

LOS DESEQUILIBRIOS INSTITUCIONALES EN LA DEMOCRACIA MEXICANA

INSTITUTIONAL IMBALANCES IN MEXICAN DEMOCRACY

Rogelio Hernández Rodríguez

 orcid.org/0000-0003-1268-7439

El Colegio de México, A.C.

México

rhernan@colmex.mx

Abstract

The institutions that make up the functioning of the Mexican political system were not transformed in the process of political change that led to alternation. The original design, which dates from 1917, created a strong executive in the governmental milieu but politically dependent on the legislature; only when the president's party also controls Congress can it impose constitutional changes. This weakness of the system, which characterized authoritarianism, has endured and during the alternation limited the first three governments because none had legislative control, but in AMLO's it has allowed an arbitrary process of institutional dismantling.

Keywords: *Political Institutions; Democracy; Mexican Political System; Institutional Dismantling.*

Resumen

Las instituciones que configuran el funcionamiento del sistema político mexicano no fueron transformadas en el proceso de cambio político que derivó en la alternancia. El diseño original, que data de 1917, creó un Ejecutivo fuerte en el medio gubernamental pero dependiente políticamente del Legislativo; sólo cuando el partido del presidente controla también al Congreso, puede imponer cambios constitucionales. Esta debilidad del sistema, que caracterizó al autoritarismo, ha perdurado y durante la alternancia limitó los tres primeros gobiernos debido a que ninguno tuvo el control legislativo, pero en el de AMLO ha permitido un arbitrario proceso de desmantelamiento institucional.

Palabras clave: Instituciones políticas; Democracia; Sistema Político Mexicano; Desmantelamiento institucional.

Introducción

El largo dominio del Partido Revolucionario Institucional (PRI) en el país generó críticas a su desempeño y malas prácticas políticas, pero también permitió que se desarrollara la idea de que el funcionamiento que hasta entonces había tenido el sistema y sus instituciones derivaba solamente de la manera particular en la que ese partido y sus políticos actuaban. Sin mucha evidencia, se supuso que institucionalmente el sistema no tenía desequilibrios ni fallas, al menos no sustantivas, y que al expulsar al PRI del poder no sólo se haría realidad la democracia, sino que la política recuperaría su calidad natural y el sistema funcionaría correctamente. La mayor muestra de este tácito convencimiento fue la crítica al presidencialismo, considerado casi siempre como excesivo, que si bien para algunos observadores tenía fundamento constitucional, procedía fundamentalmente de los excesos del autoritarismo. El Ejecutivo, y su encarnación en el presidente de la república, no actuaban de acuerdo con el diseño institucional del sistema, sino de acuerdo con el poder omnímodo que la homogeneidad priista le concedía y que, desde luego, se originaba en la falta de democracia, en las inexistentes condiciones de competencia equitativa, de tal manera que si se lograba alcanzarla, el PRI perdería el poder, la democracia sería una realidad y se restablecería el equilibrio entre los poderes. (Cosío Villegas, 1972).

Con independencia de la fecha en que quiera establecerse el origen del cambio político en México, lo relevante es que las medidas que se tomaron para alcanzarlo se centraron en reformar el sistema electoral, de tal manera que se garantizara la competencia equitativa y el respeto al voto, con lo cual se fortalecerían tanto los partidos como se reivindicaría la autoridad y derecho de los ciudadanos a elegir libremente a sus gobernantes (Merino, 2003). Ese largo proceso, que se concentra en los años ochenta del siglo pasado, logró su cometido al introducir diversos y variados cambios electorales hasta conseguir la instalación del árbitro electoral (el ahora Instituto Nacional Electoral), que dio las garantías para que el ciudadano confiara en las urnas y eligiera libremente al partido y candidatos que deseara. Estas reformas dieron resulta-

do y poco a poco lograron que los partidos de oposición vencieran al PRI, primero en los estados (lo mismo en los congresos locales que en ayuntamientos y gubernaturas), hasta alcanzar la alternancia en la presidencia en 2000. Ya fuera por la urgencia política por alcanzar la democracia, por la insistencia en derrotar al PRI o, más delicado, porque se asumiera la premisa de que el sistema estaba bien diseñado, todas las propuestas estuvieron dirigidas a instalar un sistema electoral competitivo y equitativo, de tal manera que el propósito electoral se consiguió pero dejó intactos los fundamentos institucionales del sistema político, un sistema que data de principios de siglo y que fue funcional no tanto por estar bien construido sino porque el dominio priista ocultaba los desequilibrios.

El cambio democrático se consiguió, pero el sistema, contra todas las expectativas, no ha funcionado de mejor manera que en el pasado priista y, por el contrario, ha tenido una clara tendencia al conflicto entre poderes que ha paralizado en repetidas veces al Ejecutivo o, como ha ocurrido a partir de 2018, ha restablecido la arbitrariedad presidencial. El tan criticado predominio, prácticamente sin control, que el priismo le concedió al Ejecutivo en el siglo pasado, dio paso con la alternancia a tres consecutivos gobiernos, dos surgidos del Partido Acción Nacional (PAN) y uno priista, en los cuales la Presidencia mostró una debilidad hasta entonces impensable. Los presidentes de aquellos gobiernos no lograron desarrollar reformas sustantivas básicamente porque, a diferencia de la era priista, el partido del presidente no consiguió nunca la mayoría constitucional en el congreso federal. El anhelado pluralismo mostró, contra lo que antes se pensaba, que el Poder Legislativo contaba con facultades suficientes para controlar al Ejecutivo e imponerle condiciones para desarrollar sus programas. El gobierno de Enrique Peña Nieto (2012-2018), a diferencia de sus dos antecesores panistas, sí logró iniciar reformas estructurales, pero no porque el PRI dominara el congreso, sino porque estableció intensas negociaciones con los partidos de oposición.

Dicho de otra manera, la alternancia y el pluralismo que lo sustenta, probaron ser capaces de hacer a un lado el autoritarismo, pero no probaron que podían reorientar el funcionamiento del sistema. De hecho, la alternancia ha mostra-

do que más allá de la competencia equitativa, el diseño institucional del sistema político tiene desequilibrios estructurales que, con plena independencia del partido gobernante, condicionan el funcionamiento de los poderes y, concretamente, pueden obstaculizar la operación gubernamental. Por un lado, esos desequilibrios pueden paralizar gobiernos (como ocurrió del 2000 al 2018), pero, por otro, pueden alentar la arbitrariedad de los mandatarios (como lo demuestra Andrés Manuel López Obrador), debido a que el azar electoral les concede la homogeneidad partidaria en los poderes Ejecutivo y Legislativo.

El gobierno de López Obrador, que ha polarizado a la sociedad y se ha propuesto abiertamente dismantelar instituciones para eliminar controles al Ejecutivo, no responde solamente al perfil y trayectoria política del mandatario ni a sus posiciones ideológicas, sino a una arraigada tradición política que ve al presidente como un líder destinado a actuar por encima de cualquier restricción con tal de favorecer a los más necesitados o, en el mejor de los casos, a la sociedad en su conjunto. Pero lo relevante es que, al margen de la personalidad del mandatario, hay una base institucional en el diseño del sistema político que hace posible que esa tendencia autoritaria se desarrolle. De hecho, la manera arbitraria, sin respeto a los límites institucionales o constitucionales, que se ha visto en el gobierno de López Obrador, tiene el mismo fundamento político que caracterizó a los gobiernos priistas y del que, por contraste, carecieron los tres primeros de la alternancia: la homogeneidad partidaria tanto en el Ejecutivo como en el Legislativo y que no se asienta en las facultades constitucionales, sino en las decisiones ciudadanas ante las urnas.

El desequilibrio estructural

Las facultades de los poderes Ejecutivo y Legislativo están claramente expuestas en la Constitución, que data de 1917. Si bien esto es conocido, casi nunca se tiene presente que esa distribución de facultades no ha sufrido cambios sustanciales desde entonces y que cuando ha experimentado alguno, como ha sucedido con la creación de los organismos autónomos, se ha encaminado a controlar o disminuir la intervención del Ejecuti-

vo federal. Y ese diseño, en términos generales, fue el que sustentó el funcionamiento tanto de los gobiernos priistas del autoritarismo como los de alternancia a partir de 2000.

