
EL MALESTAR CON LA REPRESENTACIÓN EN MÉXICO

JORGE CADENA-ROA
MIGUEL ARMANDO LÓPEZ LEYVA
(COORDINADORES)



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES
CENTRO DE INVESTIGACIONES INTERDISCIPLINARIAS
EN CIENCIAS Y HUMANIDADES

*Fr*ICTICIA

MÉXICO
2019

Este libro fue sometido a un proceso de dictaminación por académicos externos al Instituto, de acuerdo con las normas establecidas por el Consejo Editorial de las Colecciones de Libros del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México.

El Seminario y los resultados de investigación que se presentan aquí recibieron apoyo del proyecto Desafíos actuales a la democracia mexicana: problemas de representación, fragmentación de las izquierdas y los retos de la protesta social, del Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica (PAPIIT) de la UNAM (IG300417).

Los derechos exclusivos de la edición quedan reservados para todos los países de habla hispana. Prohibida su reproducción parcial o total, por cualquier medio, sin el consentimiento por escrito de su legítimo titular de derechos.

EL MALESTAR CON LA REPRESENTACIÓN EN MÉXICO

Primera edición: agosto, 2019

D. R. © Universidad Nacional Autónoma de México

Instituto de Investigaciones Sociales

www.iis.unam.mx

Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

www.ceiich.unam.mx

Ciudad Universitaria, C. P. 04510, Ciudad de México

D. R. © agosto de 2019

Por características tipográficas y de diseño editorial Editorial Ficticia, S. de R.L.

Magnolia 11, col. San Ángel Inn, C.P. 01060, Ciudad de México.

www.ficticia.com ficticiaeditorial@ficticia.com

POR EL CONSEJO EDITORIAL DEL IIS, UNAM

Presidente Dr. Miguel Armando López Leyva • IISUNAM

Coordinador Dr. Hubert Carton de Grammont • IISUNAM

Integrantes:

Dra. Marina Emilia Ariza • IISUNAM

Dra. María Alejandra Armesto • FLACSO

Dra. Elena Azaola Garrido • CIESAS

Dr. José Gandarilla Salgado • CEIICH

Dra. Angela Giglia Ciotta • UAM-Iztapalapa

Dra. Marta Eugenia García Ugarte • IISUNAM

Dr. Fernando González González • IISUNAM

POR FICTICIA EDITORIAL

Editor: Marcial Fernández

Diseño de la colección y portada: Armando Hartzacorsian

Formación de forros e interiores: Javier Ríos

Coordinación editorial: Mónica Villa

ISBN de la UNAM: 978-607-30-2081-7

ISBN de Ficticia: 978-607

Impreso y hecho en México/Printed in Mexico

CONTENIDO

Presentación

JORGE CADENA-ROA
MIGUEL ARMANDO LÓPEZ LEYVA

15

Introducción. Problemas actuales de la representación
social y política en la democracia mexicana

JORGE CADENA-ROA
MIGUEL ARMANDO LÓPEZ LEYVA

21

I. ACERCAMIENTOS CONCEPTUALES A LA REPRESENTACIÓN

La representación democrática: una interacción
poliádica deliberativa

FERNANDO CASTAÑOS

55

Repensar la representación, reimaginar la democracia:
claves analíticas y reflexiones sobre México

ALEJANDRO MONSIVÁIS CARRILLO

93

II. EL MALESTAR CON LA REPRESENTACIÓN EN MÉXICO

¿En qué momento se malogró la democratización de México?

JORGE CADENA-ROA

123

De “Si no pueden, renuncien” a “Estamos hasta la madre”:
Los síntomas sociales de la desafección política en México

MIGUEL ARMANDO LÓPEZ LEYVA

163

III. LAS INSTITUCIONES Y LA REPRESENTACIÓN

Representatividad y régimen político:
repensar el presidencialismo mexicano
FERNANDO BARRIENTOS DEL MONTE

193

Dispositivos institucionales para el control de
la representación parlamentaria en México

KHEMVIRG PUENTE

227

“De todas formas no pasa nada...”. El diseño institucional contra las
violaciones graves a derechos humanos en México 1995-2015

SILVIA INCLÁN OSEGUERA

257

Los alcances de la crisis de representación de
los partidos políticos en México
SOL CÁRDENAS ARGUEDAS Y FRANCISCO REVELES VÁZQUEZ

285

Participación democrática y diseño institucional

CRISTINA PUGA

317

Una radiografía de la poliarquía subnacional en México (2001-2012)

JOSÉ DEL TRONCO

353

IV. VICIOS PÚBLICOS E INTERESES PRIVADOS EN LA REPRESENTACIÓN

Los poderes fácticos mediáticos y la democracia mexicana

RICARDO TIRADO

379

Representantes ciudadanos e innovaciones institucionales
frente al déficit democrático en México.

El caso de los Consejos consultivos para el Desarrollo Sustentable

LAURA MONTES DE OCA BARRERA

ALBERTO ROJAS RUEDA

411

Controles democráticos no-electorales, poder y violencia en México

ERNESTO ISUNZA VERA

441

Conclusiones tentativas sobre el malestar con
la representación en la democracia mexicana

JORGE CADENA-ROA

MIGUEL ARMANDO LÓPEZ LEYVA

465

Colaboradores

481

REPRESENTATIVIDAD Y RÉGIMEN POLÍTICO: REPENSAR EL PRESIDENCIALISMO MEXICANO¹

FERNANDO BARRIENTOS DEL MONTE

A finales del siglo XVIII y principios del XIX, la forma de gobierno más común en el mundo eran las monarquías absolutistas; existían algunas monarquías parlamentarias como en Inglaterra, y las nuevas democracias como la República Francesa y estadounidense apenas lograban mantenerse estables. Ello explicaría por qué México fue el único país que apenas lograda su independencia de España adoptó la monarquía, aunque brevemente, como forma de gobierno, pues era el modelo a seguir. A partir de las revueltas que se sucedieron en muy poco tiempo, el presidencialismo fue la forma de gobierno que se adoptó en la Constitución de 1824, y noventa años después se ratificó en la de 1917. Fue durante el siglo XX que adquirió su configuración *sui generis*, como un sistema que giraba preeminentemente en torno a la figura del presidente, un sistema de partido hegemónico, el control corporativista de los grupos sociales (obreros, campesinos, burocracias y sectores populares), un centralismo de facto frente a un federalismo formal, así como un control estratégico de los gobernadores y congresos estatales, el congreso federal y el poder judicial. La transición a la democracia a principios del siglo XXI impulsó procesos de

1. Una versión inicial de este texto se presentó como ponencia dentro del “Congreso Nacional Constitucional Centenario de la Constitución Mexicana de 1917”, el 13 de septiembre de 2016 en Guanajuato, Gto., México.

reformas constitucionales que trataron de modificarlo; sin embargo, en términos institucionales, y en la práctica, sus bases se mantienen con pocos cambios: el sistema político sigue siendo formalmente y en la práctica presidencial, lo que genera que la política nacional gire en torno al ejecutivo y su elección; bicameral simétrico, es decir, una cámara de diputados y una de senadores, y un sistema federal “imperfecto”, es decir, que convive con prácticas centralistas. Actualmente los procesos políticos en México se desenvuelven en un contexto de pluralismo político moderado, pero con una heterogeneidad social muy amplia, condiciones que no existían cuando se adoptó el presidencialismo.

Ahora bien, si esencialmente las formas de gobierno democráticas comportan mecanismos de representación: i) ¿qué tan representativo² es el sistema presidencial mexicano?; ii) ¿en qué medida las reformas que ha sufrido el sistema presidencial en los primeros lustros del siglo XXI se han orientado a fortalecer la representación?; y iii) ¿la alternancia en el poder ejecutivo ha modificado al sistema presidencial? Para responder estas preguntas, en este capítulo, se sigue la hipótesis de que el proceso de democratización modificó varios aspectos formales del sistema presidencial mexicano contenidos en la Constitución; la transición de un sistema de partido hegemónico a un sistema de partidos de pluralismo moderado transformó la lógica del funcionamiento que lo había caracterizado durante prácticamente todo el siglo XX. Sin embargo, ello no significa que haya mejorado sustancialmente la representatividad dentro del sistema político. El presidencialismo como forma de gobierno se orienta a la gobernabilidad, supone mecanismos de equilibrio del sistema político formal dentro de la separación de poderes antes que dispositivos de integra-

2. Es necesario distinguir entre representación normativa y representación sustantiva. La primera es la condición de representación de una *polity*, de una comunidad política, que todo gobierno adquiere independientemente del mecanismo de acceso al poder. Así, por ejemplo, incluso un gobierno de facto, no democrático, representa a un país, pero carecerá de representación sustantiva. En cambio, la representación sustantiva implica la *representatividad*, es decir, una condición donde la heterogeneidad u homogeneidad de una sociedad se refleja en sus instituciones. Más adelante se profundiza esta condición.

ción social y, por lo tanto, sus componentes de representación política son débiles a pesar de sus controles democráticos centrados en el congreso. El presidencialismo en México durante el siglo XX trató de suplir esta debilidad estructural con controles autoritarios y paternalistas; y si bien la transición a la democracia modificó algunos aspectos del sistema político, en esencia el presidencialismo sigue siendo el mismo. Ello explicaría la desafección de los ciudadanos hacia el sistema en su conjunto.

