



Casa abierta al tiempo

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA**  
Unidad Iztapalapa

LAS FACULTADES DEL PRESIDENTE, EN EL  
SISTEMA PRESIDENCIAL DE GOBIERNO MEXICANO  
EN LOS AÑOS 1994-2015.

T E S I N A

QUE PRESENTA

**GONZÁLEZ CARRANZA RUTH**

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

LICENCIADO EN CIENCIA POLITICA

*Ciudad de México, 20 de septiembre de 2016*



Casa abierta al tiempo

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

## D I C T A M E N

Después de examinar este documento final presentado por el (la) (s) alumno (a)  
(s) RUTH GONZÁLEZ CARRANZA

matrícula(s) 210349238 con el título de  
LAS FACULTADES DEL PRESIDENTE EN EL SISTEMA PRESIDENCIAL DE  
GOBIERNO MEXICANO EN LOS AÑOS 1994-2015

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

PABLO XAVIER BECERRA CHÁVEZ

Lector

[Signature]

Fecha 20/SEPT./2016 Trim: 16-P 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

## Dedicatoria

A:

Mi familia y amigos por apoyarme en todo momento.

Mi hermana Luisa por nunca dejar de creer en mí.

Mi asesor Pablo Javier Becerra Chávez por guiarme y ayudarme a redactar esta tesina, de todo corazón, siempre se lo agradeceré.

Mi lector Alberto Escamilla Cadena por su grata ayuda.

Pero sobre todo a ti, que llegaste a mi vida de la manera menos esperada para llenarme de dicha y amor, Pamela.

## Índice

INTRODUCCIÓN	5
CAPÍTULO I. El sistema presidencial de gobierno.	7
<b>1.1 Origen, definiciones y tipología de los sistemas presidenciales</b>	7
<b>1.2 Tipos de presidencialismo</b>	16
<b>1.3 La consolidación del sistema presidencial.</b>	22
CAPÍTULO II. El sistema presidencial mexicano antes del siglo XXI.	29
<b>2.1 Régimen autoritario, presidencialismo y partido oficial.</b>	29
<b>2.3 Las facultades del presidente de México antes del siglo XXI</b>	37
<b>2.4 Facultades constitucionales.</b>	39
<b>2.5 Las llamadas Facultades metaconstitucionales.</b>	43
<b>2.6 El fin del partido hegemónico.</b>	48
CAPÍTULO III. El sistema presidencial en los gobiernos del PAN.	57
<b>3.1 La nueva presidencia.</b>	57
<b>3.2 La acotación del poder del presidente en los gobiernos panistas</b>	58
<b>3.3 Construcción de equilibrios con problemas de gobernabilidad.</b>	61
<b>3.4 El fin de los gobiernos Panistas</b>	65
CAPÍTULO IV. El sistema presidencia con el regreso del PRI a la presidencia	66
<b>4.1 La sucesión presidencial.</b>	66
<b>4.2 La relación de Peña Nieto con los partidos políticos.</b>	68
<b>4.3 La posible sucesión presidencial de 2018</b>	72
Conclusiones	73
Bibliografía	76

## INTRODUCCIÓN

Ante la apertura democrática en los países latinoamericanos se hace necesario preguntarnos; ¿qué papel juega el presidente en nuestros días?, ¿qué influencia tiene con respecto al poder Legislativo y Judicial?, ¿Cuáles son sus derechos y obligaciones?, pero sobre todo ¿qué facultades constitucionales adquiere al ser nombrado como Jefe de Estado?

En el presente trabajo se pretende analizar las características del presidente en el gobierno del PRI en los años 1994-2000, en los gobiernos del PAN 2000-2012 y finalmente con el regreso del PRI desde el año 2012. Es importante tomar en cuenta que las facultades constitucionales, otorgan al presidente un poder superior al de los otros dos poderes (Legislativo y Judicial), pero con el tiempo, el titular del Ejecutivo se fue atribuyendo facultades no escritas en la Constitución, las cuales acrecentaron aún más el poder del presidente, estas facultades se denominan metaconstitucionales. Ante dichos acontecimientos también es necesario preguntarnos ¿cuáles son estas facultades y si en nuestros días siguen vigentes?

Es cierto que en México el jefe del Ejecutivo ha tenido preponderancia desde los gobiernos posteriores a la revolución e incluso antes de ella y sigue vigente hasta nuestros días, después de la revolución y con la creación de la Constitución; el presidente ahora es elegido mediante el voto popular y tiene el total apoyo de un partido político, que hasta hace poco tiempo, incluía a la mayoría del Congreso. Sin embargo, con el transcurso de los años, el sistema presidencial ha sufrido cambios importantes que si bien no han hecho que pierda por completo su capacidad de acción si la han reducido de manera notable.

Autores como Jorge Carpizo y Diego Valadés mencionaron hace tiempo la necesidad de revisar el funcionamiento del presidencialismo mexicano para así poder mejorar su estructura y funciones. Alberto Escamilla por su parte hace mención del tema retomando los cambios en el presidencialismo mexicano tomando como guía las reformas constitucionales y las leyes que han minimizado sus facultades.

El presidencialismo mexicano ha sido, un sistema político que logro unificar y centralizar la toma de decisiones del País. Era necesario un gobierno con un Ejecutivo fuerte que tuviera el control sobre los intereses económicos, políticos y sociales. Un país en vías de desarrollo como lo es México, necesita de un presidente fuerte constitucionalmente con la capacidad de ejercer dicho poder plenamente, pero solo aquel poder que la ley le otorgue. Es decir, el presidente no debe, por ningún motivo, exceder sus facultades constitucionales, pero esto no siempre es tomado en cuenta por los presidentes ya que en ocasiones se atribuyen poderes que no están escritos en la Constitución, por ejemplo; Juárez y Porfirio Díaz quienes a pesar de establecer el sistema presidencial con el que hoy contamos ambos presidentes y a pesar de la existencia de la Constitución de 1857 que contenía importantes elementos de control y predominio del Legislativo sobre el Ejecutivo se situaron por encima del texto constitucional para estabilizar el poder.

A partir de este momento y después de la corta experiencia del presidente Madero, comenzó a existir la convicción entre la clase política y los intelectuales mexicanos que el predominio del poder ejecutivo sobre el resto de los poderes es condición indispensable para lograr una correcta gobernabilidad.

Un ejecutivo con excesivos poderes posibilitaría la centralización del poder, mientras que uno con poder limitado puede ser proclive a paralizar al gobierno. El tema del presidencialismo ha sido ampliamente abordado desde hace algún tiempo por las ciencias jurídicas y sociales. En años más recientes varios estudios se especializaron en los efectos y consecuencias de la necesidad de tener contrapesos y controles para el poder Ejecutivo. Pero también existen nuevos estudios que mencionan la necesidad de una renovación que se adapte a las necesidades tanto de la sociedad como del país, necesidades que con el paso del tiempo han ido cambiando.

Como ya se mencionó, el presidente desde sus inicios ha contado con facultades que si bien se han ido acotando, de cierta manera han cambiado la forma en la que nos gobiernan ya que no son las mismas facultades en los diferentes sexenios

## CAPÍTULO I. El sistema presidencial de gobierno.

### *1.1 Origen, definiciones y tipología de los sistemas presidenciales*

¿Qué es el presidencialismo o sistema presidencial?

Para Giovanni Sartori existen tres criterios que se deben cumplir para que un sistema se pueda considerar presidencial: el primer criterio definitorio de un sistema presidencial es la elección popular directa o casi directa del jefe de Estado por un tiempo determinado (que puede variar de cuatro a ocho años). Sin duda, este criterio es una condición definitoria necesaria, pero de ninguna manera es suficiente. Un segundo criterio definitorio es que en los sistemas presidenciales el gobierno, o el Ejecutivo, no es designado o desbancado mediante el voto parlamentario. Los gobiernos son una prerrogativa presidencial: es el presidente el que a su discreción nombra o sustituye a los miembros del gabinete. Es cierto que cualquier presidente puede elegir a sus ministros de una forma que agrade al Parlamento; aun así, los miembros del gabinete deben su designación al presidente. El tercer y último criterio dice: que la línea de autoridad es clara del presidente hacia abajo. En resumen, el tercer criterio es que el presidente dirige el Ejecutivo.

De manera que un sistema político según los criterios de Giovanni Sartori es presidencial si, y sólo si, el jefe de Estado (el presidente) a) es electo popularmente; b) no puede ser despedido del cargo por una votación del Parlamento o Congreso durante su periodo pre-establecido, y c) encabeza o dirige de alguna forma el gobierno que designa. Cuando se cumplen estas tres condiciones conjuntamente, tenemos sin duda un sistema presidencial puro.<sup>1</sup>

Al respecto Juan J. Linz dice que, en los sistemas presidenciales, 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 tiempo fijo y es independiente de los votos parlamentarios de confianza. No sólo el

---

<sup>1</sup> Sartori Giovanni, *“Ingeniería constitucional comparada, Una investigación de estructuras, incentivos y resultados”*. México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1996, pp. 97-99.

poseedor del poder ejecutivo, sino también el jefe simbólico de Estado, y únicamente puede ser destituido entre elecciones por el drástico paso de la impugnación. En la práctica, como lo muestra la historia de los Estados Unidos, los sistemas presidenciales pueden ser más o menos dependientes de la cooperación de la legislatura; el equilibrio entre poder ejecutivo y legislativo en esos sistemas puede por lo tanto variar en forma considerable.<sup>2</sup>

A propósito del gobierno presidencial Linz destaca dos cosas; La primera es el fuerte derecho del presidente a la legitimidad democrática, incluso plebiscitaria; la segunda es su plazo fijo en el cargo. Algunos presidentes obtienen el cargo con una proporción más pequeña del voto popular que muchos primeros ministros, los cuales dirigen gabinetes minoritarios, sin embargo, los votantes pueden considerar que la legitimidad de los segundos es más débil. En un sistema presidencial, los legisladores, especialmente cuando representan partidos coherentes y disciplinados que ofrecen claras alternativas ideológicas y políticas, también pueden pretender la legitimidad democrática. Esta pretensión adquiere gran importancia cuando una mayoría del legislativo presenta una opción política opuesta a la que representa el presidente. La segunda característica destacada de los sistemas presidenciales –el plazo relativamente fijo del presidente en el cargo- tampoco carece de inconvenientes. Fragmenta el proceso político en periodos discontinuos y rígidamente demarcados, sin dar cabida a los reajustes continuos que los acontecimientos pueden exigir. La duración del mandato del presidente se convierte en un factor decisivo en los cálculos de todos los actores políticos, un hecho que está cargado de importantes consecuencias.<sup>3</sup>

El sistema presidencial significa también, el aumento o la disminución del poder de la presidencia a partir de atribuciones legislativas, es decir, de poderes constitucionales, y facultades no legislativas (las cuales son comúnmente denominadas metaconstitucionales), que le son otorgadas al titular de la presidencia de la República, es decir, al poder Ejecutivo.

Tomando como referencia a Jorge Carpizo enumeraremos las características del sistema presidencial:

---

<sup>2</sup> Linz Juan, “Los peligros del presidencialismo”, en Larry Diamond y Marc. F. Plattner, *El resurgimiento global de la democracia*, México, UNAM, P. 104.

<sup>3</sup> *Ibidem.*, p. 104

- a) “El poder ejecutivo es unitario. Está depositado en un presidente que es, al mismo tiempo, Jefe de estado y Jefe de Gobierno.
- b) El presidente es electo por el pueblo y no por el poder legislativo, lo que le da independencia frente a éste.
- c) El presidente nombra y remueve libremente a los secretarios de Estado.
- d) Ni el presidente ni los secretarios de estado son políticamente responsables ante el Congreso.
- e) Ni el presidente ni los secretarios de Estado pueden ser miembros del Congreso.
- f) El presidente puede estar afiliado a un partido político diferente al de la mayoría del Congreso.
- g) El presidente no puede disolver al Congreso, pero el Congreso no puede darle voto de censura.

Claro está que no todas estas notas se dan en todos los sistemas presidenciales y mucho menos en forma pura.<sup>4</sup>

Mientras que para Javier Hurtado las características distintivas del sistema presidencial son:

- 1) “Las jefaturas de Estado y de gobierno se concentran en una sola persona: el presidente.
- 2) Los presidentes son electos por sufragio universal de todos los ciudadanos en aptitud de votar y, salvo en contadas excepciones, por un Colegio Electoral.
- 3) El jefe del Ejecutivo y su gabinete son independientes del Legislativo, en virtud de que constituyen poderes distintos, electos en forma separada.
- 4) El presidente y los congresistas cumplen un periodo fijo de duración en el cargo, por lo que el Congreso no tiene capacidad para destituir al presidente y el Ejecutivo no tiene facultades para disolver al Legislativo.
- 5) El poder Ejecutivo es unipersonal.
- 6) El presidente, en forma libre y directa nombra o sustituye a sus ministros o secretarios, quienes tan sólo son sus colaboradores.”<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Carpizo Jorge, “El presidencialismo mexicano”, Ed. Siglo Veintiuno Editores, 1996, p. 14.

<sup>5</sup> Hurtado Javier, “Gobiernos y democracia”, en *Cuadernos de divulgación de la Cultura Democrática*, IFE, México, 2012, p. 16.

“El sistema presidencial, al igual que el parlamentario se caracteriza por la división de poderes. Formalmente consagra tres órganos separados: el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial. Esta división orgánica va acompañada de una separación de funciones que, sin embargo, para operar requiere de la colaboración de todos ellos. El Poder Ejecutivo (unipersonal) y el Legislativo (organizado en dos cámaras) tienen un modo de elección diferenciada. Al disponer cada uno de una legitimidad propia, se busca garantizar su autonomía y su autorregulación: ninguno puede sobreponerse o someter al otro... El poder judicial, a su vez, por mecanismos diferentes también preserva su autonomía... En síntesis, la característica esencial del sistema presidencial es la combinación de un presidente de la República electo con base en el sufragio universal, con un Congreso organizado en dos cámaras también electas, pero que no tienen facultades de gobierno. Además el presidente es políticamente irresponsable ante el Congreso y este no puede ser disuelto.”<sup>6</sup>

### ***Origen***

“El sistema presidencial, desde su origen encarnado en la estructura de poder de los Estados Unidos de América, se inspira en el modelo inglés, del cual conserva algunos elementos fundamentales y los modifica otros.”<sup>7</sup>

Jorge Carpizo nos dice que, el primer sistema presidencial tuvo su origen en la constitución norteamericana de 1787. Esa ley fundamental configuró un nuevo tipo de relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo, que dio por resultado el régimen presidencial; por esta razón, se ha considerado que la constitución norteamericana estructura el sistema presidencial clásico, puro o por autonomista. Los constituyentes de Filadelfia tuvieron desde un inicio la intención de formar un gobierno que contrastara con la tradición del parlamento inglés.<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup>Espinoza Toledo Ricardo, “Sistemas Parlamentario, Presidencial y Semipresidencial”, en *Cuadernos de divulgación de la Cultura Democrática*, IFE, México, 2012, p.27.

<sup>7</sup> Espinoza Toledo, Op. cit., p.28.

<sup>8</sup> Carpizo, Op. cit. p.15.

Los antecedentes y fuentes de los constituyentes norteamericanos fueron:

- a) “El derecho público inglés, ya que en parte trataron de imitar, aunque deformando, el sistema monárquico de Inglaterra, pero en lugar de un jefe de Estado hereditario, querían uno de elección popular, con funciones limitadas en el tiempo.
- b) La constitución de Nueva York de 1777 y en menor medida la de Massachusetts de 1780, que configuraron ejecutivos independientes con los rasgos principales que después estructuraron la presidencia norteamericana. A su vez, descartaron los modelos de las constituciones de Carolina del Norte y Rhode Island donde existían ejecutivo sin mayores frenos.
- c) Las obras de Locke, Montesquieu y Blackstone, en las cuales “el poder ejecutivo no está delineado en términos de suspicacia o aversión”.<sup>9</sup>

Estos elementos fueron los que ayudaron a crear el sistema presidencial, Jorge Carpizo nos dice que, cuando se ha creado una nueva figura política, no siempre se ha perseguido ese fin, sino que, al tratar de precisar o alcanzar ciertos objetivos, se ha conseguido la precisión o la creación de una institución nueva.<sup>10</sup>

Entonces podríamos decir que: los sistemas presidenciales se han inspirado en el modelo norteamericano porque en Estados Unidos se creó y porque les ha funcionado. La Constitución estadounidense es un documento *sui generis*, ya que fue producto de muchos acuerdos y ajustes entre Estados relativamente autónomos, cuidadosos en sus intereses y en su soberanía. El senado fue creado para otorgar representación efectiva a los estados, no representaría a la población sino a los gobiernos estatales, mientras que la Cámara de Representantes sería más genuinamente representativa de la voluntad popular. Por otra parte, las atribuciones del gobierno federal eran muy limitadas, reservándose los estados

---

<sup>9</sup> Corwin Edward, “El poder ejecutivo. Función y poderes”, Buenos Aires, Ed. Bibliográfica Argentina, 1959, p. 8. (Citado por: Carpizo Jorge, “El presidencialismo mexicano”, Ed. Siglo Veintiuno Editores, 1996, p. 14.)

<sup>10</sup> Carpizo, Op. cit. p. 15.

una gran cuota de poder.<sup>11</sup> Empero, el éxito del régimen presidencial norteamericano hay que relacionarlo con factores extrajurídicos, como son la abundancia de recursos, la influencia de la opinión pública y el alto nivel de educación política.<sup>12</sup>

Existen factores que contribuyen al éxito del presidencialismo en los Estados Unidos según Arturo Valenzuela; el primero es el federalismo. El sistema norteamericano es funcional porque muchas esferas muy importantes del quehacer público están en manos de los estados, e incluso del nivel local. Este fenómeno contribuye a disminuir la presión sobre el gobierno central para solucionarlo todo y a desatar conflictos históricamente importantes a otros niveles políticos repartiendo las tareas y deberes. Si se agrega a este factor el hecho de que en Estados Unidos siempre ha habido una esfera del mundo no gubernamental, o sea, el sector privado, la cosa privada, la empresa privada, la iniciativa privada, el peso del Estado, el poder y la responsabilidad del Estado han sido menores. En ese sentido hay una, gran autonomía, del mundo civil con relación al mundo político o gubernamental.

El segundo factor es el arbitraje de la Corte Suprema de Justicia, encarnado, especialmente, en la doctrina de revisión judicial, empezando con la famosa decisión que establece el precedente de que la Corte Suprema puede declarar inconstitucional una ley aprobada por el Congreso y por el presidente.

El tercer punto, es el control de los militares por el poder civil. En Estados Unidos, antes de la Segunda Guerra Mundial, hubo un rechazo muy fuerte a la noción de un poder militar profesionalizado y desde un comienzo se valoró mucho más la concepción de “ciudadano en armas”, circunstancia que tuvo su expresión real en las milicias estatales constituidas por ciudadanos comunes que aportaban parte de su tiempo al entrenamiento militar.

Por último, Estados Unidos, en los términos de Giovanni Sartori, se ha caracterizado por un sistema bipartidista no polarizado, aunque no existían diferencias importantes entre los dos partidos norteamericanos. Como se sabe bien, desde el punto de vista doctrinal las diferencias entre los partidos, en general, son mínimas, sobre todo si se considera el

---

<sup>11</sup> Valenzuela Arturo, “El debate actual sobre presidencialismo y parlamentarismo en América Latina” en *Colección Temas de la Democracia*, México, IFE, 2012, P.16.

