

**Seminario en Latinoamérica de Teoría Constitucional y Política
Celebrado en la ciudad de Bogotá, DC, Colombia
del 8 al 11 de junio de 2006.**

REPORTE DE TRABAJO

Roberto Lara Chagoyán

1. Generalidades.

El Seminario en Latinoamérica de Teoría Constitucional y Política (SELA) es un evento académico que se celebra anualmente gracias al esfuerzo de varias universidades de América Latina, España y Estados Unidos, en el que se analizan problemas de carácter teórico y práctico relacionados con el devenir político y jurídico-constitucional de la región. Cada año se presentan trabajos dirigidos a formular un debate entre los asistentes relacionados con algún tema en particular. El tema de este año fue el Poder Ejecutivo.

A efecto de presentar en este reporte algunas partes sustantivas del seminario, he seleccionado un par de temas que me propongo a reseñar, a modo de reporte, en las siguientes páginas: los vicios del presidencialismo y los alcances del poder ejecutivo.

2. Vicios del presidencialismo

Uno de los trabajos presentados en el seminario se tituló “Por una democracia sin presidentes” y fue presentado por el profesor Marcelo Alegre de la Universidad de Buenos Aires y de Palermo. El autor considera que la crítica contra el presidencialismo ha disminuido en América Latina y que ese silencio no resulta sano, ya que, a su juicio, el presidencialismo tiene definitivamente un carácter negativo. Señala que las razones de ese “silencio”, pueden ser las siguientes: 1) La creencia de que la dicotomía “presidencialismo versus parlamentarismo” ha sido ya superada y no es más que un tópico, y que otras categorías (por ejemplo

“federalismo-unitarismo”, “pluripartidismo-bipartidismo”) gozan de mayor poder explicativo respecto de los sistemas políticos. 2) El error de las críticas de décadas pasadas, o en el hallazgo de ciertas virtudes hasta ahora ocultas del presidencialismo. 3) El realismo que conlleva el presidencialismo, pues es posible que sea impensable un cambio tan radical de sistema de gobierno o pueda resultar traumático la puesta en práctica de nuevas reformas constitucionales.

A juicio del ponente, el abandono de la crítica al presidencialismo en América Latina podría deberse a que la distinción entre sistemas presidencialistas y parlamentaristas es demasiado abstracta y, por consiguiente, el foco de las reformas institucionales debería centrarse en otros elementos de los sistemas institucionales. En vez de cuestionar el sistema de gobierno, considera que sería mejor que los académicos se ocuparan de los problemas tales como el federalismo, la independencia judicial, o el sistema de partidos políticos.

Dice que ha habido intentos para demostrar que la dicotomía “presidencialismo/parlamentarismo” debía ser abandonada, pero que esos intentos no han hecho más que fortalecer la relevancia de ese contraste, ya que los embates contra la distinción, en lugar de desplazarla, la han enriquecido. Para él, los sistemas presidencialistas suelen producir diferencias muy marcadas respecto de los parlamentarios en una amplia serie de elementos. En los sistemas presidencialistas destacan, por un lado, los “poderes unilaterales del ejecutivo” (veto legislativo, dictado de decretos con fuerza de ley, iniciativa en materia presupuestaria, etcétera) y por otro lado, la “separación de propósitos” (que se da cuando el ejecutivo y los legisladores difieren en sus incentivos, preferencias, y respecto de los grupos, presiones, y demandas a que responden).

El ponente sostiene que aun cuando la distinción entre presidencialismo y parlamentarismo sigue siendo relevante, el foco de análisis se ha movido. Hasta hace quince años —dice— el gran parámetro de estudio era el de la estabilidad de los sistemas, pero hoy la atención está centrada en el tipo de políticas y resultados

que uno u otro sistema tiende a producir. Así, interesa indagar sobre la capacidad del presidencialismo para producir reformas estructurales para resistir los embates de los grupos de presión, para controlar la corrupción, para evitar los giros drásticos en las orientaciones de los gobiernos, o para producir bienes públicos.

