelo de sucesión presidencial conocido con el desafortunado pero revelador término del 'dedazo' o con la figura del 'tapado' en referencia al candidato presidencial seleccionado por el propio presidente para sustituirlo en el mando."⁷¹ De esta forma, el régimen autoritario mexicano se construyó sobre dos pilares: la hegemonía de un solo partido político y la concentración del poder en la presidencia de la República, incluyendo el liderazgo del presidente en el partido oficial.⁷² De esta manera, se logra entender el dominio de un único partido el PRI por más de setenta años en el poder, a pesar de ser un país que vive bajo un régimen democrático y con una constitución política que marca en el sistema político mexicano, la división de los tres poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Esto último, aún más legitimando al jefe del Ejecutivo, el presidente, ante la ciudadanía. Conviene citar lo que piensa Carbonell sobre el caso mexicano:

"El presidencialismo en México es anterior a nuestra democracia y, durante décadas, se caracterizó por una serie de particularidades que lo hacían francamente incompatible con una democracia formal. Es verdad que la preeminencia del Poder Ejecutivo sobre los demás poderes y su posición como

⁷⁰ Carpizo, Jorge, *Op., Cit.*, 25.

⁷¹ Serrano Migallón, Fernando, *Facultades metaconstitucionales del poder Ejecutivo en México*, UNAM, México, 2006, pp. 6.

⁷² Cosío Villegas, Daniel, *El sistema político mexicano: las posibilidades del cambio*, México, Joaquín Mortiz, 1972.

pieza central del sistema político mexicano se explican, en gran medida, por los enormes poderes que le ha dado en texto constitucional al presidente de la República. Es decir, el presidencialismo mexicano ha estado y esta constitucionalizado; pero también es cierto que, junto con el diseño constitucional, el contexto político resulta determinante para que las facultades jurídicas y el poder político del presidente se hayan desplegado en plenitud”.⁷³

Así, por lo anteriormente dicho, en México se habla de un presidencialismo “ si por diseño institucional está más marcada la división de poderes, entonces se abre un abanico más extenso de posibles relaciones entre el ejecutivo y el legislativo: la cooperación o el conflicto; la superioridad de un órgano sobre el otro o el relativo equilibrio. ”⁷⁴

3.3.- El siglo XX (1929) creación del PNR y su evolución, gobiernos con muchos poderes

A diferencia del modelo presidencial de Estados Unidos, en México “durante todo el ejercicio constitucional de Carranza, el presidente gobernó con facultades extraordinarias. De igual manera, Obregón gobernó con estas facultades. Desde un principio, la presencia de un gobierno fuerte fue indiscutible. Es verdad que en mucho el poder personal seguía arbitrando: Carranza, Obregón y Calles fueron exponentes de este tipo de gobierno. ”⁷⁵ Desde antes que se creará el Partido Nacional Revolucionario (PNR) en 1929 por Plutarco Elías Calles, se hace un gobierno fuerte, en el sentido de que concentraba todo el poder en manos de una sola persona (el presidente) y tanto el Poder Legislativo como el Poder Judicial estaban subordinados a él. Por tanto, no existía ningún sistema de pesos y contrapesos que disminuyera tales poderes. “Por esto, lo que sí se puede

⁷³ Carbonell, Miguel y Salazar, Pedro, *División de poderes y el régimen presidencial en México*, México, UNAM, 2009, pp. 125.

⁷⁴Serrafero, Mario, “Presidencialismo y Parlamento en América Latina” en Antonio Camou (Coord.) *Los desafíos de la gobernabilidad*, México, UNAM, 2001, pp. 193.

⁷⁵ Córdova, Arnaldo, *Op., Cit.*, pp.22.

observar es que se trata de mandatarios con mayores atribuciones”⁷⁶ en todos los niveles.

Se logra entender que los presidentes excedían las facultades que están plasmadas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 89. En cierto sentido, al presidente de la República le corresponden indudables atribuciones constitucionales. Sin embargo, en América Latina, específicamente en México, debido al caudillismo y cacicazgo empieza a existir este predominio del Poder Ejecutivo “basado no sólo en el cúmulo de atribuciones constitucionales sino *metaconstitucionales*, con una fuerte tendencia a personalizar el poder y ejercerlo de forma paternalista. ” ⁷⁷ Asimismo, Arnaldo Córdova lo afirma diciendo que: “las facultades del presidente coinciden con los poderes reales del caudillo. ”⁷⁸

El papel dinámico de la política en México desde la Revolución Mexicana ha sido muy importante en el desarrollo de la economía y también en la creación y desarrollo de un Estado con identidad nacional. Las armas y la lucha política en el siglo XX, transformaron y unificaron al país después de mucho tiempo. Como podemos ver desde un principio Venustiano Carranza buscaba institucionalizar a México. Con mucha cautela y astucia, Plutarco Elías Calles comenzó a buscar los cimientos para moldear el futuro del país.

Es así que en 1928, se concibe la idea de la creación de un partido nacional que trastocará y llevará consigo la idea de la lucha, de la Revolución Mexicana. “El Partido de la Revolución Institucionalizada, era necesario encontrar mecanismos constitucionales, en particular en el aspecto electoral, que permitieran la consolidación del aparato estatal posrevolucionario”. ⁷⁹ Era necesario sentirse

⁷⁶Escamilla Cadena, Alberto y Ramiro Sánchez Gayosso, “*Las facultades constitucionales del Ejecutivo en América Latina: entre la concentración y la dispersión de poder*”, Estudios Políticos, núm.37, México, UNAM, 2016, pp. 123.

⁷⁷Orozco Henríquez, J. Jesús y Daniel Zovatto, *Alcance de los poderes presidenciales en los países latinoamericanos*, México, UNAM, pp. 67.

⁷⁸Córdova, Arnaldo, *Op., Cit.*, pp.53.

⁷⁹Garrido, Luis, *El partido de la Revolución Institucionalizada*, México, Siglo XXI Editores, 1982, pp. 99.

identificado con alguna parte de la Revolución y sentirse representado con un liderazgo fuerte en todos los sentidos. A principio de 1929, cuando México procesaba las facciones revolucionarias, entre las que se encontraban: los Carrancistas, Villistas, Obregonistas, Zapatistas y otras más que entraban a la etapa de las instituciones políticas, surgió el 1 de marzo de 1929 gracias a Plutarco Elías Calles, el Partido Nacional Revolucionario (PNR). Y desde esta perspectiva, podemos analizar la gran fuerza que traía consigo la figura de un líder caudillista de la Revolución y que impactó con mucha fuerza en la confianza que se le dio al líder y a su partido, por parte de la sociedad mexicana.

Después de la ruptura entre el general Plutarco Elías Calles y el entonces Presidente Lázaro Cárdenas, se realizó un cambio en las directivas del partido a nivel nacional, y en sus filas se incluyó a varias centrales obreras del país que hasta entonces estaban oficialmente fuera del partido; se cambió el nombre de la institución por el de Partido de la Revolución Mexicana (PRM) en 1938.

Ahora bien, el nacimiento del último cambio al nombre del PRM a lo que hoy en día conocemos como el Partido Revolucionario Institucional (PRI) se da en 1946, con la idea principal de conservar la hegemonía gubernamental. Asimismo, se veía reflejado el clientelismo o corporativismo del partido en la formación de sus sindicatos oficiales del sector obrero y campesino para tener mayor control sobre estos.

El sistema político mexicano se convirtió en un conjunto de prácticas y relaciones políticas que ocurrían y se estructuraban alrededor del PNR como se le llamo en un principio, después PRI. Ya que este aunaba más en la supremacía política de la figura del Ejecutivo. "Desde Cárdenas y hasta finales de la década de 1960, la evolución del presidencialismo puede verse como el proceso por el cual sexenio tras sexenio el Poder Ejecutivo fue ampliándose y consolidándose no siempre por

su ampliación de sus facultades, sino más bien por medio de sus poderes metaconstitucionales.”⁸⁰

De este modo, Arnaldo Córdova revela que el secreto profundo del sistema político mexicano se debe a cinco situaciones: 1) este sistema aparece como alianza institucionalizada de grupos sociales organizados como poderes de hecho; 2) el presidente ha sido promovido constitucionalmente con poderes extraordinarios permanentes; 3) el presidente aparece como el árbitro supremo cuyo conducto legitiman sus intereses; 4) se mantiene y se estimula en las masas el culto, no solo a la personalidad del presidente, sino al poder presidencial; 5) se utilizan las formas tradicionales de relación personal, el compadrazgo y el servilismo como formas de dependencia y control del personal político puesto al servicio del presidente.⁸¹

Así, desde el nacimiento del PRI ha servido como institución y como mecanismo político fundamental que ha hecho posible la alta concentración del poder y al mismo tiempo también el sometimiento de la administración federal, dado a sus muchas competencias y recursos que fortalecieron sus sindicatos, organizaciones y la representación de intereses de unos cuantos. En consecuencia, para el inicio de 1960 el sistema político y la figura del jefe del Ejecutivo daban señales de debilitamiento debido al autoritarismo vivido hasta entonces. Para 1980, “el titular del ejecutivo se percibía como un excesivo crecimiento, ineficacia y corrupción del sector público, el alcance de sus poderes, la discrecionalidad con la que se ejercía el poder y la ausencia de rendición de cuentas.”⁸²

En otras palabras y con mayor precisión, Alberto Escamilla ejemplifica las características de la etapa del régimen autoritario en relación entre el presidente y el partido: a) un Ejecutivo que contaba con el apoyo y control de una organización partidista altamente disciplinada; b) la persistencia de un partido hegemónico que monopolizaba la representación política en todos los niveles de gobierno; c) la

⁸⁰ Casar, Ma. Amparo, *Sistema político mexicano*, Oxford, México, 2010, pp. 71.

⁸¹ Córdova, Arnaldo, *Op., Cit.*, pp.57.

⁸² Casar, Ma. Amparo, *Op., Cit.*, pp. 73.

lealtad incondicional de los gobernadores; d) la instauración de gobiernos unificados tanto a nivel federal como local; e) el reconocimiento del liderazgo presidencial por parte de los miembros de su partido; f) la influencia presidencial en la selección de candidatos y dirigentes del PRI a partir del uso de las facultades metaconstitucionales.⁸³ Fueron componentes que favorecieron al Ejecutivo y a su partido.

Finalmente, la característica institucional más importante del sistema político mexicano a lo largo del siglo XX fue la centralidad de la Presidencia y la enorme concentración de poder en el titular del Ejecutivo.⁸⁴ Es así como de la alianza entre presidente, partido e instituciones nace el presidencialismo mexicano en el sistema político y que Carpizo también denomina como “presidencialismo autoritario”.

3.4.-Poderes presidenciales (en el marco jurídico)

La idea de este apartado se gestó a partir de la relevancia que han tomado las atribuciones del poder Ejecutivo en materia de sus facultades constitucionales y de la clara necesidad de conocer los cambios que se han presentado en sus limitaciones de su poder de gobierno siendo sus facultades de nombramiento, sus poderes legislativos con facultades para crear leyes, y su poder partidario con facultades metaconstitucionales; aunque este último se analizará más adelante.

En el caso de México el jefe del Ejecutivo tiene atribuciones no solo de carácter político, sino que, va más allá de solo la política por lo que tiene que ver también en el sector económico, internacional, social, administrativo y en las fuerzas armadas del Estado. Tal como lo dice Jesús Orozco y Daniel Zovatto:

⁸³ Escamilla Cadena, Alberto y Cuna Pérez, Enrique, *El presidencialismo mexicano ¿Qué ha cambiado?*, MAPorrúa y UAM, México, 2014, pp. 142.

⁸⁴ Casar, Ma. Amparo, *Op., Cit.*, pp. 69.

“Al presidente de la República, al mismo tiempo jefe de Estado y jefe de Gobierno, se le atribuye un conjunto de competencias constitucionales que lo convierten, además de representante del Estado, en el centro y motor de la actividad política, en tanto jefe de la administración, jefe de las fuerzas armadas, colegislador y ejecutor de la legislación aprobada por el congreso”⁸⁵

Ahora bien como lo ha explicado el Doctor Carpizo, el presidente mexicano está dotado de muchas facultades las cuales provienen de tres fuentes: la Constitución, las leyes ordinarias y del sistema político, de la siguiente manera:

A) Facultades constitucionales: son las de nombramiento, las de materia internacional y las iniciativas de ley, promulgación y ejecución de las leyes.