<sup>12</sup> Carpizo, Op. cit. p.16.

espectro político de la mayoría de los países europeos y de muchos otros países latinoamericanos. Los estadounidenses han sido, organizaciones instrumentales y descentralizadas, que han creado coaliciones de partidos estatales y locales cuyas fuerzas más importantes han estado siempre a nivel local y no tanto a nivel nacional. Estos son los elementos contribuyentes según Arturo Valenzuela, más importantes que ayudan a explicar el funcionamiento exitoso del sistema norteamericano.<sup>13</sup>

Los sistemas presidenciales en América Latina intentaron basarse en el modelo norteamericano, pero, no tomaron en cuenta las grandes diferencias que existe entre este país desarrollado y los demás países en vías de desarrollo, esto provocó que dicho modelo funcionara de forma totalmente diferente a la esperada ya que al ser diferentes los países no cumplieron con las características principales del país base para que este modelo pudiera funcionar como se esperaba. En América Latina existen muchas diferencias que ayudan a que el modelo estadounidense no se pueda llevar a cabo, ejemplo de esto es que no existe una verdadera separación de poderes y, en la mayoría de los países que la integran, los poderes legislativos se han subordinado al ejecutivo.

El gran problema ha consistido por una parte en que el presidente debe contar con las facultades que se requieren en un país en vías de desarrollo y, por la otra, en que han de serle señaladas limitaciones para que no caiga en la arbitrariedad y se respeten las libertades de los individuos. Se ha intentado, más que limitar el poder del presidente a través de un equilibrio con el poder legislativo, ponerle límites en el tiempo.

Las notas anteriores no se dan con la misma intensidad en todos los países latinoamericanos, porque entre ellos hay desemejanzas, tanto si se analizan desde el punto de vista jurídico como desde el punto de vista económico, político y social, y por ello Loewenstein clasificó los sistemas presidenciales en América Latina en tres clases, a saber:

1. *Presidencialismo puro*, aquellos que tienen las características que hemos señalado como distintivas del sistema.

---

<sup>13</sup> Valenzuela, Op. cit. p. 18.

2. *Presidencialismo atenuado*, donde el poder se ejerce conjuntamente por el presidente y sus ministros, quienes están organizados como gabinete, y
3. Aquellos donde se ha tratado de disminuir la influencia del ejecutivo, ya sea incorporándole elementos parlamentarios o admitiéndose el ejecutivo colegiado.<sup>14</sup>

Así podríamos decir que existen diferencias entre los diversos sistemas presidenciales de América Latina por las causas que ya se han mencionado anterior mente; pero la similitud entre ellos puede encontrarse en el predominio del poder Ejecutivo ya que no existe una limitación al poder del presidente y en la colaboración de los poderes cuyas pautas principales son señaladas por el propio Ejecutivo.

El presidencialismo latinoamericano, en su origen como producto *sui generis*, en cierto modo un híbrido producto de varios componentes, tanto doctrinarios como empíricos, de la teoría y de la práctica de los procesos políticos. Entre ellos es posible destacar los siguientes, según Dieter Nohlen y Mario Fernández:

1. *Doctrina de la separación de poderes versus tradición monárquica centralista.*

Los actores dominantes en la emancipación y en los primeros intentos de la organización política fueron muy variados en cuanto a sus ideas y experiencias. Por una parte, existe el grupo de los ilustrados en las doctrinas de los enciclopedistas y de los grandes pensadores políticos del siglo XVIII, junto a estos ilustrados se encuentran los militares, cuya formación en las ideas estuvo acompañada por la experiencia recogida en la tradición inglesa o en la España. En tercer lugar, los fundadores latinoamericanos son grupos oligárquicos del

---

<sup>14</sup>LeowensteinKarl, "La presidencia fuera de los Estados Unidos", en *Boletín del Instituto de Derecho Comparado de México*, año II, núm. 5, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1949, pp. 22-24. (Citado por: Carpizo, 1996, p. 17.)

período colonial integrados tanto por españoles (o europeos) como por los “criollos” nacidos en las colonias.

En un inicio, por lo tanto, se mezcló el ímpetu ideológico de la revolución política –la separación de poderes y las doctrinas sobre la soberanía popular nacional- con la tradición monárquica constitucional inglesa y con el centralismo monárquico absolutista de los Borbones expresado en el orden colonial.

2. *Constitucionalismo versus autoritarismo.*

Tanto las raíces anglo-francesa como la norteamericana, y la española después de la Constitución de Cádiz (1812), (Heise, 1986; García Laguardia, 1987), fundamentaban en las nuevas repúblicas un orden constitucional. Gran parte del significado que tenía el constitucionalismo debía radicar justamente en el control del gobierno, esto es, el Presidente. Visto a la inversa, un orden constitucional debía consagrar los derechos del individuo frente al Estado, tendría que entregar poder al parlamento y establecerla independencia de la judicatura.

3. *Soberanía popular (nacional) versus gobierno oligárquico.*

Quizás en el campo donde se hizo más evidente la contradicción entre la doctrina y la práctica política respecto al sistema presidencial latinoamericano, es en el de la representación política democrática.

Influidos por el ideario de la Revolución Francesa, la mayoría de los textos constitucionales de las nuevas republicas consagraron el principio de la soberanía nacional que, como se sabe implicaba una “acomodación practica” de la idea de soberanía popular. Se estableció, entonces, que el poder de gobernarse o el derecho de gobernarse residía en el pueblo, el cual lo ejercía a través de representantes que no representaban a cada uno de los ciudadanos sino a la nación, y ésta, compuesta por los ciudadanos, constituía una entidad distinta a cada uno de ellos. Este principio en la práctica latinoamericana se acomodó con

la vigencia del voto censatario o limitado vigente hasta las primeras décadas del presente siglo.<sup>15</sup>

En América Latina el poder oligárquico se concentró en el Ejecutivo y se mantuvo allí largo tiempo a pesar de los cambios experimentados por la representación parlamentaria. El presidencialismo latinoamericano ofrece otro aspecto de tipo jurídico-cultural digno de ser considerado. En Latinoamérica existe la costumbre de nombrar al presidente como “el primer mandatario” y para el presidente se hace claro el carácter nacional y, por lo tanto, superior al de cada ciudadano. Esto influye, sin duda alguna, en el poder excesivo con que el Ejecutivo se encuentra investido.

### ***1.2 Tipos de presidencialismo***

Los sistemas presidenciales han sido clasificados de acuerdo a sus características y contextos sociohistóricos. Se han elaborado diferentes tipologías con el objeto de precisar sus diferencias. Dieter Nohlen sugiere una clasificación que distingue entre el *hiperpresidencialismo*, el *presidencialismo reforzado*, el *presidencialismo puro* (o *equilibrado*), el *presidencialismo atenuado*, y el *presidencialismo parlamentarizado*<sup>16</sup>. El autor sostiene que debe tener en cuenta que “hay diferentes tipos de sistemas presidenciales en distintos contextos nacionales que no permiten un juicio uniforme sobre su funcionamiento y desempeño a nivel regional”.<sup>17</sup>

---

<sup>15</sup>Nohlen Dieter y Fernández Mario, “El presidencialismo latinoamericano: evolución y perspectivas”, en Nohlen Dieter y Fernández Mario, (eds.), *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina*, Nueva Sociedad, Venezuela, 1997, pp. 112-115.

<sup>16</sup> Nohlen y Fernández, Op. cit.p. 24.

<sup>17</sup> Nohlen Dieter, “¿Cómo estudiar ciencia política? Una introducción de trece lecciones”, Marcial pons, Madrid, p. 138.

Tipos de presidencialismo	Ejercicio del poder
<b>Hiperpresidencialismo o dominante</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Concentración del poder en el Ejecutivo.</li> <li>- Supresión de los controles horizontales.</li> <li>- Estilo de decisión jerárquico para la toma de decisiones.</li> </ul>
<b>Reforzado o racionalizado</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fuerte poder Ejecutivo en cuanto a competencias, como resultado de reformas en la constitución.</li> <li>- Racionalización del proceso político en función de agilizar políticas de desarrollo.</li> <li>- Decisión mayoritaria.</li> </ul>
<b>Puro o equilibrado</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Modelo estadounidense, con poderes equilibrados entre Ejecutivo y Legislativo.</li> <li>- Funcionamiento dependiente del sistema de partidos.</li> <li>- Decisión mayoritaria.</li> </ul>
<b>Atenuado</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Poderes constitucionalmente equilibrados entre Ejecutivo y Legislativo.</li> <li>- Con proceso político determinado por factores como el tipo de sistema de partidos.</li> <li>- Decisión mayoritaria.</li> </ul>
<b>Parlamentarizado</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Determinado más por la práctica política.</li> <li>- Decisión negocial y de compromiso</li> </ul>

\*Fuente: Nohlen Dieter, Op, cit. p. 144.

Para una mejor precisión en la tipificación del presidencialismo, Nohlen sugiere incluir tres elementos que arrojan una mayor claridad para la clasificación:

- 1) Los de *orden constitucional* (se refiere a la distribución de facultades constitucionales entre ejecutivo y legislativo).
- 2) Los de *orden político- institucional* (se refiere a la distribución de facultades constitucionales entre el ejecutivo y el legislativo).
- 3) *El orden político cultural* (se refiere a la toma de decisiones).<sup>18</sup>

<sup>18</sup>Nohlen Dieter, "Sistemas electorales y partidos políticos en su contexto", en *Revista Mexicana de Estudios Electorales*, núm. 11, julio de 2011-julio de 2012, SOMEE, México, pp. 221-235.

En el caso de la primera variable, Nohlen distingue entre facultades presidenciales constitucionalmente fuertes, facultades equilibradas entre ambos órganos de poder (*checks and balances*) y facultades presidenciales más bien atenuadas.<sup>19</sup>

La segunda variable se refiere a la relación del presidente con los partidos políticos. Aquí debe considerarse los modelos de disciplina partidista, las variaciones que hay en los grados de institucionalización, así como la fragmentación y polarización en el sistema de partidos. En lo que se refiere a la tercera variable, Nohlen sugiere tres modelos de toma de decisiones: el jerárquico decisionista (cuando las decisiones son tomadas por un actor); el competitivo mayoritario (cuando son tomadas por una mayoría) y el negocial (cuando son producto del consenso de varios actores).<sup>20</sup> A partir de la introducción de estas variables, el autor sostiene que un análisis comparado del presidencialismo puede alcanzar una tipificación más precisa si se ponderan estos tres elementos, pues contribuyen a delimitar de mejor manera a los diferentes tipos de presidencialismo.<sup>21</sup>

Sin embargo, para los efectos de la teoría o de la sistematización conceptual, el sistema presidencialista o presidencial se define por las características derivadas de la normativa y práctica del modelo estadounidense y, como referencia alternativa, frente a las características del sistema parlamentario. Así de un modo sintético, los elementos distintivos del sistema presidencialista serían según Nohlen

- a) Clara separación del Ejecutivo y del Legislativo
- b) Elección popular directa del Presidente
- c) Inamovilidad política del Presidente durante su periodo de gobierno
- d) No disolución del parlamento por parte del Presidente
- e) Escasa disciplina partidaria.<sup>22</sup>

Lo cierto es que la situación real de América Latina es muy específica. Por una parte, efectivamente, existen muchos matices en el terreno institucional aun dentro del marco

---

<sup>19</sup>Escamilla Cadena Alberto y Cuna Pérez Enrique, "EL presidencialismo mexicano ¿Qué ha cambiado" ?, Ed. MAPorra, México, 2014, p. 20.

<sup>20</sup> Ibidem., p. 20.

<sup>21</sup> Ibidem., p. 21.

<sup>22</sup> Nohlen y Fernández, Op. cit.p.111.

conceptual, ya señalado, las diferencias provienen de la interrelación de otros factores clave del sistema político, entre ellos, indudablemente, los sistemas electorales y de partidos, pero también factores del desarrollo socioeconómico, de la cultura política y de los ámbitos sociológicos (élites, por ejemplo).<sup>23</sup>

Las dos características básicas institucionales que diferencian los presidencialismos latinoamericanos, tanto del concepto teórico normativo como del norteamericano, son la primacía del Ejecutivo y la inexistencia del federalismo, es decir, las carencias en la separación y equilibrio horizontal y vertical del poder.<sup>24</sup>

En el sistema presidencial, se caracteriza por la división de poderes. Formalmente consagra tres órganos separados: el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial. Esa división orgánica va acompañada de una separación de funciones que, sin embargo, para operar requiere de la colaboración de todos ellos.

Juan Linz menciona que las constituciones presidenciales paradójicamente incorporan principios y supuestos contradictorios. Por una parte, esos sistemas empiezan a crear un ejecutivo fuerte y estable, con suficiente legitimación como para mantenerse firme contra los intereses particulares representados en el legislativo. El conflicto de grupos de interés puede entonces manifestarse en áreas que no son estrictamente políticos. Por otro lado, las constituciones presidenciales también reflejan una profunda desconfianza de la personalización del poder: los recuerdos y temores de las acciones de reyes y caudillos no se disipan con facilidad. Entre los bastiones constitucionales contra el poder potencialmente arbitrario, el principal es la prohibición de la reelección. Otras disposiciones, como los poderes legislativos de consejo y consentimiento sobre nombramientos presidenciales, mecanismos de impugnación, independencia judicial también suelen reflejar ese recelo.<sup>25</sup>

El sistema presidencial, creación teórica de los norteamericanos, se caracteriza por mantener un firme equilibrio entre los órganos del Estado ya que todos se encuentran interrelacionados, no en cuanto a sus funciones, ya que cada uno las tiene específica y

---

<sup>23</sup> Nohlen Dieter, Op. cit. p. 116.

<sup>24</sup> Nohlen Dieter, Op. cit. p. 117.

<sup>25</sup> Linz Juan, Op. cit. p. 106.

claramente establecidas, sino en virtud de frenos y controles mutuos. La soberanía se distribuye, además, entre todos los poderes.

Para Shugart y Carey los criterios mínimos que todo régimen presidencial debe cumplir son:

- a) El jefe del ejecutivo es electo popularmente.
- b) Son fijos los periodos por los que el Congreso y el jefe del ejecutivo son electos y no dependen del voto de confianza o censura de uno sobre otro.
- c) El ejecutivo decide la composición de su gobierno.
- d) El ejecutivo está dotado constitucionalmente de facultades legislativas.

Lo anterior incluye según Shugart y Carey, el atributo esencial de la separación en el origen y sobrevivencia del ejecutivo y del legislativo, al tiempo que evita la concepción errónea de que el presidencialismo se caracteriza por la separación absoluta de los poderes, esto es, permiten concebir la sobre posición de ambos y, por lo tanto, su independencia y la posibilidad de pesos y contrapesos.<sup>26</sup>

Cada una de estas características tiene consecuencias que afectan el comportamiento político de los actores que participan en las instituciones, el desempeño gubernamental y las relaciones de poder y, consecuentemente, las posibilidades de confrontación y negociación, así como las perspectivas de estabilidad, con esta idea María Amparo Casar hace una lista de las tres primeras características con sus respectivas ventajas y desventajas.

---

<sup>26</sup> Shugart y Carey, "El presidencialismo y sus consecuencias ", en Amparo Casar María, *Las bases político-institucionales del poder presidencial en México*, Política y Gobierno, vol. III, núm. I, primer semestre de 1996, pág. 63.

<b>Elementos constitutivos</b>	<b>Ventajas</b>	<b>Desventajas</b>
<b>-Elección popular</b>	-Mayor grado de democracia	-Tendencia mayoritaria
<b>-Periodos fijos</b>	-Estabilidad del ejecutivo	-Rigidez temporal
<b>-Separación de poderes</b>	-Gobierno más limitado	-Legitimidad democrática dual conducente a la parálisis en el ejecutivo del gobierno

\*María Amparo Casar, Las bases político institucionales del poder presidencial en México, pág. 64

Los defensores del presidencialismo dicen que un mayor grado de democracia deriva de la naturaleza popular de la elección, ya que ofrece la posibilidad de una alternativa clara y reconocible, no sujeta ni a la negociación poselectoral ni a maniobras políticas de las élites. Shugart y Carey sostienen que mientras más directa es la conexión entre la elección hecha por el electorado en las urnas y las expectativas a las que los hacedores de política están sujetos, mayor será la responsabilidad.<sup>27</sup> De acuerdo con este argumento, el presidencialismo tiene un mayor grado de responsabilidad porque los votantes eligen a un ejecutivo que no puede ser removido por coaliciones parlamentarias que cambien con el tiempo.

Dieter Nohlen nos menciona que, no es suficiente considerar a los sistemas presidenciales sólo por sí mismos, para valorar correctamente el funcionamiento de las instituciones es conveniente tomar en cuenta el entorno en el que actúan como sistema y su interacción con él. Este contexto debe entenderse en sentido múltiple. Se debe pensar primero en el Estado, su tamaño, su estructura, y su capacidad de implementación de los resultados del sistema presidencial. En segundo lugar se debe pensar en la democracia como concepto genérico por encima del sistema de gobierno, en su modelo, en las formas de participación política

<sup>27</sup> Shugart y Carey, Op. cit.p. 67.

informales, en la sociedad civil, su evolución y patrones de comportamiento, y en la cultura política en general, todo lo que incluye la cuestión de su consolidación.<sup>28</sup>

### ***1.3 La consolidación del sistema presidencial.***

La Constitución de 1857 según Lorenzo Córdova marca el final de la primera etapa de la evolución del sistema presidencial. Con ella se inicia la segunda fase de dicho desarrollo en la cual se integra progresiva y definitivamente las características con que se reviste a la figura ejecutiva en nuestro país.

Los liberales, fervientes creyentes de la idea federal, inventada por los norteamericanos, sostenían un proyecto federalista en todas las asambleas constituyentes en las que participaron. Los conservadores por su lado, inspirados por la figura siempre presente entre ellos de la monarquía francesa, pensaban siempre en el centralismo como la mejor forma de gobierno para el país. No obstante, a pesar de las posiciones encontradas, casi todos tenían en mente la idea de la democracia como instrumento rector de un sistema político. Este principio, que fue generado por el pensamiento francés precursor de la Revolución de 1789, y fue adoptado por los ordenamientos constitucionales posrevolucionarios de ese país y que, además, recogieron los norteamericanos, convirtiéndola en el paradigma político del mundo moderno, tuvo sus orígenes entre nosotros también por la importación que de ella hicieron nuestros primeros constituyentes.

De igual manera, el establecimiento del sistema presidencial, mismo que adoptaron todas las distintas tendencias que accedieron al poder, en nuestro país, se debió, en la etapa referida, a la imitación de una institución que se consideró fundamental en el sistema político del país que era visto por todos como el paradigma de la democracia: Estados Unidos; esa, más que el verdadero sentido de dicha figura, es la razón por la que desde 1824 se instauró en México un sistema presidencial.<sup>29</sup>

---

<sup>28</sup>Nohlem Dieter, Op. cit. P.144.

<sup>29</sup>Córdova Vianello Lorenzo, "El Sistema Presidencial en México. Orígenes y Razones", en, Carbonell Miguel y Sánchez, *Ensayos sobre el presidencialismo mexicano*, Ed, ALDUS. S.A. México, 1994, pág. 46.

Lorenzo Córdova también nos dice que la fortaleza de la institución presidencial depende de las facultades de las que esté dotada, y que la verdadera esencia de la misma está directamente relacionada con la conciencia y la voluntad de hacerlo fuerte. Si sólo se le otorgan facultades sin la pretensión de fortificarlo con ello, tendremos un Ejecutivo bien dotado en los hechos, pero sin respaldo y la justificación de su actuación que representa el que, *a priori*, se le considere poderoso, esto es, en otras palabras, quererlo poderoso. En las primeras constituciones que tuvimos en México nuestras primeras constituciones tuvimos un presidente con poder relativamente grande, pero nunca con el respaldo que implica el querer hacerlo poderoso.

