

**El presidencialismo en perspectiva
latinoamericana: anotaciones para México**

*Presidentialism in Latin American perspective: notes for
Mexico*

José Luis
Mendoza Tablero

Resumen

El artículo aborda el tema del presidencialismo latinoamericano en busca de precisiones para México. Se tiene como premisas que las instituciones son relevantes en la vida social, y que su ajuste planeado tendrá efectos positivos. Se hace una revisión del origen del presidencialismo —frente al parlamentarismo—, y sus generalidades subcontinentales, para luego abordar los aspectos que están suscitando debates. Finalmente, se marcan directrices para el caso de este País. Durante el desarrollo se mantiene la idea de que es necesario entender los procesos sociales para encontrar respuestas que se trasladen al diseño institucional, pero lo que no se puede seguir haciendo es copiar modelos sólo porque en otras latitudes ha funcionado.

Palabras clave: Presidencialismo, Parlamentarismo, América Latina, México

Abstract

The article addresses the issue of Latin American presidentialism in search of clarifications for Mexico. The premise is that institutions are relevant to social life, and that their planned adjustment will have positive effects. A review is made of the origin of presidentialism - as opposed to parliamentarism - and its subcontinental generalities, in order to then address the aspects that are giving rise to debates. Finally, guidelines are set for the case of this country. During development, the idea remains that it is necessary to understand social processes in order to find answers that translate into institutional design, but what cannot continue to do is copy models only because in other latitudes it has worked.

Key words: Presidentialism, Parliamentarism, Latin America, Mexico

Introducción

Para efectos de este documento se tiene considerado el análisis de la institución presidencial desde una óptica regional: la idea es entender el proceso latinoamericano, cuyo nacimiento es bastante homogéneo dado que se copia el modelo de los Estados Unidos de América, pero de ahí en adelante —sobre todo a partir de este siglo—, se han seguido rumbos distintos.

En América Latina existe una debilidad significativa en sus instituciones democráticas, lo que de alguna manera se explica por una cultura política autoritaria, así, lo que normalmente observamos son elecciones con mejor o peor desempeño que difícilmente llegan a fortalecer la participación y la corresponsabilidad ciudadana en el actuar público.

Claramente el panorama es complejo y visto el bosque en su conjunto, es hasta inescrutable, pues se combinan factores de la más distinta naturaleza. Sin embargo, esta perspectiva tan pesimista que fácilmente nos atrapa, debe encontrar el análisis puntual que nos lleve a entender la manera de adecuar las instituciones que nos rigen.

En ese contexto pareciera que de manera extraña, México ha tenido un impasse, en tanto que los únicos cambios importantes —como la reforma de 2014—, se han dado con algunos toques parlamentarios: la ratificación de algunos funcionarios administrativos por el poder legislativo, la sustitución más ágil del presidente de la República, y algunas previsiones en la ceremonia de protesta del cargo¹.

Con lo limitado de la reforma anterior quedan aspectos por discutir, entre ellos tres de manera significativa: el periodo presidencial de seis años, la segunda vuelta electoral y la reelección.

1 Parece claro que esta parte de la reforma constitucional tiene dedicatoria a los conflictos poselectorales de 2006 y 2012, que complicaron la protesta del cargo de presidente de la República.

Presidencialismo vs parlamentarismo

Para iniciar el análisis del presidencialismo partiremos del reconocimiento de sus características básicas, además de confrontarlo con el sistema parlamentario, que es el otro modelo más usado en la actualidad.

El presidencialismo, a grandes rasgos, se trata de un régimen en el cual el poder Ejecutivo y Legislativo son independientes, dado que son electos de manera separada; además, se tienen periodos de gobierno fijos (Basabe, 2017: p.4).

El presidente es electo de manera directa por la población, lo que origina una dualidad en la representación popular, dado que Legislativo y Ejecutivo son mandatarios al mismo tiempo de la voluntad del pueblo.

En el presidencialismo existe unidad respecto del Jefe de Estado y de Gobierno, esto significa que la misma persona que representa al país es la que lo gobierna; pareciera en algún sentido obvio, pero si se mira en contraste con la monarquía parlamentaria, tiene mayor relevancia esta característica.

Las funciones del presidente son sumamente amplias en el ámbito de la administración pública; de hecho, es de lo más normal que se le deje una facultad reglamentaria que le permita emitir disposiciones ejecutivas para decidir la manera en que se deben implementar las leyes.

El gran contrapeso del presidente respecto del Legislativo es su facultad de veto, por el cual se puede oponer parcial o totalmente a una ley, lo que implica regresarla al constituyente para que revise las observaciones y sólo en caso de reunirse una mayoría calificada, requerir al presidente que se publique en los términos originales (Nogueira, 2017).

En el parlamentarismo, por otro lado, existe una interdependencia entre el Legislativo y Ejecutivo, ya que la población vota

por un parlamento y éste escoge a un primer ministro, al que en todo momento puede quitarle su confianza y por tanto destituirlo. Pero bajo la tónica del equilibrio de poderes, el primer ministro puede disolver el parlamento².