B) Leyes ordinarias: también conceden facultades de nombramiento como sucede con magistrados, jueces y funcionarios; o también en materia económica.

C) Sistema político: su papel como jefe del PRI, la designación de su sucesor y de los gobernadores. Lo que Carpizo denomina en *facultades metaconstitucionales*.⁸⁶

Consecuentemente, Alberto Escamilla Cadena también señala en términos generales los poderes presidenciales y/o del Ejecutivo dividiéndolos en siete tipos de facultades: 1) en materia de defensa y de seguridad; 2) legislativas; 3) jurisdiccionales; 4) en materia de política exterior; 5) de nombramiento; 6) económicas y 7) de emergencia.⁸⁷ Asimismo añade que las facultades en creación de leyes tienen relevancia ya que estas pueden influir en los procesos de legislación, o para hacer o impedir una nueva promulgación legislativa. Por ello señala los instrumentos que tiene el presidente conforme a sus facultades constitucionales para legislar siendo: a) la iniciativa exclusiva y preferente, b) el veto total, parcial y/o de bolsillo, c) el decreto, d) el poder de bolsa, e) la

⁸⁵ J. Jesús Orozco Henríquez y Daniel Zovatto, *Op., Cit.*, 67.

⁸⁶ Carpizo, Jorge, *Op., Cit.*, 82.

⁸⁷ Escamilla Cadena, Alberto y Cuna Pérez, Enrique, *Op., Cit.*, 33.

delegación legislativa, f) el poder de convocatoria a referéndum y g) los poderes de emergencia. ⁸⁸

- Facultad de iniciativa exclusiva: El Presidente puede presentar iniciativas ante el congreso.
- Iniciativa preferente: El Ejecutivo obliga al Legislativo a agilizar el proceso de aprobación de una iniciativa, Ley o norma.
- Poder de Veto: El presidente rechaza iniciativas que no sean de su preferencia, es decir, puede detener leyes que sean consideradas inconvenientes.
- Poder de decreto: Con este se emiten leyes por el Presidente pero no interviene el Legislativo.
- Poder de emergencia: Ante algún caso emergente el Presidente decide la introducción del ejército, etc.
- Poder de Consulta o referéndum: Poder que tiene el presidente para consultar a los ciudadanos sobre un tema, con el fin de legitimar su decisión ante ellos.

De esta manera, Escamilla Cadena afirma diciendo que las facultades más importantes que posee el presidente es la capacidad para vetar las disposiciones aprobadas por el Legislativo, y la de decreto ya que los poderes de emergencia y la de delegación legislativa no tienen ninguna interferencia del Poder Legislativo y solo el jefe del Ejecutivo puede tomar las decisiones en incuestionables espacios.

⁸⁹

Ahora bien, en esta distribución de facultades constitucionales Gabriel Negretto diferencia entre los poderes de gobierno que son las que se refieren a la capacidad del Presidente de nombrar y remover ministros y otros altos funcionarios. Y los poderes legislativos donde el Presidente tiene la capacidad de

⁸⁸ Alberto Escamilla Cadena y Ramiro Sánchez Gayosso, *Op., Cit.*, 113-114.

⁸⁹ *Ibíd.*, pp. 117.

participar y tener influencia en el proceso de sanción de leyes.⁹⁰ Puesto que ya se hondó sobre las facultades legislativas, ahora continuaremos con los poderes de nombramiento. Para esto Carpizo señala que esta facultad es la que le da gran influencia personal al Presidente. Así que él clasifica en tres formas estos nombramientos bajo la Constitución de 1917 en su artículo 89 fracciones II, III, IV, V, XVII y XVIII:

a) Nombramientos casi completamente libres: Jurídicamente el Presidente tiene un amplio margen de libertad para hacer la designación de secretarios del despacho y al Procurador General de la República. Y pueden ser removidos por el Presidente a su completa discreción.

b) Nombramientos ratificados por el Senado y/o Cámara de Diputados: El senado debe ratificar a los ministros y agentes diplomáticos, los empleados superiores de Hacienda, los cónsules generales, los coroneles, y demás oficiales superiores del ejército, la armada y la fuerza aérea nacionales, y los ministros de la Suprema Corte de Justicia.

c) Nombramientos de los empleados y oficiales de las fuerzas armadas: se faculta al presidente a nombrar y remover libremente a los demás empleados de la unión, cuyos nombramientos o remoción no estén determinados de otro modo en la Constitución o en las leyes.⁹¹

“El intento reciente de moderar los poderes de gobierno y de nombramiento de los presidentes es un paso a favor de la desconcentración de facultades en el Ejecutivo”⁹² y a favor de la democracia. El cambio político en México se ha abierto con base en suma de múltiples procesos democráticos. Por lo que hoy en día se están colocando mayores controles para frenar atribuciones no constitucionales. Sin embargo, Nohlen deja esta reflexión: hay que tomar en cuenta que las

⁹⁰ Negretto, Gabriel Leonardo, *La reforma política en América Latina. Reglas electorales y distribución de poder entre Presidente y Congreso*, Desarrollo Económico, vol.50, no. 198, julio-septiembre 2010, pp. 210.

⁹¹ Carpizo, Jorge, *Op., Cit.*, 117-120.

⁹² Negretto, Gabriel Leonardo, *Op., Cit.*, 215.

atribuciones constitucionales pueden estar muy alejadas de como se ejercen en la realidad en un sistema político.⁹³

3.5.-Facultades “metaconstitucionales” del presidente

El México posrevolucionario revela una historia del sistema político con presidentes excesivos, ilimitados en sus facultades, en sus recursos, en sus decisiones y en su alcance casi total desde la autoridad presidencial. Esto debido a una falta de pesos y contrapesos que frenarán este tipo de atribuciones. A diferencia de los otros dos poderes, el Ejecutivo concentraba todo su poder en una sola persona con facultades constitucionales. Además de esto, debido a la existencia de un partido hegemónico en el poder contribuyó a respaldar este tipo de atribuciones *metaconstitucionales*. Para esto Mario Amparo Casar entiende que “los problemas de concentración de poder en la rama ejecutiva del gobierno derivan no tanto de su configuración institucional sino más bien de la forma en que se había construido y funcionaba el sistema político en su conjunto.”⁹⁴

Es indudable que el sistema político mexicano de corte autoritario se basó en dos pilares: el presidencialismo y la hegemonía política del PRI con la presencia simultánea de factores constitucionales y metaconstitucionales. Por un lado un sistema presidencial fuerte y por la otra, un partido oficial hegemónico.⁹⁵ Desde la creación del PNR en 1929 hasta convertirse en PRI se fue creando el partido como un mecanismo de control presidencial y electoral, además de conceder el cargo al siguiente candidato, miembro del partido, amigo, etc. “Por muchos años, el sistema de sucesión presidencial funcionó como un modelo hereditario del

⁹³ Nohlen, Dieter, *El poder Ejecutivo en el presidencialismo. Alternativas en debate*, Universidad de Heidelberg, UNAM, México, 2009, pp. 34.

⁹⁴ Casar, Amparo Mario, *Los frenos y contrapesos a las facultades del Ejecutivo; la función de los partidos políticos, el Judicial, el Legislativo, y la administración pública*, UNAM, México, 2009, pp.404.

⁹⁵ Serrano Migallón, Fernando, *Facultades metaconstitucionales del poder Ejecutivo en México*, UNAM, México, 2006, pp. 12.

poder la herencia presidencial dentro de la denominada familia revolucionaria. ”⁹⁶
Ya que no existía una clara competencia de partidos ni un sistema electoral transparente. De ese modo, Carpizo expone diciendo que el hecho de ser jefe real del PRI, otorga al presidente una serie de facultades situadas más allá del marco constitucional como son las que él denomina facultades metaconstitucionales: a) La designación de su sucesor, b) nombramiento de los gobernadores, los senadores, de la mayoría de los diputados, de los principales presidentes municipales; por ser el PRI un partido predominante y semioficial integrado por sectores, le da al presidente c) control sobre las principales organizaciones obreras, campesinas, profesionales y de diversa índole, en la jerga del propio partido.⁹⁷

De esta forma se da el presidencialismo mexicano eligiendo al sucesor con el famoso ‘dedazo’ al seleccionar al futuro candidato, sabiendo éste de ante mano que ganaría ya la elección próxima con la anticipación del presidente en turno, como la facultad metaconstitucional más importante. Lorenzo Meyer profundiza en esto:

”La designación del sucesor se convirtió en el momento en que el poder del presidente llega a su punto máximo e inicia su descenso en favor de ese sucesor, que de antemano se sabe será declarado el ganador del proceso electoral. Cuando el presidente saliente entrega la banda presidencial al entrante, el poder abandona totalmente a la persona que lo poseyó para concentrarse automáticamente en manos del nuevo presidente. ”⁹⁸

Por lo cual, durante muchas décadas se gobernó de esta manera con mayoría en la Cámara de Diputados y en el Senado, seleccionar, quitar o poner a gobernadores e imposición de decisiones como la clara sucesión presidencial. La decisión final siempre recaía en el presidente. El control del partido oficial y la

⁹⁶ Cosío Villegas, Daniel, *Op., Cit.*

⁹⁷ Carpizo, Jorge, *Op., Cit.*, 191.

⁹⁸ Meyer, Lorenzo, *Las presidencias fuertes. El caso de la mexicana*, Revista del Centro de Estudios Constitucionales no. 13, 1992, pp. 67.

disciplina partidista eran elementos indispensables para el buen funcionamiento de las facultades metaconstitucionales.⁹⁹

De esta forma, en el interior del Estado mexicano existía una gran contradicción porque existiendo la separación de poderes en un régimen democrático, como lo expresa Amparo Casar, el presidente no se veía obligado a enfrentar poderes autónomos e independientes para actuar como contrapesos. No había poder que le exigiera mantenerse al límite de sus facultades constitucionales ni de rendir cuentas de su ejercicio. De tal forma que Amparo Casar concluye que todo esto fue posible a un arreglo político que permitió este exceso de poderes en un marco constitucional.¹⁰⁰

3.6.- Siglo XXI, debilitamiento del Poder Ejecutivo

En México en 1988 significó un año decisivo para el país por el gran desafío electoral que se vivió. Esto significaba responder a las nuevas condiciones institucionales con el fin de lograr un buen desarrollo y funcionamiento de la democracia mexicana. Sin embargo, ese año así como aparentaba un cambio y una apertura para el bien del país, también representó un momento de crisis, es decir, el famoso y supuesto fraude electoral que ordena Miguel de la Madrid, donde fue justificado con la caída del sistema y dando como ganador de las elecciones 1988-1994 a Carlos Salinas de Gortari. La mayoría no contradice que el gran favorito para ganar aquellas elecciones para la presidencia era Cuauhtémoc Cárdenas. No cabe duda de que Miguel de la Madrid frenó la competencia democrática con el fraude. Ya que él en lugar de abrir el sistema, lo cerró. Es decir, cuando José López Portillo había logrado ya una moderación con el régimen de partidos en la reforma política de 1977 que dio apertura hacia la competencia a la oposición, de la Madrid hace un retroceso con esta sucesión a la presidencia.

⁹⁹ Serrano Migallón, Fernando, *Op., Cit.*, 16.

¹⁰⁰ Casar, Ma. Amparo, *Sistema político mexicano*, Oxford, México, 2010, pp. 72.