La Constitución de 1917, contra la opinión de muchos autores, no concede grandes atribuciones al Ejecutivo ni, por ende, limita ni subordina al Legislativo. Este supuesto, que en buena medida surgió del comportamiento de los gobiernos priistas y en particular de algunos mandatarios (Cosío Villegas, 1974), se asentó de tal manera que por décadas impidió estudios que, en los hechos, probaran su existencia. El primer análisis serio sobre el tema fue desarrollado por Jorge Carpizo en 1979 (Carpizo McGregor, 1979). No sólo tiene el mérito de ser un trabajo meticuloso, sino que fue preparado por un distinguido constitucionalista que no creyó en la supuesta subordinación jurídica del Legislativo.

Una revisión detenida de las atribuciones concedidas al Congreso, tal como la hizo Carpizo, revela que puede legislar sobre muy variados y decisivos aspectos, como son los asuntos hacendarios, fiscales, monetarios y financieros, de seguridad pública, educación en todos los niveles, energía (petróleo y electricidad), vías generales de comunicación, administración pública (lo que incluye la facultad para convocar a los secretarios de Estado y directores de organismos paraestatales y descentralizados para obtener información sobre sus tareas), y asuntos internacionales, incluido el nombramiento de buena parte de su cuerpo diplomático. Al igual que muchos otros países con sistemas semejantes (el de Estados Unidos en primer lugar), al Congreso le corresponde revisar y, en su caso, modificar el presupuesto federal que, si bien supone en principio el ejercicio del gasto y con él el desarrollo de programas tanto de infraestructura como de gasto social, también comprende la aprobación o el diseño del ingreso público, incluida la determinación de impuestos, en número y cantidad.

El Ejecutivo tiene la facultad de preparar y presentar la iniciativa sobre el presupuesto, pero le corresponde al Congreso su aprobación, que puede ser sin condiciones o con las modificaciones que estime adecuadas, lo mismo en cuanto a montos o, lo más importante, su destino. La atribución, que no puede ser vetada por el Ejecutivo toda vez que la Constitución lo pro-

híbe cuando se trata de resoluciones de una sola cámara, significa que a él solamente le corresponde la aplicación y desarrollo de los recursos públicos, pero a la representación popular y federal la decisión de cómo y dónde aplicarlo. Estas facultades, que claramente están dirigidas a vigilar y controlar los recursos económicos, demuestran que el Ejecutivo no puede actuar independientemente, no puede decidir por sí solo cómo gobernar, sino que requiere del respaldo legislativo. Además de estas importantes facultades, la Constitución señala que el Congreso puede legislar sobre todos los campos que el mismo poder considere necesarios para cumplir con sus funciones de representación popular, lo que supone una facultad auto concedida para extender su influencia sobre la actuación del Ejecutivo.

A las atribuciones legislativas que, esencialmente, definen la función del Congreso, la Constitución le añade funciones de vigilancia y control político sobre el Ejecutivo mediante la representación federal en el Senado. A la Cámara Alta le corresponde revisar la política diplomática, que incluye conocer los acuerdos internacionales, resolver diferencias *políticas* entre estados y de estos con la federación.¹ entre ellas, la designación de gobernadores interinos o sustitutos en caso de la polémica desaparición de poderes. También corresponde al Senado ratificar oficiales de las fuerzas armadas, embajadores, algunos cónsules, subsecretarios de Hacienda y, lo más relevante, toda vez que supone una intervención directa en la autoridad del Ejecutivo, al fiscal general de la República, al gobernador y vicegobernadores del Banco de México, y al resto de titulares de organismos autónomos del ámbito administrativo o social, con la única excepción de los consejeros del INE, que son nombrados por la Cámara de Diputados. La intervención del Congreso, que en estos casos no es para nada legislativa sino claramente política, también se extiende al Poder Judicial porque aprueba a los ministros de la Suprema Corte de Justicia.

En contraste, el Ejecutivo apenas cuenta con algunas facultades, todas ellas dirigidas a fortalecer su función administrativa, es decir, la pro-

piamente de gobierno, y por ello la Constitución le reconoce la facultad exclusiva para designar y destituir a sus colaboradores inmediatos, los miembros de su gabinete. Sus facultades legislativas son limitadas porque si bien puede presentar iniciativas de ley, esa atribución es compartida con el Congreso federal y los estatales lo que, como se verá adelante, limita seriamente su capacidad para enfrentar conflictos o la abierta oposición del Congreso. A cambio de estas restricciones el Ejecutivo cuenta con veto parcial y total que, aunque parece muy poderoso, es en extremo limitado porque sólo es aplicable cuando el Congreso tome medidas que disgusten al Ejecutivo. En ese sentido, el veto, no importa su alcance legislativo, es reactivo y, por lo tanto, no puede ser un recurso útil para iniciar ningún cambio.

Como es posible observar, el Legislativo no es un poder subordinado ni menos aún sometido constitucionalmente al Ejecutivo, sino todo lo contrario, es una instancia con facultades decisivas que, en la práctica, lo condicionan políticamente. Su capacidad para modificar o, en general, influir en el gasto y el ingreso, así como para legislar sobre los recursos energéticos que, en esencia, lo mismo aportan financiamiento que permiten la aplicación de programas de fomento y desarrollo, implica que, en la práctica, el Congreso puede influir decisivamente en la gobernabilidad en su sentido más puro, es decir, en la capacidad del Ejecutivo para gobernar. Es por ello que un Congreso que no simpatice con el Ejecutivo puede entorpecer sustantiva y eficazmente la conducción y los objetivos del gobierno.

Gobierno fuerte, Ejecutivo débil

La frase anterior no es un juego de palabras sino la descripción del diseño del poder Ejecutivo en sus dos vertientes: la estrictamente administrativa y la política, una como responsable del desarrollo y bienestar social, y la otra como conductor del sistema político. El constituyente de 1917 dio respuesta plenamente a los dilemas estructurales del siglo XIX mexicano al resolver tanto la tendencia recurrente al despotismo como la inoperancia del Ejecutivo que caracterizó aquellos turbulentos años. Ese dilema, que provocó los conflictos políticos, la elaboración de varias

¹ La ambigüedad de *políticas* se debe a que las diferencias de orden jurídico deben ser atendidas por la Suprema Corte de Justicia, es decir, el Poder Judicial.

constituciones, la pérdida de territorio nacional, las intervenciones extranjeras y, finalmente, la dictadura de Porfirio Díaz, también tuvo como una de sus consecuencias la Revolución y sus objetivos económicos y sociales, que configurarían, precisamente, el diseño constitucional de 1917.

Como lo señalara en su oportunidad Emilio Rabasa, los conflictos durante el siglo XIX no permitieron diseñar una constitución que construyera un gobierno fuerte, unitario, dotado de los recursos administrativos y económicos suficientes para imponer la paz social y la estabilidad política, pero tampoco para promover el desarrollo (Rabasa, 1956). Esa incapacidad, limitada también por las ambiciones políticas, permitieron dictaduras (Santa Anna, Juárez, más tarde Díaz), que violaban la ley en nombre de la autoridad política. Díaz fue la solución después de décadas de conflictos al asumir personalmente el poder, eliminar a los adversarios y promover el desarrollo económico, todo ello sin eliminar formalmente la Constitución de 1856. La Revolución terminaría con la personalización del poder y los abusos de la dictadura, pero también diseñaría un nuevo marco constitucional que, por un lado, diera paso al necesario gobierno fuerte y, por otro, dotara al Congreso de los recursos para controlar y vigilar políticamente al Ejecutivo, de tal manera que permitiera por fin un gobierno eficaz y se previniera cualquier tentación dictatorial (Córdova, 1975). Adicionalmente, la Constitución plasmó las responsabilidades del nuevo Estado, desde luego, provenientes de la lucha armada: beneficios sociales a la población y desarrollo económico dirigido por el Estado. La Constitución es clara en cuanto a esta configuración del Ejecutivo. Si, como se ha visto en las páginas anteriores, el Ejecutivo no puede actuar políticamente sin el consentimiento del Congreso, sí puede plenamente encargarse de los programas gubernamentales y por eso, tal como lo señala el artículo 27 constitucional, el Ejecutivo es el representante último de la nación, dueña de los bienes del país y, en ese sentido, el encargado de administrarlos a nombre y beneficio de la sociedad o, más informalmente, el pueblo (Córdova, 1989).