Se considera que el sistema parlamentario es más flexible dado que aunque existe un periodo para el Legislativo y el Ejecutivo, éste puede verse interrumpido sin que ello implique una crisis política por sí sola (Carpizo, 2014: pp.5-6).

Como se puede observar, aquí no existe una dualidad de representación como en el presidencialismo, dado que el Ejecutivo emana del Legislativo, aclarando además que los ministros del gabinete son responsables ante el parlamento, a diferencia de los secretarios de Estado en el presidencialismo, quienes sólo son responsables ante el Ejecutivo.

Cuando comparamos la influencia en nuestra región del parlamentarismo y el presidencialismo, se puede afirmar que éste último ha sido adoptado en América Latina de manera amplia. Esto obedece a múltiples causas (Nogueira, 2017), pero principalmente podríamos aducir dos: la reproducción de las instituciones de los Estados Unidos en primera instancia, aunque quizá la razón más importante es que el presidencialismo vino bien a la centralización del poder, ya que así se justificó que una persona tuviese amplias facultades sin tratarse de un simple dictador.

Nacimiento y críticas al presidencialismo

El presidencialismo latinoamericano ha sido criticado de manera constante y desde muchas perspectivas, siendo una de la más conocidas la de Juan Linz (1990), grupo en donde también

² En términos formales, generalmente lo tiene que solicitar al Jefe de Estado, pero en los hechos es una atribución del primer ministro

se encuentran académicos destacados como Scott Mainwaring (1990). Mucho se ha argumentado sobre que el presidencialismo sólo puede funcionar en los Estados Unidos, debido a que este régimen fue diseñado en suelo estadounidense y para resolver una situación específica cuando se vieron libres de la Corona británica, cuando tenían que encontrar un marco institucional que le diera viabilidad al joven país.

Los requerimientos eran diversos y complejos³: primero, se tenía claro que no se deseaba algún tipo de monarquía, ya fuese interna o externa. Como referencia habrá que decir que México cayó en ambos casos, primero al coronar a Agustín (de Iturbide) I, terrible experimento que terminó rápidamente y de manera desastrosa; y luego a través de la búsqueda de una casa reinante europea que se hiciera cargo de los Estados Unidos Mexicanos, lo que dio como resultado la llegada de Maximiliano de Habsburgo⁴, con consecuencias igualmente desastrosas dado su fusilamiento y la continuidad de las luchas internas por el poder.

En ese sentido, se entiende perfectamente que los Estados Unidos no desearan una monarquía, del tipo que fuese, por lo que el segundo requerimiento institucional era construir un poder Ejecutivo que fuera capaz cumplir con las directrices del poder Legislativo. Habrá que decir que las asambleas populares tenían una gran proyección en el siglo XIX, de ahí que cuando nace el presidencialismo, se le mirara como un ejecutor de los mandatos del pueblo emitidos desde el poder legislativo.

Quedaba claro que el Ejecutivo debía ser un poder fuerte,

3 Tan fue así que la Independencia se da en 1776, sin embargo, la constitución es redactada en 1787 y entra en vigor hasta 1789.

4 Hasta hace poco, la historia le empieza a hacer algo de justicia, al mostrarlo con un compromiso importante para hacer que el Imperio Mexicano funcionara, lo que implicó el inicio del tramo de ferrocarril de Veracruz a la Ciudad de México, el impulso de la figura de José María Morelos como héroe nacional, así como la defensa de muchas causas indígenas, iniciando la búsqueda de una identidad mexicana. Todo esto le ganaría la animadversión de los conservadores que lo habían traído; trágicamente, los liberales tampoco lo considerarían un aliado.

pero con límites sumamente definidos; un órgano acotado, pues no se buscaba legitimar a un rey o un dictador disfrazado de presidente.

El siguiente requerimiento va de la mano: que fuese electo por un periodo definido, por cuatro años con posibilidad de reelección. Las instituciones se tienen que diseñar lo mejor posible, pero su ejercicio y las tradiciones las van moldeando; en este caso, el que el primer presidente, George Washington, estuviera sólo dos periodos en el cargo, imprimió una característica moral al considerar que existía ese límite. Se podía leer como una especie de consigna: “no puedes ser más que nuestro héroe de la Independencia”, sin embargo, las condiciones varían en el tiempo y la situación internacional pesó en la sucesión de periodos que llevó a Franklin D. Roosevelt a estar en la presidencia de 1933 a 1945; sólo la muerte lo pudo quitar del puesto.

Precisamente en su honor se escribió la enmienda XXII, que restringe legalmente —lo moral no había sido suficiente—, a una sola reelección el mandato presidencial, esto es, por un máximo de ocho años.

El presidencialismo no se pensó para un personaje totalmente indefenso, ya que como apuntamos, le dio la capacidad de vetar iniciativas de ley, considerando además que el Legislativo no podría interrumpir su periodo como sucedía en el régimen parlamentario.

Debe notarse que la elección del poder ejecutivo no es directa sino a través de un Colegio Electoral, esto implica que la ciudadanía vota por personalidades que deciden bajo su buen juicio la mejor opción, aunque actualmente cada candidato presidencial presenta una planilla de incondicionales (Nogueira, 2017).