La presidencia fue la institución central que durante casi todo el siglo XX atrajo la atención de los estudiosos de la política en México. Desde la ciencia política, la sociología política, la antropología social y el derecho constitucional, una gran parte de los analistas se centran —y se centran aún hoy— en estudiarla esencialmente como régimen político, sin diferenciar entre forma de gobierno, los mecanismos formales y régimen político, la forma como se ejerce realmente el poder (cfr. Loaeza, 2013). Es decir, se confunde la forma como se ejerce el poder (régimen), con la manera como se organiza el poder (forma de gobierno); ambas dimensiones se entrecruzan con aspectos sobre la personalidad de los líderes y las políticas que se implementan. Una tercera variable es la dimensión jurídico-constitucional, que durante muchos años influyó en la comprensión del sistema político mexicano (vid. Carpizo, 1998). En la medida en que la forma de gobierno se plasma en la ley fundamental de un país, ésta ordena al sistema y orienta su funcionamiento, pero la Constitución no es el sistema ni son las prácticas. Así el sistema político mexicano se calificaba como “presidencialista” con diversas variaciones en su denominación: el presidencialismo autoritario, el autoritarismo presidencial, el régimen presidencial, el presidencialismo “metaconstitucional” (Carpizo, 1998), o en otras perspectivas, el presidencialismo como “mal de la época”, o “Monarquía Absoluta Sexenal y Hereditaria” (Cosío, 1973).

El presidencialismo de Estados Unidos de América como forma de gobierno ha sido el modelo por excelencia, el cual fue copiado en el siglo XIX por prácticamente todas las naciones latinoamericanas, y

desde la década de los 90 se ha ido transformando hasta convertir al presidente en una figura plebiscitaria (Lowi, 1993). En el contexto internacional, desde finales del siglo XX, se asiste a un proceso de desplazamiento de los gobiernos orientados a la representación; es decir, los que emanan de los parlamentos, sean de mayorías o coaliciones, hacia aquellas formas de gobierno orientadas a fortalecer a los ejecutivos³. De entre las democracias existentes en el mundo, hay más sistemas parlamentarios que presidenciales (50 y 38 al 2001 respectivamente de una muestra de 180; cfr. Hurtado, 2001: 378-379), y la evidencia empírica muestra que, al menos desde la segunda mitad del siglo XX, los parlamentarismos han tendido a ser más estables que los presidencialismos (Mainwaring y Shugart, 1993: 658). Es significativo que prácticamente ninguna democracia latinoamericana —incluido por supuesto México— haya optado por otra forma de gobierno durante los procesos de transición entre los años 80 y 90 del siglo XX; más aún, los países que optaron por una nueva constitución a principios del siglo XXI, tales como Venezuela (1999), Ecuador (2008) y Bolivia (2009), no pusieron en duda el modelo presidencial, apenas ampliaron algunos mecanismos de *accountability* horizontal, creando poderes formales de control ciudadano y electoral e integraron parcialmente sectores históricamente excluidos —con magros resultados—, pero sin modificar la arquitectura institucional de la forma de gobierno que de facto sigue girando en torno a quien detenta el poder ejecutivo. No sólo la mayoría de las nuevas democracias de los años 90 del siglo XX en América Latina se movieron hacia el presidencialis-

3. Un ejemplo de esta tendencia es Italia, que desde 1991 ha ensayado al menos cuatro sistemas electorales con la intención de fortalecer la figura de primer ministro: 1991 introducción del voto preferente único; en 1994 la introducción de un sistema mixto, llamado *Mattarellum* con diferencias para el senado y los diputados, y el denominado procedimiento de *scorporo* y que funcionó para las elecciones de 1994, 1996 y 2001; en 2005 se introduce el llamado *porcellum*, que tiene premio de mayoría, listas bloqueadas y barrera de acceso diversa. A finales de 2016 se trató de cambiar el sistema electoral, pero fracasó el proyecto al votarse en un referéndum. Canadá, un sistema que teóricamente es similar al sistema Westminster inglés, se caracteriza por los amplios poderes que goza el primer ministro. En ambos casos, la tendencia ha sido concentrar más poderes en una persona, no siempre con éxito como sucedió en Italia.

mo, también varios de los sistemas que orbitaban bajo la ex-Unión Soviética (URSS) orientaron sus reformas a fortalecer a los ejecutivos (cfr. Lijphart, 1991).

1. LÓGICA Y DIMENSIONES DE LA REPRESENTACIÓN EN LAS FORMAS DE GOBIERNO

Esencialmente, la representación entraña el reconocimiento de que en toda sociedad política existe un grado de pluralidad. Su operacionalización se concentraría en al menos dos dimensiones: por un lado, la representación implica que los representados, los ciudadanos, otorgan al (a los) representante (s) un mandato o autorización para gobernar en su nombre; por otro, los representados tienen la obligación respecto a los mandatos que surjan de la autoridad. En este sentido, la representación en las democracias tiene al menos⁴ tres dimensiones: i) *responsiveness*, o grado de receptividad de los representantes frente a las demandas de los ciudadanos; ii) *inclusiveness*, que implica en qué medida las instituciones reflejan la diversidad social; y iii) *accountability*, qué tanto los representantes rinden cuentas y resultados a los electores (Manin, Przeworski y Stokes, 1999).

Tales dimensiones se convierten en principios que requieren condiciones institucionales para su realización, así como actores individuales y colectivos que los expliciten. En las constituciones políticas se condensan las aspiraciones de las sociedades organizadas políticamente y deben contener tales principios. En los sistemas presidenciales tales dimensiones se condensan en el sistema electoral (mayorita-

4. En la ya clásica formulación de Hanna F. Pitkin (1967, ed. 2014), la representación tiene cinco dimensiones: i. autorización; ii. responsabilidad que integra el *accountability*; iii. descriptiva; iv. simbólica y v. sustantiva. Mientras que en la reformulación de Castigline y Warren (2006) la representación democrática se compone de tres características claves: 1) invoca una relación principal-agente fundamentalmente sobre una base territorial-formal; 2) establece la responsabilidad y el control del poder político por parte de la ciudadanía; y 3) establece la elección del representante a través del voto como medio de igualdad política. Estas tres características se adaptan a la formulación de Manin, Przeworski y Stokes (1999).

rio, proporcional o mixto), el sistema de pesos y contrapesos (delimitación de facultades), y la separación de poderes (relación horizontal entre los poderes o *accountability* horizontal).

Cuadro 1. Dimensiones de la representación y forma de gobierno		
	Forma de gobierno	
Dimensiones de la representación	Presidencialismo	Parlamentarismo
<i>Responsiveness</i>	Sistemas de elección mayoritaria y directa del ejecutivo y separada del legislativo como medio de identificación entre ciudadanos y autoridades	Sistemas electorales proporcionales que posibilitan el voto sincero como medio de identificación entre los ciudadanos y las opciones partidarias representadas en el Parlamento
<i>Inclusiveness</i>	Limitada inclusividad producto de la lógica mayoritaria (<i>Winner Takes All Rule</i>), salvo acuerdos de coalición parlamentaria, mas no presidencial	Tendencia a la inclusividad derivada de la necesidad de coaliciones parlamentarias (representantes) para formar gobierno
<i>Accountability</i>	El voto como mecanismo de evaluación/sanción y / o premiación	El voto como mecanismo de evaluación/sanción y/ o premiación

Fuente: Elaboración propia.

En las democracias contemporáneas, la representación va más allá de tales dimensiones, de otra manera no sería posible distinguir en qué medida un sistema político es democrático o no. Es decir, incluso en los regímenes no democráticos podríamos encontrar grados de obligación de los representados y de autoridad de los gobernantes. Lijphart demostró que las democracias de consenso (parlamentarias y/o proporcionales en gran parte) tienen mayores cualidades de benignidad y benevolencia respecto de las democracias mayoritarias (prácticamente las presidenciales) en las áreas de bienestar social, la protección medioambiental, la justicia penal y la ayuda exterior. Desde su punto de vista, las democracias mayoritarias, como las presidenciales, tienden a tener menor desempeño gubernamental respecto de las parlamentarias, y si bien éstas son en general ligeramente superiores en varios indicadores, donde son claramente mejores es en calidad de

la representación (Lijphart, 2000: 258-283). Por ello, en las últimas décadas, se ha reconfigurado el propio concepto. Vista desde una postura “minimalista”, la representación sería simplemente una condición de la relación entre ciudadanos y representantes, pero no es una condición que amplíe *per se* otras condiciones de la democracia como la participación. Incluso puede ser antitética. Los debates sobre la democratización, sobre todo a partir del fin de la Guerra Fría, han buscado ensanchar el concepto de la representación y su polaridad respecto a la participación. Se argumenta que los gobiernos representativos deben generar condiciones que pluralicen la representación por medio de la participación ciudadana y su incidencia en las políticas públicas (Lavalle e Isunza, 2015: 15-19). El concepto “participación” modifica entonces el significado clásico de la “representación”, ampliando por tanto la representatividad. De esta manera, un sistema político será representativo en la medida que incorpore más mecanismos de participación.

2. EL PRESIDENCIALISMO EN MÉXICO

El análisis del presidencialismo implica observarlo en sus interacciones y sus capacidades para influir en el sistema político en su conjunto. ¿Qué hace poderoso a un presidente? ¿La Constitución y las normas que definen la forma de gobierno o las circunstancias políticas que le rodean? Si la única respuesta fuera la Constitución y las leyes, entonces todos los presidentes serían igualmente poderosos independientemente de las circunstancias políticas. Pero ello no es así. Los presidentes son poderosos en la medida que la política define su actuar y su destino. El presidencialismo en México, como en prácticamente todos los países de América Latina, se adoptó —influencia del modelo estadounidense— tratando de emular el sistema de separación de poderes que genera pesos y contrapesos (Negretto, 2003). Pero el presidencialismo latinoamericano es un producto *sui generis* (Nohlen y Fernández, 1998: 112 y ss.), un híbrido

en tanto producto de varios componentes tanto doctrinarios como empíricos:

- a) Doctrina de la separación de poderes *versus* tradición monárquica centralista: desde su fundación en el siglo XIX las repúblicas latinoamericanas mezclaron aspectos institucionales que marcaron una tendencia donde la investidura presidencial contenía una retórica centrada en la formalidad de la ley más cercana a las tradiciones monárquicas europeas que al modelo estadounidense.
- b) Constitucionalismo *versus* autoritarismo: la formalidad contenida en las Constituciones tuvo una vigencia relativa y en muchos casos efímera, la letra de la ley sólo podía ser afirmada por el poder de los hombres. El fortalecimiento de los ejecutivos se vio favorecido por la reducción de la influencia de los poderes legislativo y judicial; así, las prácticas autoritarias aparecieron no como “anticonstitucionales” sino como “paraconstitucionales”, como complemento de la debilidad de las instituciones.
- c) Soberanía popular nacional *versus* gobierno oligárquico: este fue el aspecto donde se presentaron las mayores contradicciones (Nohlen y Fernández, 1998: 114), establecido el principio de que el derecho de gobernarse residía en el pueblo, el cual se ejercía a través de representantes que no representaban a los ciudadanos sino a la nación, ambos constituían entidades distintas. La representación que por lo regular se le atribuye al parlamento, nunca o muy pocas veces tuvo su correlato en el ejecutivo. Es decir, las diversas expresiones que requieren representación han tenido cabida en el poder legislativo, pero no en el ejecutivo. Los titulares de los ejecutivos han asumido como retórica que son representantes de la soberanía popular, cuyo significado cambia de gobernante a gobernante. La cultura política latinoamericana respecto a la figura presidencial ha fomentado la personalización del po-

der, donde el carácter nacional encarnado en el presidente aparece como superior a la ciudadanía.