A partir de 1997, se nota por primera vez un gobierno dividido porque el PRI dejó de ser partido hegemónico ya que no contaba con mayoría en la Cámara de Diputados y posteriormente en el Senado en el 2000, lo que trajo consecuencias para el presidencialismo y para el PRI.¹⁰¹ Asimismo, pierde el Gobierno del Distrito Federal y fueron creciendo los triunfos del PRD y del PAN en diferentes Estados. Sin duda, el país comenzaba a entrar en la era del pluralismo político. “Las relaciones entre Ejecutivo y Legislativo en México se modificaron de tal manera a partir de la elección de 1997 que el presidente dejó de tener la última palabra en la creación y modificación de leyes.”¹⁰² De tal forma que desde la creación del Instituto Federal Electoral (IFE) y en conjunto con las reformas político-electoral que se llevaron a cabo desde el comienzo del sexenio de Ernesto Zedillo se puede observar claramente la dispersión de poderes, así como también un equilibrio de ellos, es decir, mayores atribuciones hacia el Legislativo y el Judicial además de un instituto autónomo electoral para mantener al Ejecutivo con controles. El siguiente cuadro ilustra las reformas electorales desde la creación del IFE hasta convertirse en un instituto con autonomía y sin dominio del Ejecutivo.

Reformas electorales del IFE¹⁰³

Año	Reforma	Artículo Constitucional	Contenido
1989-1990	<i>Creación del IFE</i>		Máxima autoridad electoral
1994	<i>Reforma electoral</i>	Artículo 41	Delinear una nueva integración del Consejo General del IFE al suprimir la intervención presidencial en el nombramiento de los Consejeros.

¹⁰¹ Escamilla Cadena, Alberto y Cuna Pérez, Enrique, *Op., Cit.*, 142.

¹⁰² *Ibíd.*, pp. 47.

¹⁰³ Datos obtenidos de Escamilla Cadena, Alberto y Cuna Pérez, Enrique, *El presidencialismo mexicano ¿Qué ha cambiado?*, MAPorrúa y UAM, México, 2014, pp. 54-58.

1996	<i>Reforma electoral</i>	Artículo 41	Consolidar la autonomía de la máxima autoridad electoral federal y modificar la integración del Consejo General.
------	--------------------------	-------------	--

Creación propia.

Dichas reformas tuvieron un impacto relevante en el presidencialismo mexicano tal como lo afirma Alberto Escamilla Cadena: al quedar la organización de las elecciones bajo el control de una instancia autónoma, ya no se podía garantizar el triunfo del PRI en la presidencia de la República como sucedió durante buena parte del siglo XX.¹⁰⁴ Por lo tanto, las modificaciones en el marco institucional electoral, el pluralismo entre partidos, configuraciones políticas y los frenos y contrapesos que comenzaban hacia el Ejecutivo fueron factores que contribuyeron al desarrollo y alineamiento electoral. De aquí que para la elección del año 2000, Ernesto Zedillo Presidente en ese momento del PRI, por primera vez no hace función de una de sus facultades metaconstitucionales que era designar al sucesor, pues tenía que dar paso a las vías institucionales democráticas y actuar con prudencia, así dio marcha a la alternancia.

Con más precisión como lo señala José Antonio Crespo, el sexenio de Carlos Salinas de Gortari tuvo una apertura pero selectiva hacia con el PAN ya que no consideró como opción a la izquierda, además de arrebatarle el triunfo a Cárdenas con el fraude electoral. De esta manera, termina un sexenio con complicaciones y crisis para la siguiente sucesión presidencial. Después Ernesto Zedillo tiene que crear lazos democráticos, abrir la competencia hacia el PAN y PRD, crea el IFE y el TEPJF y con la ley electoral de 1996 encamina la sucesión presidencial de forma ordenada y pacífica como la mejor de las opciones.

“Frente a todos esos antecedentes, el presidente Zedillo comprendió que no había ya condiciones para prolongar la tradicional hegemonía del PRI, por lo que aceptó una amplia apertura política, dio un paso decisivo a un sistema electoral cabalmente competitivo. Eso, y la marcada tendencia a

¹⁰⁴Ibíd, pp. 58.

la baja de la votación del PRI, provocaron en 1997 la pérdida de la mayoría absoluta de ese partido en la Cámara Baja del Congreso, así como del gobierno de la capital, y tres años después, la presidencia de la República.”¹⁰⁵

Por primera vez el PRI no había hecho ninguna designación de sucesor a la presidencia y se apreciaba unas elecciones democráticas después de 70 años en el poder dejando de lado sus facultades tradicionalistas. Así, que con la derrota de la sucesión presidencial, la pérdida de mayoría en el Cámara de Diputados y la pérdida del control del Distrito Federal fueron hechos que fungieron como contrapesos en el PRI. Además de los contrapesos institucionales que dice Mario Amparo Casar, son los límites que un poder tiene sobre otro y derivan de la configuración de la forma de gobierno que adopta una nación.¹⁰⁶ Con ello, se da fin al presidencialismo tradicional, al fin de la hegemonía priísta y el dominio del PRI en casi todos los niveles.

3.7.- Alternancia en el poder (2000)

La caída del sistema hegemónico en 2000, fue la consecuencia de un largo itinerario constitucional (1986, 1990, 1993, 1994, 1996 las cuales fueron depurando el sistema electoral). Los gobiernos priístas entendieron que no podían perpetuarse de manera indefinida, y que su mejor opción era dar tránsito a la posibilidad de establecer nexos con la oposición.¹⁰⁷ En la medida de esto, la alternancia de la Presidencia de la República de ese año marcó significativamente

¹⁰⁵ Crespo, José Antonio, “Elecciones y transición democrática en México”, en *Revista Estudios*, núm. 103, vol. 10, ITAM, México, 2012, pp. 85-86.

¹⁰⁶ Casar, Amparo Mario, “Los frenos y contrapesos a las facultades del Ejecutivo; la función de los partidos políticos, el Judicial, el Legislativo, y la administración pública” en Andrew Ellis, Jesús Orozco Henríquez y Daniel Zovatto (Coords.) *Cómo hacer que funcione el sistema presidencial*, UNAM, México, 2009, pp. 404.

¹⁰⁷ Valadés, Diego, *El sistema presidencial mexicano. Actualidad y perspectivas*, Boletín Mexicano de Derecho comparado, vol. XLIV, núm. 130, enero-abril, 2011, UNAM, México, pp. 297.

el fin de una etapa en la relación presidente-partido.¹⁰⁸ La alternancia representó algo más que un cambio presidencial, configuró una elección democrática, legítima y pacífica, abrió camino a fortalecer frenos, contrapesos y controles para hacer del Ejecutivo y del sistema presidencial en sí, un sistema eficiente y responsable. Sin embargo, para Fernando Serrano Migallón expresa: “la alternancia democrática de partidos en el poder, por si misma, no resuelve el problema de combinar pluralismo político con orden y eficacia”¹⁰⁹ No obstante, el pluralismo fue uno de los pilares de la democracia que comenzaba en el 2000.

La “sana distancia” entre el gobierno y el partido oficial, publicitada por el presidente Zedillo, se convertiría en autonomía plena del partido en el nuevo gobierno de Vicente Fox. La sociedad reclamaba nuevas maneras en la forma de gobernar y nuevos equilibrios en los poderes.¹¹⁰ Es así que Fox llega a la presidencia con legitimidad democrática y electoral, además de con un nuevo diseño institucional y constitucional que rompía con las facultades metaconstitucionales del pasado. Mario Amparo Casar especifica que el Ejecutivo ha perdido todos sus poderes metaconstitucionales y que el ejercicio del poder presidencial se fortalece con los poderes que dicta la pura constitución. Estos son:

- 1) El presidente dejó de ser el jefe del partido hegemónico.
- 2) Perdió el control sobre las elecciones y el poder para designar a su sucesor.
- 3) dejó de tener los instrumentos que le permitían dominar políticamente a los gobernadores y presidentes municipales
- 4) Dejó de seleccionar a los legisladores y a los líderes del congreso
- 5) Dejó de definir la composición de la Suprema Corte de Justicia de la Nación
- 6) Requirió la ratificación del nombramiento del procurador general de la República

¹⁰⁸ Escamilla Cadena, Alberto y Cuna Pérez, Enrique, *Op., Cit.*, 148.

¹⁰⁹ Serrano Migallón, Fernando, *Op., Cit.*, 20.

¹¹⁰ *Ibíd.*, pp. 19.

- 7) Estableció la ley del servicio civil de carrera
- 8) Le otorgó autonomía al Banco de México y con ello la facultad presidencial para definir la política monetaria
- 9) El IFE eliminó la participación del Ejecutivo en todas las etapas del proceso electoral
- 10) Se acotó el comportamiento del Ejecutivo en la Comisión Nacional de los Derechos Humanos¹¹¹

De tal forma que los controles institucionales hacia el Ejecutivo dieron pauta a encaminar la democracia mexicana y romper con el presidencialismo tradicional. A pesar de ello, no se puede hablar de un cambio total o radical en el sistema político mexicano, pero sí de un cambio importante que marca un antes y un después. Esto implica seguir con las adecuaciones pertinentes y necesarias en el aparato institucional, según las exigencias futuras del sistema presidencial.

En este paso a la alternancia, en medida de que se limitaron las facultades presidenciales también hubo una clara separación y equilibrio entre el Poder Legislativo y el Poder Judicial. Con la reforma constitucional de 1996, el Tribunal Electoral fue incorporado al Poder Judicial con la finalidad de interponerse en caso de conflictos electorales ya sea federales o locales. También se le restó la facultad al Presidente de nombrar a ministros de la Suprema Corte de Justicia, y se creó la figura de la acción inconstitucionalidad y controversias constitucionales como control entre disputas del gobierno.¹¹² Con ello, Vicente Fox gobernó de manera muy diferente a como lo venían haciendo los expresidentes priístas del siglo XX. Es decir, ya con un Poder Judicial autónomo sin estar subordinado con el Ejecutivo.

¹¹¹ Casar, Amparo Mario, *Op., Cit.*, 405.

¹¹² Escamilla Cadena, Alberto, El sistema presidencial durante los gobiernos del Partido Acción Nacional: cambios y persistencia. En Escamilla Cadena, Alberto y Becerra Chávez, Pablo Javier (Coords.), *El presidencialismo mexicano durante los gobiernos de la alternancia*, México, UAM, 2013, pp. 18.

“La alternancia a nivel presidencial en el año 2000 abrió la posibilidad de instrumentar cambios de fondo en las diferentes áreas del Estado mexicano, parecía un momento óptimo para transformar aspectos cruciales de la vida pública, en los que el Presidente jugaba un papel central. La llegada de una élite política distinta abría la posibilidad de deslindarse de los intereses que se habían establecido en las últimas décadas con los gobiernos del PRI.”¹¹³

En suma, el siglo XXI específicamente en el año 2000 se hace posible el desarrollo de un pluralismo político, después de que más de 70 años no era posible. Se establecieron leyes, se reformaron, se crearon órganos e institutos con autonomía, los poderes Legislativo y Judicial fungieron como verdaderos poderes libres del Ejecutivo lo que funcionó como contrapesos para éste. Y lo más importante, el jefe del Ejecutivo perdió completamente sus facultades metaconstitucionales para someterse a las nuevas reglas del juego constitucional y democrático.

3.8.- Conclusiones

Desde el nacimiento del PRI, éste sirvió como institución y como mecanismo político fundamental que hizo posible la alta concentración del poder y al mismo tiempo también el sometimiento de la administración federal, dado sus muchas competencias y recursos que fortalecieron por más de setenta años a sus sindicatos, organizaciones y a la representación de intereses de unos cuantos, derivado esto de las facultades metaconstitucionales del Jefe del Ejecutivo; caracterizado por un total autoritarismo. No obstante, para el siglo XXI hay ya un debilitamiento del Poder Ejecutivo. A partir de 1997, se nota por primera vez un gobierno dividido porque el PRI dejó de ser partido hegemónico y posteriormente deja de tener mayoría en ambas Cámaras.

¹¹³ Ibíd, pp. 13.

Este cambio se traduce como una transición hacia la democracia que da paso para el 2000 a la alternancia, en medida de que se limitaron las facultades presidenciales y hay una clara separación y equilibrio entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo. De tal forma que los controles institucionales hacia el Ejecutivo dieron pauta a encaminar la democracia mexicana y romper con el presidencialismo tradicional del siglo XX. Por lo tanto, las modificaciones en el marco institucional electoral, el pluralismo entre partidos, configuraciones políticas y los contrapesos que comenzaron hacia el Ejecutivo son factores que contribuyeron al desarrollo y alineamiento electoral y democrático en el país.