El Colegio Electoral representa una desconfianza clara al pueblo y a las enormes posibilidades de que se equivoque, lo cual se consideraba, podría ser atemperado por este cuerpo in-

termedio de notables. En nuestros días, esa posibilidad se ha disipado y se entiende mejor bajo el argumento de equilibrar un poco el valor de cada entidad federativa; tan es así que en lo que va de este siglo ya ha sucedido, en dos ocasiones, que el candidato que obtiene más apoyo entre la población no tiene la mayoría de los votos en el Colegio Electoral⁵.

Un aspecto fundamental que se ha ido ajustando es la figura del vicepresidente. En la actualidad, va en fórmula con el presidente y por tanto, deben tener visiones afines, lo que permite que en caso de sustitución, se daría en general bajo las mismas orientaciones políticas; tal fue el caso de Gerald Ford, quien asumió la presidencia ante la renuncia obligada de Richard Nixon por el caso Watergate.

Además, el vicepresidente es quien preside formalmente la Cámara de Senadores, aunque en los hechos se escoge un titular pro tempore que hace propiamente las veces de presidente de la Cámara; a pesar de ello, ese cargo le da juego político adicional al Ejecutivo.

Así, el vicepresidente es una figura protocolaria, pero representa una forma de sustitución presidencial fácil, rápida y que de alguna forma, garantiza la continuidad de la administración, lo que sería diferente si tuviera que intervenir el Legislativo, como está contemplado en México.

En la Constitución Política de los Estados Unidos también se tuvo que designar un poder legislativo que a grandes rasgos — por no ser objeto del presente análisis—, encontró un punto de equilibrio entre las colonias originarias que quedaron de un tamaño geográfico muy limitado, frente a las nuevas entidades que serían de grandes extensiones y por tanto, con mayor poblacy por tanto, con mayor población. Así el Senado, institución

5 Se trata de Al Gore (2000), así como de Hillary Clinton (2016).

del Derecho Romano, representaría el pacto federal a través de una representación igualitaria —dos miembros por estado—, mientras que la Cámara de Representantes obedecería al criterio poblacional.

Es necesario decir que, aunque los senadores duran seis años en su cargo con posibilidad de reelección, se hace una renovación escalonada por tercios cada dos años. En el caso de los Representantes, la duración es corta: sólo dos años; estas asimetrías hacen que la política legislativa tenga dos ritmos bastante diferentes.

Presidencialismo en América Latina

Con este recorrido histórico y descriptivo sobre su origen, podemos darnos cuenta que el presidencialismo fue inventado para resolver las necesidades concretas de los Estados Unidos, lo que hace que la adopción en América Latina desarrollara características totalmente diferentes.

Esto implica en parte una ingenuidad, creyendo que por copiar una institución, el resultado sería el mismo. Suena un poco como ese pasaje bíblico en donde a David se le pretende cubrir con una armadura excelente y darle las mejores armas disponibles, pero él se rehúsa argumentando que eso le parece extraño, estando acostumbrado a un cuerpo descubierto y a una honda.

Se podría pensar que David se enfrenta en clara desventaja a Goliat, pero queda claro que de haber accedido a usar los elementos extraños, no hubiese tenido oportunidad para obtener la victoria.

Bajo este orden de ideas, habrá que decir que en muchas ocasiones se ha considerado que el parlamentarismo funciona mejor a la luz de los resultados en Europa; de hecho, se ha vuelto

una constante introducir cambios al presidencialismo latinoamericano para irlo parlamentarizando, lo que ponemos en duda como la mejor salida en sí misma, dado que llegamos al mismo punto: copiar instituciones porque admiramos su funcionamiento en otras regiones.

Regresemos entonces al punto central sobre cómo se ha desarrollado el presidencialismo en Latinoamérica. En general, podemos observar que las fechas de las independencias de la mayoría de los países de la región son cercanas: alrededor del primer cuarto del siglo XIX (Valadés, 1982: p.613), lo que tiene una explicación simple. Ante el debilitamiento de España, que había sido invadida por Francia, se originó una gran discusión jurídica, social e ideológica sobre la actitud que deberían tener las colonias respecto de la metrópoli (Zanatta, 2012: p.36).

Un caso especial fue el de Brasil, ya que ante la invasión francesa, la familia real se refugió en Río de Janeiro, lo cual dio un rumbo diferente al país sudamericano, al menos durante el siglo XIX; se podría decir que se trató de una independencia indolora, toda vez que no se estableció un sistema presidencial, siendo que la monarquía persistía.

En casos como el de México, la independencia fue concluida irónicamente por el grupo conservador para el que la Constitución de Cádiz, los aires de la Revolución Francesa y la independencia de los Estados Unidos significaban peligros importantes, por lo que se convino cerrar el proceso colonial rápidamente (Zanatta, 2012: p.43).