Ello explica por qué uno de los aspectos que durante muchas décadas caracterizó al sistema político mexicano era su carácter “presidencialista”. Este calificativo no derivaba de la definición característica de una forma de gobierno en la cual, como ya se señaló, se designa directamente al jefe del poder ejecutivo, elegido por lo regular por un sistema electoral mayoritario y de manera separada del poder legislativo, y que tiene la facultad de designar a gran parte de su gabinete de manera directa. El calificativo presidencialista se debía a la excesiva concentración de poder que ejercía el presidente en turno por sobre el resto de los poderes en el país. El carácter “deliberadamente presidencialista” que se plasmó en la Constitución de 1917 no supuso entonces el peso que el presidente iba a tener durante casi todo el siglo XX. El restablecimiento del orden constitucional de la mano de un “hombre fuerte” después de la Revolución pesó inicialmente en el Congreso, *a posteriori* las reformas constitucionales y los procesos políticos le dieron a la figura presidencial la centralidad en el sistema político (Marván, 2002). En palabras de García Cantú, se convirtió en “nuestro mayor problema” por “las excesivas facultades del Presidente de la República” (García, 1991: 44). Su poder se consideraba personal, dominante de los poderes legislativo y judicial, con un partido como medio, los sindicatos, los campesinos y la burocracia (García, 1991: 44). Esta dinámica era producto del desdén de la política democrática y de la patrimonialización del poder público. Aunado a una falta de estado de derecho que se sustituía, siguiendo a García Cantú, por la “esperanza”. Si bien esta personalización no es ni era exclusiva de México, sí reflejaba la condición de una sociedad cerrada.

El presidencialismo en México y en América Latina se desarrolló en un contexto de estado débil, producto de los escasos recursos desde la fundación de las repúblicas en el siglo XIX y de su débil capacidad para recaudar impuestos y gasto público durante prácticamente todo el siglo XX (Colomer, 2007). México pudo superar marginalmente

esta última condición debido a los ingresos que durante décadas le suministró el mantenimiento del monopolio petrolero y el control corporativo de sectores económicos estratégicos. La caracterización del sistema político mexicano centrado en el presidente se bifurcaba, por un lado, entre quienes lo clasificaban como un “sistema democrático imperfecto” o en transición y, por otro lado, quienes lo consideraban un claro ejemplo de “régimen corporativo-autoritario” (Kaufman, 1977: 173).

Las lecturas sobre el presidencialismo tendían a ser contradictorias. Se aceptaba que la estabilidad y el desarrollo económico que había logrado el país a la mitad del siglo XX se había logrado “sin acudir a ninguna de las dos fórmulas políticas consagradas: la dictadura o la democracia occidental” (Cosío, 1973: 21), pues sin haber gobernado de manera arbitraria —lo cual no implica que no haya sido autoritario— predominó, al menos formalmente, cierta racionalidad en la tripartición de poderes ejecutivo, legislativo y judicial (Arriola, 1988: 53) siendo piezas fundamentales de Este sistema la presidencia y sus facultades “excepcionales” y un partido “oficial” hegemónico (Sartori, 2005: 169), el Partido Revolucionario Institucional (PRI). La paradoja es que el PRI, a pesar de ser uno de los partidos con mayor número de afiliados comparado con otros partidos de su época en el mundo occidental, la mayoría de sus miembros estaban afiliados de manera obligatoria (Garrido, 1987: 61) y, siendo un instrumento, su calidad representativa era nula.

Por otro lado, se consideraba que el presidente era la pieza central que equilibraba al sistema político y que controlaba prácticamente todo: burocracias, sindicatos, campesinos. etc. (Huacuja y Woldenberg, 1981), incluso las gubernaturas y las “designaciones” de los presidentes municipales. Empero, esta capacidad no existía en realidad. El poder informal sobre los gobernadores era más bien producto de fallas del sistema institucional, lo que obligaba más bien a una especie de equilibrio entre los gobernadores y el presidente. Así, fue Lázaro Cárdenas quien desconoció a diecisiete gobernadores durante su periodo presidencial, producto de la crisis de su mandato con el

grupo callista. Manuel Ávila Camacho desconoció a cinco y Miguel Alemán a nueve. Pero estos conflictos se derivaron de la disminución del poder de los militares en la política y el inicio del dominio de los civiles. El poder de los gobernadores era multifactorial: algunos tenían una amplia base agraria, otros un origen militar, y otros más eran herederos políticos de las oligarquías regionales. De la debilidad en uno de estos factores dependía la incidencia de la presidencia. Pero en el imaginario colectivo el presidente tenía un poder absoluto, sin mediaciones, se colocaba por encima de las instituciones, al grado que sus hábitos personales permeaban casi todos los ámbitos y dejaba una impronta que caracterizaba su sexenio. La literatura que alimentaba esta imagen estaba en todas partes, desde los historiadores como Enrique Krauze, para quien la figura presidencial es un continuum de la sacralidad prehispánica del poder que en el siglo XX concentró una autoridad casi imperial (Krauze, 1997: 28), hasta los periodistas, nacionales y extranjeros, que fortalecían desde sus escritos la imagen del poder omnipresente del presidente, alimentaron el mito presidencial que aún hoy pervive (Espíndola, 2004: 27-32).

3. DISEÑO CONSTITUCIONAL Y PRESIDENCIALISMO

Una Constitución es esencialmente un producto político, representa los “ideales” de una polity, esto es, una comunidad política. Pero ninguna Constitución refleja otros ideales más que de aquellos que la han creado. En palabras de Ferdinand Lasalle (1989), una constitución es la ley fundamental de un país que deriva de “la suma de los factores reales de poder” que imperan en él. Cuando una Constitución escrita, señala Lasalle, no se relaciona con la Constitución real, allí surgen los problemas, de allí que los problemas constitucionales no son problemas de derecho, sino de poder⁵. En el diseño de las

5. Esto es uno de los principales problemas del presidencialismo plasmado en diversas constituciones de América Latina; su falta de capacidad para gestionar el conflicto en contextos de pluralidad.

constituciones democráticas, sea en procesos constituyentes o en procesos de reforma, se busca equilibrar dos aspectos esenciales que definen el funcionamiento del sistema político: la *governabilidad*, es decir, mecanismos de control horizontal (entre poderes) y vertical (desde y hacia los ciudadanos); y la *representatividad*, mecanismos que reflejen los intereses de la comunidad política. De manera amplia, la gobernabilidad puede entenderse, siguiendo a Diego Valadés, como:

un proceso de decisiones legales, razonables, controlables y eficaces, adoptadas por autoridades legítimas en un ámbito de libertades, de equidad y de estabilidad institucional, para garantizar a la población el ejercicio de su dignidad y de sus derechos civiles, políticos, culturales y económico-sociales y para atender requerimientos de la sociedad mediante prestaciones y servicios regulares, suficientes y oportunos (Valadés, 2008: 215).

Ambas dimensiones, gobernabilidad y representatividad, pueden ser vistas como a) «situaciones polares», esto es, algunos sistemas políticos se orientan más hacia uno de los polos; como b) condiciones necesarias una de otra, es decir, sin gobernabilidad no hay representación y viceversa; o c) como ejes de relación, que cruzan necesariamente con la orientación de la sociedad en términos ideales: hacia la *homogeneidad* (liberal pluralista) o hacia la *heterogeneidad* (reconocimiento de la multiculturalidad).

- a) Cómo situaciones polares, es decir, contrapuestas mas no excluyentes, implicaría que en toda forma de gobierno se tiende a favorecer una condición sobre la otra. Así, el presidencialismo, que por lo regular se basa en un sistema electoral de mayoría relativa o absoluta con segunda vuelta electoral (SVE), que trata de favorecer al partido en el poder con condiciones de gobernabilidad al otorgar una legitimidad “ampliada” de origen (o electoral) desde las urnas. Por otro lado, los sistemas de orientación parlamentaria, como los parla-

mentarismos italiano o español, el cancillerato alemán, o el sistema *Westminster* inglés⁶, tratan de favorecer la representatividad, para que desde el parlamento surja el gobierno que dirige los destinos de un país. Los sistemas parlamentarios por lo regular se basan en sistemas electorales con fórmulas proporcionales y en la mayoría de los casos con diversos tipos de listas (abiertas, voto de preferencia, etc.), favoreciendo así la integración en el parlamento a más partidos que los sistemas de mayoría.