Existen por lo menos seis cuestionamientos tradicionales contra el presidencialismo: 1) El problema de las legitimidades en conflicto: dado que en los sistemas presidencialistas tanto el poder legislativo como el ejecutivo son electos popularmente, surge la posibilidad de graves conflictos entre ambos poderes, por ejemplo, si ellos expresan preferencias políticas diferentes, 2) El problema de la rigidez: los sistemas presidencialistas no disponen de modos flexibles de resolución de los conflictos referidos anteriormente. El mandato fijo del presidente es un obstáculo para posibles "reajustes". 3) Tendencias mayoritarias: el presidencialismo desalienta los acuerdos y consensos, los que son especialmente necesarios en épocas de crisis y de transición. 4) Personalización del poder: un enorme poder queda concentrado en las manos de una sola persona. Esto vuelve a los presidencialismos vulnerables a rupturas institucionales, ya que la eventual debilidad en el liderazgo presidencial implica la debilidad de todo el sistema. 5) Giros abruptos que los presidentes llevan a cabo en sus políticas de gobierno respecto de sus promesas electorales; 6) Conservadurismo institucionalizado: en general los sistemas presidencialistas se caracterizan por originar un número mayor de actores con poder de veto que los sistemas parlamentarios. 7) Corrupción e ineficiencia: existen dos fuentes de riesgos de corrupción en los presidencialismos: el mandato fijo de el o la presidente (que le niega a la ciudadanía toda posibilidad de castigar electoralmente al presidente que está cumpliendo los últimos años de mandato) y la concentración de funciones en el o la presidente.

Por otro lado, el ponente considera que cualquiera que esté preocupado por implementar una agenda progresista en América Latina debería tomar nota de que en un sistema presidencialista los cambios frente al status quo 1) son más

improbables, 2) menos profundos, 3) más lentos, 4) más costosos. Dice que algunos estudios muestran que los regímenes parlamentarios suelen estar acompañados por gobiernos de mayor tamaño. También, que los sistemas parlamentarios tienden a proveer más bienes públicos que los presidencialistas. La explicación de lo anterior es que la base electoral de los regímenes parlamentarios tiende a ser mayor, lo que favorece políticas más igualitarias. Por otra parte, en el parlamentarismo existe una mayor cohesión legislativa, lo que favorece acuerdos más “generosos” sobre el gasto público.

A su juicio, América Latina necesita revertir la doble regresividad dada por sistemas impositivos que penalizan a los pobres y por estados cuyo gasto está orientado a las franjas más acomodadas. Para encarar las enormes inequidades de infraestructura, educativas, y de ingresos, el gasto público deberá aumentar o permanecer alto. Por supuesto, un nivel alto de gasto público no es garantía de mejora alguna, pero es una condición necesaria. El presidencialismo no parece ser, después de todo, una opción neutra cuando reflexionamos acerca de las abismales desigualdades en nuestra región.

Por otra parte, el autor destaca algunas reacciones frente a las críticas al presidencialismo. Sostiene que, en resumen, la acusación contra el presidencialismo es que “...es un sistema democrático débil y al mismo tiempo, un sistema débilmente democrático”. Dice que es un sistema democrático débil en cuanto ha mostrado una gran fragilidad frente a las rupturas institucionales. Y es un sistema débilmente democrático en cuanto tiende a acentuar rasgos muy negativos en el sistema político. Como reacción a esas críticas han surgido algunas voces intentando relativizar sus alcances. De acuerdo con estas reacciones no resultan claras ni la conexión entre presidencialismo y rupturas institucionales, ni las supuestas deficiencias funcionales del presidencialismo. Por ejemplo, se identifican menos regímenes presidenciales que parlamentaristas que sufrieron rupturas durante el siglo veinte. Además, se llega a sostener que las rupturas latinoamericanas no pueden, sin más, ser un resultado del presidencialismo antes que de otras condiciones que afectan generalmente a las

democracias sudamericanas. Es posible —según los críticos— que las rupturas en América Latina se hubieran debido a otras razones, más allá del sistema político. De hecho, es bien conocido que muchas explicaciones se han intentado para dar cuenta de los fracasos de las democracias en la región: tal vez las dos principales sean el legado cultural de la colonia (la influencia del autoritarismo español y católico) y la estructura social y económica.