Esto dio origen a una lucha constante entre liberales y conservadores —que se trasladó a federalismo y centralismo— en el plano ideológico, aunque más bien obedecía a criterios particulares. De cualquier modo, se buscó la manera de hacer constituciones políticas basadas en la legitimidad que da la representación del pueblo. Habrá que decir que esto más bien fue un

aspecto formal, dado que pasar de una colonia a un Estado-nación, fue algo por demás complejo.

El primer elemento que podemos observar en el presidencialismo latinoamericano es una alta concentración de poder en el Ejecutivo, al no tener un contrapeso importante en el Legislativo⁶. Normalmente, esto derivó en la figura clásica del caudillo, lo que en muchos casos llevaría a gobiernos autoritarios y hasta dictatoriales.

Lo anterior tuvo consecuencias culturales importantes, de nuevo, dentro de esas odiosas generalizaciones que permiten hablar de zonas geográficas extensas. La población, carente de una conciencia política que diese valor a la discrepancia, buscó medidas rápidas y eficaces que resolvieran los problemas del momento.

Habría que reconocer que los presidentes también ejercieron un papel de mediador o si se gusta de árbitro, asunto no menor, dado que las instituciones de mediados del siglo XIX eran extremadamente débiles (Hernández, 1994: p.21). Aunado a ello existía una desconfianza mutua entre gobierno y sociedad, lo que llevará a un estancamiento en el desarrollo de las ideas democráticas. Las elecciones entonces se mostraron como mero requisito: en México será común pensar en la llegada al poder a través de medios violentos para después organizar comicios para justificar y formalizar la situación; el caso emblemático es el de Porfirio Díaz, pero lo mismo podría decirse de Venustiano Carranza o Álvaro Obregón.

El presidencialismo latinoamericano no sólo tuvo que lidiar con la falta de equilibrio de poderes, sino también con la falta de un federalismo real, esto es que mientras que el federalismo

6 Esto es una generalización, pues se debe tomar cada caso en especial y aun así, se tienen diversas etapas dentro de cada país. Sin embargo, insistiría en que el presidente latinoamericano es una figura que buscó y generalmente logró concentrar el poder político.

es un elemento fundamental de los Estados Unidos —en donde cada entidad defiende con vigor sus atribuciones y su injerencia en la política nacional—, en América Latina, a pesar de que la mayoría de los países se declaran federaciones, en los hechos históricamente ha existido un centralismo marcado. Este centralismo de facto ha ido cambiando, pero de forma sumamente reciente y sólo en algunos casos.

No ha sido fácil tratar entender al presidencialismo latinoamericano⁷, aunque la clasificación que ha tenido más aceptación es la de Loewenstein de 1949 (Carpizo, 2014: pp.11-12), misma que considera tres apartados:

a) Presidencialismo puro, que se caracterizaba por la elección directa del presidente, porque los miembros del gabinete eran simples ayudantes y consejeros, cuyo nombramiento y remoción dependían exclusivamente de la voluntad del presidente. En este tipo colocó a la mayoría de los países del área latinoamericana.

b) Presidencialismo atenuado, en cuanto el Poder Ejecutivo lo ejercían en forma conjunta el presidente y sus ministros; el primero se encontraba limitado en sus decisiones por la participación efectiva de los segundos, a pesar de que los ministros eran responsables solo ante el presidente. Los ministros asistían al congreso, sin voto, para informar y defender sus políticas. Además, existían las comisiones parlamentarias de investigación.

c) Parlamentarismo aproximado, en el cual, desde el siglo XIX, como en Chile, se comenzaron a introducir en el sistema presidencial algunos mecanismos parlamentarios europeos, tales como la responsabilidad ministerial individual y colectiva ante el congreso, aunque con modalidades diversas. En la Constitución uruguaya de 1934, revisada en 1942, se regulaba hasta la misma dimisión del presidente cuando la censura o desaprobación lograba cuando menos los dos tercios del congreso, sesionando en asamblea única, con una serie de peculiaridades, a las cuales me refiero al proponer una tipología.

7 Véase una propuesta interesante de Santiago Basabe (2017: p.4).

Temas a debate en el presidencialismo

En esencia se ha adoptado la postura de que nuestra región debe ser gobernada bajo el régimen presidencial y sólo se ponen en cuestionamiento matices parlamentarios o la graduación de su fuerza, estabilidad y control.

1. Así tenemos que se ha optado de manera general por reconocer a la reelección como un mecanismo eficiente que logra una mejor comunicación entre gobernantes y gobernados⁸, de tal manera que la ciudadanía tiene un mecanismo para premiar o castigar a un buen o mal presidente; claro que esta calificación puede ser de lo más debatible, sin embargo, insistiría en que es un mecanismo funcional.

El peligro obvio de la reelección ha sido ampliamente conocido y sufrido en la región, dado que al existir la concentración tan alta de poder por el Ejecutivo federal, ha sido fácil que se torne en un camino para legitimar a un dictador constitucional. De tal suerte que una reelección puede ocasionar uno o varios cambios a la Constitución Política para llegar a eliminar cualquier límite temporal del mandato presidencial, lo cual observamos en países como Venezuela, Bolivia o Nicaragua (Alcántara, 2018).