Si bien el diseño institucional de México tiene condiciones históricas que lo determinan, el presidencialismo limitado no es único en el mundo contemporáneo. Los sistemas presidenciales tie-

nen como principio básico conceder al Ejecutivo el control prácticamente absoluto del gobierno, que en los sistemas parlamentarios depende de las mayorías en las asambleas. A partir de este principio, los presidencialismos pueden contar con poderes constitucionales que consisten en atribuciones legislativas específicas para enfrentar a congresos hostiles y que se agrupan en tres: exclusividad para presentar iniciativas de ley, legislación por decreto y plebiscito o referéndum. Con ellos, el Ejecutivo puede gobernar a pesar de que no goce del respaldo legislativo y, por ende, puede desarrollar sus programas y proyectos sin contratiempos. Pero también existe un presidencialismo cuya fuerza solamente depende de los llamados poderes político-partidarios que se resumen en que el partido del presidente consiga la mayoría necesaria para controlar el Congreso y lo alinee políticamente con sus objetivos. Esta posibilidad depende por completo del azar electoral, de que un solo partido convenza al electorado de elegirlo en ambos poderes y por ese medio le dé la homogeneidad partidaria. Un Ejecutivo que cuenta con poderes constitucionales siempre estará en condiciones de gobernar con independencia de los apoyos legislativos, pero si sólo dispone de los político-electorales estará sujeto a las eventualidades de los comicios (Shugart y Carey, 1992).

México fue considerado tradicionalmente como un presidencialismo excesivo. Y algunos observadores incluso lo atribuyeron a facultades constitucionales que deliberadamente sobreponían al Ejecutivo sobre el Legislativo; sin embargo, esa fue una apreciación sin sustento porque el diseño mexicano no le concede ninguna de las tres facultades legislativas al Ejecutivo. Ese poder no tiene la exclusividad para presentar iniciativas de ley porque la comparte también con los legisladores, y menos aún tiene atribuciones para legislar por decreto o para convocar a referéndum o plebiscito. La única exclusividad legislativa que le concede la Carta Magna es para presentar las iniciativas de ingresos y egresos, pero es limitada porque, como ya se ha advertido, las cámaras, en sus ámbitos, pueden modificarlas a su arbitrio. La legislación por decreto está restringida a situaciones de emergencia sanitaria y aunque la Constitución le concede al presidente la posibilidad de declarar una situación de emergencia nacional, que

le permitiría actuar como legislador sin restricciones, el reconocimiento de tal circunstancia le corresponde por completo al Congreso. En rigor, el Ejecutivo carece de poder para legislar. Si durante el autoritarismo fue común que las iniciativas aprobadas por el Congreso fuesen en su gran mayoría presentadas por el Ejecutivo, se debió a la anuencia tácita de los legisladores priistas que, al ser mayoría, aprobaban sin condiciones al presidente en turno.

La idea del presidencialismo excesivo estuvo fundada, desde luego, en los años del autoritarismo, cuando el PRI dominaba por completo la política nacional y controlaba los poderes, federal y estatales. Con esa homogeneidad, en buena medida fundada en un sistema electoral que no permitía la competencia y, por consecuencia, aseguraba su predominio, el PRI fue esencial para fortalecer al Ejecutivo. Su control en el Congreso anuló en la práctica su autonomía, al renunciar tácitamente a ejercer sus facultades, lo mismo para intervenir mediante la legislación que, sobre todo, para anular los recursos a fin de controlar los excesos políticos del jefe del Ejecutivo. No tuvo ningún fundamento constitucional sino el simple control político y electoral (Carpizo McGregor, 1979; Casar, 1996; Hernández Rodríguez, 2010). Como ya se había adelantado, la Constitución de 1917, que establece las facultades entre poderes, lo mismo enmarcó legalmente a los gobiernos priistas del siglo pasado que a los de la alternancia, a partir de 2000. En los primeros se desarrolló un presidencialismo unitario gracias a la subordinación política del Congreso, pero en los segundos, el pluralismo fue tan profundo que eliminó la homogeneidad y fragmentó la representación legislativa, de tal manera que dio paso a los gobiernos sin mayorías. En cualquiera de las dos circunstancias, el fundamento fue el mismo: la original distribución de facultades entre poderes, una base estructural que el proceso de cambio político ha mantenido intacta.

No hubo ningún cambio constitucional que reconfigurara las atribuciones entre los poderes, simplemente el pluralismo permitió que los poderes Legislativo y Ejecutivo recuperaran sus verdaderas capacidades. De ahí que, desde la llegada de la alternancia (símbolo primordial de la democracia), el presidencialismo mexicano se ha mostrado débil, incapaz de gobernar y vulne-

rable a los enfrentamientos legislativos. Como se observa en el cuadro 1, durante el siglo pasado el PRI retuvo la Presidencia, pero también el Congreso, con la necesaria mayoría constitucional para aprobar sin condiciones cualquier medida del Ejecutivo, incluidas las eventuales reformas estructurales que requirieran modificaciones a la Constitución. Pero desde 1997 y hasta el 2018, ningún partido en el gobierno consiguió el control del Congreso, si acaso el PRI mantuvo la mayoría simple, insuficiente para respaldar los proyectos gubernamentales. De ahí que las administraciones de la alternancia, con plena independencia de los partidos y sus ideologías, e incluso de la personalidad de los mandatarios, no hayan sido capaces de controlar por completo sus programas ni mucho menos conseguir el apoyo legislativo para impulsar cambios estructurales que proporcionaran más recursos al gobierno y con ello promovieran el desarrollo.

El cambio político en México ha conseguido la democracia, y con ella la alternancia, una competencia irrestricta y el respeto a las decisiones ciudadanas, pero no se acompañó de reformas institucionales que modificaran el diseño y facultades de los poderes. Para decirlo de otra manera, el sistema político es el mismo del pasado autoritario, que funcionaba bajo condiciones de homogeneidad política, pero ahora, en medio del pluralismo, la competencia y la alternancia hacen poco probable la homogeneidad. Bajo esa condición, solamente cuando un partido consiga convencer al electorado y logre un gobierno unificado, podrá desarrollar una administración sin contratiempos, de lo contrario, habrá gobiernos legítimos democráticamente, pero paralizados, sin ninguna autoridad para desarrollar sus responsabilidades. Lo verdaderamente delicado es que la otra opción no es necesariamente mejor, porque la homogeneidad puede alentar las tentaciones autoritarias, la arbitrariedad de un mandatario que, como ha ocurrido desde 2018, se asuma como el salvador de la patria e intente gobernar al margen de la Constitución y de las instituciones. El respaldo legislativo, resultado de la homogeneidad política, no es útil en esas circunstancias para construir gobiernos responsables, sino para sostener la arbitrariedad de mandatarios voluntaristas que, al margen de su ideología y supuestos compromisos con el pueblo, desmantelan las instituciones del sistema.

Los condicionamientos del cambio

Sin ánimo alguno de discutir el sentido del cambio político en México, es necesario hacer algunas consideraciones para contextualizar apropiadamente las medidas de la administración de López Obrador. La primera observación, ya señalada antes, se refiere al camino exclusivamente electoral que tomaron los actores políticos y que dejó intacta la estructura institucional del sistema. Las distorsiones que se encuentran en la relación del Ejecutivo y el Legislativo no fueron determinantes en el pasado autoritario debido al dominio de un solo partido, que logró imponer el control institucional mediante la homogeneidad política e ideológica. Como lo advirtió Carpizo McGregor (1979), las instituciones se orientaron más por mecanismos informales que resultaban de la coincidencia partidaria que por medios jurídicos o normativos. El cambio democrático terminó con el dominio del PRI, pero no avanzó en la institucionalización de controles y, acaso, en la revisión de las facultades y la operación de los poderes que condicionan el funcionamiento gubernamental.