Temerosos de crear un nuevo monarca, durante la primera mitad del siglo XIX, los distintos constituyentes no quisieron instituir un Ejecutivo poderoso, por ello no se le dotó del verdadero peso jurídico y político que como instrumento de gobernabilidad requiere esa figura; aunque aparentemente el presidente fue suficientemente dotado de facultades, las mismas se le otorgaron siempre con recelo, temor y pensando siempre en que fueran las meramente indispensables para su actuación, nunca más; esa es, muy probablemente, la causa de que la eficacia de la figura ejecutiva fuera, en ese período, sumamente limitada.<sup>30</sup>

La consecuencia de la ausencia de un Ejecutivo que pudiera llevar a cabo las tareas del país fue, la dispersión de los factores políticos y económicos; en ese sentido Arnaldo Córdova afirma que "... la causa fundamental de que en buena parte del siglo XIX privara la anarquía en las actividades productivas y en las relaciones políticas residió en la falta de un poder político suficientemente fuerte como para imponerse en todos los niveles de la vida social, dentro de una economía como la nuestra en la que, por su falta de desarrollo, estaban ausentes todos los elementos que dieran al país otra unificación nacional que no fuera, en primer lugar, la unificación política."<sup>31</sup>

A pesar de que la figura presidencial se retomó, durante esta primera etapa de nuestra historia independiente, Lorenzo Córdova nos dice que, de la Constitución norteamericana, el sentido que inspiró a nuestros vecinos del norte al crear dicha institución, permaneció

---

<sup>30</sup>Córdova Vianello, Op. cit. P. 46.

<sup>31</sup>Córdova Arnaldo, "La formación del poder político en México", Ediciones Era, México, 1982 (décima edición), pág. 10.

velado para nuestros diversos constituyentes debido a que las obras teóricas en las que se desentraña y explica el referido de la Carta Magna de los Estados Unidos, que son la *Democracia en América* de Tocqueville. Y *El federalista* de Hamilton, Madison y Jay, no vieron la luz en español sino hasta los años treinta del siglo pasado, con lo que la presunción de que los autores de nuestras primeras constituciones ignoraban otra cosa que no fuera el texto literal de la Carta de 1787, cobra importante relevancia.<sup>32</sup>

En febrero de 1856 inicio sesión el nuevo Constituyente que, fue de gran importancia, por su legado teórico y técnico, del siglo pasado. La herencia que dicha Asamblea trajo consigo, una etapa en la que, si bien y a pesar de la dictadura más dura que se vivía en nuestro país, se tuvo la mayor estabilidad política hasta entonces, generada, sin duda, por la efectiva concentración del poder en el Estado. La Constitución de 1857 contribuyó, por otro lado, a unificar definitivamente a la nación; dicha Carta fue enarbolada como bandera por los liberales frente a los conservadores en la fratricida Guerra de Reforma y contra las fuerzas intervencionistas durante la lucha por derrocar al emperador Maximiliano de Habsburgo, convirtiéndose, por ese hecho, no sólo en el símbolo de la vencedora nación mexicana, sino en el verdadero coagulante de la misma, obra que fue culminada con sangre durante el porfiriato.

La constitución de 1957 recogió muchos de los principios que sus antecesoras habían ya consagrado, lo cual es lógico, la creación de una constitución no es algo que parta de la nada, ninguna ha sido así ni lo será, es siempre una consecuencia de las circunstancias históricas y sociales; incluso las constituciones que son producto de movimientos revolucionarios en los cuales se da una ruptura tajante con el pasado, no pueden analizarse objetivamente sin tomar en cuenta las causas que la generaron y, por ello, la remisión a las instituciones anteriores es forzada. El documento constitucional de 1857 no es una excepción a esta regla; las causas que la motivaron son muchas y variadas, así como las influencias internas que lo inspiraron.<sup>33</sup>

---

<sup>32</sup> Córdova Vianello, Op. cit. P. 47.

<sup>33</sup> Córdova Vianello, Op. cit. P. 48.

Las instituciones sobre las cuales se construyó el nuevo Estado ya habían sido planteadas. La soberanía popular como fundamento originario del sistema político, el federalismo como forma de gobierno y la división de poderes concebida, siguiendo a Montesquieu, como instrumento de limitación a los abusos del poder, era ya patrimonio doctrinal de los liberales mexicanos. No obstante, a pesar de seguir los lineamientos que esa herencia liberal le imponía, la asamblea constituyente que sesionó desde inicios de 1856 reconcibió ha dicho bagaje ideológico a partir de una nueva perspectiva: el principio democrático. Este hecho es, sin duda, el resultado de la huella irreversible que la dictadura de Santa A una dejó en el pensamiento político de puros y moderados.

Arnaldo Córdova señala en ese sentido que: "Lo novedoso en el 57 era la idea democrática. Federalismo, división de poderes y soberanía popular, empero, cambiaron súbitamente de sentido y se preñaron de nuevos significados al influjo de la idea democrática; dejaron de ser, por decirlo así, viejas demandas, para convertirse en coadyuvantes de la organización constitucional democrática. Federalismo como soporte del Estado nacional democrático; división de poderes como estructura del nuevo Estado democrático; soberanía popular como fundamento último del régimen político democrático. El verdadero desiderátum del pueblo en armas era la democracia, el punto extremo opuesto a la dictadura que había assolado al país."<sup>34</sup>

En la Constitución de 1857 se estableció, por unanimidad de votos de los legisladores constituyentes, la división del poder del Estado, en los tres departamentos clásicos: Legislativo, Ejecutivo y Judicial (artículo 50). No obstante, el nuevo espíritu democrático tuvo como centro de sus críticas toda posible concentración de poder en tomo a la figura ejecutiva, cuya más reciente experiencia había sido la dictadura de Santa Anna. Por ello, es lógico que en el Constituyente de 57 se diera un replanteamiento del equilibrio de poderes respecto a cómo se había venido instituyendo en los ordenamientos constitucionales anteriores. De este modo las facultades del Ejecutivo fueron restringidas al máximo, además de hacerlo sujeto a un control permanente por parte de los otros dos poderes, en particular del Legislativo, al cual se le suprimió la Cámara de Senadores deviniendo así

---

<sup>34</sup>Córdova Arnaldo, "La Constitución liberal de 1857", en *La nación y la Constitución*, Claves Latinoamericanas, México, 1989, pág. 32.

unicameral.<sup>35</sup> El principio de la soberanía popular, fundamento último de la idea democrática del Estado, se convertía así en la base del nuevo equilibrio de poderes. El reforzamiento del Poder Legislativo, mismo que, de acuerdo con el influyente pensamiento de Rousseau, es el verdadero depositario de la soberanía popular, no fue otra cosa que intentar someter a los designios del pueblo la organización y la dirección del mismo sistema político.<sup>36</sup>

Algunos factores que ya se han aludido anteriormente representaron un fortalecimiento del poder Legislativo en detrimento del Ejecutivo, son los que han llevado a algunos autores a señalar que lo que hace la Constitución de 1857 es establecer un sistema parlamentario. Al respecto, Fix Zamudio apunta que: “Así, no obstante que continuaba con la tradición firmemente estaba en la Carta Fundamental de 1824, que introdujo el sistema presidencial imperante en los Estados Unidos, prefiriéndolo al parlamentario de los países europeos, los... constituyentes de 1856-1857, consagraron algunos aspectos de tipo parlamentario, creando un sistema híbrido, que utilizando una afortunada clasificación del constitucionalista alemán Karl Loewenstein, podría denominarse ‘parlamentarismo aproximado’”.<sup>37</sup>

En el Constituyente de 1916-1917 la concepción del presidente desde la atalaya de la gobernabilidad estuvo siempre presente. El jefe del Ejecutivo resultó en los hechos la pieza clave del sistema político mexicano ya que, además de las facultades que se le confieren en el artículo 89 de la resultante Constitución, se le encomienda el reparto agrario y el árbitro en las controversias laborales, convirtiéndolo así en un verdadero componedor de las diferencias sociales. El gobierno emanado de la Revolución se proyectaba así hacia el futuro con una expectativa de gobernabilidad que nunca antes se había presentado en la historia de México y que era el futuro innegable de la concentración de poder en la figura presidencial. El reto, a partir de entonces, no fue ya el de descubrir el instrumento ideal de gobernabilidad, mismo que ya había encontrado en la figura presidencial, en su nueva

---

<sup>35</sup> Córdova Amaldo, Op. cit.p. 36.

<sup>36</sup> Córdova Vianello, Op. cit. P. 50.

<sup>37</sup>Fix Zamudio Héctor, “Valor actual del principio de la división de poderes y su consagración en las Constituciones de 1857 y 1917”, en *Boletín del Instituto de Derecho Comparado de México*, UNAM, México, año XX, Núm., 58-59, enero-agosto de 1967, pág. 37.

concepción, a su exponente; fue, más bien, el de conjugar este principio con otro, mítico, que a la postre se convertiría en el verdadero paradigma insuperable, hasta hoy, del pensamiento político moderno: la democracia.

Rodrigo Rivas nos dice que pocos fenómenos han sido tan trascendentales en la consolidación del sistema político mexicano como lo fue el acentuado fortalecimiento de la figura del presidente frente a las demás instancias de poder. En torno a este particular proceso de formación política han girado infinidad de hipótesis cuyo ejercicio de comprobación actualmente nos ofrece una amplia red de conocimientos sobre la materia. Ello nos permite un acercamiento más preciso a la realidad del funcionamiento del poder en México. Si queremos entender el origen del sistema presidencial el México, tenemos que referirnos necesariamente a la Constitución Federal del 4 de octubre de 1824 que en su artículo 74 señala expresamente que “se deposita el supremo Poder Ejecutivo de la Federación en un solo individuo, que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos”. Aunadas a dicha declaración, el presidente de México fue dotado con un conjunto de facultades y atribuciones legales que lo colocaron, desde aquellos días, como pieza clave del Estado mexicano.<sup>38</sup>

Dichas disposiciones jurídicas nos permiten observar con claridad que la intención de quienes comenzaban a dar forma al Estado mexicano trataba de organizarlo con base en un Ejecutivo fuerte dotado con amplias facultades. Inspirada como ya lo hemos dicho anteriormente; en el modelo norteamericano, previsto en la constitución mexicana de 1787, y en la de Cádiz de 1812, la constitución mexicana de 1824, destinando su antecedente de Apatzingán de 1814, consagró –como señala el doctor Fix Zamudio- el régimen presidencial en las constituciones que le precedieron.<sup>39</sup>

El presidencialismo mexicano es un tema que ha sido ampliamente abordado desde hace mucho tiempo, ya sea por las ciencias sociales o bien por las ciencias jurídicas. En los

---

<sup>38</sup>Gutiérrez Rivas Rodrigo, “El Conflicto Calles-Cárdenas: Un Acercamiento al Origen del Presidencialismo Mexicano”, En, Carbonell Miguel y Sánchez, *Ensayos sobre el presidencialismo mexicano*, Ed, ALDUS. S.A. México, 1994, p. 68

<sup>39</sup>Fix Zamudio Héctor, “Las Recientes Transformaciones del Régimen Presidencial Mexicano” en *Memoria del IV Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, Instituto de investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1993, p. 221.

últimos años, varios estudios se centraron en los efectos y consecuencias de la emergencia de contrapesos y controles del Poder Ejecutivo, mientras que otros estudios exploran y sugieren algunas vías para su renovación. Las reformas de los últimos veinte años ya sea al régimen político, al modelo económico, al sistema de impartición de justicia y a la administración pública han cambiado directa o indirectamente los poderes presidenciales.

Una manera de abordar los cambios en el presidencialismo mexicano sería tomando como referencia las reformas constitucionales y las leyes secundarias que han influido para restar facultades y controlar sus poderes. El sistema presidencialista ha sufrido cambios motivados por la emergencia de un patrón pluralista en el sistema de partidos, por la función de contrapesos que ejercen los poderes Legislativo y Judicial para que así ninguno de estos poderes goce de más poder o atribuciones frente al otro, por la creación de órganos autónomos en las más diversas materias para tratar de tener un sistema más transparente que pueda rendir cuentas.

Los autores que ya mencionamos, Diego Valadés o Jorge Carpizo problematizan desde hace algún tiempo la necesidad de revisar el funcionamiento del presidencialismo mexicano con el objeto de proponer algunas medidas para adecuarlo a las actuales funciones, ya que con el paso del tiempo dichas funciones han sido modificadas adaptándose a las necesidades actuales de cada gobierno. El Doctor Alberto Escamilla nos dice que; Acontecimientos como el paso de un autoritarismo a una democracia, el viraje en el modelo de sustitución de importaciones hacia una economía de libre mercado, la transformación de un sistema de impartición de justicia controlado desde el poder político hacia uno más independiente, la transformación de una administración pública altamente centralizada y sin un régimen de responsabilidad y sanciones hacia una más descentralizada y orientada hacia la transparencia y rendición de cuentas, han propiciado un presidencialismo con un perfil distinto.<sup>40</sup>

---

<sup>40</sup> Escamilla y Cuna, Op. Cit. p. 6.

## CAPÍTULO II. El sistema presidencial mexicano antes del siglo XXI.

### *2.1 Régimen autoritario, presidencialismo y partido oficial.*

Con el inicio de la Revolución mexicana y el quebrantamiento del régimen dictatorial, se inició un proceso en el que la lucha por el poder, desatada entre las distintas fuerzas políticas que se encontraban dispersas a lo largo de la República, condenó al Estado mexicano a vivir en un período de profundos desordenes y fuertes desequilibrios tanto económicos como políticos.

El Partido Revolucionario Institucional (PRI) como partido hegemónico (ya que no permitía competencia oficial en la lucha del poder ni una competencia de facto) nació en el inicio de la fase de consolidación de la etapa revolucionaria de nuestro país, después de la elaboración de la Constitución de 1917. Se comenzó a hablar de un Estado posrevolucionario constituido por dos burocracias paralelas: la primera compuesta por tecnócratas y administradores, y la segunda formada por profesionales de la política la cual dirigía el PRI.

La formación del PRI como tal consta de tres etapas, la primera fue su origen que tuvo lugar en el gobierno de Plutarco Elías Calles como Partido Nacional Revolucionario en 1929, la segunda etapa en 1938, etapa en la que se considera una posible corporativización del partido ocurrió durante el gobierno de Lázaro Cárdenas convirtiéndose en el Partido de la Revolución Mexicana, y finalmente, el paso que dio para convertirse en Partido Revolucionario Institucional con Miguel Alemán.

El desenvolvimiento del PNR, el PRM y finalmente el PRI marcó el rumbo de la nación mexicana a lo largo de siete décadas, motivo por el cual se le denomina “partido oficial”. Tomando la idea de Paz, podríamos decir que el PRI nació de una necesidad: asegurar la continuidad del régimen posrevolucionario, que estaba amenazado por las querellas entre

los jefes militares sobrevivientes de las guerras y trastornos que sucedieron con el derrocamiento de Porfirio Díaz.<sup>41</sup>

El PRI nace y se desarrolla como parte de un Estado autoritario, negociador y concensario. La fuerza del PRI no puede medirse con el número de miembros, sino, por los activistas que manejan organizaciones de masas y conducen al Estado, sólo es un instrumento de la política de masas. Es un partido de elegidos no de electores, también lo es de candidatos a puestos de representación, además de tener apoyo en sus propias fuerzas a través de clientelas, cuates, financiadores. El PRI como partido del Estado no acepta ser del centro, pero no busca ser de derecha o izquierda, se mueve al extremo que mejor convenga a la situación.

El general Porfirio Díaz justificó treinta años de dictadura bajo el principio de *orden y paz*. Desde la perspectiva porfirista, debió parecer necesario hacer caso omiso de los principios democráticos, fijados en la Constitución, para poder comenzar a construir un Estado, que hasta esos días había vivido inmerso en un profundo desorden político. Al margen de los principios básicos que habían fijado los constituyentes del 57, Porfirio Díaz instauró un régimen autoritario que permitió preservar, con costos sociales muy altos, un orden y una relativa paz social. Sosteniendo un sistema de privilegios que beneficio a un grupo social muy específico (inversionistas extranjeros, terratenientes e industriales mexicanos) que en teoría habría de impulsar el desarrollo económico de todo el país, pero que mantuvo a la gran mayoría de la población en condiciones deplorables, el general Díaz gobernó con muy pocas restricciones, manteniendo a los grupos mayoritarios al margen de las decisiones y de desarrollo económico.

Se debe inquirir cuáles son los factores que han configurado en todas partes del mundo, sin que importe el sistema político y de gobierno, un ejecutivo fuerte que es el centro del sistema político.<sup>42</sup> Hamilton, en *El federalista*, expuso: “Un ejecutivo débil significa una ejecución débil del gobierno. Una ejecución débil no es sino otra manera de designar una ejecución mala; y un gobierno que ejecuta mal, sea lo que fuere en teoría, en la práctica

---

<sup>41</sup> Paz Octavio “El ogro filantrópico”, Vuelta, número 21, volumen II, pp. 38- 44.

<sup>42</sup> Carpizo Jorge, op. Cit. p. 19

tiene que resultar un mal gobierno. Dando por supuesto, por consiguiente, que todos los hombres sensatos convendrán en que es necesario un ejecutivo enérgico, únicamente falta investigar qué ingredientes constituyen esa energía, hasta qué grado es factible combinarlos con esos otros elementos que aseguran el mantenimiento del gobierno republicano y en qué medida caracteriza dicha combinación el plan elaborado por la convención. Los ingredientes que dan por resultado la energía del ejecutivo son: primero, la unidad; segundo, la permanencia; tercero, el proveer adecuadamente a su sostenimiento; cuarto, poderes suficientes. Los ingredientes que nos proporcionan seguridad en un sentido republicano son: primero, la dependencia que es debida respecto del pueblo; segundo, la responsabilidad necesaria.”

De la transcrita exposición de Hamilton se puede concluir, según Jorge Carpizo que el ejecutivo debe ser fuerte y enérgico, pero que al mismo tiempo los ciudadanos deben vivir tranquilos porque el ejecutivo depende del pueblo y debe ser responsable de sus actos.<sup>43</sup>

Las causas del fortalecimiento del poder ejecutivo son diversas de acuerdo con cada país y su situación económica, política, social y cultural; sin embargo se pueden encontrar factores que han influido en casi todos los países en el fenómeno contemporáneo de un poder ejecutivo predominante: los problemas económicos, sociales y de planeación: los problemas de defensa y militares; su papel en las relaciones internacionales; la delegación de facultades legislativas, y el control de la opinión pública a través de los medios masivos de información.<sup>44</sup>

El predominio del poder ejecutivo se refleja hasta en la colocación que se le da en las constituciones: ha sido tradicional que los artículos que se refieren al poder legislativo, como el primero de los poderes, como el representante de la soberanía popular, antecedan a aquellos que estructuran al ejecutivo. Lambert afirma que la primicia del poder ejecutivo no hay que buscarla únicamente en las constituciones, sino en la naturaleza de la sociedad y en los problemas políticos que confronta,<sup>45</sup> ya que en América Latina, aparte de las reformas y

---

<sup>43</sup>Hamilton Alexander, Madison James y Jay Jhon, “El Federalista”, México, Fondo de Cultura Económica, 1957, pp. 297-298.(Citado po: Carpizo Jorge, 1977, p. 21.)

<sup>44</sup>Carpizo, op. cit.p. 22.

<sup>45</sup> Carpizo, Op. Cit. p.19.

cambios de constitución que han acontecido desde 1956, los factores económicos y políticos otorgan al ejecutivo una gran fuerza y lo colocan por encima de todos los poderes o grupos con poder.