Para impedir esta situación se ha regulado en algunos casos, como en El Salvador, Uruguay, Chile y Paraguay, para que la reelección se pueda dar por única ocasión y de manera discontinua (Nogueira, 2017)⁹. Tal es el caso de los actuales presidentes de Uruguay y de Chile¹⁰, quienes tuvieron que dejar pasar un periodo presidencial para presentarse por segunda ocasión como candidatos al puesto.

8 Aquí utilizo el término bajo los criterios de Dieter Nohlen, quien considera a la participación como los mecanismos de interrelación entre gobernantes y gobernados.

9 Un caso extremo es Panamá, que exige el paso de dos periodos intermedios (Nogueira, 2017).

10 La saliente Michelle Bachelet también estuvo en dos periodos discontinuos como presidenta.

El caso extremo lo tienen países como México, que ni siquiera permiten la reelección; situación compartida por Guatemala, por ejemplo. Para nuestro país, el asunto se ha convertido en un mito político, ya que hasta no hace mucho se incluía una frase lapidaria en todos los oficios gubernamentales: “sufragio efectivo, no reelección”. Era una especie de oración que recordaba que en algún momento el pueblo y la clase política habían flaqueado ante intereses de corto plazo y con ello, permitido que el periodo presidencial se extendiera, lo que había traído consecuencias nefastas.

Algo que en México debe llamarnos a la reflexión es que somos un verdadero caso atípico, al no permitir ningún tipo de reelección presidencial, sin embargo, en algún sentido se ha querido ver que sí existía una reelección, pero para el partido político¹¹, lo cual hacía innecesario pensar en ese proceso para los individuos. Por otro lado, se ha considerado durante mucho tiempo que el peligro de un dictador es un riesgo que no se puede correr frente a la ventaja de un mayor control de la ciudadanía.

De hecho, se podría considerar que por parte de la élite política es hasta contraproducente la reelección, ya que le da poder a la ciudadanía —en el mejor de los casos—, por lo que es preferible que el presidente en funciones se convierta en un factor de equilibrio junto con su partido. Habrá que decir que desde el 2000 a la fecha, se han tendido ya tres partidos en el poder, pero la institución presidencial sufre de una enorme fragilidad (Greene, 2018: p.31).

2. El segundo punto que se ha venido modificando en el presidencialismo latinoamericano es el periodo de gobierno: la ma-

11 Cabe recordar que el Partido Revolucionario Institucional (PRI) inició su control político en 1929 con el nombre de Partido Nacional Revolucionario, para después pasar a la denominación de Partido de la Revolución Mexicana en 1938 y finalmente, en 1946, adoptar la actual. Durante ese tiempo y hasta el 2000, ejerció una condición que varió entre lo hegemónico y lo predominante en la tipología de Giovanni Sartori

yoría fluctúa entre los cuatro y cinco años, de nuevo México apartándose de los márgenes mayoritarios para colocarse con seis años, al igual que Venezuela (Nogueira, 2017).

Esto llama la atención sobre todo si consideramos que originalmente en la Constitución Política de 1917 se tenían estipulados cuatro años, sin embargo, hubo un hecho que trastocó seriamente a la institución y fue el asesinato de Álvaro Obregón, cuando se encaminaba a su segundo periodo. Esto hizo pensar a la clase política en la manera en que se podía lograr un pacto, en el sentido de invalidar de una vez por todas esas luchas por mantenerse en el poder; la salida fue ampliar el periodo presidencial, pero cerrando cualquier posibilidad de reelección.

Bajo esta lógica, se entiende que existen las condiciones para que el gobierno tenga tranquilidad y seguridad en su administración, lo que le permitirá llevar a cabo un plan de políticas públicas y acciones en general a mediano-largo plazo, sin tener que preocuparse, en principio al menos, por un periodo corto de gobierno¹².

Esto actualmente representa un verdadero desafío, dado que con un periodo tan largo, los ajustes de conducción desde el Ejecutivo son sumamente lentos, lo cual se agrava con un ritmo tan vertiginoso como el que ahora se tienen en la política mundial y en el cambio social en general.

Junto a ello se puede notar que existe una especie de irresponsabilidad política presidencial hacia el final del mandato, ya que es común que una vez pasadas las elecciones se busque adoptar medidas polémicas que ya no puedan ser castigadas: por ejemplo concesiones, firma de acuerdos, nombramientos de funcionarios transexenales, etc.

12 Esto debe matizarse, ya que como hemos visto, el Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (NAICM) fue cancelado por tener que atravesar administraciones sexenales. Al margen de lo que se considere del proyecto, queda claro que un periodo largo no es un antidoto ante acciones que requieren tiempos, procesos y financiamientos complejos (Linz, 1990: p.66).

3. Un tercer tema de discusión es la segunda vuelta electoral, que está pensada para impedir que un candidato con una primera minoría en la votación llegue a la presidencia. Este tipo de situaciones se ha cuestionado como ilegítimo: la regla general es que en el caso de que ninguno de los candidatos obtenga más de la mitad de los votos, se realice una segunda elección en donde participen los dos contendientes más votados, forzando a que uno tenga por lo menos mayoría simple.