Cuadro 2. Modelo “polar” de la relación entre representación y gobernabilidad		
	<i>Gobernabilidad + Representación -</i>	<i>Representación + Gobernabilidad -</i>
Forma de gobierno	Presidencialismo	Parlamentarismo
Sistema electoral	Mayoría	Proporcional
Sociedad (ideal-tipo)	Inclinación a la homogeneidad/ sociedad liberal pluralista sociedad multicultural	El voto como mecanismo de evaluación/ sanción y/ o premiación Reconocimiento de la heterogeneidad/

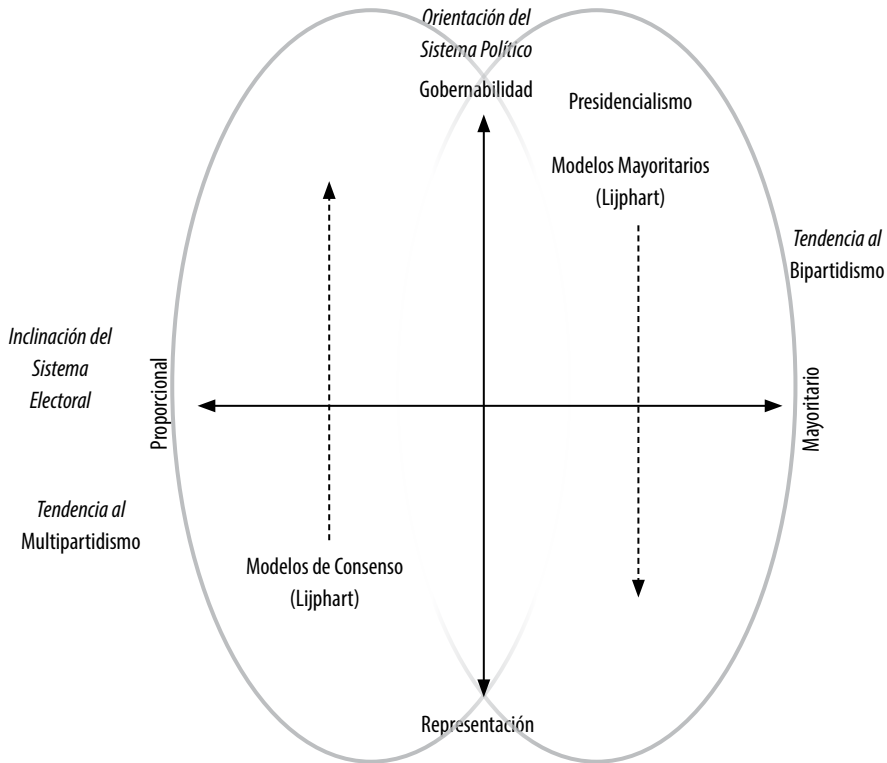
Fuente: Elaboración propia.

- b) Como condiciones necesarias, la representatividad y la gobernabilidad son una unidad de la cual derivan derechos y obligaciones, de los representados y los gobernados. Así, a diferencia de la situación polar, la representatividad es una condición para la gobernabilidad, de manera que ninguna forma de gobierno que no reconozca entre sus reglas mecanismos de integración representativa no sería a la larga estable y, por lo tanto, no gobernable democráticamente⁷.

6. El sistema de cancillerato alemán, así como el *Westminster*, propio de Inglaterra y replicado en cierta forma en la India y en Canadá y otros países de la *Commonwealth*, no son estrictamente sistemas parlamentarios clásicos al estilo italiano o español, pero comparten la lógica de la designación del jefe de gobierno.

7. La gobernabilidad puede prescindir de la representatividad, pero en este caso ya no se hablaría de un régimen democrático, sino de autoritarismo o totalitarismo.

Gráfica 1.
Formas de gobierno y representatividad



Fuente: Elaboración propia.

- c) Como ejes de relación, las sociedades con orientación al reconocimiento de la heterogeneidad social (multiculturales o con clivajes históricos fuertes) orientarían sus instituciones con la intención de favorecer la *representación* antes que la *gobernabilidad*: sistemas electorales proporcionales, listas abiertas, barreras de acceso reducidas, con algunos efectos tales como la tendencia al multipartidismo. En estos ejes se ubicarían las democracias mayoritarias en un lado, y las democracias de consenso en el otro. Éstas, en términos de Lijphart (2000: 118-119) se diferencian porque en los sistemas presidenciales exis-

te un dominio del ejecutivo, el presidente es unipersonal y es elegido por el voto popular por un periodo fijo y no puede ser destituido salvo por juicio político. Mientras que en las democracias de consenso existe un mayor equilibrio entre el ejecutivo y el legislativo, ya que el ejecutivo es colegiado o colectivo, es elegido por el parlamento y es responsable ante el mismo, depende de su confianza y puede ser destituido por éste.

Juan Linz (1990) señala que el presidencialismo encierra una serie de paradojas porque incorpora supuestos contradictorios: i) un ejecutivo fuerte y estable con legitimidad plebiscitaria, pero en donde “el pueblo” y su voz carecen de legitimidad; ii) las constituciones presidencialistas tienden a personificar el poder, no obstante no logran disipar los temores de los gobernantes arbitrarios, absolutistas y caudillistas, y tratan de compensar los temores impidiendo la reelección —que en los últimos años se ha modificado en varios países—, así como tratando de controlar al presidente a través de la aprobación de algunos nombramientos; iii) la tendencia al personalismo es reforzada por acuerdos institucionales, así el presidente tiende a convertirse en el foco de cualquier expectativa exagerada que sus partidarios puedan albergar; iv) a diferencia del parlamentarismo, el presidencialismo hace más rígidos los procesos políticos, convirtiendo al presidente en una figura más débil, incluso, que un primer ministro en los sistemas parlamentarios (Linz, 2009: 521), pues al operar la regla de “todo al ganador”, convierte las políticas democráticas en un juego de suma-cero con el conflicto que ello conlleva; v) consecuentemente, uno de los problemas está en las restricciones que aparecen en contextos de gobiernos divididos, la inestabilidad es mayor derivada de la rigidez del sistema, al grado que casi toda crisis de gobierno puede convertirse en una crisis del sistema.

Aún hoy, gran parte de la literatura sobre el presidencialismo en México es de carácter jurídico, está fundada en “doctrinas” del Estado y se orienta a interpretar y/o comentar la Constitución y las leyes que de ella derivan. De allí que sea necesaria una lectura no jurídica del diseño constitucional mexicano, un instrumento que esencialmente es un pro-

ducto político, para comprender aquellos elementos que definen la forma de gobierno en México y sus alcances con las pretensiones políticas y sociales que la sociedad mexicana se plantea en el siglo XXI.

La forma de gobierno presidencial en México está condensada en varios artículos de la Constitución reformada de 1917: Art. 39, respecto de la soberanía; Art. 40, de la organización republicana y federal; un extensísimo artículo 41 dedicado a los partidos políticos y la gestión electoral, derivado de las preocupaciones del proceso de transición a la democracia fundado en reformas electorales. La División de Poderes y, por tanto, la parte esencial del presidencialismo se encuentra en el Capítulo Tercero. Ahora bien, sería difícil señalar que a un siglo de la Constitución mexicana de 1917 se mantienen vigentes las “facultades metaconstitucionales” configuradas a partir de los años 40 del siglo XX, que señaló ya hace casi cuarenta años Jorge Carpizo, tales como:

- i) “El presidente como jefe real del PRI”. Otrora partido hegemónico, al 2018, el PRI es prácticamente una minoría, pues existe un sistema de partidos de pluralismo moderado. El presidente es (o puede convertirse) en un líder del partido en el poder, como sucede con Andrés Manuel López Obrador y el partidomovimiento MORENA, pero comparte ese liderazgo —al menos formalmente— con otros miembros del partido y sus posiciones estrategias en las cámaras del senado y diputados, en los congresos estatales y en las gubernaturas, como sucede en otros sistemas presidenciales. Su poder estaría limitado por los intereses al interior de su mismo partido, y su influencia circunscrita por una “serie de juegos” en los cuales a veces tiene eco, pero otras veces el partido se impone al presidente.
- ii) “Designación de su sucesor”. Esta facultad “metaconstitucional” es difícil que se presente en el siglo XXI, pues no existen condiciones similares a las que se presentaban en décadas anteriores. Se ha demostrado que la designación de los sucesores del presidente dentro del partido no era una situación simplista, requería del consenso de las fuerzas al interior del mismo,

de consultas con sectores sociales en los cuales se apoyaba el propio partido, así como de lealtades personales (*vid.* Castañeda, 1999). Empero, durante muchas décadas se acuñaron *mexicanismos* políticos para ilustrar el poder de designación de su sucesor del presidente en turno: «tapado», en singular o en plural, refería a los probables candidatos oficiales; “dedazo”, la designación propiamente dicha del candidato por el presidente en turno; “destape”, el momento en el cual se hacía del conocimiento público del designado (se destapaba), y la “cargada”, acción de todos los sectores y personajes dentro del partido que cobijaban al designado (al destapado) por el presidente. En el contexto de multipartidismo moderado, con alternancias en la presidencia, como lo mostraron las elecciones de 2012 y 2018, y procesos de selección de candidatos por medio de elecciones primarias o internas, la referida facultad metaconstitucional parece ser historia en el sistema político mexicano, al menos a nivel nacional y al momento de escribir este texto.

- iii) “Designación y remoción de gobernadores”. Igualmente, esta capacidad presidencial parece prácticamente imposible bajo las actuales condiciones políticas del país. Como ya se explicó más arriba, el poder del presidente sobre los gobiernos estatales y municipales eran más bien fallas del sistema institucional. El presidente prácticamente ha perdido el poder no solo porque hay más gobiernos en manos de otros partidos y alternancias en la mayoría de los estados, sino también porque el mecanismo de control informal ha dejado de ser efectivo. Mas no por ello las fallas han desaparecido, al contrario. Dicha facultad metaconstitucional era una salida a los actos de corrupción de los gobernadores. Hoy, el panorama es más complejo. Según Casar (2015: 57-58), entre el periodo 2000 y 2013, de una muestra de 63 gobernadores, se encontró que a 41 de ellos les fueron señalados 71 casos de corrupción, es decir 1.5 casos por gobernador; de aquellos, 16 casos fueron investigados,

pero sólo 4 gobernadores fueron procesados y encontrados culpables. ¿Qué representa esta situación? Es un ejemplo de que los gobernadores ya no están controlados, al grado de que sobresale la corrupción al nivel subnacional, pues no hay un “poder externo” que los controle.