## ***2.2 El papel dominante del ejecutivo***

El poder Ejecutivo, (unipersonal) y el Legislativo (organizado en dos cámaras) tienen un modo de elección diferenciada. Al disponer cada uno de una legitimidad propia, se busca garantizar su autonomía y su autorregulación: ninguno puede sobreponerse o someter al otro, sino que al ajustarse a los mecanismos constitucionales de colaboración pueden intervenir en sus ámbitos correspondientes. Uno y otro se mantiene en el ejercicio de sus funciones establecido. El poder Judicial, a su vez, por mecanismos diferentes también preserva su autonomía. El principio federativo viene a completar el cuadro, porque asegura la participación de los distintos estados en pie de igualdad en el proceso político, al tiempo que sirve como una modalidad adicional de contrapeso y equilibrio de poderes.<sup>46</sup>

En nuestro país, el presidente es la pieza clave del sistema político y tiene un enorme predominio sobre los otros elementos políticos que configuran el propio sistema. En opinión de Arturo González Cosío, las causas de un mayor poder en el ejecutivo mexicano son de índole diversa, a saber:

- a) “La estructura del partido oficial, del que el presidente de la república es jefe indiscutible.
- b) El debilitamiento de los caciques locales y regionales.
- c) La unidad burocrática de las centrales campesinas y obreras.
- d) El debilitamiento del ejército como instrumento político de sus jefes.
- e) La creciente centralización impositiva en asuntos fiscales.
- f) El aumento de medios y vías de comunicación.

---

<sup>46</sup>Espinoza Toledo, Ricardo, “Sistemas parlamentario, presidencial y semipresidencial” en *Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática*. México, 2012,IFE. P.27.

g) El crecimiento hipertrófico de la capital".<sup>47</sup>

Daniel Moreno afirma que el papel predominante del ejecutivo mexicano se debe: a) a dos tradiciones de gran autoritarismo: el mundo indígena y el gobierno colonial español, b) a las facultades extraconstitucionales que tiene y c) a la existencia de un partido semioficial.

Para Andrés Serra Rojas toda la vida política de México gira alrededor del presidente por las siguientes causas: a) la ineficiencia del poder judicial para oponerse a las violaciones de la ley realizadas por la administración pública, b) la concentración de todas las cuestiones que desee conocer, c) el ejercicio de atribuciones constitucionales muy amplias e importantes y d) el ejercicio de actos más allá de la constitución y que inciden en toda la vida del estado.<sup>48</sup>

Manuel Camacho indica que las funciones que hacen tan poderoso al presidente mexicano son: a) ejercer sus poderes constitucionales, b) ser el jefe de la clase política, c) ser árbitro de las pugnas mayores de casi todas las fuerzas que participan en la contienda política, d) ser el vértice de la transmisión del poder y e) tener un amplio dominio sobre el proceso de distribución de los recursos públicos.<sup>49</sup>

En criterio de Jorge Carpizo, las causas del predominio del presidente mexicano son:

- a) Es el jefe de partido predominante, partido que está integrado por las grandes centrales obreras, campesinas y profesionales.
- b) 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.

---

<sup>47</sup> González Cosío Arturo, "Notas para un estudio sobre el estado mexicano", en *México: cuatro ensayos de sociología política*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, p. 139.

<sup>48</sup> Serra Rojas Andrés, "La función constitucional del presidente de la república", en *El pensamiento jurídico de México en el derecho administrativo*, México, Lib. Manuel Porrúa, 1962, pp. 226-227. (Citado por: Carpizo, 1996, p. 20.)

<sup>49</sup> Camacho Manuel, "Los nudos históricos del sistema político mexicano", en *Las crisis en el sistema político mexicano*, México, El colegio de México, 1977, p.184.

- c) 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.
- d) 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 las amplias facultades que tiene en materia económica.
- e) La institucionalización del ejército, cuyos jefes dependen de él.
- f) La fuerte influencia en la opinión pública a través de los controles y facultades que tiene respecto a los medios masivos de comunicación.
- g) La concentración de recursos económicos en la federación específicamente en el ejecutivo.
- h) Las amplias facultades constitucionales y extraconstitucionales como son la facultad de designar a su sucesor y a los gobernadores de las entidades federativas.
- i) La determinación de todos los aspectos internacionales en los cuales interviene el país, sin que para ello exista ningún freno en el senado.
- j) El gobierno directo de la región más importante, con mucho, del país.
- k) Un elemento psicológico: que en lo general se acepta el papel predominante del ejecutivo sin que mayormente se le cuestione.

El presidencialismo paradójicamente incorpora principios y supuestos contradictorios. Por una parte, este sistema crea un ejecutivo fuerte y estable, con suficiente legitimación plebiscitaria como para mantenerse firme contra la gama de intereses particulares representados en el legislativo. Por otro lado, refleja una profunda desconfianza de la personalización del poder.

La constitución mexicana estructura un sistema presidencial con todas las características que conforman a éste, y según Jorge Carpizo se puede clasificar como puro, porque no contiene ningún matiz o elemento parlamentario.

Para Daniel Cosío Villegas el poder del presidente aumenta mucho por la creencia, general entre los mexicanos de cualquier clase social, de que puede resolver cualquier problema “con solo querer o proponérselo”. Afirma que México es la única república del mundo gobernada por una monarquía sexenal absoluta: “y la circunstancia de que para ser

presidente sea preciso tener a la familia revolucionaria, ha llevado al comentarista chocarrero a afinar la definición anterior diciendo que se trata de una monarquía absoluta sexenal y hereditaria en línea transversal.”<sup>50</sup>

Para Jorge Montañó el presidente es el centro indisputable de la pirámide política, siendo no solo el jefe del poder ejecutivo sino de todo el sistema, aceptándose que al ser el centro de la autoridad es también el punto necesario de equilibrio.<sup>51</sup>

Para Alberto G. Salceda el presidente es el centro y la clave de toda la estructura política, ya que: “la magnitud de sus poderes de hecho lo colocan en posición tan eminente que sólo puede ser comparada a la de los más poderosos monarcas absolutos que ha conocido la historia. Su omnipotencia no conoce ninguna de esas limitaciones que forman el complicado sistema de frenos y contrapesos ideado por el federalismo, por el parlamentarismo, por la división de poderes y por el régimen de partidos.

En las manos del presidente están todos los bienes y todos los males de la nación y por ello, el pueblo lo espera todo de él y todo lo puede temer de él. A él se le pide la solución de los grandes problemas nacionales y el remedio de los más pequeños defectos municipales, y a él se atribuyen el mérito de todos los éxitos y la culpa de todos los fracasos. De aquí la radical importancia del sistema que se establezca para la designación del presidente de la república, pues este sistema tiene todo el valor de una ley de sucesión al trono en un estado monárquico.”<sup>52</sup>. Patricio E. Marcos, Jaqueline Peschard y Carmen Vázquez asientan que tanto en los juristas, los politólogos y sociólogos, parece dominar la idea de que el presidente es una especie de monarca absoluto, cuando no un dictados constitucional.<sup>53</sup>

---

<sup>50</sup>Cosío Villegas Daniel, “El sistema político mexicano”, México, Joaquín Mortiz, 1972, pp. 30-31.(Citado por: Carpizo, 1996, p. 25.).

<sup>51</sup>Montañó Jorge, “Los pobres de la ciudad en los asentamientos espontáneos”, México, siglo XXI, 1976, P. 86.(Citado por: Carpizo, 1996, p. 27.).

<sup>52</sup>Salceda G. Alberto, “La elección del presidente de la república”, en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, T.II, núm.6, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1952, p. 35. (Citado por: Carpizo, 1996, p. 28.).

<sup>53</sup>Marcos E. Patricio, Peschard Jaqueline y Vázquez Carmen, “El presidencialismo mexicano como fábula política”, en *Estudios Políticos*, vol. I, NÚM. 3-4, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1975, p.34.(Citado po: Carpizo, 1996, p. 28.).

En la revista *Análisis Político* se afirma que el presidencialismo mexicano tiene cuatro bases: la constitucional, la militar, la del control político y la económica.<sup>54</sup>

De las opiniones anteriores Jorge Carpizo recoge la idea de un presidente muy poderoso y fuerte, que tiene múltiples facultades y que casi todo lo puede; que sus poderes son casi ilimitados y que su figura adquiere un carácter mítico.<sup>55</sup>

Cuando en 1824 se creó el sistema presidencial mexicano, éste no podía ser resultado de la tradición, sino que se trataba de un experimento político en nuestro país. De aquel entonces a nuestros días, el sistema presidencial se ha ido modificando a través de nuestras constituciones y, de acuerdo con reformas constitucionales y la costumbre, se ha conformado un régimen con características propias.

La relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial, los cambios comenzaron desde los últimos gobiernos del PRI con las reformas constitucionales de 1994 y 1996; en esta última, el Tribunal Electoral fue incorporado al Poder Judicial permitiendo con ello su intervención para resolver conflictos derivados de los procesos electorales tanto federales como locales. De igual forma, se suprimió la injerencia directa que tenía el Presidente sobre los nombramientos de los ministros de la suprema Corte de Justicia y, por último, se creó la figura de la acción de inconstitucionalidad, que junto a las controversias constitucionales han representado los principales mecanismos de control constitucional que este poder tiene para dirimir las disputas entre los diferentes órdenes de gobierno.<sup>56</sup>

Como ya sabemos los elementos más importantes que confluieron para dar como resultado una concentración excesiva de facultades en la figura del titular del ejecutivo en México, fueron: por un lado, el propio ordenamiento legal, derivado de la Constitución, que dotó con mayores atribuciones al presidente de la República frente a los poderes Legislativo y Judicial; y por otro, la formación de un partido político hegemónico capaz de aglutinar las fuerzas reales de poder y conducir las a favor del mismo presidente.

---

<sup>54</sup> Carpizo, Op. cit. p. 29.

<sup>55</sup> Carpizo, Op cit. P.31.

<sup>56</sup> Escamilla Cadena Alberto y Becerra Chávez Pablo J. "El presidencialismo mexicano durante los gobiernos de la alternancia". Ed. MAporrua, 2013, pág. 18.

### *2.3 Las facultades del presidente de México antes del siglo XXI*

Una vez terminado el periodo armado de la Revolución mexicana, la sociedad y la política en este país emprendieron un proceso de estabilización y crecimiento que se extendió durante más de setenta años. Diversas circunstancias incidieron para que, a lo largo de los años, el Presidente de la República ocupara espacios de poder cada vez más grandes y efectivos. Relacionado con esta concentración de poder, las diversas fuerzas públicas, los poderes y las agrupaciones de base y de Estado, coincidieron en afianzar el poder presidencial en torno al cual orbitaban. Todo esto incluyó la formación de facultades que, si bien no se encontraban en la Constitución, eran respaldadas o avaladas por todos los actores políticos y ejercidas por el titular del Ejecutivo, al grado de que existía una idea generalizada y compartida tanto del derecho del Ejecutivo para ejercerlas, como del deber de respeto que los actores políticos debían a dichas atribuciones; en resumen, el sentimiento generalizado de legitimidad de las mismas. Esto es, se formó un grupo de facultades metaconstitucionales con efectividad real. El presidente mexicano tiene múltiples facultades, y estas provienen de tres grandes fuentes:

- 1) La Constitución.
- 2) Las leyes ordinarias.
- 3) El sistema político.

Como ejemplo de facultades constitucionales se puede mencionar: la de nombramiento, las que ejerce en materia internacional y las de iniciativa de ley, promulgación y ejecución de las leyes.

Entre las facultades que provienen de leyes ordinarias se pueden mencionar: su intervención en los organismos descentralizados y empresas de participación estatal y su intromisión en los medios masivos de comunicación. Se debe tener en cuenta que hay facultades que se encuentran tanto en la constitución como en leyes secundarias; por ejemplo, es muy importante la facultad del presidente para designar a sus más cercanos colaboradores, atribución cuyo fundamento es el artículo 89 constitucional. Sin embargo,

leyes ordinarias también le conceden facultades de nombramiento, tal y como acontece con diversas clases de magistrados y empresas de participación estatal.<sup>57</sup>

En materia económica, sus facultades derivan también tanto de la constitución como de la ley ordinaria. Como ejemplos de facultades que provienen del sistema político, podemos mencionar; su papel como jefe del PRI, la designación de su sucesor y de los gobernadores.<sup>58</sup>

Los tratadistas han acostumbrado dividir las funciones del poder ejecutivo en políticas y administrativas. Como órgano político se encarga de las relaciones con los otros poderes, la representación internacional, las relaciones con las organizaciones políticas y el desarrollo del sistema político en general. Como órgano administrativo se encarga de dar unidad a toda la burocracia, dependiendo de él, que es la cúspide de la pirámide, los funcionarios y empleados del gobierno federal. El estado moderno se ha dicho, es un estado de funcionarios, y la importancia de la burocracia estriba en que, si bien su objetivo no es gobernar, sin ella es casi imposible hacerlo.

Una pieza clave del sistema político mexicano antes del siglo XXI era la existencia de un partido Político semioficial denominado Partido Revolucionario Institucional (PRI). Se podía afirmar que el poder ejecutivo estaba basado en la organización del partido, en la disciplina de partido y en el liderazgo del partido. El PRI, partido semioficial o completamente preponderante, sufrió un proceso interior de centralización, habiéndose concentrado los poderes en el comité ejecutivo nacional y, dentro de éste, en el presidente del mismo,<sup>59</sup> quien realmente es nombrado y removido por el presidente de la república.

---

<sup>57</sup>Carpizo, Op. cit. p. 82.

<sup>58</sup>Bartlett Manuel, "El sistema presidencial mexicano", en *Pensamiento político*, vol. II, núm. 5, México, 1969 p. 25. (Citado por: Carpizo, 1996, p. 33.)

<sup>59</sup>Moreno Sánchez Manuel, "Crisis política de México", México, Ed. Extemporáneos, 1970.

## ***2.4 Facultades constitucionales.***

Las principales facultades otorgadas al Presidente de la República por el ordenamiento Constitucional.

1. Facultades administrativas. La Constitución especialmente en el artículo 89 contiene diversas disposiciones que se traducen en otras tantas facultades de carácter administrativo a cargo del presidente. Entre ellas se pueden mencionar las facultades de nombramiento o de propuesta para nombramiento. También de carácter administrativo son las facultades de disponer de la totalidad de la fuerza armada permanente para la seguridad interior y la defensa exterior de la Federación, disponer de la guardia nacional para los mismos efectos, declarar la guerra, previa ley del Congreso de la Unión, habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas, así como establecer su ubicación

2. Facultades de creación normativa. El presidente tiene muy diversas facultades en materia de creación normativa, ya sea para el efecto de dictar directamente normas jurídicas, o bien, para el efecto de concurrir a procedimientos de creación normativa que llevan a cabo otros poderes (particularmente el Poder Legislativo). Se destaca la facultad de emitir reglamentos.

3. Facultades jurisdiccionales. Las facultades del presidente en materia jurisdiccional tienen diversas expresiones en el texto constitucional. El presidente interviene en el procedimiento de nombramiento y selección de los ministros de la Suprema Corte, nombra a un consejero de la Judicatura Federal, presta su auxilio para el ejercicio expedito de las funciones del Poder Judicial y puede otorgar indultos. Además, tiene bajo su estructura orgánica a diversos tribunales de carácter administrativo, como por ejemplo lo que ejercen la jurisdicción laboral o los que conocen de los procedimientos contencioso-administrativos.

4. Facultades de gobierno. Dentro de las facultades de gobierno se pueden mencionar todas aquellas que no han quedado comprendidas en los anteriores apartados.

Otra clasificación, ya exclusiva del contenido del artículo 89 Constitucional es la siguiente:<sup>60</sup>

- I. Facultades para la promulgación y ejecución de leyes. Son las que establece la fracción I, y consisten en: a) Promulgar las leyes expedidas por el Congreso de la Unión. La promulgación es el reconocimiento que el Ejecutivo hace de la existencia de una ley y la orden de que se cumpla, después de haber sido publicada, y b) Ejecutar leyes, o sea, convertir los mandamientos legislativos en realidades de todo orden: económico, social, político cultural, etcétera. Para llevar a cabo esta labor se le atribuye la facultad de expedir reglamentos, que son disposiciones que facilitan el cumplimiento de las leyes elaboradas por el Legislativo.
- II. Facultades para extender nombramientos. Las que ejerce: a) Libremente, al designar secretarios del despacho muy otros altos funcionarios, pues como se trata de sus colaboradores inmediatos y él es el responsable de la política interna y externa, así como de la administración pública, lógico resulta que pueda seleccionarlos sin estar sometido a ninguna limitación. b) con aprobación del Senado: procurador general de la República, agentes diplomáticos, ministros y cónsules generales, coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea. c) De acuerdo con la ley reglamentaria, puesto que las designaciones de oficiales del Ejército, no comprendidas en la fracción IV está obligado a hacerlas en los términos establecidos por las disposiciones aplicables.
- III. Facultades en materia de seguridad interior o exterior de la nación. La seguridad de México requiere que existan fuerzas bajo un solo mando, y éste la Constitución lo otorga al jefe del Estado mexicano, porque él tiene la obligación de velar por la paz y el orden dentro del territorio nacional y de organizar su defensa frente a cualquier agresión extranjera. Por eso las fracciones VI y VII le

---

<sup>60</sup> Enciclopedia Jurídica Mexicana. Tomo VIII. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. Editorial Porrúa. México, 2002. Págs. 99-105.

atribuyen el derecho a disponer del Ejército, la Marina de Guerra, la Fuerza Aérea y la guardia Nacionales.

- IV. Facultades en materia de política internacional. El presidente de la República representa ante las demás naciones al Estado mexicano y dirige las relaciones internacionales. A él le corresponde asignar con aprobación del Senado, a los embajadores, ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales acreditados en otros países o ante organismos internacionales. Así mismo recibe las “cartas credenciales”, es decir, los nombramientos de los representantes diplomáticos extranjeros pro sus jefes del Estado.
- V. Otras facultades del Ejecutivo son: a) Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, con fundamento en un acuerdo de la Comisión Permanente; por este hecho se establece una relación de equilibrio entre ambos órganos (fracción XI); prestar ayuda al Poder Judicial para que se dé cumplimiento a las sentencias y órdenes de los jueces ...”.

Es así como puede mencionarse de manera general alrededor de 7 grandes tipos de facultades presidenciales, que a su vez engloban de manera ya específica a cada una de las enumeradas en el artículo 89 constitucional, además de existir como en todo este tipo de clasificaciones el “cajón de sastre”, donde se colocan al resto de las demás, que en su conjunto no logran ubicarse exactamente en alguna otra clasificación.<sup>61</sup>

Resumiendo lo anterior, las Atribuciones constitucionales del presidente de la República serían las siguientes:

1. "Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia;
2. Nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes;

---

<sup>61</sup>Gamboa Montejado Caludia, “*FACULTADES DEL PRESIDENTE Estudio Teórico-Conceptual, de Antecedentes, Derecho Comparado e Iniciativas presentadas en la LIX Legislatura y el Primer Año de Ejercicio de la LX Legislatura que proponen reformar el Artículo 89 Constitucional*”, México, 2007, Centro de Documentación, Información y Análisis, pp. 6-8.

3. Nombrar los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, con aprobación del Senado;
4. Nombrar, con aprobación del Senado, los coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea nacionales y los empleados superiores de Hacienda;
5. Nombrar los demás oficiales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea nacionales con arreglo a las leyes;
6. Disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente, o sea del Ejército terrestre, de la Marina de Guerra y de la Fuerza Aérea, para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación;
7. Disponer de la Guardia Nacional para los mismos objetos, en los términos que previene la fracción IV del artículo 76;
8. Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión;
9. Designar, con ratificación del Senado, al Procurador General de la República;
10. Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales;
11. Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, cuando lo acuerde la Comisión Permanente;
12. Facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones;
13. Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas y designar su ubicación;
14. Conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los
15. tribunales federales y a los sentenciados por delitos del orden común e el Distrito Federal;
16. Conceder privilegios exclusivos por tiempo limitado, con arreglo a la ley respectiva, a los descubridores, inventores o perfeccionadores de algún ramo de la industria;
17. Cuando la Cámara de Senadores no esté en sesiones, el Presidente de la República podrá hacer los nombramientos de que hablan las fracciones III, IV y IX, con aprobación de la Comisión Permanente;
18. Presentar a consideración del Senado, la terna para la designación de Ministros de la Suprema Corte de Justicia y someter sus licencias y renunciaciones a la aprobación del propio Senado;
19. Las demás que le confiere expresamente esta Constitución".