A esta circunstancia se suma otra, particularmente delicada, que es la histórica coincidencia de las transiciones con las crisis económicas que llevaron a rectificar los modelos de crecimiento a finales del siglo pasado (Oxhorn y Starr, 1999; Dornbusch y Edwards, 1991). La caída de los autoritarismos, en especial en América Latina, coincidió con graves crisis económicas que llevaron a las severas correcciones impuestas por el convencionalmente llamado neoliberalismo, mediante el control presupuestal y la racionalidad en el gasto público, sobre todo el dirigido a las áreas sociales.

El delicado manejo de las correcciones económicas, que tuvieron graves costos sociales, puso a prueba la capacidad política pero también las habilidades para conducir gobiernos de las nuevas élites democráticas (Nelson, 1990 y 1994). Por un lado, las economías fueron integradas crecientemente a la lógica de los mercados internacionales, cada vez más rigurosos, que redujeron los márgenes de maniobra política de los gobernantes, y por otro, en especial en las economías menos desarrolladas, a rendimientos sociales decrecientes: mayor desigualdad y

menores beneficios sociales, que polarizaron a las sociedades y los ofrecimientos partidarios. Como lo prueba la alternancia mexicana, las medidas económicas de las tres administraciones (lo mismo del PAN que del PRI), reafirmaron la racionalidad presupuestal y alimentaron la crítica al neoliberalismo, la desatención de los pobres y, desde luego, la necesidad de rectificar el rumbo político y económico. Un discurso que ponga el énfasis en la corrección económica en beneficio del *pueblo* conlleva naturalmente el propósito de eliminar los obstáculos estructurales que fueron creados por el neoliberalismo para garantizar su continuidad.

En términos institucionales, la rectificación supone voluntad y decisión del Ejecutivo, pero también la utilización de las condiciones formales que lo permitan. Como se verá adelante, López Obrador logró convencer al electorado en 2018 para conseguir el control del Legislativo y, con él, la homogeneidad necesaria para modificar las condiciones económicas y políticas previas, pero también para eliminar las limitaciones institucionales.

El desmantelamiento institucional

En 2018 López Obrador ganó las elecciones presidenciales con 53.19% de la votación. De suyo, esta cifra es significativa porque sus antecesores en el periodo de la alternancia apenas obtuvieron entre 32% y 42% de los votos, a pesar de representar en su momento cambios largamente esperados, incluido el primer presidente no priista (Vicente Fox obtuvo solamente 42.52%), pero lo más importante de los comicios de 2018 es que, contra la tendencia que el electorado había marcado desde 1997, de no concederle todo el poder al presidente, esta vez Morena, el partido de López Obrador, obtuvo el 50.4% de la Cámara de Diputados que, junto con sus partidos aliados (del Trabajo, Encuentro Social y Verde, que suman en conjunto 16%), superó con creces la mayoría constitucional (cuadro 1). Lo mismo ocurrió en el Senado, donde Morena, por sí solo, obtuvo el 47.7% que, sumado a las curules de sus aliados (11.7%), le conceden el 59.4% de la Cámara Alta Congreso de la Unión.²

² Mientras la Cámara de Diputados se renueva cada tres años, el Senado lo hace sexenalmente, lo que crea una relación más compleja para respaldar los proyectos presidenciales. Como se verá adelante, esta circunstancia ha sido determinante en

No hay una sola explicación para este resultado, sino una variedad de ellas: la personalidad del candidato; su tenacidad al buscar la Presidencia por tercera vez; su larga trayectoria como crítico de los sexenios de alternancia; su discurso izquierdista y populista, etcétera, pero también está presente el fracaso de las anteriores administraciones para desarrollar al país y mejorar las condiciones de vida de la población, y la ostensible parálisis política y operativa que los dos gobiernos panistas y la priista, mostraron para promover cambios que se tradujeran en beneficios comprobables.

Para López Obrador, los magros resultados económicos de los tres periodos se deben a la corrupción, la ideología contraria al interés general, pero también a un sistema de controles que tuvieron por cometido asegurar la continuidad de un proyecto económico deliberadamente perverso que, más ideológica que sustantivamente, ha denominado neoliberalismo. Para el nuevo mandatario es indispensable introducir cambios que reviertan la tendencia a favorecer a los grupos de mayor ingreso para beneficiar al *pueblo*, largamente relegado. Su proyecto es ambicioso, no sólo porque recuperaría los auténticos propósitos sociales de la Revolución, sino porque debe enfrentar las medidas económicas, administrativas, legales e institucionales que se fueron creando en el pasado con el propósito de preservar ese modelo. En su propuesta, el Ejecutivo y, con más precisión, el presidente, enfrentan limitaciones institucionales que fueron creadas con el deliberado propósito de impedir su actuación.

Esos organismos, ya sean electorales (INE), sociales (Derechos Humanos, Derecho a la Información) o económicos (Energía, Competencia Económica), no responden a ningún propósito democrático sino que buscan maniatar al Ejecutivo para que, obligatoriamente, continúe con aquel proyecto *neoliberal*. En su perspectiva, el regreso al *pueblo* debe considerar lo mismo una política de gasto social que reivindique a los necesitados, que la eliminación de los obstáculos institucionales que limitan al Ejecutivo. Los efectos de la propuesta de López Obrador no habrían sido tan dañinos si en 2018 el electorado

no hubiera reinstalado los gobiernos unificados que caracterizaron al priismo del siglo pasado. El proyecto de López Obrador solamente tenía viabilidad si contaba con la homogeneidad partidaria, política e ideológica, que el diseño estructural del sistema ha mantenido latente durante todo el periodo democrático.

En la primera mitad del sexenio, Morena hizo posible la sumisión del Congreso a la voluntad presidencial, de la misma manera que lo hizo el priismo durante el siglo pasado, pero después de tres años de dismantelar el sistema, el electorado lo castigó electoralmente y desde 2021 ha perdido la mayoría constitucional (cuadro 1). Con ese resultado, el sistema ha regresado a la parálisis legislativa que caracterizó a los primeros gobiernos de alternancia, pero López Obrador, a diferencia de sus antecesores, ha elegido pasar por encima de las limitaciones con medidas que abiertamente violan la Constitución o que, aun acatándola, buscan impedir el funcionamiento institucional. Ante la oposición del Congreso, López Obrador ha insistido en eliminar o paralizar a las instituciones que considera como obstáculos, en primer lugar, a los organismos autónomos, pero también al Poder Judicial, que le ha impedido imponer legislaciones contra la Constitución. Hay una evidente definición política e ideológica en López Obrador para proceder de esta manera, pero lo que no debe perderse de vista es que ese voluntarismo está sostenido por una falla estructural del sistema que puede convertir al jefe del Ejecutivo en un líder todopoderoso, capaz de imponer cualquier capricho si el electorado le da el control del Congreso. Esa falla, como ha sido evidente desde 2018, no sólo somete al Congreso, sino que crea un presidencialismo, más que excesivo, arbitrario.

No es casual que López Obrador haya identificado a los organismos autónomos como indeseables porque, como se adelantó en las primeras páginas, si bien la Constitución ha mantenido sustantivamente la distribución histórica de facultades entre poderes, las pocas modificaciones que se han introducido han afectado directamente al Ejecutivo y beneficiado al Legislativo. Vale la pena detenerse en este proceso, así sea en una breve revisión, para entender el alcance democrático de los organismos autónomos y por qué con su desaparición regresa el sistema mexicano a principios del siglo XX.

cuanto a la supervivencia y funcionamiento de los organismos autónomos porque al Senado le corresponde la mayoría de las designaciones de sus consejeros y dirigentes.