4. DÉFICITS DE REPRESENTACIÓN EN EL PRESIDENCIALISMO

Surge por tanto la pregunta ¿qué tan representativo —en términos de las dimensiones antes señaladas— es el sistema presidencial mexicano plasmado en la Constitución actual? Para ello se deben analizar las dimensiones de la representación al menos de manera sincrónica (actual) y en la medida de lo posible diacrónica (cómo ha cambiado en el transcurso del tiempo). El sistema político cambió en 1997 al perder el PRI por primera vez en décadas la mayoría en la Cámara de Diputados y en el año 2000 la presidencia de la república. Para el 2006 el sistema político mostró signos de debilidad, incluso crisis, debido a la rigidez del sistema electoral. La competencia por la presidencia en la primera elección después de la alternancia —2006— derivó en un gobierno frágil, pues no solo no contó con mayoría en el Congreso, sino que su legitimidad fue ampliamente cuestionada por un amplio sector de la población (Peschard, 2008: 267). No obstante, la transición abrió canales para equilibrar los tres poderes; una condición fueron y han sido los gobiernos divididos (Valencia, 2013: 15), permitiendo por un lado que el Congreso asuma el control sobre sus facultades constitucionalmente establecidas, fiscalizadoras, presupuestarias, legislativas, políticas, administrativas y de relaciones internacionales, que durante años *de facto* eran asumidas por el ejecutivo. Igualmente, el Poder Judicial ha adquirido mayor relevancia como poder de control en el sistema político al ejercer su función de tribunal constitucional para corregir las acciones tanto del ejecutivo como del legislativo que entran en controversia con los preceptos constitucionales. Los procesos de cambio político de la transición a la democracia en México se centraron en

una serie de reformas electorales, sobre todo la del año 1996, logrando mayores condiciones de competencia y equidad en materia de acceso a medios y financiamiento público (Aziz, 2010: 363). Estas reformas; sin embargo; convirtieron varios artículos de la Constitución (sobre todo el 41) en una “especie de código electoral”, porque en lugar de sólo tener los ordenamientos generales, se le sumó la aberración de tener contemplados sueldos, los tiempos de los partidos en los medios, las fórmulas de financiamiento y el gasto de los partidos, además de los procedimientos de selección de los miembros de los órganos electorales (Aziz, 2010: 366).

La democratización permitió el crecimiento y fortalecimiento de los partidos de oposición, abrió nuevas dinámicas en la relación Estado-sociedad civil, modificó las relaciones entre el gobierno y los medios de comunicación. Por ello, desde finales del siglo XX, al disminuir los ingresos de las fuentes extractivas, petróleo, sobre todo, en las cuales se apoyaba el Estado, se introdujeron reformas económicas con el objetivo de modificar el rol del Estado en la economía, principalmente para disminuir su presencia y protagonismo en sectores como la minería, las telecomunicaciones y el transporte, pero manteniéndose en el sector energético. La transformación del Estado dejó al descubierto sus debilidades, sobre todo la alta corrupción y el débil estado de derecho. El cambio de modelo económico iniciado en la década de los años 80 del siglo XX fue el catalizador para liberalizar el régimen, pero fueron los efectos de la crisis económica de esos mismos años los que erosionaron las bases políticas del PRI; sin embargo, no todo fue endógeno, la influencia del contexto internacional empujó y forzó algunos procesos (Middlebrook, 2004: 8-22).

Claramente, al centrarse en los aspectos electorales, las reformas no profundizaron en la democratización de otros sectores institucionales, las relaciones intergubernamentales no se modificaron a profundidad ni a la velocidad que se requería, las reformas al sistema judicial fortalecieron prácticas nocivas dentro del Poder Judicial al grado de que México sigue siendo una de las grandes naciones con mayor impunidad en el mundo; la gradual descentralización favoreció el federalismo pero no

ha logrado permear como sistema de relaciones entre entidades, sino que se ha traducido en la creación de nuevos enclaves autoritarios. Son precisamente los retos de la representación y los derechos civiles los que mayores dificultades han enfrentado; desde la aparición del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en 1994 se reveló un grave problema de incorporación social. Pese a ello, poco se ha avanzado en incorporar a los grupos indígenas en las instituciones políticas. Se ha tratado de incorporar a otros sectores, como los mexicanos que han emigrado a otros países, pero siempre por la vía electoral y centrada precisamente en la elección presidencial (Middlebrook, 2004: 22-39).

De allí que para algunos el desmantelamiento del “antiguo régimen” no se llevó a cabo con plenitud, pues los poderes fácticos (los monopolios televisivos y de telecomunicaciones principalmente) prácticamente no sufrieron ninguna merma en su poder, al grado que al ganar el PRI la presidencia en 2012 se encontró favorecido por la pervivencia de estructuras corporativas y oligarquías políticas regionales (Olvera, 2015: 342). Si bien la creciente autonomía de los partidos políticos frente a la figura presidencial se ha observado como un signo de democratización, de un “ocaso del presidencialismo”, tampoco se encontró un punto de equilibrio entre los poderes, sobre todo entre el legislativo y el ejecutivo (Loaeza, 2010: 437). Apenas iniciada una nueva época en el sistema político mexicano y un nuevo milenio, los estudios prospectivos en el año 2000 señalaban que en los años por venir se haría necesario revisar y modificar algunos aspectos centrales del sistema presidencial mexicano: a) los mecanismos de sustitución de los ejecutivos, federal, estatales y locales; b) diversos aspectos constitucionales respecto a la relación ejecutivo-legislativo están pensadas bajo los supuestos de lógicas mayoritarias y/o gobiernos unificados, y esta situación tendería a cambiar en los siguientes años, derivada del aumento de los gobiernos divididos; c) las pocas garantías constitucionales de los poderes ejecutivos para operar en contextos pluripartidistas; d) la necesidad de incorporar el poder de veto como un mecanismo de un auténtico juego democrático que no degenere en ingobernabilidad; y e) una agenda de reformas que reduzcan la corrupción (Reyes-Heroles, 2000: 278-279). Casi vein-

te años después muy poco se avanzó en estos y otros aspectos respecto de la preeminencia del ejecutivo frente al resto de los poderes.

El constitucionalista mexicano Jorge Carpizo, quien con mayor detenimiento durante muchos años estudió el sistema presidencial mexicano, propuso (Carpizo, 1999: 49 y ss.) una serie de cambios para renovar al presidencialismo sin debilitarlo, a saber:

- a) La ratificación de algunos de los nombramientos del gabinete presidencial por parte del Congreso. Medida que ya se hace con algunos cargos como el de procurador de la República, secretario de Relaciones Exteriores, entre otros.
- b) Introducir la figura de jefe de Gabinete de ministros, responsable ante el presidente y el Congreso. Una cuestión que se ha planteado ya en diversas iniciativas de reforma, sin éxito.
- c) Crear en el Congreso un órgano eficiente de control respecto a las facultades que se refieren al “poder de la bolsa”, es decir, el control sobre los ingresos y egresos del gobierno. Esta función la ejercía la Contaduría Mayor de Hacienda, creada en 1978, pero en el año 2000, apenas un año después de publicado el texto de Carpizo, se creó la Auditoría Superior de la Federación, que, si bien no tiene el poder sobre “la bolsa”, sí fiscaliza los gastos gubernamentales con efectos.
- d) Finalmente, Carpizo proponía revisar el sistema constitucional de responsabilidades del presidente de la república para que no ejerciera funciones que le son ajenas. Empero, es necesario señalar que los poderes del presidente, sus funciones “ajenas” a su investidura, derivaban de su influencia política, de su actuar, no de si estaba o no contemplado en la Constitución.

No hay indicios de que el actual sistema presidencial mexicano contenga claros matices parlamentarios. Incluso las reformas que han modificado las facultades presidenciales no han implicado un cambio profundo, salvo que en las últimas tres décadas se aceleraron debido a la necesidad de dotar al ejecutivo de capacidades para modificar el rol del

Estado en la economía. Una lectura en este sentido implica desconocer el funcionamiento de los sistemas parlamentarios, que tienen como rasgo principal que el gobierno surge en el seno del parlamento, por lo tanto, el ejecutivo es una especie de *primus inter pares*, mientras que en el presidencialismo el ejecutivo es una figura separada de los poderes legislativo y judicial. Me centraré en los déficits relativos al presidencialismo, es decir, al poder ejecutivo y su relación con los otros poderes, en tanto que, como se ha señalado a lo largo del texto, es la figura que define al sistema político mexicano. Trataré solo genéricamente algunos aspectos de la representatividad del sistema que pueden ampliar en otro momento las cuestiones relativas a la gobernabilidad en sí.

- a) *Accountability*: son quizá los mecanismos de *accountability* en la actual Constitución los que más se han ampliado en los últimos años. Empero la organización del ejecutivo (Capítulo III) sigue siendo unitaria. La duración de un mandato extenso (6 años) que solo comparte actualmente con Venezuela, no se ha puesto en discusión, como tampoco la reelección (impedida en el artículo 83), que es el mecanismo de *accountability* por excelencia. México es el único país de América Latina que no ha modificado dicho mecanismo desde 1917 a pesar de la ola expansiva de reformas al sistema de elección del ejecutivo en la región (vid. Treminio, 2013: 66-67). Ya las reformas (artículos 115 y 116) abrieron esta posibilidad al menos a los diputados, senadores y ayuntamientos para 2018⁸, pero al no ampliarlo al ejecutivo federal y los gobiernos estatales puede generar mayor dispersión del voto y no mejorar la gobernabilidad ni la *accountability*. La posibilidad de que cualesquiera de las cámaras puedan llamar a los secretarios de despacho (art. 93) e integrar comisiones para investigar el funcionamiento de entidades paraestatales como

8. Los diputados federales y senadores podrán permanecer hasta 12 años consecutivos en el cargo: los primeros podrán ser reelectos hasta en tres ocasiones, y los segundos en una ocasión. Para el caso de los ayuntamientos —presidentes municipales, síndicos y regidores—, únicamente se contempla la posibilidad de reelección por un periodo adicional de tres años.

de órganos autónomos, mejora el sistema de rendición de cuentas, pero no se ha comprobado que sea un mecanismo realmente eficiente en términos globales.