## ***2.5 Las llamadas Facultades metaconstitucionales.***

El desarrollo de las facultades metaconstitucionales del Poder Ejecutivo en México está ligado al devenir histórico de esta nación desde su nacimiento a la vida independiente. A lo largo de su historia y con escasas excepciones, México ha tenido un sistema de gobierno presidencial.

A la par de esa historia constitucional, la presidencia de la república acumuló un arsenal de facultades que, no estando explícitas en el texto constitucional, por décadas formaron parte del contexto cultural y político de nuestro país. Entre estas atribuciones, denominadas por la doctrina como “facultades metaconstitucionales”,<sup>62</sup> destacan aquellas que otorgaban de facto al Presidente de la República la jefatura principal del partido en el gobierno (el PNR-PRM-PRI); la atribución para designar a su sucesor en la presidencia; las facultades de designación y remoción de los gobernadores de los Estados; y el control político de los poderes públicos, a través, principalmente, de la “aprobación” de las personas que integraban las legislaturas y la judicatura federal. Tales facultades metaconstitucionales le permitieron al Presidente en turno controlar no sólo al gobierno y a la administración pública y paraestatal, sino también a los poderes legislativo y judicial y a los gobiernos estatales.

El control del Presidente de la república sobre los otros poderes federales y sobre los gobiernos locales (que no dudaron en reproducir este modelo autoritario en su ámbito) modificó en los hechos el sistema presidencial previsto en la Constitución y degeneró en un modelo de presidencialismo autoritario de tal envergadura que no dudaron en llamar “dictadura perfecta” o “presidencia imperial”. La clave para entender la gestación y la evolución de las facultades metaconstitucionales está en comprender la dinámica que el sistema político mexicano mantuvo por más de siete décadas.

Al término de la Revolución mexicana de 1910 la sociedad estaba sumida en un proceso de confusión y ruptura institucional. El vacío de poder y la crisis institucional dieron lugar a varios años de enfrentamientos entre caudillos que se resolvieron la mayoría de las veces

---

<sup>62</sup> Carpizo, Op. cit. p. 67.

por la vía de la lucha armada o el asesinato. A la caída del régimen porfirista el poder quedó fragmentado entre distintos actores políticos. Diferentes caciques y caudillos regionales, múltiples partidos políticos, organizaciones obreras y campesinas, y diversas facciones revolucionarias buscaban su posicionamiento político.<sup>63</sup>

En esas circunstancias, el movimiento constitucionalista encabezado por Venustiano Carranza buscó y consiguió concentrar nuevamente el poder en la institución presidencial. La creencia en la necesidad de una presidencia fuerte fue impulsada por autores como Emilio Rabasa, quien en su libro *La Constitución y la Dictadura* publicado en 1912 sostuvo que la presidencia casi dictatorial del presidente Juárez y posteriormente la dictadura del general Porfirio Díaz respondieron principalmente a la falta de un diseño constitucional adecuado, pues la Constitución de 1857 otorgaba facultades excesivas al Poder legislativo, el cual había mostrado una “tendencia agresiva e invasora” contra el Ejecutivo, por lo que éste “previendo la amenaza” absorbió al poder legislativo creando la dictadura.

En consecuencia, los constitucionalistas del 1917 buscaron crear una institución presidencial fuerte, para que estando en posibilidades de gobernar libremente no se interpusieran los intereses contrarios del Congreso y en consecuencia no se volviera a recurrir a la dictadura ni a la perpetuidad en la silla presidencial. En palabras de Rabasa: “Si la dictadura fue necesaria en la historia, en lo porvenir no será sino un peligro; si fue inevitable para sostener el Gobierno, que no puede vivir con la organización constitucional, es urgente despojarla de sus fueros de necesidad, poniendo a la Constitución en condiciones de garantizar la estabilidad de un gobierno útil, activo y fuerte, dentro de un círculo amplio, pero infranqueable.”<sup>64</sup>

Como consecuencia del ejercicio de las facultades metaconstitucionales características del presidencialismo, por muchos años no existió en México un poder legislativo independiente

---

<sup>63</sup>Crespo, José Antonio, “Del absolutismo presidencial al presidencialismo débil”, en Alberto Aziz Nassif y Jorge Alonso Sánchez (coords.) *Globalización, poderes y seguridad nacional. El Estado mexicano: herencias y cambios*, México, CIESAS-Miguel Ángel Porrúa, 2005, pág. 47.

<sup>64</sup>Rabasa, Emilio, “La Constitución y la Dictadura. Estudio sobre la organización política de México”, (1ª, Ed. 1912), 9ª Ed. Porrúa, 2002, p. 114.

y el poder judicial se encontraba subordinado en los hechos a la voluntad del poder ejecutivo.<sup>65</sup>

El presidencialismo mexicano promovió y cultivó un modelo autoritario de sociedad. La cultura del autoritarismo paternalista en donde el Presidente todo podía, todo sabía y, principalmente, todo imponía, fue por décadas el rasgo característico del sistema político mexicano. El “estilo personal de gobernar” fue el factor decisorio al momento de establecer los equilibrios políticos necesarios para llevar a cabo un cambio legislativo o el diseño de determinadas políticas públicas.<sup>66</sup> Ejemplos claros del control presidencial y del sello personal de cada sexenio fueron –independientemente de su pertinencia y eficacia– la expropiación de la industria petrolera de 1938 por el Presidente Cárdenas; la nacionalización bancaria de 1982 por el Presidente López Portillo o el viraje neoliberal comenzado por el gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988) y culminado por el Presidente Carlos Salinas (1988-1994).

En consecuencia, los equilibrios políticos dependían de la voluntad presidencial y no del contrapeso o control de los otros poderes constituidos. La falta de transparencia en la organización y calificación de las elecciones contribuyó al mantenimiento de las facultades metaconstitucionales. La organización de las elecciones estaba prácticamente controlada por el Presidente a través del Secretario de Gobernación, quien presidió, primero la antigua Comisión Federal Electoral, creada originalmente en 1946, y posteriormente el Consejo General del Instituto Federal Electoral creado en 1990, hasta 1996, fecha de su completa “ciudadanización”. De la misma forma, la calificación de los resultados electorales estaba en manos del partido oficial, pues controlaba con su mayoría los colegios electorales integrados por las mismas autoridades electas, los cuales también calificaban en última instancia la elección presidencial. Tal sistema de autocalificación legislativa dejaba intactas las facultades metaconstitucionales del Presidente e intocables los resultados electorales. Tanto la desaparición de los Colegios Electorales de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión en 1993, como la creación, primero del Tribunal de lo Contencioso Electoral en

---

<sup>65</sup> González Casanova Pablo, “La democracia en México”, México, Ed. Era, 1967 y Cossío, José Ramón, Cambio social y cambio jurídico, México, Miguel Ángel Porrúa, 2001.

<sup>66</sup> Cossío Villegas Daniel, “El estilo personal de gobernar”, México, Joaquín Mortiz, 1974.

1986, y después del Tribunal Federal Electoral en 1990, no serían sino los antecedentes de la instauración de un modelo de calificación electoral pleno previsto en la reforma de 1996.<sup>67</sup>

Asimismo, la ausencia de un régimen claro de partidos políticos y la inexistencia de procedimientos democráticos para la selección de sus candidatos otorgaba el control de la vida interna de los partidos a los actores políticos y, en el partido oficial, en última instancia a la voluntad presidencial.

Escamilla nos dice que durante los últimos dos gobiernos del PRI (1988-2000) tuvieron lugar las primeras modificaciones en el presidencialismo mexicano. La reforma político electoral de 1996 y los resultados de la elección federal de 1997 fueron factores determinantes en este proceso, pues el Presidente perdió la mayoría en la Cámara de Diputados, además del control del Gobierno del Distrito Federal. Esta situación resultó novedosa en pleno ejercicio de un gobierno emanado del PRI, a partir de aquel momento el presidencialismo ya no fue el mismo.<sup>68</sup>

Si bien el periodo de reformas político electorales que va de 1977 a 1996 tuvieron efectos en el presidencialismo y en el entonces partido hegemónico, los cambios en materia económica emprendidos a partir de 1982 y al Poder Judicial en 1994 y 1996, también contribuyeron a este proceso. La dirección que ha tomado la reforma del Estado en México se ha orientado (con desiguales resultados) hacia la construcción de una democracia, el establecimiento de una economía de mercado y la conformación de un Estado de Derecho. Con esta tendencia, se volvieron incompatibles algunas prácticas del tradicional presidencialismo, pues la planificación centralizada de la economía, la hegemonía de un solo partido y la subordinación de la justicia a la política ya no resultaron viables. El nuevo contexto requería poner al Presidente en la sintonía con un Estado reformado, pues de lo contrario corría el riesgo de entrar en un desfase.<sup>69</sup>

---

<sup>67</sup>Patiño Camarena, Javier, "Nuevo Derecho Electoral Mexicano", 8ª ed., México, UNAM, 2006.

<sup>68</sup>Escamilla Cadena, Becerra Chávez, Op. cit. p. 11.

<sup>69</sup>Valadés Diego sostiene que "La evolución del sistema presidencial mexicano ha llegado a un punto en el que se hace imprescindible su reforma [...] Sea cual fuere el arreglo al que finalmente se llegue, la

Después de los problemas suscitados en las sucesiones presidenciales de 1989 y 1994, durante el mandato de Ernesto Zedillo la relación entre presidente y partido comenzó a modificarse. Dos factores fueron claves para que este binomio cambiara. Uno, fue la XVII Asamblea Nacional del PRI celebrada en 1996 y, dos, la reforma político electoral de aquel mismo año. Con la primera devino un cambio en la fisonomía organizativa del partido alterándose las relaciones de autoridad, mientras que la segunda permitió la plena competencia en el sistema electoral y de partidos. ¿Se trató de una concesión de Ernesto Zedillo o fueron algunas facciones del PRI encabezadas por los gobernadores quienes limitaron la desmesurada influencia que el presidente tenía sobre el partido? Puede afirmarse que el ex presidente Zedillo tuvo un comportamiento consecuente entre la reforma electoral que propuso y los procedimientos que promovió al interior de su partido. Los cambios electorales tendieron a garantizar la plena competitividad en el sistema de partidos, ante esta situación, ya no fue necesario que utilizara las facultades metaconstitucionales durante la sucesión presidencial del año 2000. Su reforma electoral se orientó hacia la equidad entre partidos, la autonomía del máximo órgano electoral, un nuevo sistema de justicia electoral y la autonomía política del Distrito Federal. De aquí que carecía de toda lógica imponer a un sucesor en la presidencia y nombrar al Jefe de Gobierno de la Ciudad de México cuando la reforma que había promovido tuvo la intención de erradicar estas prácticas.

El ejercicio de las facultades metaconstitucionales por parte del presidente aludían a tres aspectos: 1) la designación de su sucesor, 2) la postulación y remoción de gobernadores y 3) el nombramiento y remoción de la dirigencia del partido. Ernesto Zedillo no ejerció las primeras dos prerrogativas y, en cambio, permaneció la tercera. De aquí que la llamada “sana distancia” fuera ambigua, pues el presidente sí se desprendió de algunas prácticas, pero permanecieron otras, por lo que la separación entre uno y otro fue relativa.

---

innovación constitucional corresponderá a una nueva racionalidad del poder [...] la realidad político jurídica actual sólo ofrece espacio para pensar en la renovación”.

Valadés Diego, “La transición del sistema presidencial mexicano”, en Dieter Nohlen y Mario Fernández (eds.), *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina*, Venezuela, Nueva Sociedad, pp. 1998.

## 2.6 *El fin del partido hegemónico.*

El sistema político mexicano, se empezó a gestar como un sistema singular en el poder, explicado por la creación y adaptación de un sistema de partido hegemónico. La oposición no influía en las decisiones; de esta forma, el poder Presidencial y el partido hegemónico se extendieron a lo largo del periodo comprendido entre 1952 y 1988. “Durante este periodo, el Presidente en turno ejercía sus facultades metaconstitucionales a plenitud y la hegemonía del PRI no era disputada por ninguna fuerza política.”<sup>70</sup>

Las interpretaciones sobre el sistema político mexicano en el siglo XX (como las de Arnaldo Córdova, Daniel Cosío Villegas, Pablo González Casanova, Jorge Carpizo, entre otros) sugerían que su articulación tenía lugar a partir de dos piezas centrales: la Presidencia de la República y el partido oficial. La relación entre estas dos instituciones fue de dependencia mutua, su estrecho vínculo trajo consigo la centralización del poder político en manos de la presidencia, a la vez que permitió que el PRI adquiriera un carácter hegemónico en términos electorales. Esto produjo la ausencia de una verdadera competencia electoral, propiciando que el partido monopolizara los espacios de representación política y, también, permitió que la presidencia estuviera ocupada durante siete décadas por un miembro del PRI. Además de la persistencia de estas dos piezas centrales, el mecanismo de dominación utilizado por los gobiernos de corte autoritario se daba a partir de una estructura corporativa que servía como base de apoyo hacia el régimen, un de las funciones del partido fue la construcción de redes de lealtad basadas en la organización de las clases trabajadoras.<sup>71</sup>

Desde que fue creado el partido oficial en 1929, cada vez que un presidente mexicano asumía el cargo se convertía de facto en el jefe formal de esta organización. Un aspecto de particular importancia en esta relación era el uso de las facultades metaconstitucionales que le permitían designar a su sucesor, influir en el nombramiento de los gobernadores y

---

<sup>70</sup> Castillo J. Santiago, “El poder Legislativo: de la hegemonía al pluralismo,” en *Dialogo y Debate* núm. 9, julio-diciembre de 1999.

<sup>71</sup> Escamilla Cadena Alberto, “La relación entre el presidente de la República y el partido Revolucionario institucional: liderazgo, disciplina y dependencia”, por publicar.

también nombraba y removía al dirigente del partido. Estas prácticas no dejaban duda sobre el liderazgo que ejercía el presidente al interior del partido oficial.<sup>72</sup>

En cuanto a la disciplina partidista, las facciones al interior del partido debían mantener una lealtad hacia la figura presidencial, los gobernadores también apoyaban sus proyectos y sus políticas, mientras que la fracción legislativa del partido se comportaba de manera cohesionada al momento de votar las iniciativas presidenciales, de igual forma, el gabinete debía acatar y apoyar sus disposiciones. Un comportamiento contrario a las directrices presidenciales era poco tolerado y sancionado. Los militantes que ocupaban cargos o puestos de elección popular con aspiraciones políticas tenían incentivos para obedecer las disposiciones del ejecutivo, dado que éste era quien dispensaba y promovía las carreras de los miembros del partido. Estas prácticas permitieron el establecimiento de una élite partidista cohesionada. En el caso de que se presentaran divisiones y controversias entre grupos al interior del PRI, siempre eran dirimidas por el presidente quien se constituía en el juez y árbitro de los conflictos internos.<sup>73</sup>

Una función de particular importancia que tenía el partido era controlar los diferentes órganos electorales como la Comisión Federal Electoral y el Registro Nacional de Electores, los cuales dependían directamente del ejecutivo. Además, también tenía el control de los Colegios Electorales compuestos en su gran mayoría por legisladores del PRI. Un momento de particular importancia eran las sucesiones presidenciales. Una vez que el candidato del PRI era elegido por el Presidente de la República, el partido ponía en marcha su maquinaria electoral para movilizar a sus clientelas con el objeto de garantizar el triunfo en cada una de los comicios. En 1987, cuando tuvo lugar la designación del candidato que competiría para la elección de 1988, se presentó una ruptura al interior del partido. La Corriente Democrática encabezada por Cuauhtémoc Cárdenas desafió y criticó la postulación de Carlos Salinas llevada a cabo por Miguel De la Madrid. Esto alteró la tradicional disciplina priista, pues se rompió con una regla: el acatamiento de las facciones a las decisiones presidenciales. De acuerdo a Francisco Reveles, “la escisión de una fracción interna evidenció un severo desgaste de los procedimientos tradicionales de la

---

<sup>72</sup> Escamilla Cadena, Op. cit. por publicar.

<sup>73</sup> Escamilla Cadena, Op. cit. por publicar.

renovación de las élites, fue en 1987 cuando las reglas no escritas de la sucesión presidencial se transgredieron.”<sup>74</sup>

Otro problema suscitado durante una sucesión presidencial tuvo lugar en 1994, cuando fue asesinado el candidato del PRI a la Presidencia de la República, Luis Donaldo Colosio. Esto puso de manifiesto “el grave deterioro al que habían llegado ambas instituciones del régimen político autoritario (presidente y partido), fue una manifestación de la endeble cohesión de la coalición dominante.”<sup>75</sup> Ante esto, Carlos Salinas llevó a cabo una segunda designación en la persona de Ernesto Zedillo. Con este acontecimiento, aquella práctica encontró sus límites, se trató de la última ocasión en que un presidente mexicano utilizó esta facultad metaconstitucional.<sup>75</sup>

Jeffrey Weldom considera que la permanencia de una presidencia de tipo dominante en México requería de una serie de condiciones, en donde el partido oficial jugaba un papel muy importante. “Primero, un gobierno unificado en el cual el partido gobernante controla la presidencia y ambas cámaras del congreso. Segundo, la disciplina al interior del partido gobernante. Tercero, un presidente que es líder reconocido por el partido gobernante. Si alguna de las condiciones ya no se verificara, entonces el presidente mexicano tendría sólo poderes constitucionales y perdería los poderes metaconstitucionales.”<sup>76</sup>

A partir de 1997, con la instauración de un gobierno dividido, la primera condición dejó de cumplirse, lo que trajo consecuencias para el presidencialismo y para el PRI. Por un lado, el partido perdió su condición mayoritaria primero en la Cámara de Diputados en 1997 y posteriormente en el Senado en el año 2000 y, por otro lado, “el ejecutivo dejó de tener la última palabra en la definición y contenido de las leyes perdiendo la capacidad de controlar

---

<sup>74</sup>Reveles Francisco, “PRI: crisis y refundación” en Francisco Reveles Vázquez (coord.), *Partido Revolucionario Institucional: Crisis y refundación*, UNAM/Gernika, México, 2003 pp. 24-26.

<sup>75</sup> Escamilla Cadena, Op. cit. por publicar.