Más adelante, el autor comenta lo que él llama “supuestas ventajas del presidencialismo”. 1) Superioridad electoral prospectiva. La ventaja del presidencialismo consistente en el grado en que los votantes pueden identificar antes de la elección los distintos gobiernos alternativos que pueden emerger de la elección.” Reconocen que en los sistemas parlamentaristas con dos partidos también “hay un gran rango de identificabilidad”, pero dicen que en los sistemas multipartidarios, “tiende a ser mucho más pequeño”. 2) Superioridad electoral retrospectiva (Rendición de cuentas). Un régimen presidencial que funciona bien opera mejor en términos de rendición de cuentas, porque lidia mejor con el problema de agencia entre votantes y políticos, ya que los votantes votan directamente por un ejecutivo que no puede ser removido por coaliciones cambiantes. 3) Superioridad en las opciones electorales. El presidencialismo cuenta entre sus ventajas con el hecho de proveer al electorado de dos opciones electorales (una para el ejecutivo y otra para el legislativo). 4). Frenos y Contrapesos. El tipo de separación de poderes del presidencialismo puede ser un positivo elemento consensualista, una vez que lo vemos a la luz de la estrategia madisoniana de “poner a la ambición contra la ambición”. 5) Presidentes - árbitros. El presidente puede, en caso de conflicto político, servir como un árbitro que está por encima de los partidos. 6) Transparencia Política. Este sistema provee mayor información acerca de las preferencias de los actores políticos relevantes. Éste es, se alega, el efecto de las idas y venidas entre los poderes de gobierno.”

En cuanto a la relación entre presidencialismo y democracia, el ponente señala que aquél colisiona con la segunda. La idea simple de igualdad —dice—

es la igualdad moral de las personas, bajo cualquiera de sus formulaciones, sea que todos somos “igualmente humanos”, “igualmente valiosos”, “igualmente dignos”, “igualmente respetables”. Las diferentes formulaciones son equivalentes a los fines de nuestras discusiones. Esta idea está arraigada en diversas tradiciones, como la judeocristiana y la liberal. El fundamento de la idea suele hacer referencia a nuestra capacidad para dar y recibir justicia, o para evaluar, o para conducir una vida. Lo que se implican de manera más obvia de la idea es la descalificación de acciones y políticas discriminatorias, racistas, sexistas, o que establezcan o perpetúen sociedades de castas o (al menos fuertemente) jerárquicas. El ponente se pregunta ¿qué notas mínimas debe contener un sistema político para respetar la igualdad moral de las personas? En primer lugar la democracia, como forma política de la igualdad, requiere, al menos, ser diseñada de modo de no amplificar ciertas voces en desmedro de otras, o de modo de no privilegiar indebidamente las preferencias de ciertas personas en lugar de las de otras. El propio carácter deliberativo de la democracia responde a un requerimiento igualitario. La democracia exige un diálogo entre iguales, a través de foros abiertos a todos, y de un sistema político que amplifique las diversas perspectivas y garantice la confrontación abierta de ideas y propuestas. Para el autor, dado que las posibilidades de elegir están ligadas a las de los demás, la igualdad es al mismo tiempo relacional y comparativa. Las desigualdades materiales pueden generar relaciones asimétricas, y esa es una razón para atenuarlas, a fin de que sea cierto que es cada quien, y no los demás, quien está al mando de su vida. Las discrepancias materiales o las desigualdades sociales pueden, sin embargo, no tener esa consecuencia. Aun en esos casos, las posibilidades de elegir estarían injustamente limitadas, si es que las desigualdades fueron impuestas sin referencia alguna a las decisiones de cada uno.

Señala el ponente que en el corazón de la democracia está la regla de la mayoría, ya que cualquier otra forma de decisión implicaría darle un peso extra a ciertas personas o grupos. Las mayorías deben influir en el gobierno de manera significativa y sin excesivos obstáculos institucionales. Además, a igualdad se

manifiesta a través de los derechos. Por supuesto, de todos los derechos, no solamente los llamados clásicos, sino también de los sociales y económicos. Para que las personas estemos en una relación de iguales la satisfacción de ciertos intereses básicos no puede estar sujeta a los vaivenes de la política, ya que su fundamentación no está vinculada a la cantidad de votos que la respalda. De allí que la promesa liberal igualitaria que la mayoría de nuestras constituciones formula en sus listados de derechos fundamentales necesita de estados que promuevan la tolerancia, la libertad de expresión, la mayor amplitud de proyectos de vida disponibles, al tiempo que reformen de manera persistente las desigualdades estructurales que niegan a las grandes mayorías el disfrute de los derechos que otros tienen a su disposición.