El presidencialismo está en transformación, en un proceso de democratización y esto ha introducido cambios significativos en el régimen y en las prácticas político-administrativas del sistema, teniendo como efecto real una mayor limitación de los múltiples poderes y facultades del Ejecutivo, acompañado también de órganos e instituciones autónomos que vigilan a este último.

Capítulo 3

4. "Gobierno de coalición y la figura presidencial después de la elección 2018 en México"

4.1 Introducción

Las coaliciones han estado presente en casi todos los sistemas presidenciales, ya sea para ganar alguna elección, para votar alguna ley o reforma y/o para hacer negociaciones entre los partidos políticos. Por tanto, estas son momentáneas, algunas otras efímeras, legítimas y se presentan en dados momentos por necesidad política. No obstante, la figura de un gobierno de coalición tiene aún mayor presencia y relevancia en la elección del 2018 en México con la Reforma Electoral de 2014.

En México, con el sexenio de Enrique Peña Nieto comienza a hacerse presente una coalición parlamentaria con el llamado Pacto por México. El cual fue una introducción a las coaliciones entre partidos políticos (PRI, PAN y PRD entre otros), para llevar a cabo la agenda del sexenio. Sin embargo, el gobierno de coalición implica aún mucho más pautas para fungir como instrumento de control político por parte del Legislativo hacia el Ejecutivo. Y con esto, una vez más se crean patrones para restarle poder a quien ostenta la figura del Presidente o Jefe del Ejecutivo.

Es aquí donde el escenario de formar esta alternativa de gobierno cobra notabilidad, pues el propósito además de garantizar una mayoría en el Congreso al próximo presidente, también es dotar de una mayor legitimidad y gobernabilidad al futuro mandato. En caso de que el futuro Presidente de la Republica opte por un gobierno de coalición ¿será que se limitaran las facultades del Presidente y podrá generar mayor gobernabilidad?

En este último capítulo se exponen los tres tipos de coaliciones (parlamentaria, electoral y de gobierno); en una segunda parte se hace una valoración de la Reforma Electoral del 2014 respecto al gobierno de coalición; se analiza la pérdida de poderes del Jefe del Ejecutivo ante este contexto, y por último se prevén los escenarios después de la pasada elección presidencial de 2018.

4.2.- Los tipos de coaliciones políticas

A partir del siglo XXI, hay un profundo y significativo cambio democrático en México. Este paso de ser un sistema de partido hegemónico por el PRI para convertirse en un pleno sistema de partidos con mayores contrapesos, con equilibrios y con elecciones competitivas y plurales. Hoy en día, hay una nueva agenda política que se forjó en la constitución mexicana y que gracias al acuerdo de Pacto por México se hizo posible hacer una coalición totalmente parlamentaria. No obstante, el llevar a cabo una coalición pero ahora de gobierno en este siguiente sexenio 2018-2024, si es que el futuro mandatario así lo desea, introduciría un nuevo programa legislativo y un gabinete compuesto por diferentes partidos políticos que deberán ser ratificados y aprobados por el Congreso. Quitándole la posibilidad al presidente de irrumpir en este sentido y/o quedarse con un gobierno de minoría.

Sin duda, se puede asegurar que efectivamente el presidencialismo mexicano está en proceso de cambios y alineaciones totalmente transformadoras y nuevas para el sistema político, por ende, también para la gobernabilidad democrática del país. Dado los desafíos que ha presentado el presidencialismo no solo mexicano, sino también en toda Latinoamérica, se abre la brecha a lo que son las coaliciones políticas con el fin de llegar a acuerdos y pactar entre partidos políticos y gobierno para una lograr una plena función de la gobernabilidad. Cabe distinguir entre una coalición electoral, una coalición parlamentaria y un gobierno de coalición. La primera es una fusión entre dos o más partidos para competir en una elección bajo

una candidatura común. La segunda se refiere a las alianzas que llevan a cabo las fracciones parlamentarias en el congreso para alcanzar la mayoría requerida para sancionar leyes. El tercero implica que el titular del Ejecutivo deberá repartir carteras de gobierno a miembros de la oposición, formando un gabinete compuesto por más de un partido.¹¹⁴

En lo referente a una coalición electoral está dentro de las más frecuentes cuando se está a punto de celebrarse elecciones de cualquier nivel de gobierno. Ahora bien, cabe dejar en claro que una coalición parlamentaria es una alianza política por parte del Congreso cuando el Ejecutivo está controlado por la oposición para formar o sacar adelante una agenda. Es decir, cuando este no tiene mayorías en el Congreso se une a otros partidos políticos para poder aprobar leyes en conjunto. Tal fue el caso en el sexenio de Enrique Peña Nieto con la firma del Pacto por México en 2012. “Los sistemas presidenciales con gobierno sin mayoría que tienden a equilibrar la relación entre Ejecutivo y Legislativo y fomentan el ejercicio de los contrapesos, tienen como instrumento evitar una parálisis en la toma de decisiones la formación de coaliciones.”¹¹⁵ De esta manera, las coaliciones pueden ser progresivas, transitorias y muy rara vez perduran. Por lo que sus propósitos varían dependiendo sus objetivos, proyectos y finalidades.

En este contexto, “el gobierno de coalición se estableció como una alternativa cuando hay ausencia de mayorías congresionales y cuando se pretende formar gabinetes incluyentes. De esta forma, dos órganos claves en el proceso de gobierno (Legislativo y gabinete) no están controlados por un solo partido”.¹¹⁶ En primer lugar, el gobierno de coalición implica un cambio constitucional que podría introducir tres nuevos elementos en el proceso de gobierno:

¹¹⁴ Escamilla Cadena, Alberto y González Madrid, Miguel (Coords.), *El nuevo sistema político mexicano en 2015*, UAMI, México, 2015, pp. 258.

¹¹⁵ Escamilla Cadena, Alberto y López De la Torre, René, *El gobierno de coalición en México y la reforma constitucional de 2014: nuevos componentes en el sistema presidencialista*, México, 2018, pp. 7.

¹¹⁶ *Ibid.*, pp. 7.

- a) la construcción de una coalición entre partidos políticos al interior del congreso con la finalidad de alcanzar mayorías requeridas para sancionar leyes y reformas,
- b) la apertura de algunas carteras de gobierno hacia algunas de las figuras de los partidos políticos de oposición y
- c) la aprobación de la mayoría de los titulares del gabinete por parte del Poder Legislativo.¹¹⁷ Por principio, se estableció la facultad que tendrá el Senado para ratificar al secretario de Relaciones Exteriores y al fiscal general de la República (quien sustituirá al procurador general); mientras que la Cámara de Diputados lo hará con el Secretario de Hacienda. No obstante, en caso de que le presidente optara por un gobierno de coalición, el conjunto de los nombramientos de los secretarios de Estado deberán ser ratificados por la Cámara baja con excepción de los titulares de las Secretarías de Defensa y Marina.¹¹⁸

En efecto, el gobierno de coalición introduce matices parlamentarios tales como la tesis de Dieter Nohlen sobre desconcentrar las funciones del presidente de la República en la figura del primer ministro, y la tesis de Diego Valadés que propone la ratificación de nombramientos de altos funcionarios a través de la Cámara de Senadores, las cuales permitan desconcentrar las funciones del Ejecutivo federal.¹¹⁹ Por lo que cabría preguntarse hacia qué sistema va México con la reforma del 2014, ¿presidencialismo, semipresidencialismo o semiparlamentarismo?

De acuerdo con la reforma electoral 2013-2014 existen diferentes escenarios posibles para el presidente electo Andrés Manuel López Obrador (AMLO) durante el sexenio de 2018-2024 referente, en primer lugar a la adopción de un gobierno de coalición, lo que implicaría cambios en el régimen político y en el mismo presidencialismo mexicano; o por otro lado elegir una presidencia austera aunque

¹¹⁷ *Ibíd.*, pp. 1-2.

¹¹⁸ Escamilla Cadena, Alberto y González Madrid., *Óp., Cit.*, pp. 262.

¹¹⁹ Sandoval López, Francisco J, *Aspectos constitucionales en el sistema presidencial mexicano*, Revista del Instituto de la Judicatura Federal No.22, 2006, México, pp. 169-171.

si con el alcance de algunas modificaciones dentro del Ejecutivo tales como sus facultades de nombramiento.

El jurista Rogelio Muñiz Toledo planteó tres escenarios posibles antes de que AMLO ganará la elección presidencial 2018, con base en las nuevas reglas del sistema presidencial en el contexto de la reforma 2014 para la conformación de su gobierno:

- En un primer escenario, podría optar por formar su gobierno sobre la base del sistema presidencial rígido, en el que el poder se concentra en el titular del Poder Ejecutivo.
- Un segundo escenario sería que formara un gobierno de coalición desde el inicio de su administración.
- Un tercer escenario sería que optara por iniciar su gobierno bajo el modelo del sistema presidencial rígido, pero sin descartar la posibilidad de formar un gobierno de coalición en algún momento de la primera mitad de su sexenio.¹²⁰

En el primer caso, es el escenario sobre el que AMLO está conformando su futuro gabinete y gobierno. Ya que ganó la pasada elección presidencial con un amplio margen del 53.1936% de votos, además de obtener la mayoría tanto en Cámara de Diputados con 42.0121% de votos, como el Senado con el 42.2392%.¹²¹ Lo que lo convierte en un presidente electo con mayorías, y por lo que no le conviene optar por un gobierno de coalición y perder el control legítimo que ha obtenido legalmente en las elecciones. “En el sistema presidencial existe una *legitimidad democrática dual* entre el presidente electo y los legisladores también electos popularmente.”¹²²

¹²⁰ Muñiz Toledo, Rogelio, (2018). Las opciones de AMLO para formar gobierno. Martes 28 de agosto 2018, de Aristegui Noticias Sitio web: <https://aristeguinoticias.com/2606/mexico/las-opciones-de-amlo-para-formar-gobierno-articulo/>

¹²¹ Datos obtenidos del Instituto Nacional Electoral. Martes 28 de agosto 2018 <https://computos2018.ine.mx/#/presidencia/nacional/1/1/1/1>

¹²² Sandoval López, Francisco J., *Óp., Cit.*, pp. 166.

Por lo anterior, AMLO no repartirá carteras de gobierno a miembros de la oposición, al menos al inicio de su sexenio. Sin embargo, eso no significa que no vaya a construir acuerdos con los partidos opositores con el fin de responder a condiciones que le sean favorables en la aprobación de su agenda de gobierno y en el presupuesto, es decir, en beneficio de la gobernabilidad del país.

Por tanto, la estimación para el segundo escenario es casi nula “si no tuviera mayoría absoluta en ninguna de las cámaras, las oposiciones pudieran intentar generar las condiciones para que los incentivos se alinearan en favor de la opción del gobierno de coalición.”¹²³ Pero en este caso no hay necesidad de que se implemente un gobierno de coalición en un principio. Por esta razón, el presidencialismo mexicano vuelve a ser como antes, aunque si con diferentes matices y con mayores controles hacia el Ejecutivo. Pero ahora no con un partido hegemónico como lo fue el PRI en su comienzo, sino con un gobierno con mayorías en las Cámaras. Asimismo, la tesis de Juan Linz sobre el sistema presidencial, hace mayor precisión sobre esto:

“En el sistema presidencial se efectúa un *juego de gánalo todo*, ya que el candidato victorioso integra de manera exclusiva el ejecutivo, en tanto que en el parlamentario, un primer ministro que no alcanza el 50% de los escaños está comprometido a formar un *gobierno de coalición* o atenerse a un gobierno minoritario mientras este pueda subsistir. El problema de la suma cero se ve agudizado en el sistema presidencial por el hecho de que ganadores y perdedores están definidos por el partido del mandato presidencial, lo que se traduce en una serie de años durante los cuales no hay esperanza de modificar las alianzas”.¹²⁴

Y en el último escenario, podría presentarse en caso de que durante el transcurso del sexenio no se dieran las condiciones necesarias de gobernabilidad, o en la segunda mitad de la administración no se consiguiese obtener la mayoría en la Cámara de Diputados. Y esto podría presentarse, ya que la reforma al artículo 89 de la Constitución propone al presidente optar por un gobierno de coalición

¹²³ Muñiz Toledo, Rogelio, *Óp., Cit.*

¹²⁴ Sandoval López, Francisco J., *Óp., Cit.,*

cuando él lo requiera o crea conveniente, por tanto, este escenario es también previsible.