- b) *Inclusiveness*: La reforma al artículo 82 amplió la inclusividad, al eliminar la obligatoriedad de que el presidente debía ser hijo de padres mexicanos. Así también las candidaturas independientes (artículo 35) y la paridad de género (artículo 41). La serie de reformas que se han llevado a cabo sobre todo en los últimos 20 años han ampliado las facultades del senado sobre los procesos de designación (artículo 89) que antes quedaban bajo el criterio del presidente: i) ratificación por el Senado de los secretarios de Hacienda y Relaciones Exteriores; y ii) aprobación por parte del Senado los integrantes de los órganos colegiados encargados de la regulación en materia de telecomunicaciones, energía y competencia económica. Otra de las reformas centrales fue la elección del jefe de Gobierno del Distrito Federal, hoy Ciudad de México, y que cuenta a partir del 2018 con una nueva Constitución, así como el voto de los mexicanos en el extranjero, pero que es poco inclusiva ya que no implica la creación de escaños que representen a los migrantes como sucede en otros países.
- c) *Responsiveness*: Si bien no es parte directa, la actual Constitución ha mejorado la situación de la hipotética falta del presidente al reformarse los artículos 84 y 85 (reformas de 2012 y 2014), otorgando mayor control (secrecía y mayoría absoluta) y responsabilidad de tal situación al Congreso de la Unión y la Comisión Permanente. También los eventos sucedidos en 2006 llevaron a modificar el artículo 87, al considerar que si existiese una situación en la cual el presidente no pudiera tomar posesión ante el Congreso, lo haga ante las Mesas directivas y en última instancia ante el presidente de la Suprema Corte. Esta reforma reconoce así el rol que tiene el Poder Judicial como

garante de la estabilidad del sistema político. El derecho que los ciudadanos tienen de iniciar leyes (Art. 71, Fracción IV), que, aunque compleja para lograr el 0.13% de la lista nominal, establece un mecanismo real de incidir en el sistema, aunque al final sea el Congreso el que decide en última instancia.

5. ALGUNAS CONCLUSIONES

Casi al cumplirse dos décadas del siglo XXI, la organización *Freedom House* categoriza a México de “libre” a “parcialmente libre”, clasificándolo en la misma medida que Venezuela (Anexo: Gráfica 4). Es un hecho que México no tiene los mismos problemas del sistema venezolano bajo la lógica del régimen chavista (1999-2016), empero hay ciertos indicadores que parecen ponerlo al mismo nivel. Los mecanismos del presidencialismo en México bajo condiciones democráticas no han llevado a la concentración de poderes de la figura central del sistema como sucede en las autocracias (Corrales, 2016: 78), la oposición no ve mermadas sus posibilidades de acceso al poder y los derechos de la ciudadanía se mantienen. Igualmente, no se puede caracterizar al régimen mexicano como un régimen híbrido, pues la conceptualización en torno a los regímenes híbridos se centra en señalar las contradicciones en contextos donde conviven prácticas autoritarias e instituciones democráticas, pero están más relacionadas con instituciones autoritarias y contención de procesos democráticos. El actual sistema presidencial mexicano no se desenvuelve en condiciones de un régimen híbrido, pero sí de baja calidad democrática, por lo cual puede transformarse en un régimen híbrido —procesos y soluciones autoritarias dentro de marcos democráticos— pero también en una democracia consolidada. Entonces, ¿cuáles son los elementos que caracterizan al sistema presidencial mexicano en los primeros tres lustros del siglo XXI? De manera sintética, se pueden extraer al menos cuatro tesis:

Primera.- El presidencialismo es una forma de gobierno que privilegia u orienta sus reglas hacia la gobernabilidad, de allí que la representati-

vidad se traslada a instituciones que mantienen lógicas mayoritarias (la figura presidencial, las necesidad de crear coaliciones vencedoras dentro del congreso), y por tanto, reducen los canales de la representación (las minorías políticas deben moverse hacia el centro), mientras las sociedades con tendencia a la heterogeneidad prefieren los sistemas electorales proporcionales y las formas de gobierno con mecanismos parlamentarios, de esta manera los canales de la representatividad se reflejan en sus mecanismos institucionales.

Segunda.- México adoptó el presidencialismo “acríticamente”, los efectos del diseño institucional no permitieron durante décadas que este sistema se adecuara al “espíritu” de la sociedad, su heterogeneidad fue reconocida de manera tardía, en tanto que aparecieron prácticas que contravenían al diseño formal: centralización, concentración, su peditación a una figura, falta de equilibrios reales, etc., que caracterizó al sistema político incluso mucho antes de la Constitución de 1917.

Tercera.- Las dimensiones de la “representación” en México son asimétricas, pues las reformas políticas han ampliado la brecha entre representantes y representados, y prácticamente ninguna reforma electoral ha planteado modificar el sistema mayoritario por una fórmula proporcional. La figura presidencial sigue definiendo en gran medida la agenda política en México, no solo por la capacidad de definir las políticas públicas debido al control que tiene de la administración pública. Igualmente, el ejecutivo logra que sus iniciativas sean discutidas y votadas en el Congreso en parte por su capacidad de contar con mayor información del ejercicio del gobierno, y por otra, por la tendencia del Congreso a operar en torno a las iniciativas presidenciales. Incluso los controles del Congreso sobre el presidente respecto a la agenda legislativa son lábiles: si bien el presidente no tiene el poder de veto sobre las decisiones del Congreso, pues la Constitución sólo contempla observaciones del ejecutivo (Art. 72), éste es preponderante a la hora de las grandes decisiones. Pareciera paradójico, pues la figura presidencial en México, comparada con otros países de América Latina, está entre los ejecutivos con menores facultades legislativas (Stein et al., 2006: 49). Empero, es también uno de los ejecutivos con mayor éxito legislativo

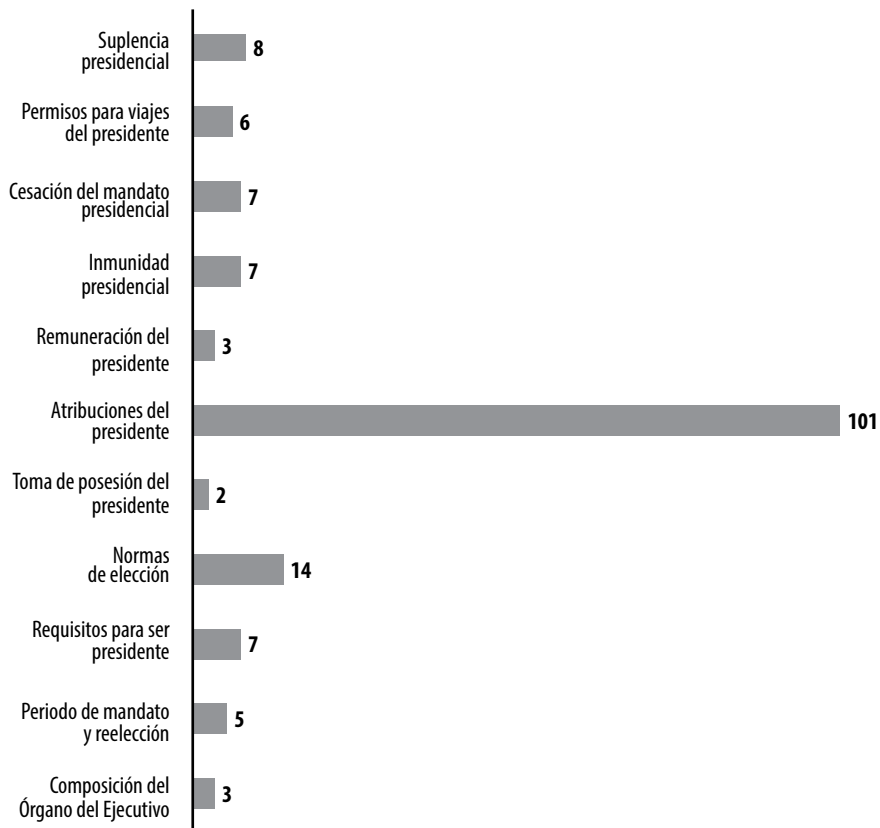
(García, 2007: 16), de manera que el Congreso mexicano es un poder reactivo antes que activo. Ejemplo de ello fue el *Pacto por México* (2012-2014), concebido desde las dirigencias partidistas, planeado y dirigido por el ejecutivo, e imponiendo la agenda al poder legislativo (Zamitz, 2016: 162). Fueron las coaliciones legislativas las que permitieron que las iniciativas derivadas de dicho pacto fueran aprobadas incluso con una celeridad pocas veces vista. Pero difícilmente se puede afirmar que hayan sido coaliciones estructuradas más aún resulta inexacto suponer que fue similar al pacto de la Moncloa en España (cfr. Báez, 2016). El *Pacto por México* es simplemente un ejemplo de las inercias dentro de los procesos políticos donde el ejecutivo tiene la capacidad de orientar preminentemente la agenda de las políticas, y fue más la transacción de unas políticas por otras, unas reformas políticas deseadas por unos partidos fueron votadas por otros a conveniencia de que se modificaran otras (vid. Barrientos y Añorve, 2014).

Finalmente, uno de los elementos que se introdujeron en la reforma publicada en 2014, artículo 89 fracción XVII (también en el artículo 74), producto de los acuerdos del *Pacto por México*, fue la figura de gobiernos de coalición. Propios de los sistemas parlamentarios, los gobiernos de coalición son más una fachada que un mecanismo real para el ejercicio del poder. La Constitución señala que dicho gobierno de coalición funcionaría bajo un convenio, pero nada señala respecto de las obligaciones que adquieren los partidos de oposición ni las sanciones por su no cumplimiento. Si bien es una figura inútil en los términos propuestos, implica que existe una preocupación significativa por hacer valer la gobernabilidad en contextos de pluralidad política. La mayoría de los diputados y senadores, gobernadores, congresos locales y presidentes municipales ya no pertenecen al partido del presidente, o al menos tampoco responden como bloque, que en esencia supone la no existencia de la otrora subordinación que identificaba al sistema presidencial mexicano. Los gobiernos de coalición en sistemas presidenciales han sido pocos, y las circunstancias que los impulsaron fueron coyunturas específicas y condiciones que no se reproducen en México (Brasil con Lula, Colombia con Santos, y Uruguay desde finales del siglo XX).