Así las cosas, el ponente considera que esos requerimientos de la igualdad son vulnerados por el presidencialismo: el presidencialismo degrada la calidad deliberativa de la democracia. Esto sucede de varias maneras. 1) En primer lugar, porque la personalización del poder genera un diálogo público, cuando lo hay, muy asimétrico, debido a que el presidente rara vez participa en las deliberaciones públicas dando y recibiendo razones. Sus intervenciones tienden a adoptar un tono imperial, por encima del nivel terrenal de la política cotidiana. Cuando la realidad se complica, el presidente echa mano a su rol de jefe de estado, descalificando a quienes no se alinean con su voluntad, quienes son acusados de conspirar contra los intereses nacionales. La forma en que los presidentes participan en las discusiones públicas son la negación más rotunda de un diálogo racional, igualitario y civilizado. 2) En segundo lugar, la alta polarización que tiende a generar el presidencialismo también deteriora la calidad de la discusión pública, exacerbando las posturas más intransigentes. 3) En tercer lugar, la tendencia a la concentración de funciones en el ejecutivo, contribuye a desplazar el centro de las decisiones de las legislaturas, oscureciendo las razones detrás de las medidas más trascendentes, que suelen adoptarse en secreto, en los despachos ministeriales. El presidencialismo tampoco resulta compatible con el segundo requisito igualitario, el del autogobierno colectivo. Bajo el presidencialismo un

partido necesita ganar elecciones durante una década o más para poder controlar instituciones claves. Esto implica un alejamiento demasiado inaceptable respecto del ideal de autogobierno colectivo. Finalmente, el presidencialismo tampoco resulta la mejor opción para satisfacer el tercer requisito igualitario: un clima de respeto de los derechos. Los elementos autoritarios del presidencialismo contribuyen a explicar el fenómeno de las “democracias antiliberales”: en América Latina se observa una tendencia al deterioro de los derechos individuales, la libertad de expresión, las garantías judiciales, y, muy especialmente, de los derechos socio-económicos, amenazados por la mayor desigualdad del planeta. América Latina necesita reformas estructurales para corregir enormes desigualdades estructurales de tipo político, social, económico. Desde esta perspectiva el presidencialismo es problemático por al menos dos razones. En primer lugar, porque este sistema hace más difíciles los cambios. En los sistemas presidencialistas existe una probabilidad mucho mayor de un gobierno minoritario que la que existe bajo los sistemas parlamentarios (el doble, más precisamente). En estas situaciones, en las que el presidente y el legislador están distanciados políticamente, se producen bloqueos que impiden, dificultan, encarecen, o demoran las reformas del status quo. En segundo lugar, estos bloqueos generan frecuentemente inestabilidad política, y consiguientemente crisis políticas y sociales. Se encuentra abundantemente demostrado que las crisis golpean más duramente a los sectores más desaventajados. De modo que resulta al menos plausible vincular al presidencialismo con la perpetuación de la desigualdad social y económica. El presidencialismo es inaceptable desde una concepción democrática del gobierno, porque colisiona con algunos requerimientos de una teoría de la democracia de manera frontal (la personalización del poder, la distorsión de preferencias, la baja calidad deliberativa, la inestabilidad política, el deterioro de los derechos). Pero existen formas más indirectas en que el presidencialismo puede resultar antidemocrático, ya que requiere para funcionar eficazmente (es decir, para evitar parálisis y bloqueos) de factores que son cuestionables desde una perspectiva democrática, como sistemas electorales no

proporcionales y, tal vez, intolerablemente amplias delegaciones de facultades legislativas al ejecutivo.

En el último punto, el ponente considera que si las críticas principistas contra el presidencialismo son acertadas, la prédica contra el presidencialismo es un requerimiento democrático, no una mera disquisición técnica. Sostiene que posiblemente una reforma constitucional que termine con el presidencialismo sea una quimera. Sostiene que no se trata solamente de que los intereses políticos que se verían afectados por la reforma tienen un poder de veto sobre la misma, sino que parte de la dificultad estriba en la indiferencia de las sociedades y de las elites políticas y académicas respecto de las deficiencias estructurales del sistema presidencialista. Es importante que nunca se deje de tomar en cuenta que el presidencialismo degrada a la democracia, que promueve una deliberación pública distorsionada y frecuentemente irracional, genera crisis periódicas que empeoran las condiciones de vida de los sectores postergados, incentiva las traiciones electorales, nos desprotege frente a la corrupción, y amplifica las presiones corporativas. Considera que quizás estamos llegando al punto en que la estructura institucional ha sido internalizada por todos los actores relevantes, incluyendo a los académicos. Tal vez ya resulte imposible pensar fuera de la dinámica y los términos del presidencialismo. Pero si algún valor tiene la actividad académica en la región —dice—, parte del mismo reside en resistir ese tipo de endogeneidad. Nuestra visión del derecho y las instituciones debe ser transformativa y crítica. Nuestro rol es incomodar y cuestionar, no racionalizar las prácticas asentadas.