4.3.- La Reforma Electoral de 2014 en México

La preocupación por reforzar el Congreso es reciente. A partir de 1977 comenzó una serie de cambios constitucionales que fueron abonando las posibilidades de desarrollo democrático¹²⁵. La democracia mexicana ha ido implementando sus mecanismos, instrumentos e instituciones por medio de una serie de reformas y ordenamientos legales que dieron inicio desde los años setenta y que a lo largo de ese tiempo han ido aumentando hasta la más reciente implementación de la Reforma Electoral del 2014. Esta última, constituye a puntualizar aún más el camino de la democracia, la pluralidad, la competencia electoral y política, y por supuesto a la eficiencia en el control político. Es así que la reforma de tipo político-electoral trae consigo una serie de innovaciones y modificaciones importantes tanto en la Constitución como en las leyes secundarias, tales como:

- ✓ Se crearon dos leyes nuevas: la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (que sustituyó al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales) y la Ley General de Partidos Políticos.
- ✓ En materia de justicia electoral se reformaron dos leyes relacionadas con el Poder de la Federación y la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral; además se creó la también la Ley General en Materia de Delitos Electorales.
- ✓ La reforma también permitió candidaturas independientes, la reelección de legisladores y alcaldes por un periodo adicional, estableció la paridad de género en las candidaturas partidistas, transformó el Instituto Federal

¹²⁵ Valadés, Diego, *El sistema presidencial mexicano. Actualidad y perspectivas*. Boletín Mexicano de Derecho Comparado, vol. XLIV, núm. 130, enero-abril, UNAM, México, 2011, pp. 296.

Electoral en el Instituto Nacional Electoral, se replanteó el modelo de fiscalización, se ampliaron las causales de nulidad de las elecciones y, también, se estableció la posibilidad de que el titular del Ejecutivo pueda formalizar un *gobierno de coalición*.¹²⁶

Para que tuviera lugar el gobierno de coalición, se reformó el artículo 89 constitucional aprobado en 2014, con el fin de que el Poder Ejecutivo pueda elegir o no este tipo de gobierno. A continuación se presenta una parte de la iniciativa a dicha reforma:

La experiencia de la pasada elección federal muestra claramente que la democracia mexicana demanda una nueva generación de reformas. Para ello, es urgente redefinir los órganos del Estado y las relaciones de cooperación y control entre ellos, evitando la parálisis legislativa causada por el gobierno dividido. Uno de los argumentos que más se han presentado con los sistemas presidenciales es que un gobierno dividido fomenta el estancamiento y la parálisis en las relaciones entre Ejecutivo y Legislativo. En México hemos vivido gobiernos divididos desde 1997, por lo que es necesario conformar gobiernos de coalición que permitan lograr acuerdos que aseguren la posibilidad de que se pueda aprobar una agenda legislativa común a varios partidos.

La iniciativa busca transitar hacia un sistema presidencialista renovado que permita la construcción de un sistema estable de alianzas. La cuestión principal a resolver es la integración de una mayoría gobernante que permita tanto al Legislativo como al Ejecutivo cooperar en el ámbito de sus responsabilidades. En diversos sistemas presidenciales del continente americano ya están presentes algunos elementos parlamentarios como la incorporación de la figura del jefe de gabinete en Argentina, la vicepresidencia en Brasil, la moción de censura en Uruguay o la ratificación de los ministros por parte del congreso en los Estados Unidos de América.

En virtud de lo anterior, se propone facultar al Presidente la República para optar por un gobierno de coalición en caso de no contar con mayoría congresional, por lo que deberá acordar el programa de gobierno y la agenda legislativa con las fuerzas políticas representadas en el Congreso. Así mismo, someterá a la Cámara de

¹²⁶ Escamilla Cadena, Alberto y López De la Torre, René., *Óp., Cit.*, pp. 13-14.

Senadores, para que sea este órgano legislativo, quien por mayoría simple, ratifique a cada uno de los secretarios de despacho con la salvedad de los secretarios de Defensa Nacional y Marina, en razón de las importantes atribuciones que ambas dependencias tienen encomendadas en materia de seguridad y soberanía nacional. Así mismo, el Secretario de Hacienda y Crédito Público será ratificado por la Cámara de Diputados. Independientemente de que el gobierno opte o no por el modelo de coalición, se propone también que el Senado de la República ratifique el nombramiento del Secretario de Relaciones Exteriores.

Así, no solo se pretende evitar la parálisis legislativa y administrativa causada en muchas ocasiones por la presencia de un gobierno dividido, sino permite la participación de alguna o algunas fuerzas derrotadas en la conformación de gobierno. En resumen, la posibilidad de contar con un gobierno plural que asegure la participación de otras fuerzas políticas en las que el Congreso de la Unión conoce de los programas de gobierno y la agenda legislativa, permite un consenso ex ante para el impulso de proyectos legislativos y combate de manera eficaz la parálisis legislativa.¹²⁷

En otras palabras, la formación de un gobierno de coalición es una propuesta para el Jefe del Ejecutivo, es decir, es una opción que puede utilizar o no, ya sea desde el comienzo de su gobierno o en el momento que él lo desee. Pues en la reforma no se marca forzoso, sino solo como “opcional”. Con ello, “no queda obligado durante todo su mandato a abrir los espacios en el gabinete a la oposición y puede también evitar la ratificación del gabinete por parte del Congreso. La conformación y la disolución del gobierno de coalición será una prerrogativa exclusivamente presidencial.”¹²⁸ Si bien, este primer escenario de conformación de un gobierno de coalición, abriendo carteras de gobierno a la oposición, queda descartado en un primer momento con el presidente electo AMLO para el sexenio de 2018-2024. Asimismo la ratificación de gabinete queda nula.

¹²⁷ Iniciativa de reforma al artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, LXII Legislatura, Senado de la República, 24 de Septiembre de 2013.

¹²⁸ Escamilla Cadena, Alberto y López De la Torre, René, *Óp., Cit.*, pp. 16.

De esta manera, de las tres implicaciones de un gobierno de coalición que menciona Alberto Escamilla Cadena que son: la primera es que el partido del presidente lleve a cabo una alianza congresional con al menos otro partido de oposición para alcanzar mayoría en el legislativo; la segunda es que el presidente deberá repartir carteras de gobierno con algunos miembros del partido de la oposición y poner fin a un gobierno formado de un solo partido; y la tercera es que la mayoría de los titulares del gabinete deberán ser ratificados por el Poder Legislativo, perdiendo la facultad exclusiva para designar a sus ministros¹²⁹. Hasta ahora, estas tres implicaciones no se estarán llevando a cabo con el futuro presidente, AMLO. Ya que el gobierno de coalición beneficia más a un gobierno con minorías que a uno con mayorías.

Sin embargo, no hay que dejar de lado la importancia y relevancia que tiene, ya que un gobierno de coalición habla sobre la pluralidad e inclusión de un gobierno democrático. Aunque este, podría ser contraproducente. “Los gobiernos de coalición pueden resolver algunos problemas derivados de la división de poderes, aunque también pueden ocasionar enfrentamientos y desencuentros que suelen ser irreconciliables entre la clase política.”¹³⁰ Con mayor precisión, Diego Valadés explica que en la actualidad es crucial introducir matices parlamentarios en el sistema presidencial con el fin de cambiar patrones jurídicos y políticos del país:

“Las mejores prácticas políticas deberán ir acompañadas por reglas prudentes pero eficaces que faciliten la adaptación de la sociedad y de sus dirigentes a una nueva forma de hacer política y de ejercer el poder. Esto incluye, en lo inmediato, mecanismos aptos para disminuir la impunidad política de los altos cargos, y para fortalecer al sistema representativo. Para este efecto, además de los aspectos sustantivos que la norma constitucional establezca, será indispensable cuidar los procedimientos aplicables”.¹³¹

¹²⁹ *Ibíd.*, pp. 17-18.

¹³⁰ *Ibíd.*, pp. 2.

¹³¹ Valadés, Diego, *Óp., Cit.*, pp. 305.

4.3.1.-Pacto por México durante el sexenio de Enrique Peña Nieto

El sexenio de Enrique Peña Nieto en 2012 se caracterizó por el llamado Pacto por México, el cual fue firmado por el gobierno federal y por las tres fuerzas políticas del Congreso, PRI, PAN y PRD. Este generó y representó en primera instancia, la primera coalición parlamentaria en el presidencialismo mexicano. No debe de perderse de vista la importancia de la reforma y su transformación de fondo. En primer lugar, se integró a todas las fuerzas políticas para llevar a cabo la agenda en tres ejes centrales: educación, materia financiera y telecomunicaciones. Sin embargo, para 2014, "el pacto pasó a ser una coalición mínima ganadora con la aprobación de la reforma fiscal (votada únicamente por el PRI y PRD), la político-electoral y la energética (votadas por el PRI y PAN)."¹³² Por primera vez, se llegó a un acuerdo que incluyó compromisos entre el Presidente de la República y los partidos políticos, dándole forma a las futuras políticas públicas de alcance nacional y una legislación relativamente estable.¹³³

En primer lugar, se optó por hacer la coalición parlamentaria ya que el presidente Enrique Peña Nieto no contaba con mayoría en el Congreso, así que se vio en la necesidad de negociar con todos los partidos políticos para sacar adelante la agenda. "Si consideramos que la gobernabilidad democrática requiere de la formación de mayorías al interior del Congreso para la toma de decisiones, cuando el partido político del presidente está en condición de minoría, queda necesariamente supeditado a la formación de coaliciones con la oposición partidista para poder ejecutar sus políticas y despejar su agenda."¹³⁴ Por tanto, esta estrategia de negociación entre el PRI y los partidos de oposición fueron necesarias para llevar a cabo parte de esta transición política y de consolidación de la democracia, con el fin de establecer el denominado Pacto por México con

¹³² Escamilla Cadena, Alberto y López De la Torre, René, *Óp., Cit.*, pp. 13.

¹³³ Zamitiz Gamboa, Héctor, *Pacto por México. Agenda Legislativa y Reformas 2013-2014*, México, UNAM, 2016, pp. 32.

¹³⁴ *Ibíd.*, pp. 5.

apertura, flexibilización y democratización tanto en el sistema político mexicano como en una agenda plural.

En este sentido, “la teoría de las coaliciones señala que el peso de negociación de los partidos políticos emanado de su fuerza política, es determinante en la definición del orden de la agenda”.¹³⁵ Dichas negociaciones establecidas por el Ejecutivo Federal y los líderes de los partidos implicaron beneficios y costos para todos aquellos que participaron en la aprobación y ejecución del Pacto por México, que más tarde desembocarían en controversias entre la población y la clase política.

Por ende, el Pacto por México comprobó ser un acuerdo político, es decir, una coalición, que superó varios obstáculos entre los actores políticos para establecer una cooperación más incluyente y eficaz dentro del sistema político mexicano para la toma de decisiones y ejecución de las mismas para el desarrollo nacional. “Ese acuerdo delineó una perspectiva integradora, de coaliciones amplias, distinta a la del autoritarismo presidencial. Sin embargo, acabó siendo el vehículo de la restauración presidencialista.”¹³⁶ No obstante, no se puede hablar aquí de una coalición de gobierno, sino de tan solo de una coalición meramente parlamentaria o legislativa.

4.4.- Las coaliciones políticas en México

“Es durante los periodos de transición que las fuerzas políticas tienen mayores intenciones de diseñar y trazar alianzas para alcanzar o mantener el poder.”¹³⁷ Sin embargo en este periodo de transición en México de 2018, no existen incentivos para formar coaliciones gobernantes dado que el presidente electo, AMLO, ganó las elecciones con amplio margen y con una plena legitimidad de

¹³⁵ Zamitiz Gamboa, Héctor, *Óp., Cit.*, pp. 33.

¹³⁶ *Ibíd.*, pp. 61.