Los controles administrativos y políticos del Ejecutivo

Quizá no haya un mejor ejemplo de las intenciones de López Obrador que sus ataques abiertos a los organismos autónomos.³ Su idea de favorecer al *pueblo* supone completa libertad lo mismo para manejar el gasto público a su arbitrio (lo que finalmente puede conseguir con un congreso subordinado porque le basta la mayoría simple), que fortaleciendo al Ejecutivo al liberarlo de la vigilancia que los organismos autónomos ejercen sobre sus decisiones y que, contra la visión de López Obrador, que los ve como una medida *neoliberal* y, por ende, perversa, fueron resultado del mismo proceso de cambio democrático que no sólo abrió mayores espacios a la participación ciudadana, sino instaló organismos para mejorar la administración pública mediante la especialización técnica. En rigor, los organismos autónomos tienen una bien ganada legitimidad en el mundo contemporáneo porque privilegian las decisiones técnicas por encima de los intereses políticos que, naturalmente, pueden distorsionar los objetivos racionales de las políticas gubernamentales (Warren, 1999; Bohman y Rehg, 1999). No pierden nunca su carácter de organismos de Estado, pero, a diferencia de las entidades dependientes directamente del Ejecutivo, pueden corregir y mejorar la aplicación de los programas públicos.

Los organismos autónomos tienen antecedentes en México muy anteriores al cambio democrático o a los gobiernos tecnocráticos y se encuentran en las entidades descentralizadas, ampliamente desarrolladas en los años setenta del siglo pasado. El gobierno federal mantuvo el control centralizado sobre el diseño y aplicación de las políticas y programas públicos, pero a medida que aumentaron las responsabilidades del Estado para atender las necesidades sociales fue creando desde los años sesenta organismos descentralizados que si bien se mantuvieron bajo la supervisión de las secretarías de Estado y preservaron la autoridad central de acuerdo con las áreas de actividad, económica o social, gozaron de diversos grados de autonomía para

manejar programas específicos (Pardo, 1991). De hecho, algunas de las más importantes entidades hoy autónomas, como el INE, la CNDH o la Comisión Reguladora de Energía (CRE), fueron direcciones generales u organismos descentralizados de secretarías (Gobernación y Energía, en estos casos) que nacieron para atender asuntos técnicos específicos que cobraron creciente importancia dentro de alguna secretaría de Estado, pero que más tarde consiguieron constituirse como autónomos.

Su autonomía respecto del Ejecutivo es lo que, al lado de la especialización de sus integrantes, proporciona legitimidad a los organismos y confirma su cercanía con el pluralismo y la participación ciudadana. Muchos de los organismos, en la práctica la gran mayoría, están dirigidos a los asuntos económicos, pero otros buscan proteger a la sociedad de posibles abusos del Ejecutivo, ya sea en lo social o lo electoral. Por eso, mientras que para la sociedad son garantes de un correcto comportamiento gubernamental, para el Ejecutivo usualmente son instrumentos que limitan su actividad y, como en el caso del gobierno de López Obrador, su capacidad para introducir reformas que, a su juicio, son indispensables y que son obstaculizados por intereses creados. No son recursos democráticos para evitar arbitrariedades sino controles del cambio.

No es del todo extraño que se asocie a los organismos autónomos al período llamado neoliberal porque, aunque su existencia en las democracias desarrolladas es muy antigua, en los países atrasados y concretamente en América Latina, coincide con las correcciones económicas y administrativas que se introdujeron a fines del siglo pasado precisamente para resolver las crisis provocadas por políticas poco racionales que pusieron en práctica gobiernos muy afectos a la expansión del gasto. Hacia fines del siglo pasado, en América Latina estaba en marcha no sólo el cambio democrático sino también la llamada reforma del Estado, que buscaba regresarlo a desempeñar las tareas que estructuralmente le corresponden, de tal manera que se corrigieran las distorsiones que su actuación poco responsable introducía en los mercados y, como consecuencia, mejorara la eficiencia técnica de los programas gubernamentales (Ballinas Valdés, 2011). Esa asociación, entre mercado y eficiencia técnica, es lo que irrita a gobernantes

³ En este trabajo solamente se hace referencia a los organismos autónomos más importantes, pero son mucho más los que han sufrido las limitaciones del gobierno de López Obrador.

populistas que no pueden ver al Estado de otra manera que no sea como un instrumento destinado a beneficiar al *pueblo*, sin consideraciones técnicas o económicas.

La creación de los organismos autónomos no está exenta de críticas. Como se ha señalado, mientras en las democracias desarrolladas tienen una larga tradición, en México y otros países de menor crecimiento, están asociados a la rectificación económica del llamado neoliberalismo. Si bien a estas entidades se les reconoce especialización y conocimiento técnico, también se les considera mecanismos que aseguran la permanencia del modelo racionalista. Para muchos gobernantes esos organismos son obstáculos que impiden al Ejecutivo la reorientación económica para beneficiar a la sociedad. De hecho, varios organismos están claramente dirigidos a la operación económica y, en ese sentido, pueden considerarse garantes del modelo económico, pero otros no, como los electorales, de derechos humanos o acceso a la información, que fomentan la participación ciudadana y sirven para evitar arbitrariedades gubernamentales.

No se necesita mucha evidencia para comprobar que las correcciones económicas en México, iniciadas durante los años ochenta del siglo pasado, llevaron directamente a favorecer la creación de organismos autónomos porque mejorarían el desempeño público y abrirían espacios de vigilancia a las posibles arbitrariedades. Por eso, si bien muchos organismos fueron de naturaleza económica, otros fueron sociales y claramente políticos. Como se observa en el cuadro 2, la formación de organismos autónomos data de los años noventa del siglo pasado y se profundiza con la alternancia política a partir de 2000. Es un proceso que claramente muestra la expansión democrática, el pluralismo y la idea de que la sociedad, mediante un poder establecido, puede contener los excesos del Ejecutivo. De los ocho organismos autónomos, cuatro están dirigidos a la política económica y concretamente a la energética y la competencia en los mercados; tres a las áreas sociales, para garantizar el respeto a los ciudadanos, su derecho a la información gubernamental y evaluar los efectos de las políticas sociales, y uno, el INE, a garantizar la equidad, transparencia y contabilización de los votos, es decir, a sostener la democracia.

Si el cometido de los organismos autónomos es controlar al Ejecutivo, es natural que sea otro poder el que designe a sus integrantes que, por lo demás, se constituyen en instancias colegiadas de tal manera que no sea solamente un individuo el que tome las decisiones. De las ocho entidades, en seis es el Senado de la República el que por mayoría calificada nombra a los funcionarios, pero siempre a propuesta del Ejecutivo, aspecto relevante porque es el medio por el cual la Constitución reconoce no sólo el carácter público de los organismos sino su estrecha colaboración con las tareas gubernamentales, asignadas por completo al Ejecutivo. Los organismos autónomos, en consecuencia, no son entidades enfrentadas u opuestas al presidente y al gobierno, sino complementarias. Este aspecto es más claro al observar que en el caso del INE, toda vez que su función es electoral y compromete tanto a los ciudadanos como a los partidos políticos, la designación de los consejeros siempre ha estado a cargo de los diputados quienes, con variantes, seleccionan a los candidatos y eligen a los responsables.⁴

Las áreas en las que operan los organismos autónomos evidentemente imponen limitaciones al Ejecutivo, que no puede, si se apega a la normatividad, tomar decisiones arbitrarias y que cuando incurra en ellas, sea sancionado. Esa es la razón por la cual mandatarios como López Obrador los consideren obstáculos a sus proyectos, organismos diseñados deliberadamente para preservar privilegios o defender intereses privados. Es por ello también que ha intentado desaparecerlos o, lo que ha sido más frecuente conforme ha cambiado la composición del Congreso, anularlos por la vía de los nombramientos. La participación destacada de las cámaras legislativas como principio doctrinario del equilibrio de poderes solamente es una salvaguardia frente a la arbitrariedad del Ejecutivo si en ellas hay un real pluralismo y el partido del presidente no cuenta con la mayoría necesaria para complacerlo. De nuevo, como ha sido señalado en las páginas anteriores, el control legislativo sola-

4 Aunque es discutible la ausencia del Ejecutivo en un órgano de esta importancia, ella deriva del propio principio que hizo autónomo al instituto: la histórica sospecha de que el Ejecutivo, antes en manos del PRI, manipulaba las elecciones. Desde su origen, se ha buscado que no haya la menor intervención de ese poder con consejeros supuestamente ajenos a los partidos y que sean los diputados, como representantes de los ciudadanos, quienes los elijan.

mente es posible a condición de que los electores no permitan la homogeneidad política o partidaria. Un congreso plural no necesariamente debe oponerse al Ejecutivo, pero sí puede impedir cualquier tentación autoritaria que sacrifique la capacidad, tareas y, sobre todo, salvaguardia de los organismos autónomos que la Constitución les concede. Las atribuciones del Congreso para corregir al Ejecutivo solamente son posibles si los legisladores no están dispuestos a someterse al presidente en turno y eso no depende de la conciencia de los legisladores sino del dominio de un partido.