3. Los alcances del Poder Ejecutivo

Fernando Serrano Migallón presentó un trabajo titulado: “Facultades metaconstitucionales del poder ejecutivo en México”. Tocó los siguientes puntos: 1) La formación de las facultades metaconstitucionales del Ejecutivo Federal en México; 2) Anatomía y fisiología de las facultades metaconstitucionales; y 3) Transición, alternancia y nuevos equilibrios.

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

Sin embargo —afirma—, al comenzar el proceso de alternancia en el poder en las elecciones legislativas de 1997 y principalmente en las federales de julio de 2000, las facultades metaconstitucionales entraron en un proceso de revisión cuando no en una aniquilación automática. Años de prácticas políticas, antiguos equilibrios de poderes y un lenguaje político hondamente arraigado, han implicado desajustes en el sistema político y generado propuestas que no parecen haber concretado del todo. Resulta interesante conocer el proceso derogatorio de las facultades metaconstitucionales, las prácticas e instituciones que las sustituyeron y los vacíos en ejercicio del poder en aquellos extremos en donde no se han establecido nuevas instituciones.

En el trabajo se expone la gestación, el desarrollo y el decaimiento de las facultades metaconstitucionales características del presidencialismo mexicano. Se destaca que, dada la naturaleza política y cultural de tales atribuciones, la

ausencia de una regulación completa del régimen de partidos políticos en México y la dispersión del poder producto del desmembramiento del antiguo régimen, existe la posibilidad de que los vacíos dejados por las facultades metaconstitucionales del Poder ejecutivo, sean ocupados nuevamente por prácticas metajurídicas de corte autoritario. De esta forma, algunas de las facultades metaconstitucionales del Presidente que generalmente se consideran extintas pueden reactivar nuevamente su vigencia, si bien no con las mismas características que en el pasado, sí con cierta efectividad principalmente al interior de la vida partidista. Ello podría reeditar ciertas prácticas autoritarias del viejo presidencialismo y retrasar o detener el joven proceso de transición democrática que vive la sociedad mexicana. La solución está en alcanzar niveles razonables de gobernabilidad democrática a partir no de la imposición sino de la negociación política en un gobierno dividido, donde el Presidente sea más un factor de equilibrio que de control.

El ponente afirma que el desarrollo de las facultades metaconstitucionales del Poder Ejecutivo en México está necesariamente ligado al devenir histórico de esta nación desde su nacimiento a la vida independiente. A lo largo de su historia y con escasas excepciones, México ha tenido un sistema de gobierno presidencial. Tanto la Constitución de 1824, como después –aunque con ciertos rasgos parlamentarios– la de 1857 y su reforma de 1874, establecieron un sistema presidencial que se consolidó en la Constitución de 1917 y que se ha mantenido hasta nuestros días, con escasas pero significativas reformas, como la de 1928, que amplió el periodo presidencial de cuatro a seis años, la de 1933, que prohibió expresamente y de manera absoluta la reelección presidencial, o bien la de 1951 que permitió al Congreso delegar en el Ejecutivo ciertas atribuciones legislativas en materia económica y de comercio exterior.

Dice que a la par de esa historia constitucional, la presidencia de la república acumuló un arsenal de facultades que no estando explícitas en el texto constitucional, por décadas formaron parte del contexto cultural y político de

nuestro país. Entre estas atribuciones, denominadas por la doctrina como “facultades metaconstitucionales”, destacan aquellas que otorgaban de facto al Presidente de la República la jefatura principal del partido en el gobierno (el PNR-PRM-PRI); la atribución para designar a su sucesor en la presidencia; las facultades de designación y remoción de los gobernadores de los Estados; y el control político de los poderes públicos, a través, principalmente, de la “aprobación” de las personas que integraban las legislaturas y la judicatura federal. Tales facultades metaconstitucionales le permitieron al Presidente en turno controlar no sólo al gobierno y a la administración pública y paraestatal, sino también a los poderes legislativo y judicial y a los gobiernos estatales.