Existen algunas variantes como obtener por lo menos 40% de los votos en la primera vuelta y llevar una ventaja de 10 puntos al segundo lugar; ejemplo de ello serían Argentina, Bolivia y Ecuador (Nogueira, 2017). Hay múltiples excepciones como lograr sólo 45% de los votos, en lugar de más de la mitad en la primera vuelta para que se declare válida la elección (Argentina).

En México, durante mucho tiempo, no tenía sentido discutir el asunto dado que el candidato del partido hegemónico ganaba con amplio margen; pero a partir del 2000, observamos cómo candidatos que obtenían un poco más de un tercio de la votación llegaban a la presidencia de la República¹³.

4. El cuarto punto de discusión respecto de la figura presidencial ha sido la sustitución, ya sea por muerte, enfermedad, renuncia o destitución¹⁴. La forma más sencilla y efectiva de nueva cuenta la tenemos en los Estados Unidos y se trata de la figura del vicepresidente, pero no se cuenta con ella en varios países latinoamericanos.

La pregunta es obvia: ¿Por qué no se ha legislado en muchos países —como México— la figura de vicepresidente? En esta ola de generalizaciones de la que nos hemos ocupado me parece

13 De manera más clara se tiene el caso de Felipe Calderón Hinojosa, pero similar fue la situación de Enrique Peña Nieto.

14 Si bien es cierto que por regla general el periodo presidencial no puede ser afectado por otro poder, existe la posibilidad de un juicio político que sólo se puede dar por faltas graves, no como en el caso del parlamentarismo, que se trata de una pérdida de confianza.

claramente que la respuesta debe buscarse en las luchas internas por el poder, de tal manera que lo que se busca es no debilitar a la figura presidencial, poniéndole un peligro próximo. Esto es algo que podemos ver en Brasil, en donde el ex presidente Michel Temer accedió al cargo desde su posición de vicepresidente de Dilma Rousseff.

De hecho, la presidenta destituida acusó públicamente a Temer de conspirar contra ella. Así, de nada valió que fueran electos en fórmula para que no se diera una lucha interna por el poder, lo que ha significado un elemento importante en la inestabilidad política que se vive en ese país.

En México había sido prescrito un sistema complejo de sustitución del presidente, lo que se mejoró con una reforma constitucional en 2014. Ahora se prevé la falta del presidente electo a la toma de protesta, dificultades para que se dé esta última, y la sustitución provisional por el secretario de Gobernación. Se contempla la posibilidad de llamar a nuevas elecciones o simplemente que se escoja por el Legislativo a un funcionario que termine el periodo, en función del momento en que se dé la falta del presidente, de acuerdo con el art. 84 de la Carta Magna.

Si bien se puede pensar que esto no es tan eficiente como un vicepresidente, sí representa un gran avance con relación a lo que se tenía. En muchos casos, los analistas políticos podían prever una crisis ante la falta del presidente, por lo que se ha considerado como una situación verdaderamente afortunada que desde 1934 —año en el que se iniciaron los periodos sexenales— hasta la fecha, no se haya tenido la necesidad de una sustitución en el Ejecutivo federal.

5. Finalmente, lo que se discute con relación al presidencialismo son sus matices parlamentarios, a fin de lograr una mejor funcionalidad del gobierno. En este sentido, básicamente de lo que se ha acusado al presidencialismo es de que en muchos ca-

sos crea una especie de parálisis gubernamental, dado que al tener una existencia política-jurídica independiente del poder legislativo —y ante un gobierno dividido¹⁵—, los actores políticos opositores no tienen incentivos para cooperar.

Seguramente alguien se preguntará cómo lo ha resuelto Estados Unidos y eso tiene una respuesta sencilla: dado el bipartidismo existente, es más factible que el presidente tenga el apoyo de las cámaras, aunque existen periodos en que la ciudadanía parece haber votado para controlar al Ejecutivo con un Legislativo opositor.

Para América Latina, en tanto, se abre una gran cantidad de posibilidades. La primera de ellas es crear gobiernos de coalición: si bien es común hacer coaliciones electorales, la idea es transitar a gobiernos multipartidistas que permitan consensos. Esto puede ser muy complejo sobre todo porque en términos generales, el presidencialismo está hecho para gobernar solo (Carpizo, 2014: pp.20-22).

De esta forma, el presidencialismo es una institución en donde se busca la unidad de decisiones, por lo tanto, saca ventaja de no tener que colegiar decisiones trascendentales. Claro, también permite a la ciudadanía —en caso de un gobierno unitario en donde el presidente tiene el apoyo de las cámaras—, saber quién es el responsable de lo que ha sucedido, ya sea que se recojan reconocimientos o reclamos.

Los gobiernos de coalición son naturales en el parlamentarismo, pero ahí la esencia de la institución es diferente, porque es el Legislativo el que escoge al Ejecutivo, y son interdependientes desde un inicio.