Esta advertencia cobra relevancia porque ha sido el medio que el gobierno de López Obrador ha empleado para anular a los organismos autónomos. De hecho, no ha logrado eliminar a ninguno (porque para ello necesitaría el absoluto control de ambas cámaras y desde las elecciones de 2021 su partido perdió la mayoría en la de diputados), pero sí los ha sometido al designar funcionarios leales, muchos de ellos sin experiencia o preparación para desempeñar las tareas. Los casos más notorios han sido las sucesiones en el INE, el Banco de México —organismo autónomo que data de principios del siglo pasado— y la Suprema Corte de Justicia, que si bien no es una entidad semejante, sino un poder de la Unión, comparte la misma condición manipulable en sus nombramientos y que se ha convertido en objeto del encono presidencial al evitar arbitrariedades legislativas del Ejecutivo cuando no abiertas violaciones constitucionales, algunas de ellas dirigidas precisamente contra los organismos autónomos.

El presidente y su partido intentaron una reforma constitucional que hubiera limitado sustancialmente las funciones y la estructura del instituto electoral y que no fue posible porque Morena perdió la mayoría calificada en las elecciones de 2021. Ante la imposibilidad de conseguir la reforma constitucional, han intentado los cambios mediante legislaciones secundarias que violan la Carta Magna y que están en proceso de revisión en la Corte. Finalmente, López Obrador buscó someter al INE mediante la designación de cuatro consejeros, incluido su presidente, que le den la mayoría necesaria para someter al árbitro electoral, lo que parcialmente consiguió debido a que, como ya se ha señalado, la designación de los consejeros está por completo en manos de

los diputados, cuya mayoría tiene Morena y sus aliados.⁵ La insistencia en controlar al INE tiene mayor relevancia porque de ese organismo no sólo depende la organización sino la vigilancia en la competencia y la contabilización de los votos que en las elecciones de 2024 decidirán la continuidad de Morena en el poder. El propósito, nada oculto, de someter al INE es recuperar el control que el Ejecutivo federal tuvo sobre las elecciones durante los años de dominio priista y que se convirtió en la principal demanda de cambio por ciudadanos y partidos. Gracias a la creación del entonces Instituto Federal Electoral en 1990 y su completa separación del Ejecutivo seis años más tarde, el cambio democrático fue posible porque aseguró la validez del voto ciudadano. Pero un órgano autónomo, destinado a garantizar el sentido del voto, también puede declarar al triunfador, lo que es esencial para un proyecto como el de López Obrador, que intenta sostenerlo permanentemente.

El Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) ha sido objeto de un agresivo ataque que se ha centrado en evitar el nombramiento de tres de sus comisionados, desde principios de 2023. El propósito, declarado tanto por el presidente como por su secretario de Gobernación, es desaparecer el organismo bajo el argumento de que sus funciones no son necesarias, pero como Morena no tiene la mayoría suficiente para lograrlo, ha impedido la designación de los miembros faltantes, con lo cual ha impedido en la práctica su funcionamiento. A pesar de las impugnaciones, incluso judiciales, la mayoría en el Senado ha seguido las recomendaciones presidenciales para evitarlo. De nuevo, la arbitrariedad presidencial se sustenta en el apoyo incondicional de los legisladores del partido mayoritario que, aun sin contar con la

5 El proceso para designar a los consejeros muestra claramente el efecto de no contar con la mayoría calificada en las cámaras. Morena no cuenta ya con esa mayoría y no pudo imponer a sus cuatro candidatos porque la oposición votó en contra; ante ello, tal como lo permite la normatividad, los legisladores tuvieron que recurrir a la insaculación que, dada su naturaleza azarosa, impidió que Morena y el presidente impusieran a sus candidatos ideales. Dos de los cuatro elegidos, incluida a la presidenta consejera (Guadalupe Taddei Zavala y Jorge Montaña Ventura, los otros dos seleccionados son Rita Bell López Vences y Arturo Castillo Loza) están vinculados al partido de López Obrador. Además de que no consiguieron imponer a los cuatro, los perfiles de los dos simpatizantes del Ejecutivo no son los que el oficialismo deseaba.

mayoría constitucional, tienen la representación suficiente para impedir el funcionamiento de una de las instituciones más importantes para vigilar las acciones del Ejecutivo.

El Banco de México y la Suprema Corte de Justicia han sido dos entidades cuya relevancia, especializada pero también política, han sido esenciales en la historia del país y determinantes en los proyectos del Ejecutivo. Ambos, a pesar de su esencia y principios institucionales, fueron organismos sometidos a la política priista, impuesta por los presidentes. El Banco de México, desde su nacimiento en 1925, ha sido la única entidad responsable de la política monetaria pero no contaba con autonomía y, por el contrario, estaba sometido directamente al Ejecutivo federal, quien personalmente nombraba a su entonces director general que, por ende, se convertía en la práctica en un funcionario más del gabinete económico que, pese a su trascendencia, más de una vez estuvo subordinado al secretario de Hacienda y, desde luego, respaldaba sin objeciones la política económica que seguía el gobierno en turno.

En 1994, poco antes de concluir la administración de Carlos Salinas, le fue concedida su autonomía en buena medida para evitar que los siguientes mandatarios, por más tentaciones populistas que pudieran tener, lograran imponer su voluntad en la política monetaria y, por extensión, en la económica. Desde entonces, el Banco de México es conducido por un gobernador y cuatro subgobernadores que integran la Junta de Gobierno, que es la única instancia responsable de las decisiones. Como en el resto de los organismos autónomos, el presidente de la república propone a sus integrantes y es el Senado el que los nombra, con lo cual se reproduce el principio básico de control, en tanto otro poder supervisa la correspondencia entre las tareas especializadas de la institución y la preparación y trayectoria de los candidatos propuestos. Pero, como es previsible, el supuesto se puede fácilmente evadir si el Senado es dominado por seguidores del presidente. Y esto es lo que López Obrador ha conseguido en su administración al proponer a cinco integrantes (Victoria Rodríguez Ceja —gobernadora—, Galia Borja, Gerardo Esquivel, Jonathan Heath y Omar Mejía Castelazo) que, al margen de su preparación como economistas, no tienen la experiencia

ni trayectoria indispensables para desempeñarse en el cargo y, posiblemente, garantizar la autonomía del banco.

La Suprema Corte de Justicia y, en general, el Poder Judicial, fueron reformados a finales de los años noventa para fortalecer su independencia, lo que incluyó un delicado proceso de nombramiento de ministros, magistrados y jueces que, siguiendo el principio de control entre poderes, faculta al presidente de la república a proponer ternas para cada vacante de ministros en la Corte, y al Senado a elegir entre ellos mediante el voto calificado de sus dos terceras partes. Al presidente López Obrador le ha correspondido proponer el relevo de cuatro de los once ministros que integran el pleno (Juan Luis Gutiérrez Alcántara, Yasmín Esquivel Mossa, Ana Margarita Ríos y Loretta Ortiz). Los procesos han sido accidentados porque en todos los casos ha sido evidente la cercanía de los candidatos a la Presidencia y, por consecuencia, el propósito de alinear a la Corte con sus proyectos. Si las sucesiones han sido difíciles, la elección del nuevo presidente de la Corte a principios de 2023, que recayó en la ministra Norma Lucía Piña Hernández, ha sido objeto de múltiples ataques y descalificaciones de López Obrador porque no le garantiza los apoyos que necesita para violentar la ley, en especial aquellas medidas que se dirigen a fortalecer su poder y que en el caso de la Corte resultan esenciales porque la elección de Piña Hernández se extenderá hasta diciembre de 2026, más allá de la terminación del gobierno de López Obrador. Al igual que con el INE, las sucesiones en la Corte cobran mayor relevancia porque afectan los intereses y expectativas de una administración presidencial que ha hecho del desmantelamiento institucional un objetivo de su proyecto de largo plazo.