¹³⁷ De la paz Pérez Farca, Tania, *Las coaliciones de gobierno una necesidad mexicana*, México, Porrúa, 2011, pp. 71.

origen. Pues la afirmación de Chasqueti es totalmente cierta ya que un presidente que cuenta con mayoría legislativa no tiene estímulo alguno para compartir el poder.¹³⁸ En este contexto, MORENA siendo un partido dominante aumenta las posibilidades de que se anulen o neutralicen los contrapesos y controles, es decir, podría repercutir en el sistema de rendición de cuentas hacia el jefe del Ejecutivo y en sí, en todo el sistema político.

No obstante, hoy en día se puede hablar de una serie de reformas constitucionales y modificaciones a las leyes secundarias que favorecen al rediseño del sistema político mexicano en pro de la democracia. Tales reformas buscan desconcentrar atribuciones y poderes del Ejecutivo, de las que habla Alberto Escamilla Cadena:

1. En 1999 se creó la Auditoría Superior de la Federación cuya función es auditar el uso de finanzas públicas por parte del gobierno federal.
2. En 1987, 1994, 1996 y 1999 se modificó la estructura del Poder Judicial, el método para nombrar a sus jueces y mayores controles jurisdiccionales.
3. En 1996 y 1997, se incorporó la fórmula de representación proporcional en la Cámara de Diputados y en el Senado. Se puso fin sobre la representación política por parte de un solo partido en la Cámara de Diputados con la llamada cláusula de gobernabilidad.
4. En 1996 se da autonomía al entonces Instituto Federal Electoral y otro a la incorporación del Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación, desprendiéndose el gobierno de los asuntos y procesos electorales.
5. En 2002, 2007 y 2014 se procesaron leyes y reformas en relación con la transparencia, la rendición de cuentas y el acceso a la información en la administración pública federal y otros órganos públicos.
6. En 2013 se modificaron las reglas para otorgar concesiones a los medios de comunicación, donde el gobierno dejó de tener influencia en esta materia.

¹³⁸ *Ibíd.*, pp. 72.

7. En 2014 tuvo lugar la reforma para dotar de autonomía de funciones a la Procuraduría General de la República sustrayéndola de la esfera del Ejecutivo. Además de que con esta reforma también se confirió al Ejecutivo la potestad para conformar un gobierno de coalición conjuntamente con los partidos de oposición.¹³⁹

Por tanto, se puede afirmar que el presidencialismo del siglo XX ha tenido cambios sustanciales en relación a sus facultades y ha establecido un control del Ejecutivo con los otros poderes al restringir atribuciones que le permitían intervenir viéndose favorecidos intereses particulares. En este caso, con el futuro gobierno electo para 2018, “la concentración de poder no tiene efectos negativos en cuanto a la sucesión, sino en cuanto a la estrechez e ineptitud del círculo de colaboradores presidenciales”¹⁴⁰, a la capacidad de gestión para la futura administración y a un retorno de facultades metaconstitucionales del siglo pasado. Lo cual tiene efectos negativos para la gobernabilidad del país y para consolidar un sistema democrático.

No obstante, estas transformaciones y reformas constitucionales han cambiado la relación con los poderes Ejecutivo-Legislativo-Judicial; ha contribuido a la creación de órganos autónomos, controles políticos y jurisdiccionales, que van construyendo el hilo conductor de la democracia, aproximadamente desde el sexenio de 1994 con Ernesto Zedillo hasta pleno 2018 con Enrique Peña Nieto.

Sin embargo, esta pasada elección presidencial del 1 de julio de 2018 podría correr el riesgo de configurar nuevamente las reglas del presidencialismo mexicano a partir del dominio o hegemonía del partido de MORENA tanto en la titularidad del Ejecutivo, en los órganos de representación política y en el sistema de partidos. “La cultura del presidencialismo mexicano ha dejado marcadas secuelas en la vida cotidiana del país con decisiones provenientes del presidente y

¹³⁹ Escamilla Cadena, Alberto y López De la Torre, René, *Óp., Cit.*, pp. 8.

¹⁴⁰ Valadés, Diego, *Óp., Cit.*, pp. 293.

con condiciones que confieren a los agentes políticos márgenes de influencia”.¹⁴¹ Lo cual repercutiría en el retorno de un autoritarismo, concentración de poderes, irresponsabilidad de los gobernantes y la no cooperación entre los órganos de poder o instituciones.

Finalmente, Diego Valadés afirma que México forma parte del modelo tradicional presidencialista y que la reforma del 2014 contempla solo avances moderados en cuanto a la aprobación del programa de gobierno y a la participación del Congreso en la ratificación de algunos integrantes del gabinete, el poder sigue concentrado en la figura presidencial; lo cual no contempla un elenco de controles políticos.¹⁴² Sin embargo, cabe mencionar que se considera a México en un modelo presidencial transicional, ya que hoy en día existen mayores controles e instituciones que funcionan como contrapesos hacia los distintos poderes, se han reformado y creado normativas con el fin de cambiar y erradicar la inequidad y la corrupción en todos los niveles; lo que coloca a México ya no en el presidencialismo tradicional. Por otro lado, la reforma del 2014, si bien le faltan controles políticos como dice Valadés, es un avance significativo para transitar a la democracia.

4.5.- La elección presidencial 2018

Esta transición de 2018 en México no solo significa un cambio en el gobierno, sino también en el poder político lo que podría recaer en el papel del Ejecutivo, es decir, en un retorno a las facultades metaconstitucionales; y también en la relación del Ejecutivo con el Legislativo.

Después de haber participado Andrés Manuel López Obrador en dos elecciones pasadas 2006-2012 y 2012-2018 con el Partido de la Revolución Democrática

¹⁴¹ *Ibíd.*, pp. 304.

¹⁴² Valadés, Diego, *Formación y transformación del sistema presidencial en América Latina. Una reflexión sobre el ius constitutionale Latinoamericano*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2016, pp. 194.

(PRD) y haber perdido. La fuerza del reciente partido de MORENA se ve reflejado en lo que dice Javier Santiago Castillo: “las dos elecciones presidenciales anteriores dejaban claro que la fuerza de un solo partido y el carisma del candidato no eran suficientes para triunfar. Por eso era necesario buscar aliados, más allá de su propia visión, lo cual implicaba sin duda alguna abandonar o atemperar, al menos, el discurso político polarizante”.¹⁴³ Esta tercera elección de 2018-2024 pero ahora con el partido de Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA) fue la definitiva, pues sale triunfante por un amplio margen de victoria. Dicho margen de diferencia fue de 31 puntos porcentuales respecto al candidato Ricardo Anaya del Partido de Acción Nacional. Lo cual lo le da la victoria a AMLO y lo convierte en presidente electo de izquierda al mandato del país, con una legitimidad electoral indudable.

Para esta elección presidencial 2018 los partidos políticos compitieron en coaliciones partidistas y era de esperarse una candidatura independiente, donde el candidato fue Jaime Rodríguez. Estas coaliciones fueron: “Todos por México” por el candidato José Antonio Meade, “Coalición por México al Frente” con el candidato Ricardo Anaya, y “Juntos haremos historia” con el candidato Andrés Manuel López Obrador. La primera estuvo constituida por el Partido Revolucionario Institucional, el Partido Verde Ecologista de México y el Partido Nueva Alianza. La segunda la encabezaron el Partido Acción Nacional, el Partido de la Revolución Democrática y Movimiento Ciudadano; y la tercera coalición quedo integrada por el partido Movimiento de Regeneración Nacional, el Partido del Trabajo y el Partido Encuentro Social.

La forma en que ganó AMLO fue histórica e inédita, donde se ve reflejado un gran porcentaje de votos de la mayoría de los mexicanos. Solo cabría preguntarse si esta elección del electorado hacia él o hacia su partido MORENA se debe a un

¹⁴³ Santiago Castillo, Javier, (2018). coalición dominante. 19 de octubre del 2018, de La crónica Sitio web: <http://www.cronica.com.mx/notas/2018/1093319.html?fbclid=IwAR1gOeSqq0rjAD9Ss6CasDyk7tm0DMLtguYBGEGnAa1hkqgioSaHzpBsTFo>

hartazgo político del PRI y del PAN, a la falta de una representatividad y/o a la esperanza que ponen los ciudadanos en un verdadero cambio social. Sin duda para una gran mayoría de las personas, AMLO, significa además de ser un líder de izquierda, se traduce como el candidato quien puede llegar cambiar de forma significativa no solo al país, sino también en las conciencias de los ciudadanos, permitiendo con esto acabar con la corrupción y desigualdad social; mientras que para otros, este cambio significa un retorno al autoritarismo.

Los resultados de la elección presidencial 2018 fueron los siguientes según el INE: Andrés Manuel López Obrador con el 53.19% de votos, Ricardo Anaya con el 22.27%, José Antonio Meade con el 16.40%; y por ultimo Jaime Rodríguez con tan solo el 5.23% de votos.¹⁴⁴ Ahora, los resultados del Senado de la República fueron: para MORENA 55 escaños, el PT 6 y el PES 8; el PAN obtuvo 23, el PRD 8 y el MC 7; por parte del PRI 14, y el PVEM 6. Finalmente, los resultados en la Cámara de Diputados de la LXIV Legislatura, MORENA tiene una representación de 191 legisladores, el PT 61 y el PES 56; por su parte el PAN tiene 81, el PRD 21 y MC 27; por parte del PRI tiene 45 y el PVEM 16.¹⁴⁵

Por lo tanto, los datos recabados reflejan el triunfo de MORENA no solo en el Ejecutivo, sino también en ambas Cámaras, lo que convierte a AMLO en un presidente electo con mayorías. “Como coalición mayoritaria Juntos Haremos Historia no encontrará obstáculos para realizar reformas de carácter legal, pero en el caso de modificaciones constitucionales será indispensable la ampliación de las convergencias parlamentarias”.¹⁴⁶ Cabe resaltar la importancia que trae consigo esto dentro del sistema de partidos y del mismo sistema político mexicano. Son cambios sustanciales que podrían marcar un parteaguas en este desarrollo de la democracia del país, y en los pesos y contrapesos que se han logrado hasta ahora. Ya que podría significar un retorno del PRI del siglo XX pero ahora con un

¹⁴⁴ Datos obtenidos del Instituto Nacional Electoral. Viernes 19 de octubre 2018 <https://computos2018.ine.mx/#/presidencia/nacional/1/1/1/1>

¹⁴⁵ Datos obtenidos del Instituto Nacional Electoral. Viernes 19 de octubre 2018 <https://centralelectoral.ine.mx/2018/08/23/concluye-ine-la-integracion-del-congreso-de-la-union/>

¹⁴⁶ Santiago Castillo, Javier, *Óp., Cit.*,

nuevo líder, con un nuevo partido, y con una ideología de oposición. No obstante, el contexto político e institucional de pleno siglo XXI, ya no es el mismo del pasado. Lo que podría traducirse en no permitir al futuro jefe del Ejecutivo a actuar libremente, sino bajo una serie de restricciones tanto constitucionales como institucionales.

Después del abrumador triunfo de Morena y su líder, los escenarios que se vislumbran en el presidencialismo son diversos. Este proceso de transición es incierto y habrá que esperar hasta el 1ro de diciembre de 2018, cuando López Obrador tome la presidencia, y ver su desarrollo de éste durante su sexenio.

4.6.- Escenarios después de la elección presidencial de 2018 ¿Retorno a las facultades metaconstitucionales?

Del 2000 al 2012 se hace presente la primera alternancia en el poder en México con el PAN, un gobierno de derecha. Y ahora 2018 se da la segunda con MORENA, con ideología de izquierda. Esta reconfiguración del poder implica nuevas perspectivas y narrativas desde el ámbito político, económico y social. Dicho cambio podría traducirse en democrático y eficiente si se llega a prolongar la legitimidad del gobierno electo con políticas públicas eficaces, transparencia, rendición de cuentas, congruencia y apertura; o “por otra parte, la articulación de una narrativa opositora dependerá la capacidad de presionar al próximo gobierno y quien lo logre se posicionará para las elecciones intermedias. Que los cambios signifiquen mayor calidad democrática, depende de que cada parte juegue bien su rol en esta nueva etapa.”¹⁴⁷

Y es aquí donde puede introducirse u optar por un gobierno de coalición, por parte del Ejecutivo en caso de que lo necesite, dependiendo la coyuntura del momento.