Con todo y esto, las coaliciones de gobierno se han ido dan-

15 Estoy entendiendo por éste una situación en la cual el partido político del presidente no tiene el control del Legislativo (Carpizo, 2014: p.21); lo distingo del gobierno yuxtapuesto, cuando el partido del presidente no corresponde con el de una gubernatura o un municipio, incluyendo una alcaldía.

do, aunque con mayores dificultades. El problema reside en que si las “cosas salen bien”, el presidente y su partido capitalizan los logros; en caso contrario, los partidos coaligados pagan un costo político alto.

Esto tiene sentido en la lógica de que cuando el presidente es mal evaluado por la ciudadanía, más oportunidades tienen los otros partidos de llegar a ocupar el Ejecutivo federal. Situación que se agrava, dado que el presidencialismo es una especie de juego de suma cero¹⁶ y además, el ganador se lo lleva todo¹⁷.

Otra medida con matices parlamentarios es el que determinados nombramientos o destituciones del Ejecutivo federal para la administración pública requieran de la ratificación del Legislativo, situación que por cierto sucede en México. Se puede cuestionar si esto ayuda o perjudica, ya que podría abonar para que existan impedimentos en la labor del presidente, aunque es obvio que los defensores dirán que se busca entendimiento entre poderes.

Algunas medias han sido verdaderamente vanguardistas, como la figura del Jefe de Gabinete en Argentina, en donde este funcionario es un enlace entre el Ejecutivo y el Legislativo. Este funcionario es responsable ante ambos poderes, lo que significa un juego político por demás interesante.

Conclusiones

Como se puede observar, el presidencialismo en América Latina tiene mucho por ser analizado: lo primero y quizá más audaz es saber si debemos seguir ocupándolo. Sé que esto podrá parecer

16 Esto significa que lo que gana un jugador, lo pierde el otro (Linz, 1990: p.56).

17 En la terminología de la Teoría de Juegos, significa que la competencia es por todo o nada, lo que hace que el juego se pueda tornar sumamente agresivo. Así, la presidencia generalmente se puede ver como unitaria, por lo tanto, no hay mucho que repartir. En 2006, en México, la diferencia de los votos obtenidos entre el primero y el segundo lugar de los candidatos presidenciales no llegó al punto porcentual; la diferencia de premio fue totalmente asimétrica: todo para uno, nada para el otro.

hasta disparatado, pero no es así: está el caso de Francia, que ante la falta de realeza tuvo que encontrar sus propias respuestas y ello implicó un sistema semipresidencial¹⁸.

Ha quedado claro que seguir modelos que no han sido pensados para la realidad latinoamericana ha tenido resultados no muy satisfactorios. No puede dejar de reconocerse que separarnos del presidencialismo puede ser hasta difícil de imaginar. El caso paradigmático, me parece, es el Ejecutivo colegiado de Uruguay (1952-1967).

Todo debe partir de reconocer de dónde estamos, qué está fallando, qué queremos o incluso qué necesitamos. Con esa base, se puede deliberar sobre lo que se desea; de otra forma estaremos discutiendo —edificando en el mejor de los casos— sobre bases endebles, dado que nuestra perspectiva será de corto o mediano plazo (Carpizo, 2014: p.3).

1. Me parece que debemos seguir bajo la lógica de que deben existir los poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, en donde este último no es electo por la población. Con relación al Ejecutivo, el punto inicial es si debe mantenerse unido como hasta ahora al jefe de Estado y al de Gobierno. De no ser así, ¿qué significaría la división? Esto es determinante para evaluar posteriormente si se obtuvieron los resultados deseados.

2. Lo segundo que se debe considerar es la manera en que se ve la relación entre Ejecutivo y Legislativo, esto es, independiente o interdependiente; en este último caso, de qué manera y en qué grado.

3. Bajo esta lógica se debe repensar el papel de los organismos autónomos¹⁹, ya que desde mi perspectiva nacen para enfrentar la desconfianza hacia el gobierno, no tanto de un diseño

18 En este caso, el Primer Ministro se escoge bajo los criterios del parlamentarismo. La novedad está en que existe un Jefe de Estado que se escoge de manera directa por la población y se denomina presidente. En Alemania, esa figura la designa la Cámara Alta.

19 Estos organismos se distinguen de la administración paraestatal o descentralizada.

diseño institucional pensado de manera integral y por tanto, quizá jueguen un papel de parche, aunque me parece positivo el hecho de que un Banco Central no tenga que seguir órdenes del Ejecutivo y por tanto, comprometer la inflación para fines de imagen presidencial o intereses electorales.

Sin embargo, la reflexión está en el sentido de razonar si debemos apostarle a varios espacios de poder que equilibren o limiten las acciones del Ejecutivo, o si más bien deberíamos ir por la idea de darle responsabilidad plena a un proyecto de gobierno para que sea más clara su evaluación y su consiguiente efecto político.

No tiene que ser un blanco o negro, seguramente la discusión reside en si necesitamos dirigirnos hacia aumentar o disminuir estos organismos independientes, pensando en qué casos como el mencionado —del Banco Central— se considera necesario. Lo mismo podría ocurrir con los órganos electorales, en fin, esto forma parte de la discusión.