<sup>76</sup> Weldom, Jeffrey, “Las fuentes políticas del presidencialismo en México” en Matthew Shugart y Scott Mainwaring (comps.) *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Paidós, Buenos Aires, 2002, pp. 177-178.

la incidencia y la dirección de los cambios.”<sup>77</sup> Sin el respaldo de una mayoría en el Poder Legislativo, el presidente tuvo una menor influencia en el proceso legislativo. Con ello, ya no fue posible reproducir el presidencialismo dominante, pues algunos de los mecanismos que le daban sustento desaparecieron. Mientras que el PRI, al perder su carácter hegemónico se convirtió en un partido más, que podía ganar o perder elecciones en un contexto de abierta competencia electoral.<sup>78</sup>

Después de los problemas suscitados en las sucesiones presidenciales de 1989 y 1994, durante el mandato de Ernesto Zedillo la relación entre presidente y partido comenzó a modificarse. Dos factores fueron claves para que este binomio cambiara. Uno, fue la XVII Asamblea Nacional del PRI celebrada en 1996 y, dos, la reforma político electoral de aquel mismo año. Con la primera devino un cambio en la fisonomía organizativa del partido alterándose las relaciones de autoridad, mientras que la segunda permitió la plena competencia en el sistema electoral y de partidos. ¿Se trató de una concesión de Ernesto Zedillo o fueron algunas facciones del PRI encabezadas por los gobernadores quienes limitaron la desmesurada influencia que el presidente tenía sobre el partido? Puede afirmarse que el ex presidente Zedillo tuvo un comportamiento consecuente entre la reforma electoral que propuso y los procedimientos que promovió al interior de su partido. Los cambios electorales tendieron a garantizar la plena competitividad en el sistema de partidos, ante esta situación, ya no fue necesario que utilizara las facultades metaconstitucionales durante la sucesión presidencial del año 2000. Su reforma electoral se orientó hacia la equidad entre partidos, la autonomía del máximo órgano electoral, un nuevo sistema de justicia electoral y la autonomía política del Distrito Federal. De aquí que carecía de toda lógica imponer a un sucesor en la presidencia y nombrar al Jefe de Gobierno de la Ciudad de México cuando la reforma que había promovido tuvo la intención de erradicar estas prácticas.<sup>79</sup>

---

<sup>77</sup> Nacif Benito, “El fin de la presidencia dominante: la confección de las leyes en un gobierno dividido” en José Luis Méndez (coord.), *Los Grandes Problemas de México. Vol. XIII, Políticas Públicas*, El Colegio de México, México, 2010, pp. 47-48.

<sup>78</sup> Escamilla Cadena Op. cit. por publicar.

<sup>79</sup> Escamilla Cadena Op. cit. por publicar.

El ejercicio de las facultades metaconstitucionales por parte del presidente aludían a tres aspectos:

- 1) La designación de su sucesor,
- 2) La postulación y remoción de gobernadores y
- 3) El nombramiento y remoción de la dirigencia del partido.

Ernesto Zedillo no ejerció las primeras dos prerrogativas y, en cambio, permaneció la tercera. De aquí que la llamada “sana distancia” fuera ambigua, pues el presidente sí se desprendió de algunas prácticas, pero permanecieron otras, por lo que la separación entre uno y otro fue relativa.

La división al interior del PRI tiene un origen que precede al mandato de Ernesto Zedillo y se remonta a 1982 cuando llegó a la presidencia Miguel De la Madrid. En aquél momento la clase política fue desplazada y sustituida por una élite tecnocrática quien se hizo cargo del gobierno, modificándose el perfil y la configuración de la coalición dominante. “La fisura dentro del PRI se debió a la llegada de grupos más modernos a la dirigencia del partido y a la exclusión de sectores tradicionalistas que se oponían al cambio en el modelo económico.”<sup>80</sup> Hacia 1994 se agravó aún más esta división con los asesinatos de Luis Donaldo Colosio y Francisco Ruiz Massieu (candidato presidencial y Secretario General del partido respectivamente), mostrando otra fractura dentro de la coalición dominante. De aquí que una vez que Ernesto Zedillo asumió la presidencia no encontró un partido cohesionado sino dividido, ya había contrapesos al interior de su propia organización política, la disciplina se había relajado, el ejecutivo no contó con un partido unido y su liderazgo fue cuestionado.<sup>81</sup>

Desde el inicio de su gestión, el ex presidente Ernesto Zedillo subrayó la necesidad de replantear la relación con su partido. Una vez que se dio a conocer su triunfo luego del proceso electoral de 1994, enfatizó frente a la militancia priista lo siguiente:

“Creo firmemente en que la democracia exige una distancia entre mi partido y el gobierno, mi compromiso será mantener diáfana la distancia que

---

<sup>80</sup> Crespo José Antonio, “Fronteras democráticas en México. Retos, peculiaridades y comparaciones”, Océano, México, 1999, p. 57.

<sup>81</sup> Escamilla Cadena Op. cit. por publicar.

debe separarlos.”<sup>82</sup> “Repito enfáticamente que, como Presidente de la República, no intervendré bajo ninguna forma en los procesos ni en las decisiones que corresponden al partido al que pertenezco.”<sup>83</sup>

De acuerdo a Rosa Ma. Mirón Lince, “la sana distancia no residió en ruptura sino más bien el comienzo de una nueva relación en la que el presidente dejó de ser un contendiente dentro del partido, esto es, un sustentante de grupos, individuos o tendencias, terminando con los apoyos indebidos por parte del gobierno.”<sup>84</sup> El presidente pasaba así de ser un conductor de la política interna del PRI a un concertador de las distintas fracciones. Con ello se terminaba una tradición organizativa de carácter vertical.

Hacia 1995, en ocasión del 78° aniversario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos volvió a retomar en su discurso el tema de su relación con su partido.

“El PRI no encontrará en mi gobierno ningún privilegio ni prerrogativa fuera de la ley; respetaré y haré respetar escrupulosamente la equidad entre los partidos que es consustancial a la democracia. Más aún, impulsaré con toda determinación el fortalecimiento de esa equidad para la competencia democrática. El trato al PRI estrictamente regido por la ley no me priva de mis derechos como ciudadano, ni tampoco priva al PRI de apoyar razonadamente al Presidente de la República.”<sup>85</sup>

Esta postura presidencial generó reacciones encontradas entre los grupos al interior del partido, pues hubo quienes reclamaron el liderazgo presidencial y consideraron que su separación se traduciría en un vacío de poder, mientras que otros aprovecharon la “sana distancia” para buscar el control de los órganos de la dirigencia. Es en este contexto cuando los gobernadores que pertenecían al PRI y también a la clase política tradicional, protagonizaron una lucha por el control del

---

<sup>82</sup>Mensaje pronunciado en el Foro Nacional de Democracia, Auditorio Plutarco Elías Calles del CEN del PRI, 4 de agosto de 1994

<sup>83</sup>Discurso de Toma de Protesta como Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Palacio Legislativo, 1 de diciembre de 1994.

<sup>84</sup>Mirón, Rosa Ma., “El PRI y la transición política en México”, UNAM/Gernika, México, 2011, p. 221.

<sup>85</sup> La Jornada, 5 de febrero de 1995.

partido con miras a la candidatura presidencial del año 2000. “Esto contribuyó a ampliar el margen de independencia respecto del gobierno federal. Los gobernadores priistas vieron la oportunidad de enfrentar a un presidencialismo debilitado. El resultado fue una disputa dentro del priismo para controlar el partido, la candidatura presidencial y terminar definitivamente con el reinado de la tecnocracia. Los desafíos que tuvo que enfrentar la presidencia de Zedillo demostraron que el ejecutivo federal ya no tenía los recursos para controlar los estados.”<sup>86</sup> Además, con las victorias del PAN y del PRD que se produjeron en algunas entidades federativas durante los años noventa, tanto los gobernadores que pertenecían a la oposición como sus dirigencias no tuvieron ninguna motivación ni incentivo para reconocer la autoridad central del presidente ni aceptar sus indicaciones.<sup>87</sup>

En 1996 se llevó a cabo la XVII Asamblea Nacional del PRI en donde tuvo lugar un cambio en la configuración de la coalición dominante. Mientras que el Comité Ejecutivo Nacional (CEN) siempre había estado controlado por el Presidente de la República, el Consejo Político Nacional (CPN) tenía en cambio una fuerte influencia de los gobernadores. Los cambios que se materializaron en aquella asamblea fueron profundos, pues se le concedieron al CPN muchas más facultades pasando a ser la máxima autoridad del partido desplazando al CEN como el principal órgano de dirección. “La ampliación de poderes del CPN, antes que una concesión presidencial a las demandas del partido, fue una auténtica victoria por parte de éste, capturando el poder de la sana distancia, los gobernadores fueron piedra angular en el cambio organizativo del PRI, trasladando gran parte del control a los poderes locales.”<sup>88</sup>

Otro procedimiento que también fue modificado en la XVII Asamblea Nacional fue la implementación de una serie de candados para competir por los puestos de elección popular. El partido modificó algunos requisitos de elegibilidad para la

---

<sup>86</sup> Hernández Rodríguez Rogelio, “El centro dividido. La nueva autonomía de los gobernadores”, El Colegio de México, México, 2008, p. 191.

<sup>87</sup> Escamilla Cadena Op. cit. por publicar.

<sup>88</sup> Mirón Rosa Ma., Op. cit. pp. 224-225.

nominación de puestos ejecutivos estableciendo que los aspirantes debían haber desempeñado previamente un cargo de elección popular, debían haber sido dirigentes del partido y debían también tener diez años de militancia probada. Estos candados buscaron reducir la posibilidad de que el candidato saliera del gabinete y tuviera nuevamente un perfil tecnocrático y, en cambio, ampliaba las posibilidades de los gobernadores. Después de las elecciones intermedias de 1997 en donde el PRI perdió la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados y también perdió el control del Distrito Federal, Ernesto Zedillo afirmó lo siguiente.

“No puedo decir que automáticamente quien sea el candidato del PRI va a ser el próximo presidente de México, debido a que ahora hemos llegado a un verdadero sistema democrático. No sé si el PRI será el primero o el segundo, pero será un gran jugador.”<sup>89</sup>

En 1999, cuando el partido debió elegir candidato presidencial, Ernesto Zedillo prescindió de las facultades metaconstitucionales. “Este sistema, tan consolidado en el autoritarismo mexicano, sería impracticable en 1999, la forma y el fondo de la última sucesión presidencial del siglo XX sería necesariamente distinta. Ni el presidente podía decidir solitariamente el nombre de su sucesor, ni el partido acataría callada y resignadamente la unción del elegido.”<sup>90</sup> Al desprenderse de esta práctica, Ernesto Zedillo propuso que la elección del candidato presidencial del PRI fuera a partir de una elección primaria. Por primera ocasión el partido organizaba un ejercicio de democracia interna, se trató del fin de una tradición organizativa sustentada en reglas informales y daba paso a un método distinto para seleccionar a su aspirante a la presidencia.

La selección del candidato presidencial fue un procedimiento completamente nuevo para el PRI. En este proceso participaron dos ex gobernadores, Roberto Madrazo y Manuel Bartlett, quienes habían desafiado continuamente la autoridad presidencial de Ernesto Zedillo, mientras que los otros candidatos fueron Humberto Roque y

---

<sup>89</sup> *Reforma*, 21 de julio de 1997.

<sup>90</sup> Mirón, Rosa Ma., Op. cit. p. 237.

Francisco Labastida. Éste último, fue quien recibió el apoyo del presidente y quien a la postre resultó vencedor en la contienda interna, al final el candidato fue un miembro del gabinete y no un ex gobernador. Una vez que Francisco Labastida se presentó a las elecciones del año 2000 abanderando al PRI, el resultado fue la derrota presidencial por primera vez después de 71 años. “La era del dominio presidencial y por ende de los secretarios de Estado había concluido y una de sus más delicadas manifestaciones era el enorme poder que para entonces habían alcanzado los ejecutivos estatales. Lo que confirma que el viejo esquema de control priista, basado en el presidencialismo de facto había concluido.”<sup>91</sup>

La relación de Ernesto Zedillo con su partido durante su mandato fue atípica en el sentido de que enfrentó un partido dividido y fraccionado, cuando generalmente prevalecía la cohesión y la disciplina. De las tres facultades metaconstitucionales que tradicionalmente usaba el presidente, desaparecieron dos y prevaleció una. Por un lado, ya no eligió a su sucesor ni tampoco influyó en forma decisiva en la designación de candidatos a gobernadores. Por otro lado, mantuvo el control del partido a través de los nombramientos y remociones de su dirigencia. Durante su sexenio, Ernesto Zedillo removió en seis ocasiones al presidente del partido, manteniendo así el control de su dirigencia,<sup>92</sup> por lo que la llamada “sana distancia” fue relativa. No nombró a su sucesor, aunque mantuvo una importante influencia sobre el Comité Ejecutivo Nacional. Así, en este sexenio el presidente enfrentó un contrapeso al interior del PRI por parte de los gobernadores, perdió la mayoría en la Cámara de Diputados, sufrió una derrota electoral en el Distrito Federal y perdió la titularidad del ejecutivo. Con ello, el presidencialismo mexicano presentó una tendencia cada vez menos dominante, mientras que el PRI terminó por perder su carácter hegemónico.

---

<sup>91</sup> Hernández Rodríguez Rogelio, Op. cit. pp. 265-266.

<sup>92</sup> Los seis dirigentes del PRI que fueron nombrados y removidos durante el mandato de Ernesto Zedillo fueron María de los Ángeles Moreno, Santiago Oñate Laborde, Humberto Roque Villanueva, Mariano Palacios Alcocer, José Antonio González Fernández y Dulce María Sauri Riancho.

Después de la derrota presidencial en el año 2000, el PRI permaneció doce años en la oposición. La coalición dominante fue nuevamente reconfigurada al ser reemplazada la tecnocracia por la clase política en las figuras de Roberto Madrazo y Elba Esther Gordillo, quienes asumieron de vuelta el control del partido y protagonizaron otra ruptura que terminó con la expulsión de la ex líder sindical. Sin la Presidencia de la República, el PRI trasladó su centro de poder hacia los gobernadores y a hacia sus fracciones legislativas para hacer contrapeso a las presidencias de Acción Nacional.<sup>93</sup>

### CAPÍTULO III. El sistema presidencial en los gobiernos del PAN.

#### ***3.1 La nueva presidencia.***

Las elecciones del 2 de julio de 2000 abrieron una nueva situación política en el país. El régimen político mexicano, que había entrado en una fase de declinación, alcanzó el punto en que se produjo un relevo en el Poder Ejecutivo Federal. La derrota del PRI es un acontecimiento histórico de signo positivo. En esta elección fue respetado el sufragio, en términos generales, lo que constituye también un paso de gran importancia política nacional. Este hecho sitúa de lleno al país en la senda de la transición política.

La mayoría ciudadana votó en favor de un cambio político, por la remoción del PRI del Poder Ejecutivo, por el fin del sistema de partido de Estado, contra la corrupción, la impunidad y el autoritarismo. Al mismo tiempo, los votantes determinaron que ningún partido posea la mayoría absoluta para imponer su voluntad política en el Congreso de la Unión. Después del 2 de julio, existen posibilidades para profundizar la reforma política. A pesar de los candados y limitaciones que aún prevalecen, existen instituciones suficientemente fuertes para llevar a delante el proceso de transición democrática. Los partidos políticos nacionales atraviesan por una situación crítica, pero mantienen una representación real. Contribuyen además a las posibilidades de transición la existencia de

---

<sup>93</sup> Escamilla Cadena Op. cit. por publicar.

medios de comunicación más abiertos y críticos, la presencia de movimientos sociales de diferentes signos políticos e ideológicos y el convencimiento generalizado en la sociedad sobre la necesidad de preservar la paz. El impulso fundamental proviene, sin embargo, de ciudadanas y ciudadanos que desean el cambio y un futuro mejor y que tienen conciencia del valor de su voto y de su participación política.

Se podría decir que el país había cerrado un periodo histórico, iniciando una nueva etapa histórica.

Con la alternancia ocurrida en dicha elección federal asistimos al fin del tradicional presidencialismo. La salida del Partido Revolucionario Institucional y la llegada del Partido Acción Nacional a la titularidad del Ejecutivo parecía marcar un punto de ruptura, pues resultaba un momento clave en la transición mexicana para consolidar algunos cambios que resultaban inaplazables, entre ellos, la redefinición del rol que ahora debía jugar el Presidente en un Estado que se había reformado.<sup>94</sup>

### ***3.2 La acotación del poder del presidente en los gobiernos panistas***

Los diferentes autores que han abordado este tema suelen coincidir al señalar que se ha producido una acotación del poder del presidente, ejemplo de ello es Arnaldo Córdova quien afirma que: el poder del Presidente de la República no podía ser el mismo, controlando las dos cámaras del Congreso, todas las gubernaturas, todas las legislaturas locales y prácticamente todos los ayuntamientos [...] y por si fuera poco, perder el gobierno del Distrito Federal [...] Muchas de las iniciativas de ley del Presidente pasaron cada vez por numerosos filtros de negociación y comenzó a darse el caso de que algunas no pudieron ser aprobadas como el presidente deseaba.<sup>95</sup>

Ma. Amparo Casar por su parte, enumera una serie de aspectos en donde el titular del Ejecutivo ha perdido preeminencia, entre ellos destacan:

---

<sup>94</sup>Escamilla Cadena y Becerra Chávez, Op. cit.p.12.

<sup>95</sup>Córdova Arnaldo, "La reforma Política y la transformación del Estado", en Antonella Attili (coord.), *Treinta años de cambios políticos en México*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2011, p. 39.

- 1) El presidente dejó de ser el jefe del partido hegemónico, perdió el control sobre las elecciones y el poder para designar a su sucesor.
- 2) Dejó de tener los instrumentos que le permitían dominar políticamente a los gobernadores y presidentes municipales.
- 3) Dejó de seleccionar a los legisladores y a los líderes del Congreso.
- 4) Dejó de participar en la definición de la composición de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- 5) Estableció la Ley del Servicio Civil de Carrera.
- 6) Requirió la ratificación del Senado para el nombramiento del procurador.
- 7) Le otorgó autonomía al Banco de México, al Instituto Federal Electoral (ahora mejor conocido como Instituto Nacional Electoral INE), a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, al Instituto Federal de Acceso a la Información y a la Auditoría Superior de la Federación.<sup>96</sup>

Este reordenamiento institucional, además de la pérdida de las facultades metaconstitucionales, tuvieron consecuencias en la presidencia, pues devino una descentralización del poder político y la aparición de contrapesos institucionales, situación a la que el Ejecutivo debía necesariamente adaptarse.<sup>97</sup>

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. A pesar de ello, no se podía asegurar que, con el cambio del partido en la titularidad del Ejecutivo, las inercias del anterior presidencialismo desaparecerían rápido y de manera automática. Pero tampoco resultaba imposible emprender las adecuaciones necesarias para poner a la presidencia en sintonía con el resto de las instituciones reformadas. Lo que en

---

<sup>96</sup>Casar Ma. Amparo, "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*, México, UNAM, 2009, pp. 405-406.

<sup>97</sup>Escamilla Cadena, Becerra Chávez, Op. cit. p. 13.

cambio ha sucedido es una confusión en sus funciones como jefe de Estado, jefe de gobierno y jefe de partido.<sup>98</sup>

Ma. Amparo Casar ha planteado las dificultades que ha tenido la presidencia para encontrar un equilibrio que oscile entre la limitación de su poder y la eficacia. Las reflexiones teóricas en torno al presidencialismo han estimulado el debate académico durante las últimas dos décadas. Esto ha sido así porque en el caso de América Latina han tenido lugar desde finales del siglo XX, procesos de cambio político, reformas económicas y de justicia. Una vez que comenzaron los procesos de transición hacia la democracia en la región, fueron visibles cambios de tipo estructural en el presidencialismo, así como la aparición de otras instituciones que comenzaron a contrabalancear su poder. En el debate sigue persistiendo el tema relacionado con la sustitución del sistema presidencialista por uno de tipo parlamentario. La viabilidad de esta discusión seguirá teniendo pertinencia en la medida en que el presidencialismo siga siendo inestable.<sup>99</sup>

Por su parte Dieter Nohlen sostiene que el eje de preocupación ya no es el cuestionamiento sobre la viabilidad del presidencialismo “sino la calidad de su gestión o desempeño para enfrentar la gobernabilidad democrática.”<sup>100</sup> Después de que Juan Linz señaló los problemas estructurales que han enfrentado los presidencialismos en periodos de consolidación democrática,<sup>101</sup> Dieter Nohlen sugirió la necesidad de una renovación de estos sistemas a través de las reformas constitucionales (sin dejar de reconocerla dificultad para su consecución en situaciones de gobierno son mayoría) para conseguir lo que denomina “una adecuación funcional”.<sup>102</sup> Dicha adaptación significa hacer más compatible el funcionamiento del presidencialismo a una situación en donde las modalidades del Estado han cambiado en sus dimensiones jurídica, política y económica.