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

Al término de la Revolución mexicana de 1910 la sociedad estaba sumida en un proceso de confusión y ruptura institucional. El vacío de poder y la crisis institucional dieron lugar a varios años de enfrentamientos entre caudillos que se resolvieron la mayoría de las veces por la vía de la lucha armada o el asesinato. A la caída del régimen porfirista el poder quedó fragmentado entre distintos actores políticos. Diferentes caciques y caudillos regionales, múltiples partidos políticos, organizaciones obreras y campesinas, y diversas facciones revolucionarias buscaban su posicionamiento político. En esas circunstancias, el movimiento constitucionalista encabezado por Venustiano Carranza buscó y consiguió concentrar nuevamente el poder en la institución presidencial. La creencia en la necesidad de una presidencia fuerte fue impulsada por autores como Emilio

Rabasa, quien en su libro *La Constitución y la Dictadura* publicado en 1912 sostuvo que la presidencia casi dictatorial del presidente Juárez y posteriormente la dictadura del general Porfirio Díaz respondieron principalmente a la falta de un diseño constitucional adecuado, pues la Constitución de 1857 otorgaba facultades excesivas al Poder legislativo, el cual había mostrado una “tendencia agresiva e invasora” contra el Ejecutivo, por lo que éste “previendo la amenaza” absorbió al poder legislativo creando la dictadura. En consecuencia, los constitucionalistas del 1917 buscaron crear una institución presidencial fuerte, para que estando en posibilidades de gobernar libremente no se interpusieran los intereses contrarios del Congreso y en consecuencia no se volviera a recurrir a la dictadura ni a la perpetuidad en la silla presidencial. En consecuencia, la Constitución de 1917 consagró el sistema presidencial que hasta el momento y con pocas pero significativas modificaciones rige en la actualidad. Sin embargo, el diseño constitucional no impidió nuevamente la concentración excesiva del poder en la figura del presidente de la república, principalmente a partir de la acumulación de las denominadas facultades metaconstitucionales. El proceso de concentración de tales facultades, que tuvo su primer impulso con la instauración del régimen presidencial, se gestó en los años siguientes a la adopción del texto constitucional, principalmente con la conformación, en 1929, del Partido Nacional Revolucionario (PNR, 1929-38) y con la definición del modelo de sucesión presidencial conocido con el desafortunado pero revelador término del “dedazo” o con la figura del “tapado” en referencia al candidato presidencial seleccionado por el propio Presidente para sustituirlo en el mando. De esta forma, el régimen autoritario mexicano se construyó sobre dos pilares: la hegemonía de un solo partido político y la concentración del poder en la presidencia de la República, incluyendo el liderazgo del Presidente en el partido oficial. Así, durante décadas el PRI monopolizó el acceso a los cargos de elección y a los puestos administrativos tanto en el gobierno federal, como en los estados y en los municipios. El Ejecutivo Federal, por su parte, como líder de facto del partido hegemónico, tenía el control de los órganos constitucionales y el diseño de las políticas públicas. Si bien la Constitución de 1917 estableció un régimen democrático y un sistema político con

clara división de poderes, en la práctica todo el sistema respondía a la voluntad del Presidente en turno.

El ponente señala que en un Estado Constitucional el poder se ejerce de manera transparente, por lo que no hay lugar para la existencia de facultades metaconstitucionales entendidas como derechos atribuidos por la tradición política y menos si esta es de corte autoritario. Sin embargo, el Estado constitucional reconoce que su fundamento está no sólo en el texto constitucional sino también en el contexto constitucional, esto es en la cultura. La cultura define y complementa los límites de los textos normativos. En el ámbito del Estado constitucional sin embargo sólo las expresiones culturales que propician la democracia tienen cabida. El autoritarismo no sólo está fuera sino que es contrario al texto constitucional, sin embargo permea el discurso de algunos actores políticos y sociales. Son muchos los que conciben un poder presidencial absoluto que garantice la gobernabilidad a toda costa. Las facultades metaconstitucionales del presidente de la República que otrora lo hicieran controlar la vida política nacional nunca han estado regladas y formalmente promulgadas y, por lo tanto, si bien se encuentran disminuidas, e incluso podríamos decir prácticamente aniquiladas, lo cierto es que no están del todo “abrogadas”, excluidas del pensamiento político y definitivamente extintas.