¹⁴⁷ Salazar Mejía, María Fernanda, (5 de septiembre 2018). De oposición a gobierno: ¿nuevas narrativas? 10 de septiembre 2018, de Forbes Sitio web: <https://www.forbes.com.mx/de-oposicion-a-gobierno-nuevas-narrativas/>

No obstante, ahora que tenemos un presidente electo con mayorías, hecho que no se había visto en los últimos años en México cabría preguntarse si este se manejara bajo una democracia representativa o hará un desplazamiento del sistema institucional. Es decir, ¿regresamos al presidencialismo mexicano donde tiene mayor valor el criterio personal del presidente que el institucional? En otras palabras, ¿el nuevo presidente electo, AMLO, abarcará todos los temas aunque no le competan?

“El vuelco que está dando nuestro sistema, primero hacia la izquierda; segundo, con una mayoría absoluta; tercero, un partido único y el estilo personal de López Obrador; nos coloca en un límite en donde pudiera existir el riesgo de eliminar los avances alcanzados en la administración pública. Además, en la práctica se corre el riesgo de volver a las decisiones personales que podrían debilitar el sistema institucional y regresar al criterio de “lo que diga usted, señor presidente”.¹⁴⁸

Una vez más surge el tema del uso de las facultades metaconstitucionales y de los poderes del presidente electo AMLO, los cuales son claves para definir este sexenio y al mismo presidencialismo que se había ya venido trabajando con mayores controles democráticos. Es decir, en primer lugar, AMLO podrá intervenir e influir en el Poder Legislativo según corresponden sus facultades constitucionales: 1) la iniciativa exclusiva y preferente, 2) el veto total y parcial, 3) el poder de bolsa, 4) el poder de convocatoria a consulta popular y 5) los poderes de emergencia.¹⁴⁹ Estos poderes tienen gran relevancia ya que con ellas el futuro gobierno podrá llevar a cabo su agenda y las políticas públicas que estén impliquen. Aunado a esto, la mayoría que obtuvo MORENA en ambas Cámaras podría traducirse como una interrupción a la vigilancia y a los controles hacia el Ejecutivo, debido a su posición de éste frente al Legislativo. “Hay que tomar en

¹⁴⁸ V. Herrera, Marco, (2018). El estilo personal de gobernar y las instituciones. 12 de septiembre 2018, de Forbes Sitio web: <https://www.forbes.com.mx/el-estilo-personal-de-gobernar-y-las-instituciones/>

¹⁴⁹ Escamilla Cadena, Alberto y Ramiro Sánchez Gayosso, *Op., Cit.*, 113-114.

cuenta que las atribuciones constitucionales pueden estar muy alejadas de como se ejercen en la realidad en un sistema político. ”¹⁵⁰

Por otro lado los poderes partidistas de AMLO también definirán en gran medida la relación con su partido, MORENA, ya que se abren muchas preguntas al tocar estos poderes como por ejemplo: ¿Quién es o será el líder del partido? ¿AMLO nombrará a sus dirigentes partidistas? y ¿AMLO colocará a su gente de confianza (futuros candidatos) en puestos públicos? Todo esto con el fin de conglomerar a ciudadanos, militantes y gobierno. Porque de ser así, se estaría regresando a la puesta en práctica de las facultades metaconstitucionales, con un liderazgo dominante, con disciplina y organización al interior y fuera del partido, es decir, tener un claro control sobre el partido y la centralización del poder en la presidencia; que contribuyen a la concentración de poderes en favor del Ejecutivo. Sin embargo, está por verse en un futuro no muy lejano cómo se organizan los partidos, que ahora son oposición, ante el Congreso para contrarrestar a la mayoría de MORENA. Por lo que ahora, solo es cuestión de esperar a que entre en funciones el futuro gobierno para notar la evolución de éste, es decir, observar si llega a ser coherente y congruente en sus acciones o en su defecto, si es contradictorio a todo lo que ha dicho anteriormente.

Aunado a esto, Andrés Manuel López Obrador el pasado 16 de octubre dijo que: la rotación en su gabinete será en el primer año, el segundo y el tercero, dependiendo de la eficiencia de cada funcionario del gabinete, incluidos los próximos titulares de las secretarías de la Defensa Nacional y Marina. Y reiteró que al tercer año de su gobierno convocará a un plebiscito de revocación de mandato preguntando a la ciudadanía si quieren que continúe el Presidente o que renuncie. ¹⁵¹ Sin embargo, las declaraciones del presidente electo ahora parecen

¹⁵⁰ Nohlen, Dieter, *El poder Ejecutivo en el presidencialismo. Alternativas en debate*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2016, pp. 35.

¹⁵¹ Monroy, Jorge, López Obrador anuncia rotación en el gabinete si no funcionan. 22 de octubre de 2018, de El Economista Sitio web: <https://www.eleconomista.com.mx/politica/Lopez-Obrador-anuncia-rotacion-en-el-gabinete-si-no-funcionan-20181016-0141.html>

encaminarse más que a una transformación, a lo que podría reafirmarse con lo antes dicho tanto en sus poderes legislativos como en este retorno a las facultades metaconstitucionales. Además de esto, AMLO, al no optar por un gobierno de coalición le da mayor atribución a sus poderes de nombramiento. Por lo que podrá designar y remover a su gabinete y a funcionarios desde nivel federal hasta estatal. No obstante, cabría preguntarse si esto se traduciría en eficiencia o en un uso excesivo de sus poderes.

La alternancia y el cambio político en el poder deben llevar consigo una transformación pero no solo de ideología, sino también de ejercicios que se vean reflejadas en las acciones del presidente electo. Por ello es importante no perder de vista el desarrollo del futuro gobierno de Andrés Manuel López Obrador para observar si éste se adecua a los lineamientos democráticos implementados en un Estado de Derecho. Según las acciones de AMLO, se analizará si está a la altura de someterse a los controles y contrapesos para seguir tratando de desarrollar o fortalecer el régimen democrático en México, o por el contrario, si llega a propiciar un retorno a las facultades metaconstitucionales del siglo pasado.

Finalmente, cabe mencionar que está en la figura de Andrés Manuel López Obrador el futuro del presidencialismo en México, es decir, si hay un regreso al presidencialismo de los años del PRI o un presidencialismo con mayores controles, con instituciones autónomas, con desconcentración de poderes y con un gobierno horizontal. En esta nueva reconfiguración del poder se prevé en que el presidente electo tendrá gobernabilidad durante su sexenio, debido a todo lo anteriormente explicado. Sin embargo, aumentan las posibilidades de que actúe bajo facultades metaconstitucionales, es decir, que abuse de sus poderes; y por tanto, frene el esfuerzo que se ha venido logrando en materia de rendición de cuentas y controles hacia su figura. Un ejemplo más que se suma a que se desarrollen estos escenarios y que engloba a este último capítulo, es que el futuro mandatario al menos en los primeros tres años de su gobierno, no optará por un gobierno de coalición.

4.7.- Conclusión

En los últimos años en México han ocurrido eventos sustanciales que nos invitan a reflexionar sobre el funcionamiento de las instituciones del Estado, con la finalidad de proponer cambios a la Constitución y a las leyes que de ella derivan para permitir un amplio acceso al sistema político democrático. México ha dejado atrás las características de un gobierno autoritario para encaminarse hacia el lado democrático, plural y abierto. Sin duda, la Reforma de 2014 se suma a los instrumentos que fortalecen a la democracia y que incluso introduce matices parlamentarios como lo es con el gobierno de coalición.

Las condiciones del país son muy distintas a las del siglo pasado, por lo que ya no puede haber un regreso del autoritarismo, vivimos en una democracia plural solo que ahora con la pasada elección presidencial del 2018, se cambia a una democracia mayoritaria, y a un presidencialismo de mayoría. Debido a que AMLO ganó la elección presidencial y obtuvo mayoría en ambas Cámaras. Lo que lo convirtió en un presidente electo con legitimidad de origen, es decir, que ganó su legitimidad en las urnas. Solo cabría preguntarse y dejar como reflexión si Andrés Manuel López Obrador es compatible con la democracia. Pero esto se analizará en el desarrollo de su sexenio.

Ahora que AMLO tome la presidencia el 1 de diciembre, será la máxima autoridad y dado la reconfiguración política que se dio en el sistema mexicano, no necesitará negociar sus propuestas de gobierno; en primer lugar por la investidura de sus poderes y en segundo lugar, porque tiene de su lado al Legislativo. Por tanto, el futuro mandatario puede llegar más lejos e influenciar en los puestos del Legislativo, del Judicial, de instituciones y órganos autónomos; contrarrestando la división de poderes, anulando contrapesos y dando un retorno a prácticas presidenciales que ya se creían superadas, las llamadas facultades metaconstitucionales.

Si bien, se prevé que el gobierno de Andrés Manuel López Obrador tendrá gobernabilidad porque podrá tomar decisiones rápidas al no enfrentar un gobierno dividido. Sin embargo, esto va en detrimento de los controles hacia su figura.

5.- Conclusión Final

A partir de los diversos aspectos analizados, se puede concluir que el sistema presidencial en México ha tenido varias configuraciones y acotaciones desde el ámbito legal-constitucional como en la práctica política a lo largo del tiempo. El presidencialismo como una de las formas de gobierno democráticas, tiene como base la separación de poderes del Ejecutivo, Legislativo y Judicial, permitiendo dar estabilidad y eficacia al sistema político. México es un ejemplo del sistema presidencialista que logró dotar a su sociedad de “orden y estabilidad” a través del control que el Ejecutivo tenía pero encima de otros poderes, adquiriendo facultades que no le correspondían y con un total autoritarismo; esto a falta de controles políticos dio lugar a que México cayera en abusos autoritarios y a la permanencia del PRI por más de setenta años en el poder.

En la actualidad, México está en una democracia, donde se pone en alto la pluralidad de partidos, las elecciones y por supuesto, un gobierno dividido; en donde ya no se concibe la idea de un partido hegemónico que esté al frente del mandato. El tema de los límites al presidencialismo o mejor dicho a las facultades de los presidentes mexicanos, se ha inclinado por su papel omnipotente y dominante. Es preciso señalar que ya existe un sistema de pesos y contrapesos que de cierta manera, ayudan a controlar a los partidos políticos como lo es el INE y el TEPJF entre otros, que ayudan a mejorar la calidad de nuestra democracia. La alternancia del 2000 ocurrió con la necesidad de acuerdos especiales para vencer resistencias y para habilitar el traslado del poder de un partido a otro de la manera más democrática posible.

Gracias a las reformas que se han generado para debilitar los poderes presidenciales, se ha podido corregir y abatir las facultades metaconstitucionales. Asimismo, establecer mecanismos que permitieran la alternancia en el poder y la pluralidad partidista. ¿Cómo se limitaron sus poderes? Dando respuesta a la interrogante, en primer lugar, con las reformas constitucionales, dotando de autonomía a ciertas instituciones que dejaron de estar bajo el control del Ejecutivo y creando otras nuevas. Por ejemplo, en materia de administración pública federal se creó la Auditoría Superior de la Federación para auditar el uso de las finanzas públicas por parte del gobierno federal. En el 2000, 2007 y 2014 se procesaron leyes y reformas en relación con la rendición de cuentas, la transparencia y el acceso a la información en la administración pública federal y otros órganos públicos. En 2013 el gobierno dejó de tener injerencia en materia de otorgar concesiones a los medios de comunicación, esto con la reforma a las telecomunicaciones. En el tema de impartición de justicia se modificó la estructura del Poder Judicial, el método para designar a los jueces y tener mayores instrumentos de control jurisdiccional. En 2014 en materia de procuración de justicia, se dio la reforma que dotó de autonomía a la Procuraduría General de la República despojándola del círculo del Ejecutivo. En materia política, se incorporó la fórmula de representación proporcional en ambas Cámaras y se pone un alto a la representación política de un solo partido en la Cámara de Diputados. Se da autonomía al Instituto Federal Electoral quedado ahora como Instituto Nacional Electoral y la incorporación del Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación. Finalmente, con la última reforma político-electoral de 2014, se le da potestad al jefe del Ejecutivo para formar un gobierno de coalición con partidos de oposición.