---

<sup>98</sup>Escamilla Cadena, Becerra Chávez, Op. cit. p. 13-14.

<sup>99</sup>Al respecto véase Aníbal Pérez, *Juicio político al presidente y nueva estabilidad política en América Latina*, Argentina, FCE, 2009.

<sup>100</sup>Nohlen Dieter y Fernández Mario (eds.), “El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina”, Venezuela, Nueva Sociedad, 1998, p. 133.

<sup>101</sup>Linz Juan, “Las crisis del presidencialismo”, tomo 1. *Perspectivas comparadas*, Madrid, Alianza, 1997, p.89.

<sup>102</sup>Nohlen y Fernández, Op. cit. p. 9.

Por su parte, Scott Mainwaring y Matthew Shugart han abordado el tema desde la relación que hay entre el Presidente y el sistema de partidos. En los años noventa estos autores consideraron que variables como el número de partidos, su disciplina y los niveles de fragmentación en el sistema de partidos resultaban claves para entender las anomalías, los *impasses* y los bloqueos entre el Ejecutivo y el Legislativo. En situaciones en las que se presentan sistemas multipartidarios altamente fragmentados, con una *laxa* disciplina partidista y con una alta polarización ideológica, las posibilidades de construir una gobernabilidad democrática son bajas en virtud de que los presidentes casi siempre tienen dificultades para crear coaliciones de gobierno.<sup>103</sup> De aquí que se vean en la necesidad de construir alianzas legislativas, pues de lo contrario estarán en una situación de gobierno minoritario. No obstante, estas consideraciones, algunos años después, los mencionados autores corrigieron el argumento pues consideraron que habían subestimado la capacidad de los presidencialismos para gobernar con sistemas multipartidistas. “Si otros partidos distintos al partido del presidente tienen posiciones cercanas a las de éste respecto de ciertas políticas, entonces las dificultades asociadas con una fragmentación deberán disminuir”.<sup>104</sup> En este sentido, el tipo de sistema de partidos es un factor de particular relevancia cuando se aborda el rendimiento de los presidencialismos, pues ello permite explicar las parálisis políticas, los bloqueos institucionales, o bien, el mantenimiento del *statu quo*.<sup>105</sup>

### ***3.3 Construcción de equilibrios con problemas de gobernabilidad.***

Escamilla Cadena nos menciona que en la medida en que se fue acotando el poder del Presidente, tanto el Legislativo como el Judicial adquirieron, en diferentes momentos, mayor protagonismo e influencia. El establecimiento sin mayoría en las presidencias del Partido Acción Nacional ha tenido dos interpretaciones. Por un lado, se ha señalado que han contribuido a generar un sistema de pesos y contrapesos limitando la influencia

---

<sup>103</sup>Mainwaring Scoott y Shugart Mathew, “El presidencialismo y los sistemas de partido en América Latina”, en José Luis Soberanes, Diego Valadés y Hugo Concha (eds.), *La reforma del Estado. Estudios comparados*, México, UNAM, pp. 125-127, 1996.

<sup>104</sup>Mainwaring y Shugart, Op. cit. p. 84.

<sup>105</sup>Escamilla Cadena, Becerra Chávez, Op. cit. p. 16.

presidencial en el proceso legislativo, particularmente en la consecución de reformas estructurales; mientras que, por el otro, se considera que este nuevo formato ha producido periodos prolongados de parálisis política. Al fragmentarse la representación política en el Poder Legislativo, una de las consecuencias en los gobiernos de la alternancia es que la toma de decisiones cambió de tal forma que la negociación con los partidos políticos se convirtió en la regla. Otro rol significativo que ha venido desempeñando el legislativo ha tenido que ver con el control y vigilancia sobre el manejo de la administración pública por parte del Ejecutivo.<sup>106</sup>

Helena Varela ha detectado algunos cambios significativos en esta relación durante las presidencias del PAN. Entre ellas menciona:

- a) El fenómeno del gobierno dividido no ha traído consigo una reducción del número de iniciativas, sino que, por el contrario, este índice ha aumentado.
- b) No se observa una reducción en la legislación a partir que el Presidente pierde la mayoría en el Congreso, al contrario, el número de iniciativas ha aumentado.
- c) El presidente mantiene una tasa relativamente alta en cuanto a iniciativas aprobadas.<sup>107</sup>

Aunque ha disminuido la influencia del Presidente en el proceso legislativo, ello no ha ido en detrimento de la producción legislativa. Sin embargo, en lo que respecta a la consecución de reformas estructurales, durante el sexenio de Vicente Fox privo la falta de acuerdos. Esto se debió al desencuentro que tuvo la Cámara de Diputados durante casi todo su sexenio, pues le fueron rechazadas sus propuestas de reforma fiscal y eléctrica; además de las dificultades que tuvo para la aprobación del presupuesto en el año 2005, en donde debió intervenir la Suprema Corte de Justicia. A su vez, las leyes e instituciones más importantes que fueron concebidas en su sexenio fueron la Ley de Acceso a la Información Pública Gubernamental y la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la administración Pública Federal. Después de un sexenio de parálisis política, en la gestión de Felipe Calderón esta situación cambio, pues se concretaron seis reformas estructurales (seguridad

---

<sup>106</sup>Escamilla Cadena, Becerra Chávez, Op. cit. p. 17.

<sup>107</sup>Varela Helena, "El matrimonio mal avenido: el impacto de las malas relaciones entre Ejecutivo y Legislativo en la legitimidad democrática", en Ricardo Espinoza y Weffrey Weldon (Coords.), *Para qué sirve el Poder Legislativo*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2007, pp.193-194.

social, energética, fiscal, electoral, judicial y a los derechos humanos). Esto implicó una relación de cooperación por parte del Legislativo que estuvo ausente durante el mandato de Vicente Fox. De tal forma que el primer gobierno del PAN se caracterizó por la parálisis, mientras el segundo por la cooperación, si bien hubo un avance cuantitativo en cuanto a la aprobación de reformas estructurales, el alcance de éstas resultó limitado pues no alcanzaron a cubrir las metas y los objetivos fijados en cada una de las áreas estatales reformadas.<sup>108</sup>

Es así que el primer Presidente de la alternancia gobernó con un Poder Judicial que ya no estaba sometido al poder político, por lo que ya no puede imponerse por medios extralegales como ocurrió durante el presidencialismo en la época del PRI. Un indicador de la autonomía del Poder Judicial tiene que ver con los fallos que ha tenido en los casos políticamente relevantes en donde está inmiscuido el Ejecutivo, entre ellos podemos mencionar, durante el mandato de Vicente Fox, la disputa que tuvo con el Congreso al intentar modificar la ley de energía eléctrica, fallando la SCJN en contra del Presidente. En el terreno electoral el tribunal multó al PAN por el caso “Amigos de Fox” y también se pronunció contra el activismo de presidencial durante el proceso de sucesión del año 2006, calificando su actuación como “un riesgo para la validez de los comicios”. En el caso de las diferencias que tuvo con el Legislativo para la aprobación del presupuesto en el año 2005, la SCJN le dio la razón al Presidente, de aquí que la Corte ha venido a regular la actuación de los poderes Ejecutivo y Legislativo dirimiendo sus disputas, por lo que el Poder Judicial ha pasado a ser un actor que decide sobre cuestiones de la más diversa índole en las que el Presidente, el Congreso y los gobiernos locales no se ponen de acuerdo, por lo que sus decisiones generan ganadores y perdedores.<sup>109</sup>

La alternancia que ocurrió a nivel presidencial hizo posible una autentica regulación por parte del Estado hacia los grupos de interés, sin embargo, lejos de haber un control a los excesos de los poderes no establecidos en la constitución (facticos), estos mantuvieron privilegios ya que reprodujeron prácticas que incluso desafiaban el control del propio

---

<sup>108</sup>Escamilla Cadena, Becerra Chávez, Op. cit. p. 18.

<sup>109</sup>Escamilla Cadena, Becerra Chávez, Op. cit. p. 19.

Estado. Con la llegada del PAN a la presidencia algunos empresarios comenzaron a gozar de privilegios antes inimaginables e incluso ocuparon posiciones en el gabinete ayudando a que en las elecciones del 2006 salieran spots en contra del candidato del PRD. Dichas acciones fueron castigadas por el en ese entonces todavía IFE y por el Tribunal Electoral.

No podemos dejar de mencionar un aspecto que sin duda llamo la atención en el proceso que vivimos de alternancia, la relación que un Presidente del PAN tendría con la estructura corporativa construida por el PRI. Si bien el compromiso de los gobiernos de este partido con las organizaciones sindicales cambió de manera sustancial después de las transformaciones en el modelo económico , particularmente durante los últimos tres gobiernos del Revolucionario institucional; con Vicente Fox se presentaron tensiones con el Sindicato de Mineros, donde incluso llego a utilizar la fuerza, mientras que Felipe Calderón decreto la desaparición de la paraestatal Luz y Fuerza del Centro creando un conflicto con el Sindicato Mexicano de Electricistas.

Mientras que la relación del presidente con su partido cambio desde que Ernesto Zedillo en 1999 no quiso elegir a su sucesor, ya que las condiciones del sistema electoral habían cambiado y ahora existía la competitividad. Después del 2000, la relación del presidente con su partido requería una nueva definición, Ernesto Zedillo había creado la llamada “sana distancia” en los gobiernos del PAN esta relación tuvo diferentes modalidades.

Desde que comenzó el sexenio de Vicente Fox se hizo presente la restricción que su propio partido comenzó a implantarle. Cuando se dio a conocer el nombre de los integrantes de su gabinete se pudo notar que hacían falta nombres de panistas y durante los seis años de su mandato, dicho Presidente nunca tuvo el control sobre la dirigencia de su partido. En la gestión de Felipe Calderón ocurrió todo lo contrario, ya que al comienzo se percibió un mayor control hacia la dirigencia de su partido y aparecieron más cuadros panistas en la conformación de su gabinete y también tuvo mayor influencia en la selección de candidatos a gobernadores.

### ***3.4 El fin de los gobiernos Panistas***

El Partido Acción Nacional tuvo diversos desgastes que lo llevaron a la derrota electoral por la titularidad del Poder Ejecutivo federal y a la pérdida; en sus últimos años, de varias gubernaturas y la disminución de su presencia tanto en el Senado, en 2012, como en la Cámara de Diputados, en las elecciones intermedias de 2009 y posteriormente en julio de 2012. Podríamos decir que este partido no estaba preparado para gobernar.

Los desgastes que sufrió durante el mandato del ahora ex Presidente Vicente Fox (2000-2006) y los de Felipe Calderón (2006-2012) fueron múltiples y diferentes, cada uno de estos presidentes daño al País a su manera. El gobierno de Fox tuvo consigo un capital político considerablemente grande el cual fue resultado de una alternancia pacífica con un número de votos que le permitió distanciarse de su más cercano competidor, llevándolo a un triunfo eminente. Dicho capital comenzó a desvanecerse cuando Fox decidió cederle el máximo poder a su esposa, Marta Sahagún, incluso pretendía que ella fuera la candidata presidencial del PAN en el 2006.

El candidato final del partido y el ganador de la presidencia fue Felipe Calderón, él se comprometió a ser el presidente del empleo y también prometió recuperar las calles y las carreteras para los ciudadanos quitándoselas a los delincuentes. Esto nunca sucedió, en lugar de eso hizo una “declaración de guerra” a la delincuencia organizada, la cual arrojó cifras desfavorables haciendo que Calderón perdiera credibilidad.

Lo ya mencionado sumado a la clara división interna del Partido Acción Nacional y la indebida intromisión de Calderón en asuntos de su partido, lo convirtió en un priista disfrazado de azul. A Calderón y a Fox les pasó lo mismo, no lograron imponer autoritariamente a su candidato y los dos tuvieron que aceptar triunfos ajenos.

Todo estos acontecimientos más rencillas del pasado y la incapacidad del Partido Acción Nacional de actuar en equipo, dieron como resultado el triunfo del Partido Revolucionario Institucional en las elecciones del 2012

## CAPÍTULO IV. El sistema presidencia con el regreso del PRI a la presidencia

### *4.1 La sucesión presidencial.*

Un año antes de que comenzara formalmente la sucesión presidencial de 2012, el entonces candidato del PRI, Enrique Peña Nieto, estaba ubicado -de acuerdo a los muestreos que medían la intención del voto- como el personaje mejor posicionado en las encuestas. Ante la posibilidad de recuperar la Presidencia de la República, la mayoría de las fracciones priistas cerraron filas en torno a esta candidatura. Una vez que Peña Nieto obtuvo el triunfo y asumió la titularidad del ejecutivo contó con un partido unido. Desde entonces, los legisladores, los gobernadores y la dirigencia nacional han mantenido un comportamiento cohesionado y disciplinado, a la vez que han reconocido el liderazgo de la figura presidencial. Esta relación se asemeja a la que prevaleció durante buena parte del siglo XX, en donde el partido estaba subordinado y sin autonomía.<sup>110</sup>

El regreso del PRI a la presidencia de la República generó cierta inquietud entre un sector de la opinión pública, pues advirtió sobre el riesgo de una posible regresión autoritaria. Cabe subrayar que algunas de las condiciones que permitían reproducir el presidencialismo de corte autoritario hoy están ausentes, por un lado, basta recordar que aquel sistema dependía en gran medida de la persistencia de un partido hegemónico,<sup>111</sup> de una mayoría en el congreso y del uso pleno de las facultades metaconstitucionales.

Francisco Reveles ha propuesto una caracterización del PRI dividida en dos etapas. Una, durante la fase en que fue partido hegemónico, mientras que la otra se refiere al periodo en que permaneció en la oposición. Al respecto sostiene lo siguiente. “En el pasado el PRI se distinguía por: a) una relación subordinada al ejecutivo, con la consiguiente dependencia de la dirigencia frente al mismo; b) una estructura sectorial; c) una ideología ambigua identificada como nacionalista revolucionaria; d) un predominio de los gobernantes sobre los dirigentes partidistas y parlamentarios; e) un financiamiento amplio y seguro; f) una

---

<sup>110</sup> Escamilla Cadena, Op. cit. por publicar.

<sup>111</sup> Escamilla Cadena, Op. cit. por publicar.

condición hegemónica del partido en el sistema. Actualmente sus rasgos esenciales parecen ser los siguientes: a) una coalición dominante sin dependencia ante la institución presidencial; una estructura territorial cada vez más fuerte frente a la sectorial; c) una ideología presumiblemente socialdemócrata; d) un equilibrio inestable entre dirigentes del partido, parlamentarios y gobernantes (fundamentalmente locales); e) un financiamiento limitado; f) una condición de dominio inestable en el sistema de partidos.”

El contexto político en el que Enrique Peña Nieto asumió el poder presidencial fue cualitativamente distinto, si bien el presidencialismo ya está más acotado constitucionalmente, el actual mandatario ha buscado fortalecerse a través de otros medios, su atenuación no significa debilidad. Desde un inicio de su gobierno, el mandatario formalizó el “Pacto por México”, una coalición parlamentaria (formada por el PRI, el PAN, el PRD, algunos partidos menores y el ejecutivo) dirigida a negociar una agenda de temas, en donde fueron acordados los contenidos y los tiempos para debatir y aprobar una serie de reformas estructurales. Durante el primer año se concretaron ocho cambios constitucionales con el apoyo de las dirigencias de los partidos de oposición. Si a esto se agrega la aprehensión de líderes muy importantes relacionados con el narcotráfico, la detención de la ex líder sindical del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, Elba Esther Gordillo, y los intentos por recuperar algunos territorios del estado de Michoacán que no estaban bajo el control del Estado mexicano, la figura presidencial ha adquirido fortaleza tanto en términos políticos como mediáticos.<sup>112</sup>

En marzo de 2013, a los pocos meses de haber comenzado la gestión del gobierno de Enrique Peña Nieto, se llevó a cabo la XXI Asamblea Nacional del PRI. En el acto se ratificó el respaldo de la dirigencia y la militancia hacia el presidente y se le otorgó de manera formal el liderazgo sobre el partido. En dicho evento se aprobaron una serie de reformas a sus documentos básicos en donde el presidente Peña Nieto pasó a encabezar el Consejo Político Nacional y la Comisión Política Permanente. Con ello fue investido y reconocido como jefe máximo del partido. También fueron eliminados los candados que impedían a los militantes priistas ser postulados a un cargo de elección popular si antes no

---

<sup>112</sup> Escamilla Cadena, Op. cit. por publicar.

habían sido dirigentes del partido. De igual forma, se suprimieron las restricciones que impedían aumentar el I.V.A y la inversión privada en PEMEX.<sup>113</sup>

#### ***4.2 La relación de Peña Nieto con los partidos políticos.***

El apoyo del PRI hacia el presidente es sin duda importante, pero no es suficiente para implementar su proyecto de gobierno, sus políticas públicas y para que se aprueben sus iniciativas de ley o reforma, pues depende de la cooperación de la oposición. En el “Pacto por México”, los partidos de oposición lograron introducir algunos de sus temas prioritarios en la agenda y también pudieron modificar varios de los contenidos de las iniciativas enviadas por el ejecutivo. De igual forma, condicionaron su permanencia al exigir cambios en áreas en las que el PRI se había negado sistemáticamente a modificar. Desde que se instauró el gobierno dividido en México, la tendencia que se presentaba con frecuencia era que los legisladores que pertenecían a la oposición tenían pocos incentivos para cooperar y apoyar las iniciativas del ejecutivo. Sin embargo, durante el primer año de la gestión de Enrique Peña Nieto prevaleció la cooperación entre partidos.<sup>114</sup>

La necesidad de formar coaliciones legislativas para despejar la agenda de gobierno ubican al régimen político mexicano en la ruta del modelo de *democracia consensual*,<sup>115</sup> propuesto por Arend Lijphart y, también, en la modalidad que Jorge Lanzaro ha denominado *presidencialismo de coalición*.<sup>116</sup> Un gobierno que está en condición minoritaria en el Poder Legislativo puede llevar a cabo dos tipos de coalición. Una, denominada *coalición mínima ganadora*, que implica una alianza entre dos partidos para alcanzar la mayoría requerida para aprobar leyes y reformas. La segunda es la *coalición sobredimensionada*, conformada por un número de partidos mucho más amplio.<sup>117</sup> Un presidente que no cuenta con mayoría

---

<sup>113</sup> *La Jornada*, 4 de marzo de 2013.

<sup>114</sup> Escamilla Cadena, Op. cit. por publicar.

<sup>115</sup> Lijphart, Arend, “Modelos de Democracia”, Ariel, 2000, Barcelona, pp. 46-50.

<sup>116</sup> Lanzaro, Jorge, “Tipos de presidencialismo y modos de gobierno en América Latina” en Jorge Lanzaro (comp.), *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, CLACSO, 2001, Buenos Aires, p. 32.