Dado que las facultades metaconstitucionales dependen de la tradición política y del contexto cultural en que se desenvuelven, es posible que, aunque menores a las que gozaron las presidencias imperiales por más de 70 años, resurjan de la mano de nuevos autoritarismos fomentados por discursos antidemocráticos. Sin embargo, puesto que el control ejercido por el presidente sobre el Congreso no se basaba en las facultades legislativas que la Constitución le otorga sino en su influencia política sobre el partido en el poder, el resurgimiento de dichas facultades metaconstitucionales parece imposible mientras exista un gobierno dividido. Por ello —termina—, la elección de 2006 es una prueba fundamental. Como lo recuerda Enrique Krauze, en julio de 2006, por primera vez

en su historia contemporánea, México tendrá la oportunidad de consolidar su régimen democrático. Si luego de los comicios de 1911, Madero hubiera logrado disipar la atmósfera envenenada que caracterizó su gobierno fugaz la historia democrática de México sería muy diferente. A esa primera y temprana experiencia democrática siguieron episodios cruentos que derivaron en la construcción de un régimen de presidencialismo autoritario. Por ello se afirma que “nuestros periodos democráticos duran poco, conducen a zonas de turbulencia e inestabilidad, y terminan por desembocar en dictaduras o embozadas.” El proceso de democratización en México no es un producto exclusivo de las transformaciones en la clase política y de los reacomodos del poder. La cultura democrática en México, si bien sigue siendo precaria, empieza a expresarse de forma socialmente organizada.

Sin embargo —termina—, mientras no exista una verdadera cultura democrática en la sociedad y al interior de los partidos políticos, el autoritarismo presidencial no está descartado y el riesgo de volver a ser testigos del ejercicio excesivo de las facultades metaconstitucionales está presente, aunque ciertamente lejano. Citando a Lorenzo Meyer, dice que en una situación como la mexicana, donde no hay ningún antecedente de una experiencia prolongada de democracia política formal, siempre existe el peligro de que un mal manejo del delicado proceso de desmantelamiento del autoritarismo y construcción del pluralismo, pueda llevar a que la división de poderes y la descentralización se transformen en algo descontrolado y dañino, en una incapacidad de las instituciones para manejar el proceso, y en que éste desembogue en un quiebre de estructuras, dispersión del poder y parálisis, que en última instancia sólo beneficia a los nostálgicos del autoritarismo.

La primera señal de la transformación de la cultura de la clase política será para el ponente que, independientemente del partido que gane la presidencia, los perdedores acepten la derrota y todos, el presidente, su partido y los partidos de oposición, estén en disposición de conciliar y negociar acuerdos que permitan la

consolidación de una reforma del Estado efectiva y consensada. El papel de la sociedad civil organizada, de la comunidad científica y académica, de los medios de comunicación, de los organismos autónomos y de los demás poderes públicos y privados será promover, construir y defender los valores básicos de todo Estado constitucional y fomentar una nueva cultura democrática basada en la pluralidad, en la tolerancia y hacer del discurso político un instrumento de negociación más que una herramienta para el control o la concordia. Ciertamente —dice—, puede reconocerse que las presidencias “fuertes”, dotadas de facultades metaconstitucionales, se explican en el contexto latinoamericano por su función histórica en la consolidación de los estados del continente que, una vez conquistada la independencia, sufrieron la zozobra de las confrontaciones intestinas. El cambio, en la cultura política que se avizora en la actualidad es distinto y se orienta a la conquista de la gobernabilidad y la institucionalidad de la vida política a través de los cauces democráticos. La fortaleza institucional de las naciones latinoamericanas, en este sentido, debe reposar sobre la capacidad de ofrecer a la sociedad civil alternativas suficientes para canalizar sus inquietudes y aspiraciones. Ya no es, pues, una institucionalidad que gira en torno a un individuo, sino que nace del universo de los actores políticos.

Pretender revertir este proceso y reeditar las presidencias omnímodas sería, al contrario —termina—, un factor generador de fricciones y tensiones. De ello acusan testimonio las dificultades por las que atraviesan algunas presidencias latinoamericanas próximas al mesianismo, en donde el afán por reafirmar la autoridad del Ejecutivo representa un riesgo a la gobernabilidad democrática.