4. Tenemos que valorar la existencia del vicepresidente o su equivalente que sustituya al Ejecutivo federal, pues me parece que una figura en este sentido abonaría a la estabilidad y a que el reemplazo se haga de la manera más sencilla posible (Linz, 1990: p.64). La elección en fórmula parece lo más adecuado para quienes consideran que se debilita la figura principal; además, se puede analizar la sustitución del vicepresidente cuando ya se encuentra en funciones.

5. El otro elemento que se debe considerar en México es la reelección. De entrada, se puede decir que sí, pero debe conectarse con el tema del periodo. Con una duración de seis años, no creo que sea viable la reelección; es necesario reducirlo, básicamente me inclino por cuatro años, ya que uno de cinco nos dejaría en el escenario previo. La medida drástica sería pensar en tres años, un periodo que nadie tiene en América Latina;

aunque eso por sí mismo no debería preocuparnos, más bien se trata de lo que necesitamos. Un periodo tan corto podría dar como resultado un presidente buscando acuerdos constantes que podrían debilitar acciones de largo plazo; bajo este escenario, como elemento compensatorio, me parece que se podrían dar hasta dos reelecciones consecutivas, lo que nos coloca en una permanencia máxima de nueve años.

Una ventaja menor de este esquema es que las elecciones presidenciales se podrían hacer dentro de las que ya existen cada tres años. Así, el presidente en funciones se podría presentar como candidato y en caso de ganar, continuaría sin mayor contratiempo; en caso contrario, tendría que preparar la entrega administrativa.

Me sigo inclinando por la opción de cuatro años, aunque sé que esto implicaría hacer elecciones presidenciales exclusivamente para ese fin, en donde sólo existiría un empalme cada doce años. Eso tendría como beneficio limitar el voto de arrastre que afecta el desarrollo de los procesos políticos estatales y municipales que deben tener su propia dinámica (Nogueira, 2017), pensando en que se quiere además fortalecer el federalismo.

6. En el caso de la segunda vuelta me parecería suficiente con que el candidato en primer lugar le lleve por lo menos diez puntos al segundo, en caso de que no se logre la mayoría de los votos totales. Esto resolvería el problema de legitimidad, resultado de considerar que no puede ser presidente alguien que sólo tiene un tercio de la votación, pero tampoco nos lleva a segundas vueltas innecesarias.

7. En este proceso, el involucramiento de la sociedad es fundamental, pues se entiende perfectamente que no está muy interesada y ello en buena medida es porque se siente usada por el gobierno, con lo cual se ha reducido su papel al mero trabajo de elector sujeto a la mercadotecnia. Con todo, estoy convencido

de que la sociedad implica muchos sectores, pero el grueso debe entender a grandes rasgos lo que está pasando y en consecuencia, hacerse una idea de hacia dónde se dirige el País.

Con estas directrices expuestas sólo queda discutir en dónde estamos, lo que queremos y la manera de lograrlo. Sería conveniente empezar lo más pronto posible.

Referencias

Alcántara, Manuel, D. B. y M. L. T. (Ed.). (2018). *Elecciones y partidos en América Latina en el cambio de ciclo*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

Basabe Serrano, S. (2017). The Different Faces of Presidentialism: Conceptual Debate and Empirical Findings in Eighteen Latin American Countries. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, (157), pp. 3–21.

Batista, M. (2016). *O Poder no Executivo: explicações no presidencialismo, parlamentarismo e presidencialismo de coalizão*. *Revista de Sociologia e Política*, 24(57), pp. 127–155.

Carpizo, J. (2014). Propuesta de una tipología del presidencialismo latinoamericano. En H. Vázquez Ramos (Coord.), *Cátedra nacional de derecho Jorge Carpizo. Reflexiones constitucionales*. México: IIJ-UNAM.

Greene, K. F., & Sánchez-Talanquer, M. (2018). Mexico's Party System Under Stress. *Journal of Democracy, The Johns Hopkins University Press*, 29(4), pp. 31–32.

Hernández Chávez, A. (Coord.). (1994). *Presidencialismo y sistema político. México y los Estados Unidos*. México: Fondo de Cultura Económica.

Linz, J. J., & Diamond, L. (1993). The Perils of Presidentialism. *The Global Resurgence of Democracy*, 1(1), pp. 51–69.

Loewenstein, K. (1949). La Presidencia fuera de los Estados Unidos. *Boletín Del Instituto de Derecho Comparado de México, UNAM.*, II (5), pp. 22–27.

Mainwaring, S. S. (1990). Presidentialism, multiparty systems, and democracy: the difficult equation. *Working Paper, The Helen Kellogg Institute for International Studies*, (144).

Nogueira Alcalá, H. (2017). La tipología de gobiernos presiden-

cialistas de América Latina y gobiernos semipresidenciales en Europa. *Estudios Constitucionales*, 15 (2), pp. 15–82.

Valadés, D. (1982). El presidencialismo latinoamericano en el siglo XIX. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 1(44).

Zanatta, L. (2012). *Historia de América Latina*. México: Siglo XXI.