Arbitrariedad con sustento institucional

El presidencialismo mexicano siempre fue objeto de críticas por los excesos que los presidentes cometieron durante los años del autoritarismo. La mayoría de los analistas siempre subrayaron la amplia capacidad que tenía el Ejecutivo para intervenir en el resto de las instituciones, incluidos los otros poderes de la Unión, y que podía llegar a excesos dependiendo de la personali-

dad de los mandatarios. La evidencia histórica parecía sustentar las críticas y, lo más delicado, hacer irrelevante la falta de estudios que mostraran las razones y orígenes de tal comportamiento. Peor aún, se dio por cierto que ese poder excesivo era consecuencia de un deliberado propósito constitucional que le había concedido facultades en exceso al Ejecutivo y, por consecuencia, sometido al Legislativo.

Tendrían que pasar varias décadas y, en particular, exhibirse las limitaciones del Ejecutivo para enfrentar los crecientes conflictos políticos y económicos que comenzaron en la década de los años sesenta y se agudizaron en los dos siguientes, para que las ideas preconcebidas sobre el presidencialismo se revisaran, no sólo con miradas más cuidadosas sobre la Constitución, sino a la luz de estudios comparativos que pusieran en contexto internacional el diseño mexicano (Shugart y Carey, 1992; Mainwaring y Shugart, 1977; Hernández Rodríguez, 2005). Fue así que pudo observarse que lejos del poder excesivo que siempre se atribuyó al Ejecutivo, el presidencialismo en México es dependiente de una variable por completo ajena a la Constitución como es la competencia electoral y la fortaleza de los partidos.

El poder del Ejecutivo depende de que los partidos dominen al Legislativo y así anulen las atribuciones con las cuales pueden controlar los posibles excesos presidenciales. Como lo demostrara Carpizo por primera vez en los años setenta del siglo pasado, el Ejecutivo apenas tiene facultades para ejercer plenamente sus funciones de gobierno, pero es el Congreso el que impone límites a su conducción política. Sólo mediante la homogeneidad partidaria el presidente resulta poderoso, capaz de imponer su voluntad y proyectos por más riesgosos que sean. Esta fue la circunstancia política que estuvo presente durante casi todo el siglo pasado y que dependió del dominio absoluto que el PRI tuvo sobre todos los cargos políticos en el país. Pero sin el dominio de un partido, el Congreso (y, por extensión, el resto de poderes e instituciones), puede recuperar su autonomía y hacer efectivas sus atribuciones legislativas, pero también de control sobre el Ejecutivo. Como era natural esperar, la alternancia largamente desarrollada desde los años ochenta, se fortaleció al perder el PRI, por primera vez, la Presidencia de

la República en 2000. Sin homogeneidad partidaria ninguno de los tres primeros mandatarios pudo gobernar sin acuerdos con legislaturas siempre plurales. Y como lo muestra la evidencia histórica, esos acuerdos no fueron la característica de esos años sino todo lo contrario: los partidos constantemente aplicaron las atribuciones constitucionales para entorpecer los proyectos gubernamentales.

La situación política cambió en 2018 cuando el electorado decidió reinstalar la homogeneidad del siglo pasado. Si el diseño institucional permite al Ejecutivo convertirse en un poder decisivo, la personalidad del mandatario puede ser particularmente peligrosa cuando se propone desarrollar un proyecto político que implica dismantelar los controles que le impiden funcionar libremente. No hay ninguna duda de que en la historia nacional han gobernado presidentes arbitrarios que, con independencia de sus buenas intenciones e ideología, han cometido abusos, pero solamente López Obrador se ha propuesto dismantelar las instituciones del sistema político para crear una presidencia autoritaria. Los demás simplemente aprovecharon las ventajas de contar con la sumisión del Congreso, pero no intentaron desaparecer las instituciones ni aumentar sus atribuciones. Por el contrario, como se mostró en páginas anteriores, fueron tanto presidentes priistas como panistas los que aceptaron la creación de organismos autónomos, o la promovieron en entidades existentes, como fue en el Banco de México.

Con independencia de la personalidad y aun la ideología de López Obrador, lo importante es que dos circunstancias estructurales han favorecido sus agresivas medidas contra las instituciones. La primera es la condición constitucional que sujeta políticamente al poder Ejecutivo al control del Congreso, y la segunda es que Morena ha logrado restaurar la homogeneidad política que anula en la práctica cualquier medida formal de vigilancia.⁶ La condición estructural, tal como sucedió en el siglo pasado, puede subsanarse con el dominio de un solo partido y por eso, como lo hizo el PRI, ahora lo hace Morena, con la significativa diferencia en cuanto al respeto a las instituciones.

6 El proceso electoral que dio paso a este dominio escapa a los propósitos de este trabajo, pero el lector interesado puede encontrar su análisis en Alarcón Olguín (2020) y Prud'homme (2020).

El diseño constitucional, que data de 1917, si bien responde a una tradición histórica determinante, también responde a una tensión doctrinaria que parece irresoluble en cuanto a la normatividad jurídica que limita en la práctica la irrestricta libertad de los ciudadanos que, teóricamente, debe garantizar la democracia.⁷ Más allá de la discusión teórica, las condicionantes constitucionales del Ejecutivo parecen conducir inevitablemente a gobiernos débiles o fuertes y potencialmente arbitrarios, dependiendo de la suerte electoral de sus partidos. Las posibles correcciones son polémicas, pero algunas ideas ya han sido sugeridas por la experiencia política.

La primera es institucional y se sintetiza en la posibilidad de proveer al Ejecutivo mexicano de facultades legislativas que le permitan enfrentar a una asamblea opositora. Como lo han expresado los especialistas (Shugart y Carey, 1992), la utilidad de las medidas no radica en su aplicación necesariamente sino en la potencial amenaza de hacerlo, que en la práctica obliga a la oposición a negociar. La segunda es más delicada porque depende por completo de la profesionalización de las élites gobernantes. La larga experiencia estadounidense, en la que han prevalecido los gobiernos divididos desde los años cuarenta, revela que su existencia no conduce inevitablemente al conflicto ni a la parálisis gubernamental. Se trata tan sólo de una posibilidad que puede evitarse si se cuenta con una élite política profesional, experimentada y convencida de anteponer los intereses institucionales y, por ende, la preservación de la democracia, a los particulares (Mayhew, 1991). Es, en esencia, el valor de la negociación para disminuir los conflictos, propia de élites comprometidas con la colaboración institucional, pero que necesitan de un importante complemento. Como lo advierte Weatherford (2009), la élite es necesaria, pero también se requiere de un auténtico liderazgo presidencial que haga posible la construcción de acuerdos a pesar de las diferencias. Parece obvio que México está muy lejos de contar con estas tres condiciones.

El particular diseño institucional del sistema político mexicano, que concede al Congreso la

vigilancia y control del Ejecutivo, solamente es posible si existe pluralismo y sensatez de los partidos y madurez de los legisladores para utilizar las facultades a su disposición para colaborar críticamente y no bloquear al Ejecutivo. Si esto no ocurre, como lo muestran los sexenios de 2000 a 2018, el resultado es una administración incompetente, pero si el electorado crea la homogeneidad, el resultado puede ser un gobierno arbitrario que, como el de López Obrador, asuma como tarea fundamental, la destrucción de las instituciones para gobernar sin limitaciones y por tiempo indefinido.

Cuadro 1
Cámara de Diputados
1964-2024
Porcentajes

Legislatura	PRI	PAN	PRD	Morena ¹	Otros	Total
1964-1994	75.0	11.9	6.0 ²	11.8		330 ³
1994-1997	60.0	23.8	14.2	2.0		500
1997-2000	47.8	24.4	25.0	2.8		500
2000-2003	42.2	41.4	10.2	6.2		500
2003-2006	44.8	30.2	19.4	5.6		500
2006-2009	21.2	41.4	25.4	13.0		500
2009-2012	47.4	28.6	14.2	9.8		500
2012-2015	42.6	22.8	20.2	14.4		500
2015-2018	41.6	21.8	12.0	24.6		500
2018-2021	9.8	15.8	2.4	50.4	21.6	500
2021-2024	13.8	22.8	3.0	40.2	20.2	500

Fuente: Cámara de Diputados (2023).