El sistema presidencial mexicano del siglo XXI ha avanzado en mejorar los mecanismos de *accountability* horizontal, pero muy poco en mecanismos verticales (*responsiveness* e *inclusiveness*). En 1997 se dejó en ceros la “partida secreta” dentro del presupuesto, lo que eliminó el baluarte del uso discrecional de los recursos públicos por parte del presidente. Precisamente, a partir de esos años, los gobiernos divididos han obligado al poder ejecutivo a negociar con el resto de los partidos la designación de algunos altos funcionarios, así como de los magistrados de la Suprema Corte. Igualmente, ha desaparecido del artículo 69 constitucional la obligación del titular del poder ejecutivo de asistir a la sesión de apertura del Congreso a presentar de manera presencial su informe anual del ejercicio de gobierno, quedando en la obligación de presentarlo solamente por escrito. El Congreso tiene la facultad de citar a los miembros del gabinete presidencial para comparecer y ampliar la información, así también de sujetar a la aprobación del Senado la Estrategia Nacional de Seguridad, lo que supone una disminución del poder presidencial en un aspecto sustancial de cualquier poder ejecutivo. Tratar de comprender en qué medida la *responsiveness* del sistema presidencial actual es percibida por los mexicanos, requiere una evaluación profunda de los índices de confianza difusa (sobre los valores de la democracia) y específica (de las instituciones e individuos del régimen) que los propios ciudadanos señalan en las encuestas (véanse Gráficas 5 y 6). El presidencialismo mexicano del siglo XXI, el contemplado en la Constitución del 1917, ha cambiado, pero no necesariamente ha mejorado el funcionamiento del régimen. Al final, han sido las presiones y los cambios políticos los que han impulsado las reformas. El presidencialismo mexicano quizá se ha agotado, pero hasta ahora hay pocas voces que pugnen por una reforma profunda o por un cambio de forma de gobierno. Es decir, todavía queda mucho por hacer.

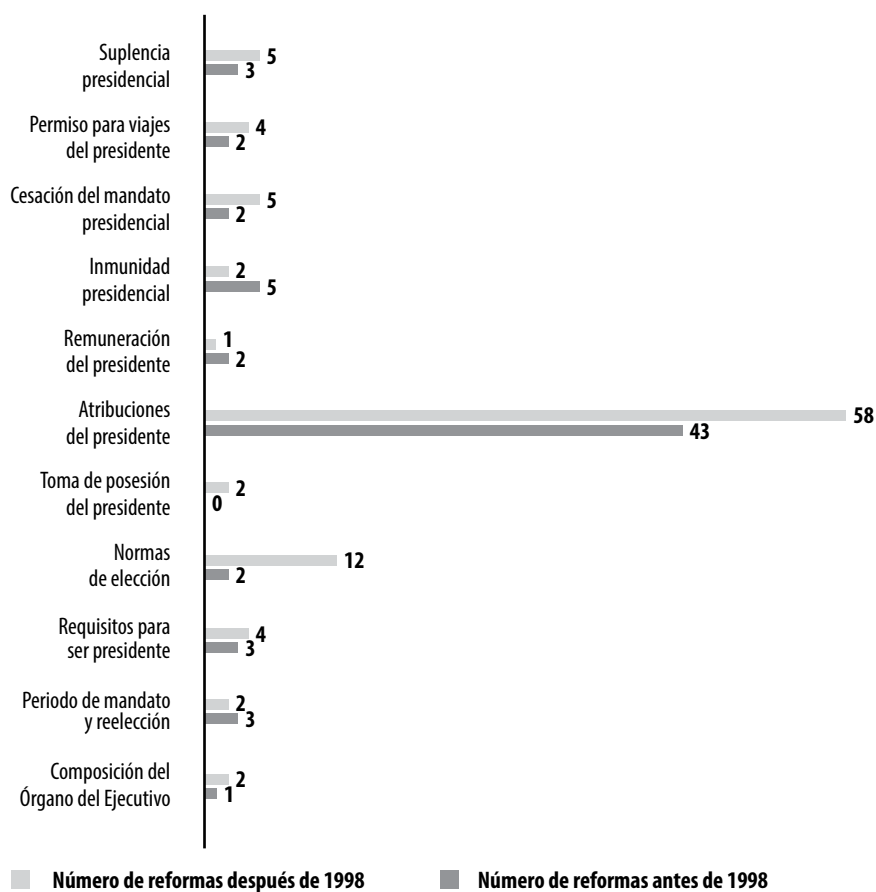
ANEXOS

Gráfica 2.
Reformas a las facultades presidenciales 1917-2016



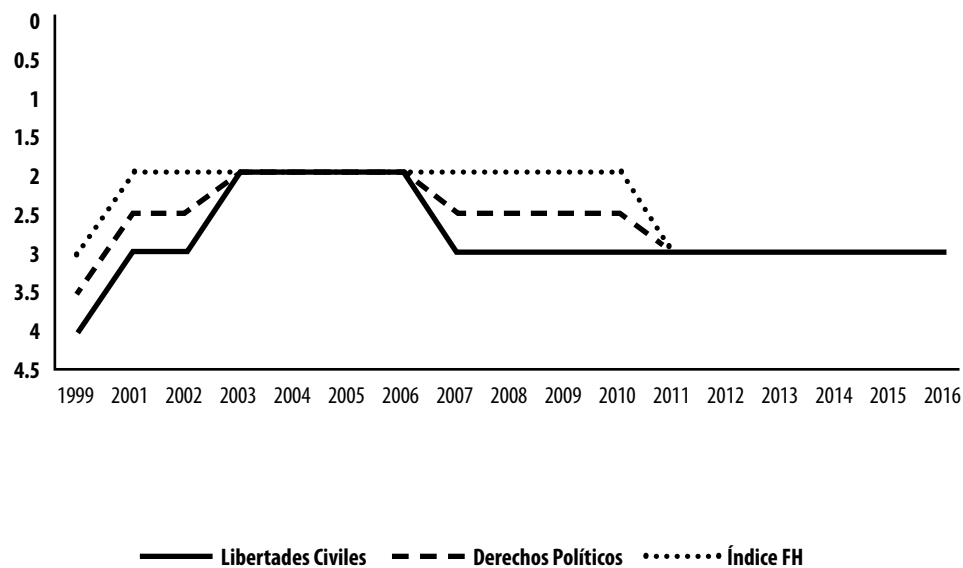
Fuente: Elaboración propia.

Gráfica 3.
Reformas a las facultades presidenciales antes y después de 1988



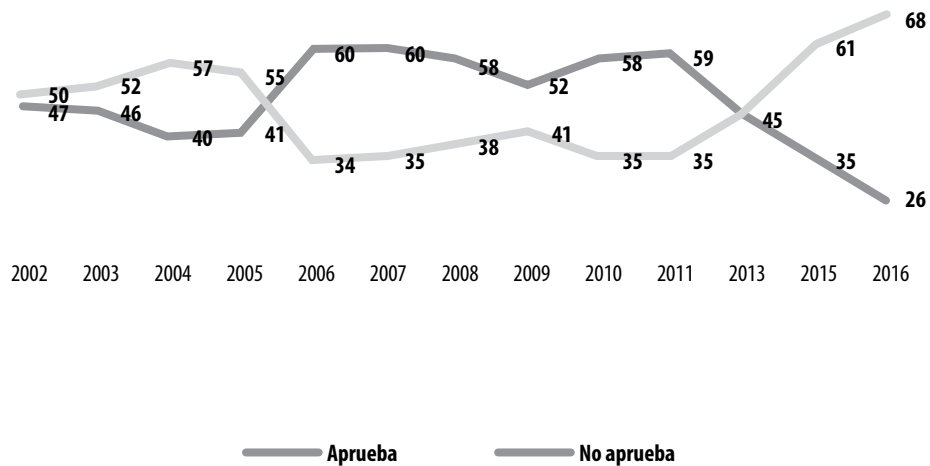
Fuente: Elaboración propia.

Gráfica 4.
México en el Índice de *Freedom House*



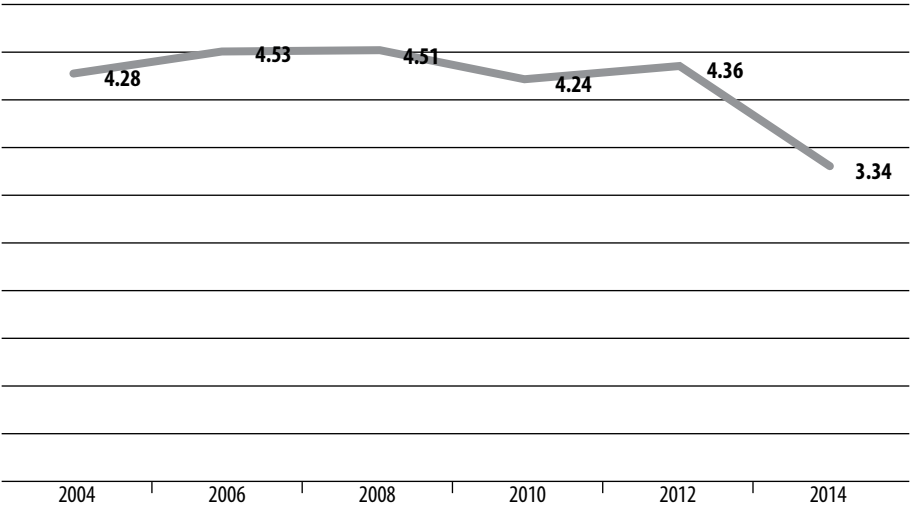
Fuente: Freedom in the World 2016 [<https://freedomhouse.org/>]