<sup>117</sup> Al respecto véase, Rikker, William, “Teoría de juegos y coaliciones políticas”, en *Diez Textos Básicos de Ciencia Política*, Ariel, 2001, Barcelona, pp.151-169.

en el congreso deberá coaligarse de alguna de estas dos formas, de lo contrario, quedará - junto con su partido- en condición de minoría. En el caso del gobierno de Enrique Peña Nieto, el “Pacto por México” fue de inicio una *amplia coalición* que aprobó reformas en materia de educación, de telecomunicaciones, de transparencia, una financiera y una que regula el endeudamiento de las entidades federativas; posteriormente, el pacto pasó a ser una *coalición mínima ganadora* con la aprobación de las reformas fiscal (votada a favor únicamente por el PRI y el PRD), la política y la energética (votada a favor únicamente por el PRI y el PAN).<sup>118</sup>

Cuando Enrique Peña Nieto tomó posesión de su gobierno hizo énfasis sobre las reformas en materia educativa y en telecomunicaciones, reconociendo que el Estado mexicano había perdido el control en estas dos áreas, por lo que una de las tareas inmediatas de su gobierno fue recuperarlas. La intención era contener y regular prácticas monopólicas que han venido ejerciendo algunos de los empresarios de las telecomunicaciones. De igual forma, la influencia que tenía la ex líder del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, Elba Esther Gordillo, sobre la educación pública debía ser también contenida. Esto significó enfrentar intereses de poderes fácticos quienes venían desafiando constantemente la rectoría del Estado mexicano.<sup>119</sup>

La aprobación de la reforma educativa, la de telecomunicaciones, la de transparencia, la financiera y la que regula el endeudamiento de las entidades federativas se concretaron durante el primer semestre de 2013. Esto se debió a que se trataba de temas en donde los partidos políticos estaban de acuerdo sobre la manera de resolverlos, por lo que no produjeron polarización y tendieron a facilitar los acuerdos. En cambio, las reformas político electoral, la fiscal y la energética provocaron enfrentamientos y divisiones en los partidos de oposición. Los temas relacionados con la recaudación de impuestos y la

---

<sup>118</sup>Como parte de la reforma política de 2013, se aprobó la posibilidad de que el ejecutivo pudiera optar por la formación de un gobierno de coalición (equivalente a un gabinete bipartidista o multipartidista acompañado de coaliciones parlamentarias para formar mayorías) para que, junto con la oposición, defina un programa y una agenda de gobierno común. Esto reforzaría la tendencia hacia un presidencialismo que gobierna a partir de coaliciones y consensos con la oposición.

<sup>119</sup> Escamilla Cadena Op. cit. por publicar.

inversión en la producción de petróleo tradicionalmente han dividido a la clase política, en el actual sexenio no fue la excepción.<sup>120</sup>

En este sentido, el presidente no enfrentó una legislatura obstruccionista, al menos al inicio de su mandato. No obstante, si el acuerdo entre partidos se disuelve, el presidente Peña Nieto y el PRI quedarían automáticamente en una condición minoritaria en el congreso potenciándose la posibilidad de una parálisis, pues una coalición con los partidos pequeños no le alcanzaría para obtener la mayoría calificada en la actual legislatura. La continuidad del pacto ha quedado supeditada a diversas coyunturas políticas como los procesos electorales locales de 2013, en donde las dirigencias nacionales del PAN y del PRD denunciaron que los gobernadores que pertenecían al PRI estaban haciendo un uso faccioso de los recursos públicos para apoyar a los candidatos de este partido, por lo que pidieron al ejecutivo que procediera a sancionarlos, situación que finalmente no ocurrió. El segundo momento crítico para el pacto tuvo lugar también en 2013 cuando los tres partidos y el gobierno comenzaron a discutir los temas que los polarizan y los dividen, es decir, el energético y el fiscal.<sup>121</sup>

El apoyo del PAN y del PRD ofrecido inicialmente a Enrique Peña Nieto, ha provenido básicamente de sus dirigencias. Tanto Jesús Zambrano, presidente del PRD, como Gustavo Madero, dirigente del PAN, decidieron coaligarse con el gobierno para la aprobación de reformas. Esto significa que un cambio en las dirigencias de ambos partidos, situación que ocurrirá hacia 2014, podría poner en riesgo la permanencia del pacto, dado que varios de los aspirantes no están de acuerdo con la cooperación hacia el gobierno y han manifestado su rechazo hacia este acuerdo. De aquí que la continuidad de la coalición dependerá de la voluntad de los personajes que asuman la presidencia del PAN y del PRD. Sin este acuerdo entre partidos, la fortaleza del presidencialismo mostraría su debilidad, Peña Nieto depende de este instrumento para gobernar.

Así, el “Pacto por México” pasó de ser una coalición parlamentaria amplia a una mínima ganadora. Después del primer año de gobierno queda por ver si este acuerdo continuará con

---

<sup>120</sup> Escamilla Cadena Op. cit. por publicar.

<sup>121</sup> Escamilla Cadena Op. cit. por publicar.

el proceso reformista o si ya ha concluido. En este trayecto, parece que ha sido el presidente Enrique Peña Nieto quien ha capitalizado el éxito. No obstante, los partidos de oposición también ganaron al introducir matices y contenidos diferentes a las iniciativas que presentó originalmente el ejecutivo.

Con el retorno del PRI a la Presidencia de la República en 2012 se ha reestablecido la unidad partidista, esto ha permitido a Enrique Peña Nieto reafirmar y ejercer plenamente su liderazgo. También ha contado con la cooperación incondicional de los gobernadores priistas para sus proyectos políticos. Ha fortalecido en términos mediáticos su imagen y ha contado con el apoyo de la oposición partidista para despejar la agenda de gobierno. Algunas reformas aprobadas en su primer año de gobierno como la de telecomunicaciones, la educativa, la fiscal y la energética enfrentaron resistencias por parte de poderes fácticos, movimientos sociales y partidos de izquierda. Las modificaciones constitucionales que se llevaron a cabo al inicio de su gestión han creado nuevos marcos normativos en algunas áreas del Estado, falta ver si esto se traduce en gobiernos más eficaces y más responsables y también si estos cambios pueden ser tangibles para la ciudadanía.

Con el regreso del PRI a la titularidad del ejecutivo en el año 2012, parece haber una tendencia hacia el restablecimiento de un liderazgo presidencial similar al que tuvo lugar durante buena parte del siglo XX. A pesar de la disciplina y la cohesión que ha mostrado el PRI durante el mandato de Enrique Peña Nieto, se han establecido una serie de factores institucionales y constitucionales en el régimen político que difícilmente permitirían la restauración de un presidencialismo exacerbado o de un partido hegemónico.

#### ***4.3 La posible sucesión presidencial de 2018***

El 1 de diciembre de 2015 el presidente Enrique Peña Nieto llegó a la mitad de su gestión como presidente de la república.

Con el comienzo de la segunda mitad de la gestión del presidente Peña Nieto también se abre la disputa por las candidaturas presidenciales del año 2018. De acuerdo con los nuevos tiempos políticos, para diciembre de 2017 tendrán que estar muy claros los perfiles de los precandidatos. En el caso del Partido Acción Nacional (pan) la única persona que hasta este momento ha mostrado públicamente su interés por contender por la presidencia es Margarita Zavala, que cuenta con una historia política personal honorable, pero sobre la que pesa la sombra de su esposo, Felipe Calderón, que para muchos fue el provocador de la crisis de inseguridad que vive el país. En las opciones de izquierda, Andrés Manuel López Obrador se perfila para contender por el Movimiento Regeneración Nacional (Morena), mientras que en el Partido de la Revolución Democrática (PRD) Miguel Ángel Mancera ya dijo que le interesa contender por la titularidad del Poder Ejecutivo federal. Otro de los apuntados al baile de los precandidatos es el gobernador de Nuevo León, Jaime Rodríguez “el Bronco”, quien eventualmente puede contender como candidato independiente. En lo que respecta al partido del presidente Peña Nieto, aparecen tres perfiles de su confianza, que probablemente sean los que disputen la candidatura para sucederlo, que son Miguel Ángel Osorio Chong, secretario de Gobernación; Luis Videgaray, secretario de Hacienda, y el recientemente apuntado Aurelio Nuño, secretario de Educación. De aquí en adelante la variable de las elecciones de 2018 empezará a pesar cada vez más en el escenario político nacional.<sup>122</sup>

---

<sup>122</sup> Rocha Quintero, J., “En sus primeros tres años de gobierno, Enrique Peña Nieto quedó a deber”. En *Análisis Plural*, segundo semestre de 2015. Tlaquepaque, Jalisco: ITESO.

## *Conclusiones*

Con el paso del tiempo las facultades legales del presidente mexicano se han venido acotando, a pesar de esto, el presidente logró compensarlas, recurriendo a otros mecanismos para influir en las decisiones que repercuten ya sea en política, en economía o en la impartición de justicia. Su acotamiento no se ha traducido en una institución presidencial débil ya que se ha sabido valer de otros recursos para lograr sus objetivos. El cambio que México ha vivido políticamente produce un presidencialismo diferente, esto trae consigo una serie de retos y desafíos que la institución presidencial debe afrontar para adquirir los recursos necesarios que se necesitan ante los cambios que están surgiendo.

El sistema presidencial que se ha venido creando después de la alternancia en México, está notablemente acotado tanto en lo legal como en la práctica política, sin embargo, todavía pueden percibirse ciertas prácticas que realizaba el anterior presidencialismo. Los presidentes de Acción Nacional tuvieron la posibilidad de emprender cambios de fondo que resultaban inaplazables, ni el Ejecutivo ni el Legislativo concretaron transformaciones sustanciales, sólo atendieron problemas que requerían soluciones en el corto plazo. La permanencia de gobiernos divididos en las presidencias del PAN ha traído consigo un dominio del Poder Legislativo, pues está ejerciendo una influencia considerable en la definición de los temas de la agenda, modificando los contenidos de las iniciativas presentadas por el Presidente o incluso bloqueando y deteniendo sus propuestas.

Los límites al presidencialismo ya no están sujetos a la falta de pesos y contrapesos, más bien, por la eficiencia y la rendición de cuentas. Los cambios ocurridos en el diseño institucional del régimen político, no han traído consigo una presidencia más responsable y eficaz. Quienes se pronuncian a favor de la gobernabilidad democrática y la construcción de acuerdos sugiere reforzar las facultades constitucionales del Presidente, por ejemplo, otorgándole la prerrogativa de la iniciativa preferente, dándole la facultad de ejercer plenamente el veto o formando gobiernos de coalición con el legislativo. Por el otro lado, están quienes se inclinan por atenuar aún más su poder proponiendo quitarle el control del sistema de procuración de justicia, o introducir la ratificación del gabinete.

En la siguiente tabla se puede ver claramente como cada gobierno tiene sus características principales, las cuales se van modificando con el paso del tiempo

CARACTERIZTICAS DE LOS GOBIERNOS		
EN LOS GOBIERNOS DEL PRI	EN LOS GOBIERNOS DEL PAN	CON EL REGRESO DEL PRI
-Una relación subordinada al ejecutivo, con la consiguiente dependencia de la dirigencia.	-Un sistema de pesos y contrapesos limitando la influencia presidencial en el proceso legislativo, particularmente en la consecución de reformas estructurales	-Coalición dominante sin dependencia ante la institución presidencial.
-Una estructura sectorial.	-Un gobierno sin mayoría.	-Una estructura territorial cada vez más fuerte a la sectorial.
-Ideología ambigua identificada como nacionalista revolucionaria	-Periodos prolongados de crisis política.	-Ideología presumiblemente socialdemócrata.
-Predominio de los gobernantes sobre los dirigentes partidistas y parlamentarios.	-La toma de decisiones cambio de tal forma que la negociación con los partidos políticos se convirtió en la regla.	-Equilibrio inestable entre dirigentes del partido, parlamentarios y gobernantes.
-Financiamiento amplio y seguro.	-Fenómeno del gobierno dividido.	-Financiamiento limitado
-Condición hegemónica del partido en el sistema	-Poca influencia en la influencia para la designación de gobernadores	-Condición de dominio inestable en el sistema de partidos.

\*Elaboración propia, con datos de los capítulos anteriores.

La institución presidencial es muy importante en la construcción de la democracia y el Estado de derecho. El uso a conveniencia de algunas instituciones encargadas de la procuración de justicia, le convierten en un actor que puede impedir la plena vigencia de la ley; mientras que su intromisión en la sucesión presidencial no ha contribuido a legitimar el acceso al poder, dificultando así la consolidación democrática. Esto provoca que no se concreten las transformaciones estatales de carácter estructural que generan condiciones diferentes para que los futuros presidentes gobernarán con mejores instrumentos legales independientemente del partido al que pertenezcan, los gobiernos de la alternancia desperdiciaron esta oportunidad al no realizar ninguna acción pertinente cuando tuvieron el poder de hacerlo.

La presidencia aún tiene muchas tareas importantes que realizar para que el sistema funcione de manera correcta independientemente de quien este al mando. Debe ser muy preciso y delimitar sus funciones económicas, en los procedimientos políticos a realizar, en la procuración de justicia, el papel que juega tanto en su partido como con los partidos de oposición, el manejo de la administración pública, la relación que tiene con los gobernadores y los grupos de interés.

En mi opinión es necesario que exista una contribución por parte de todos los que integran el sistema presidencial para que dicho sistema funcione de manera correcta. Podrían comenzar reformándolo de acuerdo a las necesidades del País y no de acuerdo a necesidades personales. Es necesario que el tema “Presidencialismo” en México, sea estudiado con más profundidad para así poder conocer cómo funciona, que factores contribuyen a su buen o mal funcionamiento, pero sobre todo que es lo que le hace falta para que funcione correctamente.

## Bibliografía

Carpizo Jorge, “*El presidencialismo mexicano*”, Ed. Siglo Veintiuno Editores, 1996.

Hurtado Javier, “*Gobiernos y democracia*”, en Cuadernillos de divulgación de la Cultura Democrática, IFE, México, 2012.

Córdova, Arnaldo, “*La Constitución liberal de 1857*”, en *La nación y la Constitución*, Claves Latinoamericanas, México, 1989.

Córdova, Arnaldo, “*La formación del poder político en México*”, Ediciones Era, México, 1982 (décima edición).

Córdova Vianello Lorenzo, “*El Sistema Presidencial en México. Orígenes y Razones*”, en, Carbonell Miguel y Sánchez, *Ensayos sobre el presidencialismo mexicano*, Ed, ALDUS. S.A. México, 1994.

Córdova Arnoldo, “*La reforma Política y la transformación del Estado*”, en Antonella Attili (coord.), *Treinta años de cambios políticos en México*, México, Miguel Ángel Porrúa, p. 39, 2006.

Crespo, José Antonio, “*Del absolutismo presidencial al presidencialismo débil*”, en Alberto Aziz Nassif y Jorge Alonso Sánchez (coords.) *Globalización, poderes y seguridad nacional. El Estado mexicano: herencias y cambios*, México, CIESAS-Miguel Ángel Porrúa, 2005.

Dieter Nohlen, “*¿Cómo estudiar ciencia política?*” Una introducción de trece lecciones, Marcial pons, Madrid.

Dieter Nohlen y Mario Fernández, “*El presidencialismo latinoamericano: evolución y perspectivas*”, en Dieter Nohlen y Mario Fernández (eds.), *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina*, Nueva Sociedad, Venezuela, 1997.

Dieter Nohlen y Mario Fernández (eds.), “*El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina*” Venezuela, Nueva Sociedad.

Enciclopedia Jurídica Mexicana. Tomo VIII. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. Editorial Porrúa. México, 2002.

Escamilla Cadena Alberto, por publicar

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

Escamilla Cadena Alberto, Becerra Chávez Pablo J. “*El presidencialismo mexicano durante los gobiernos de la alternancia*”. Ed. MAporrua, 2013.

Espinoza, Toledo Ricardo, “*Sistemas Parlamentario, Presidencial y Semipresidencial*”, en Cuadernillos de divulgación de la Cultura Democrática, IFE, México, 2012.

Fix Zamudio, Héctor, “*Valor actual del principio de la división de poderes y su consagración en las Constituciones de 1857 y 1917*”, en Boletín del Instituto de Derecho Comparado de México, UNAM, México, año XX, Núm., 58-59, enero-agosto de 1967.

Fix, Zamudio, Héctor, “*Las Recientes Transformaciones del Régimen Presidencial Mexicano*” en Memoria del IV Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, Instituto de investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1993.

González Casanova, Pablo, “*La democracia en México*”, México, Ed. Era, 1967 y Cossío, José Ramón, Cambio social y cambio jurídico, México, Miguel Ángel Porrúa, 2001.

Gutiérrez Rivas Rodrigo, “*El Conflicto Calles-Cárdenas: Un Acercamiento al Origen del Presidencialismo Mexicano*”, En, Carbonell Miguel y Sánchez, Ensayos sobre el presidencialismo

Helena Varela, “*El matrimonio mal avenido: el impacto de las malas relaciones entre Ejecutivo y Legislativo en la legitimidad democrática*”, en Ricardo Espinoza y Weffrey Weldon (Coords.), Para qué sirve el Poder Legislativo, México, Miguel Ángel Porrúa, pp.193-194, 2007.

Hernández Rodríguez, Rogeli, “*El centro dividido. La nueva autonomía de los gobernadores*”, El Colegio de México, México.

Karl Leowenstein, *La <<presidencia>> fuera de los Estados Unidos*, en Boletín del Instituto de Derecho Comparado de México, año II, núm. 5, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1949.

Lanzaro, Jorge, (2001), “*Tipos de presidencialismo y modos de gobierno en América Latina*” en Jorge Lanzaro (comp.), Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina, CLACSO, Buenos Aires.

Linz Juan. J. “*Los peligros del presidencialismo*”, en Larry Diamond y Marc. F. Plattner, El resurgimiento global de la democracia, México, UNAM.

Ma. Amparo Casar, “*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, México, UNAM.

Mirón, Rosa Ma., (2011), " *El PRI y la transición política en México* ", UNAM/Gernika, México.

Moreno Sánchez Manuel, " *Crisis política de México* ", México, Ed. Extemporáneos, 1970

Nacif, Benito, (2010), " *El fin de la presidencia dominante: la confección de las leyes en un gobierno dividido* " en José Luis Méndez (coord.), Los Grandes Problemas de México. Vol. XIII, Políticas Públicas, El Colegio de México.

Patiño Camarena, Javier, " *Nuevo Derecho Electoral Mexicano* ", 8ª ed., México, UNAM-IJ, 2006.mexicano, Ed, ALDUS. S.A. México, 1994.

Rabasa, Emilio, " *La Constitución y la Dictadura. Estudio sobre la organización política de México* ", (1ª, Ed. 1912), 9ª Ed. Porrúa, 2002.

Reveles, Francisco, " *PRI: crisis y refundación* " en Francisco Reveles Vázquez (coord.), Partido Revolucionario Institucional: Crisis y refundación, UNAM/Gernika, México.

Rocha-Quintero, J. " *En sus primeros tres años de gobierno, Enrique Peña Nieto quedó a deber* ". En Análisis Plural, segundo semestre de 2015. Tlaquepaque, Jalisco: ITESO.

Sartori Giovanni, " *Ingeniería constitucional comparada* ", Una investigación de estructuras, incentivos y resultados. Ed. Fondo de Cultura Económica, 1996.

Shugart y Carey, " *El presidencialismo y sus consecuencias políticas* " en; Amparo Casar María, Las bases político-institucionales del poder presidencial en México, Política y Gobierno, vol. III, núm. I, primer semestre de 1996.

Scott Mainwaring y Mathew Shugart, " *El presidencialismo y los sistemas de partido en América Latina* ", en José Luis Soberanes, Diego Valadés y Hugo Concha (eds.), La reforma del Estado. Estudios comparados, México, UNAM.

Valenzuela Arturo, " *El debate actual sobre presidencialismo y parlamentarismo en América Latina* ", México, Colección Temas de la Democracia, IFE, 2012.

Weldom, Jeffrey, (2002), " *Las fuentes políticas del presidencialismo en México* " en Matthew Shugart y Scott Mainwaring (comps.) Presidencialismo y democracia en América Latina, Paidós, Buenos Aires.

### ***Fuentes periodísticas***

*Reforma*

*La Jornada*