1. Morena (Movimiento Regeneración Nacional) fue fundado en 2011 como una escisión del PRD y aunque participó en la elección previa obtuvo votaciones mínimas. En 2015 apenas consiguió 9.4% de asientos en la cámara.

2. El PRD fue formalmente fundado en 1989 pero se considera su nacimiento en 1988 porque fue entonces que por primera vez se creó una amplia alianza de la que saldría la nueva organización de izquierda. El promedio de 6% corresponde solamente a las legislaturas de 1988 a 1994, por eso no coincide el total de la línea.

3. Durante esos treinta años el número de curules fue variable (entre 210 y 237, de 1964 a 1979; 400, de 1979 a 1988, y a partir de 1988 han sido 500). La cifra del total es el promedio.

⁷ Tensión entre la política y el derecho, pero que se origina en la que existe entre la igualdad y la libertad. Temas imposibles de desarrollar aquí pero que pueden encontrarse en Tocqueville (2019) y Gargarella (2015).

Cuadro 2
Organismos Autónomos

Organismo	Fecha creación	Responsabilidad	Designación integrantes
Instituto Nacional Electoral (INE)	1990-2014	Electoral	Cámara de Diputados
Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH)	1992	Social	Cámara de Senadores
Comisión Reguladora de Energía (CRE)	1993	Economía	Cámara de Senadores
Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI)	2003-2015	Social	Cámara de Senadores
Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval)	2005	Social	Cámara de Diputados
Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH)	2008	Economía	Cámara de Senadores
Comisión Federal de Competencia Económica (Cofece)	2013	Economía	Cámara de Senadores
Instituto Nacional de Telecomunicaciones (IFT)	2013	Economía	Cámara de Senadores

Fuentes: páginas oficiales de los organismos.

Notas: 1. Solamente en el INE no interviene el Ejecutivo en el proceso de elección, en el resto de organismos es el que propone a los candidatos y las cámaras seleccionan a los integrantes por mayoría calificada.

2. El Instituto Nacional de Geografía, Estadística e Informática (INEGI) fue creado en 1983 y en 2008 fue reconocido como responsable del sistema nacional de información. Por su antigüedad, se le excluye de este listado.

Agradecimientos

El autor agradece las observaciones y sugerencias de los dictaminadores anónimos que evaluaron este artículo.

Fuentes consultadas

Alarcón Olguín, Víctor (2020), "El sistema de partidos mexicano y el proceso electoral: ¿nueva era o regreso al pasado?", en Esperanza Palma y Sergio Tamayo (coords.), *México 2018: elecciones, partidos y nuevos clivajes sociales*, Ciudad de México, UAM-Azcapotzalco.

Ballinas Valdés, Cristopher (2011), *Political Struggles and the Forging of Autonomous Government Agencies*, Londres, Palgrave MacMillan.

Bohman, James y William Rehg (eds.) (1999), *Deliberative Democracy*, Boston, Massachusetts Institute of Technology.

Carpizo McGregor, Jorge (1979), *El presidencialismo en México*, Ciudad de México, Siglo XXI.

Casar, María Amparo (1996), "Las bases político-institucionales del poder presidencial en México", *Política y Gobierno*, 3 (1), Ciudad de México,

CIDE, pp. 61-92, <<https://acortar.link/KHyuwe>>, 24 de julio de 2023.

Córdova, Arnaldo, (1989), "México: revolución burguesa y política de masas", en *La Revolución y el Estado en México*, Ciudad de México, Era.

Córdova, Arnaldo (1975), *La ideología de la Revolución Mexicana*, Ciudad de México, Era.

Cosío Villegas, Daniel (1974), *El estilo personal de gobernar*, Ciudad de México, Joaquín Mortiz.

Cosío Villegas, Daniel (1972), *El sistema político mexicano*, Ciudad de México, Joaquín Mortiz.

Dornbusch, Rudiger y Edwards, Sebastian (eds.), (1991), *The Macroeconomics of Populism in Latin America*, Chicago, The University of Chicago Press.

Gargarella, Roberto (2015), "Constitucionalismo vs. Democracia", en Jorge Luis Fabra Zamora y Ezequiel Spector (coords.), *Enciclopedia de Filosofía y Teoría del Derecho*, vol. 3, Ciudad de México, UNAM-IIJ.

Hernández Rodríguez, Rogelio (2010), "Hacia un nuevo equilibrio en la relación de los poderes", en Soledad Loaeza y Jean-François Prud'homme

(coords.), *Instituciones y procesos políticos*, t. XIV, Los grandes problemas de México, Ciudad de México, El Colegio de México, A.C.

Hernández Rodríguez, Rogelio (2005), "La transformación del presidencialismo en México", en Ilán Bizberg y Lorenzo Meyer (comps.), *Una historia contemporánea de México*, t. 2, Ciudad de México, Océano.

Cámara de Diputados (2023), "Servicio de Información para la Estadística Parlamentaria", Ciudad de México, Cámara de Diputados, <<https://acortar.link/z7nG2J>>, 21 de julio de 2023.

Mainwaring, Scott y Shugart, Matthew S. (eds.) (1977), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Nueva York, Cambridge University Press.

Mayhew, David R. (1991), *Divided we Govern*, New Haven, Yale University Press.

Merino, Mauricio (2003), *La transición votada*, Ciudad de México, FCE.

Nelson, Joan (1994), *Intricate Links: Democratization and Market Reforms in Latin America and Eastern Europe*, Washington, Transaction Publishers.

Nelson, Joan (ed.), (1990), *Economic Crisis and Policy Choice. The Politics of Adjustment in the Third World*, Nueva Jersey, Princeton University Press.

Oxhorn, Philipe y Starr, Pamela K. (eds.), (1999), *Markets and Democracy in Latin America*, Boulder, Col., Lynne Rienner Publishers.

Prud'homme, Jean-Francois, (2020), "Partidos y sistema de partidos en las elecciones mexicanas de 2018", *Foro Internacional*, 60 (2), Ciudad de México, El Colegio de México-Centro de Estudios Internacionales, pp. 397-450, doi: <https://doi.org/10.24201/fi.v60i2.2730>

Rabasa, Emilio (1956), *La Constitución y la dictadura*, Ciudad de México, Porrúa.

Pardo, María del Carmen (1991), *La modernización administrativa en México, 1940-1990*, Ciudad de México, El Colegio de México, A.C.

Shugart, Matthew S. y Carey, John M. (1992), *Presidents and Assemblies*, Nueva York, Cambridge University Press.

Tocqueville, Alexis de (2019), *La democracia en América*, Ciudad de México, FCE.

Warren, Mark E. (ed.) (1999), *Democracy and Trust*, Cambridge, Cambridge University Press.

Weatherford, M. Stephen (2009), "Responsiveness and Deliberation in Divided Government: Presidential Leadership in Tax Policy Making", *British Journal of Political Science*, 24 (1), Cambridge, Cambridge University Press, pp. 1-41, doi: <https://doi.org/10.1017/S0007123400006761>

Recibido: 14 de abril de 2023.

Aceptado: 3 de julio de 2023.

Publicado: 4 de septiembre de 2023.

Rogelio Hernández Rodríguez

Es doctor en Ciencia Política por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. Actualmente se desempeña como docente investigador en El Colegio de México, A.C. Sus líneas de investigación son: Sistema político, cambio institucional y élite política en México. Entre sus más recientes publicaciones destacan, como autor: *El oficio político. La élite gobernante en México* (1946-2020), Ciudad de México, El Colegio de México, A.C. (2021); *Historia mínima del PRI*, Ciudad de México, El Colegio de México, A.C. (2016); *Presidencialismo y hombres fuertes en México. La sucesión presidencial de 1958*, Ciudad de México, El Colegio de México, A.C. (2015).