Gráfica 5.
Aprobación presidencial en México



Fuente: Latinobarómetro, 2002-2016 [<http://www.latinobarometro.org/lat.jsp>]

Gráfica 6.
Confianza en el Ejecutivo en México



Fuente: Lapop 2004-2014, (Promedio min.1, máx. 7) [<http://www.vanderbilt.edu/lapop-espanol/index.php>]

BIBLIOGRAFÍA

- Arriola Woog, Carlos (1988). *Los empresarios y el Estado, 1970-1982*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Aziz Nassif, Alberto (2010). “Una polémica reforma electoral”. En Ilán Bizberg (ed.), *México en el espejo latinoamericano ¿Democracia o crisis?*, 361-386. México: El Colegio de México.
- Baez Carlos, Adriana (2016). “El pacto por México, primera coalición legislativa estructurada en el sistema presidencial mexicano”. En Zamitiz Gamboa, Héctor, *Pacto por México. Agenda legislativa y reformas 2013-2014*, 23-56. México: UNAM-La Biblioteca.
- Barrientos del Monte, Fernando, y Daniel Añorve Añorve (2014). “México 2013: acuerdos, reformas y descontento”. *Revista de Ciencia Política*, 34, 1: 221-247.
- Carpizo, Jorge (1998). *El presidencialismo mexicano*. México: Siglo XXI.
- Carpizo, Jorge (1999). “México. ¿Sistema presidencial o parlamentario?”. *Cuestiones constitucionales*, 1 (julio-diciembre): 49-84.
- Casar, María Amparo (2015). *México: Anatomía de la corrupción*. México: CIDE-IMCO.
- Castañeda, Jorge G. (1999). *La herencia. Arqueología de la sucesión presidencial en México*. México: Alfaguara.
- Cosío Villegas, Daniel (1973). *El sistema político mexicano*, 4a ed. México: Joaquín Mortiz.
- Corrales, Javier (2016). “Autocratic Legalism in Venezuela”. En Larry Diamond, Marc F. Plattner, y Christopher Walker, *Authoritarianism Goes Global. The Challenge to Democracy*, 78-94. Baltimore: John Hopkins University Press.
- Colomer, Joseph (2007). “Parlamentarizar el presidencialismo”. *Nexos*, octubre: 41-46.
- Espíndola Mata, Juan (2004). *El hombre que lo podía todo, todo, todo. Ensayo sobre el mito presidencial en México*. México: El Colegio de México.
- García Cantú, Gastón (1991). *Idea de México. IV. El Poder*. México: Conaculta-FCE.
- García Montero, Mercedes (2007). “La actividad legislativa en América latina: sobre el papel reactivo y proactivo de presidentes y parlamentos”. *Lateinamerika Analysen*, 17, 2: 795-824.
- Garrido, Luis Javier (1987). “El Partido del Estado ante la sucesión presidencial en México (1929-1987)”. *Revista Mexicana de Sociología*, 49, 3 (julio-septiembre): 59-82.
- Gurza Lavalle, Adrián y Ernesto Isunza Vera (2015). “Representación y participación en la crítica democrática”. *Desacatos*, 49 (septiembre-diciembre): 10-27.
- Huacuja R., Mario y Woldenberg, José (1981). *Estado y lucha política en el México actual*. México: Ediciones El Caballito.
- Hurtado, Javier (2001). *El sistema presidencial mexicano. Evolución y perspectivas*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Kaufman Pucell, Susan (1977). “The Future of the Mexican System”. En José Luis Reyna y Richard S. Weinert (eds.), *Authoritarianism in Mexico*, 173-191. Philadelphia: Institute for the Study of Human Issues.
- Krauze, Enrique (1997). *La presidencia imperial. Ascenso y caída del sistema político mexicano (1940-1996)*. México: Tusquets.
- Lasalle, Ferdinand (1989 [1862]). *¿Qué es una Constitución?* Barcelona: Ariel.
- Linz, Juan J. (1990). “The Perils of Presidentialism”. *Journal of Democracy*, 1, 1 (Winter): 51-69.
- Lijphart, Arend (1991). “Constitutional Choices for New Democracies”. *Journal of Democracy*, 2, 1: 72-84.
- Lijphart, Arend. (2000). *Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*. Barcelona: Ariel.

- Loaeza, Soledad (2010). "Acción Nacional: el partido en el poder". En Ilán Bizberg (ed.), *México en el espejo latinoamericano ¿Democracia o crisis?*, 387-438. México: El Colegio de México.
- Loaeza, Soledad (2013). "Dos hipótesis sobre el presidencialismo autoritario", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, LVIII, 218 (mayo-agosto): 53-72.
- Lowi, Theodore J. (1993). *El presidente personal. Facultad otorgada, promesa no cumplida*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Mainwaring, Scott, y Shugart, Matthew S. (1993). "Juan J. Linz: presidencialismo y democracia (una revisión crítica)" en *Foro Internacional*, Vol. XXXIII, 4 (octubre-diciembre): 653-683.
- Marván Laborde, Ignacio (2002). "Ejecutivo fuerte y división de poderes: el primer ensayo de esa utopía de la Revolución Mexicana". En María Amparo Casar e Ignacio Marván (coords.), *Gobernar sin mayoría. México 1867-1997*, 127-156. México: CIDE-Taurus.
- Manin, Bernard, Adam Przeworski y Susan C. Stokes (1999). *Democracy, Accountability y Representation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Middlebrook, Kevin J (2004). "Mexico's Democratic Transitions: Dynamics and Prospects". En K.J. Middlebrook, *Dilemmas of Political Change in Mexico*, 1-53. London: Institute of Latin American Studies-University of London.
- Negretto, Gabriel L. (2003). Diseño constitucional y separación de poderes en América Latina. *Revista Mexicana de Sociología*, 65, 1: 41-75.
- Nohlen, Dieter, y Mario Fernández B. (eds.) (1998). *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina*. Caracas: Nueva Sociedad.
- Olvera, Alberto J. (2015). "Elecciones presidenciales en México 2012: la restauración precaria". En Silvia Gómez Tagle (ed.), *Alternativas para la democracia en América Latina*, 337-371. México: El Colegio de México.
- Peschard, Jacqueline (2008). "Elecciones 2006 en México: la legitimidad disputada". En Manuel Alcántara S. y Fátima García D. (coord.), *Elecciones y política en América Latina*, 243-269. México: IEEM-SOMEE-Porrúa.
- Pitkin, Hanna F. [1967] (2014). *The Concept of Representation*. Los Ángeles: University of California Press.
- Reyes-Heroles, Federico (2000). "México 2030: las señales de la vida política". En Julio A. Millán y Antonio A. Concheiro (coords.), *México 2030. Nuevo siglo, nuevo país*, 257-279. México: Fondo de Cultura Económica.
- Sartori, Giovanni (2005). *Partidos y sistemas de partidos*, 2ª ed. Madrid: Alianza Editorial.
- Stein, E., Tommasi, M., Echebarria, K., Lora, E., y Payne, M. (2006). *The politics of Policies*. Washington DC: BID.
- Treminio Sánchez, Ilka (2013). "Las reformas a la reelección presidencial en América Latina", *Estudios Sociológicos*, XXXI, 91 (enero-abril): 59-85.
- Valadés, Diego (2008). *La parlamentarización de los sistemas presidenciales*. México: UNAM- El Colegio Nacional.
- Valencia Escamilla, Laura (2013). "Equilibrio de poderes, cooperación y la conformación de gobiernos de coalición en México". *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública*, 6, 11: 7-44.
- Zamitz Gamboa, Héctor (2016). "Presidente y Congreso: la dinámica en la definición de la agenda legislativa y el cambio de las relaciones entre ambos poderes, en la aprobación de las reformas del Pacto por México". En Zamitz Gamboa, H., *Pacto por México. Agenda legislativa y reformas 2013-2014*, 143-162. México: UNAM-La Biblioteca.

COLABORADORES

FERNANDO BARRIENTOS DEL MONTE. Doctor en Ciencia Política por la Universidad de Florencia, Italia. Profesor Titular en el Departamento de Estudios Políticos en la Universidad de Guanajuato. Editor de la *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel 2. Autor de *La segunda vuelta electoral: orígenes, tipología y efectos* (en prensa, 2019); *Buscando una identidad. Breve historia de la ciencia política en América Latina* (2014); *Gestión electoral comparada y confianza en las elecciones en América Latina* (2011); editor de *Historia y balance de la ciencia política en México* (2017). Sus áreas de investigación son política comparada, política y elecciones en América Latina, desarrollo de la ciencia política en América Latina y teoría política moderna.

JORGE CADENA-ROA. Doctor en Sociología por la Universidad de Wisconsin-Madison; Becario Fulbright-García Robles; Graduate Student Fellow del Center for Advanced Study in the Behavioral Sciences, de la Stanford University; investigador titular del Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades (CEIICH-UNAM). Miembro del Sistema Nacional de Investigadores y de la Academia Mexicana de Ciencias. Secretario Ejecutivo del Consejo Mexicano de Ciencias Sociales; coordinador del Laboratorio de Análisis de Organizaciones y Movimientos Sociales del CEIICH. Algunas de sus publicaciones se encuentran en: www.researchgate.net/profile/Jorge_Cadena-Roa y unam.academia.edu/JorgeCadenaRoa.

«EL MALESTAR CON LA REPRESENTACIÓN EN MÉXICO»
JORGE CADENA-ROA / MIGUEL ARMANDO LÓPEZ LEYVA (COORDINADORES)
SE TERMINÓ DE IMPRIMIR EL XX DE AGOSTO DE 2019
EN LOS TALLERES DE EL ERRANTE EDITOR S.A DE C.V.
PRIVADA EMILIANO ZAPATA NÚM. 5947, COL. SAN BALTAZAR CAMPECHE,
PUEBLA, PUEBLA, CP. 72550.
SE TIRARON 1000 EJEMPLARES.