Los cambios ocurridos en el diseño institucional y en las reformas constitucionales del régimen político si han sido modificadas y han permitido desconcentrar varios de los poderes que solía tener el Ejecutivo, en casi todas las ramas del gobierno. Con estas reformas y creaciones de nuevas instituciones el Ejecutivo ha perdido atribuciones que tradicionalmente manejaba y que le consentían en una

supremacía de facultades. Y ahora, con la implementación de un gobierno de coalición se traduce en la posibilidad de poder cambiar algunos procedimientos que no se han modificado en el presidencialismo mexicano como son los poderes de nombramiento y la formación de un gobierno compuesto por otros de oposición.

Por otro lado con la elección presidencial de 2018, México pasa de ser un gobierno dividido a un gobierno de mayorías, al haber ganado la elección Andrés Manuel López Obrador con un amplio margen de diferencia tanto la presidencia como la Cámara de Diputados y el Senado, que le dan una legitimidad de origen; México pasa a tener ahora un presidencialismo de mayoría. Las condiciones democráticas del país son muy distintas a las del pasado por lo que no se cree un regreso de tipo autoritario en el gobierno. Sin embargo, si un retorno a las facultades metaconstitucionales del Ejecutivo. Ya que AMLO, al ser la autoridad máxima y haciendo uso de sus poderes de gobierno, puede llegar más lejos e influenciar a los otros poderes, instituciones autónomas y actores políticos a contrarrestar la división de poderes, anular de cierta manera algunos de los contrapesos y colocar en puestos de instituciones u órganos a personal de su preferencia o confianza. Además de no tener ninguna necesidad de negociar sus propuestas de gobierno porque tiene mayoría en ambas Cámaras. Claro está que estas son posibilidades que pueden llegar a ocurrir, no obstante la coyuntura del momento una vez que asuma la presidencia y durante el desarrollo de su gobierno del presidente electo, AMLO, las condiciones puedan llegar a ser muy diferentes.

Sin duda, estas elecciones presidenciales fueron muy significativas e inéditas para la democracia mexicana y para la legitimidad por parte de ciudadanía. Sin embargo, esta nueva configuración del poder político crea incertidumbre en el sistema político mexicano al prever que habrá gobernabilidad pero también un detrimento de controles y contrapesos. Consecuentemente, con AMLO no habrá gobierno de coalición porque tiene mayoría en ambas Cámaras y no tiene necesidad de crear una coalición que lo apoye por el momento, pero si puede preverse que habrá concentración y centralización de poderes.

Para concluir, desde mi punto de vista la educación y la cultura política son fundamentalmente fenómenos sociales que pueden afectar o beneficiar las condiciones de vida de un gobierno democrático, en la integración de todos los sectores y a las sociedades por completo. En México ha evolucionado el sistema político y el presidencialismo mexicano, por tanto existe mayor apertura democrática, mayor atención a demandas ciudadanas, así como también rendición de cuentas, controles y contrapesos hacia el Ejecutivo, pluralidad de partidos, entre otras cosas no menos importantes, que se han ido incrementando y constituyendo como elementos centrales de las democracias representativas hoy en día. Sin embargo aún existen muchas otras deficiencias en las que se debe trabajar. Se puede afirmar que si hay transformaciones políticas y que si está cambiando la política misma también, así como los indicadores claves de la democracia en México.

A pesar de que Andrés Manuel López Obrador haya ganado las lecciones de forma democrática y esto le favorezca de cierta manera en su futuro gobierno, el próximo mandatario también podrá generar gobernabilidad al no tener que afrontar un gobierno dividido y poder tomar decisiones rápidas sin llegar a una parálisis Legislativa, pero cabría preguntarnos ¿Quién controlará al futuro presidente?, ¿Qué se prefiere, gobernabilidad o un pleno ejercicio de controles y contrapesos democráticos? ¿Las decisiones que llegue a tomar AMLO serán en pro o en detrimento de la democracia?

México está caminando ya sobre instrumentos democráticos que se han ido implementando desde hace más de veinte años y que le ayudan para asentar cada día más una plena democracia. Sin embargo, por lo anteriormente dicho puede que haya cierta incompatibilidad de la democracia con el retorno de facultades metaconstitucionales que ya se creían superadas en las presidencias del siglo pasado. No obstante, las interrogantes quedan abiertas para este futuro sexenio 2018-2024.

Bibliografía

Almond, Gabriel, *Diez textos básicos de ciencia política*, Ariel, Barcelona, 2001.

Carbonell, Miguel y Salazar, Pedro, *División de poderes y el régimen presidencial en México*, UNAM, México, 2009.

Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, Siglo XXI, México, 1997.

Carpizo, Jorge, *Concepto de democracia y sistema de gobierno en América Latina*, México, UNAM, 2007.

Casar, Ma. Amparo, *Sistema político mexicano*, Oxford, México, 2010.

Casar, Amparo Mario, "Los frenos y contrapesos a las facultades del Ejecutivo; la función de los partidos políticos, el Judicial, el Legislativo, y la administración pública" en Andrew Ellis, Jesús Orozco Henríquez y Daniel Zovatto (Coords.) *Cómo hacer que funcione el sistema presidencial*, UNAM, México, 2009.

Córdoba, Arnaldo, *La formación del poder político en México, Era*, México, 1972.

Cosío Villegas, Daniel, *El sistema político mexicano: las posibilidades del cambio*, Joaquín Mortiz, México, 1972.

Crespo, José Antonio, "Elecciones y transición democrática en México", en *Revista Estudios*, núm. 103, vol. 10, ITAM, México, 2012.

De la paz Pérez Farca, Tania, *Las coaliciones de gobierno una necesidad mexicana*, México, Porrúa, 2011.

Easton, David, *Esquema para el análisis político*, Amorrortu, Buenos Aires, 1996.

Escamilla Cadena, Alberto y Ramiro Sánchez Gayosso, “*Las facultades constitucionales del Ejecutivo en América Latina: entre la concentración y la dispersión de poder*”, Estudios Políticos, núm.37, UNAM, México, 2016.

Escamilla Cadena, Alberto y Cuna Pérez, Enrique, *El presidencialismo mexicano ¿Qué ha cambiado?*, MAPorrúa y UAM, México, 2014.

Escamilla Cadena, Alberto y Becerra Chávez, Pablo Javier (Coords.), *El presidencialismo mexicano durante los gobiernos de la alternancia*, UAM, México, 2013.

Escamilla Cadena, Alberto y González Madrid, Miguel (Coords.), *El nuevo sistema político mexicano en 2015*, UAMI, México, 2015.

Escamilla Cadena, Alberto y López De la Torre, René, *El gobierno de coalición en México y la reforma constitucional de 2014: nuevos componentes en el sistema presidencialista*, México, 2018.

Escamilla Cadena, Alberto y Ramiro Sánchez Gayosso, “*Las facultades constitucionales del Ejecutivo en América Latina: entre la concentración y la dispersión de poder*”, Estudios Políticos, núm.37, UNAM, México, 2016.

Garrido, Luis, *El partido de la Revolución Institucionalizada*, Siglo XXI Editores, México, 1982.

Gómez Fröde, Carina, *Introducción a la teoría política*, Oxford, Mexico, 2000.

Huerta, Carla, *El control al poder*, IIIJ/UNAM. México, 2002.

Krause, Enrique, *Siglo de Caudillos. Biografía Política de México (1810-1910)*, Ed. Tusquets, 1994.

Linz, Juan, *Los peligros del presidencialismo*, en Larry Diamond (Coord.) *El resurgimiento global de la democracia*, UNAM, México, 1996.

Linz, Juan, *Los problemas de representación y participación, las interrogantes del presidencialismo en América Latina*, en *Reforma del Estado y Democracia*, El colegio de México, México, 1996.

Locke, John, *Segundo Tratado sobre el Gobierno Civil*, Alianza, Madrid, 2014.

Meyer, Lorenzo, *Las presidencias fuertes. El caso de la mexicana*, Revista del Centro de Estudios Constitucionales no. 13, 1992.

Montesquieu, *Del Espíritu de las leyes*, Tomo I, Gernika, México, 2005.

Negretto, Gabriel Leonardo, *La reforma política en América Latina. Reglas electorales y distribución de poder entre Presidente y Congreso*, Desarrollo Económico, vol.50, no. 198, julio-septiembre 2010.

Nohlen, Dieter, *Cómo estudiar ciencia política*, Marcial Pons, Madrid, 2012.

Nohlen, Dieter, *El poder Ejecutivo en el presidencialismo. Alternativas en debate*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2016.

Orozco Henríquez, J. Jesús, y Daniel Zovatto, *Alcance de los poderes presidenciales en los países latinoamericanos*, UNAM, México, 2009.

- Sandoval López, Francisco J, *Aspectos constitucionales en el sistema presidencial mexicano*, Revista del Instituto de la Judicatura Federal No.22, 2006, México.
- Sartori, Giovanni, *Ingeniería Constitucional Comparada*, Fondo de Cultura Económica, México, 1997.
- Serrafero, Mario, "Presidencialismo y Parlamento en América Latina" en Antonio Camou (Coord.) *Los desafíos de la gobernabilidad*, UNAM, México, 2001.
- Serrano Migallón, Fernando, *Facultades metaconstitucionales del poder Ejecutivo en México*, UNAM, México, 2006.
- Strauss, Leo y Cropsey, Joseph, *Historia de la filosofía política*, Fondo de Cultura Económica, México, 2016.
- Tocqueville, Alexis de, *La democracia en América*, Fondo de Cultura Económica, México, 1957.
- Valadés, Diego, *El sistema presidencial mexicano. Actualidad y perspectivas*, Boletín Mexicano de Derecho comparado, vol. XLIV, núm. 130, enero-abril, 2011, UNAM, México.
- Valadés, Diego, *Formación y transformación del sistema presidencial en América Latina. Una reflexión sobre el ius constitutionale Latinoamericano*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2016.
- Zamitz Gamboa, Héctor, *Pacto por México. Agenda Legislativa y Reformas 2013-2014*, México, UNAM, 2016.

Leyes:

Iniciativa de reforma al artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, LXII Legislatura, Senado de la República, 24 de Septiembre de 2013.

Fuentes periodísticas y de internet

Castillo Javier, Santiago. (2018). Coalición dominante. 19 de octubre del 2018, de La crónica Sitio web:

<http://www.cronica.com.mx/notas/2018/1093319.html?fbclid=IwAR1gOeSqq0rjAD9Ss6CasDyk7tm0DMLtguYBGEGnAa1hkqqioSaHzpBsTFo>

Instituto Nacional Electoral

<https://computos2018.ine.mx/#/presidencia/nacional/1/1/1/1>

Instituto Nacional Electoral <https://centralelectoral.ine.mx/2018/08/23/concluye-ine-la-integracion-del-congreso-de-la-union/>

Monroy, Jorge. (2018). López Obrador anuncia rotación en el gabinete si no funcionan. 22 de octubre de 2018, de El Economista Sitio web: <https://www.eleconomista.com.mx/politica/Lopez-Obrador-anuncia-rotacion-en-el-gabinete-si-no-funcionan-20181016-0141.html>

Muñiz Toledo, Rogelio, (2018). Las opciones de AMLO para formar gobierno. Martes 28 de agosto 2018, de Aristegui Noticias Sitio web: <https://aristeguinoticias.com/2606/mexico/las-opciones-de-amlo-para-formar-gobierno-articulo/>

Salazar Mejía, María Fernanda (5 de septiembre 2018). De oposición a gobierno: ¿nuevas narrativas? 10 de septiembre 2018, de Forbes Sitio web: <https://www.forbes.com.mx/de-oposicion-a-gobierno-nuevas-narrativas/>

V. Herrera, Marco, (2018). El estilo personal de gobernar y las instituciones. 12 de septiembre 2018, de Forbes Sitio web: <https://www.forbes.com.mx/el-estilo-personal-de-gobernar-y-las-instituciones/>