

Presidencialismo democrático en la actualidad: un acercamiento comparado entre los casos de México y Colombia

MARÍA CATALINA GÓMEZ DUEÑAS* Y JULIÁN ATILANO MORALES**

1 . Introducción

Al preguntarse por las mejores formas en que pueden instalarse y perdurar los gobiernos democráticos, el tema del presidencialismo es ineludible; esta pregunta a su vez tiene una conexión con el tema del diseño institucional y de los sistemas de partidos. En una primera aproximación, Juan Linz (1994) propuso una distinción preferente de los sistemas parlamentarios frente a los presidenciales, pues a su criterio éstos últimos son poco favorables para la construcción de una democracia estable, en la medida en que implican:

La legitimidad democrática simultánea del presidente y el congreso, la probabilidad de conflicto, la ausencia de mecanismo obvios para resolverlo, el carácter suma-cero de las elecciones presidenciales, la implicación mayoritaria que puede llevar a una desproporcionalidad que deje a más del 60 por ciento de los votantes sin representación, la polarización potencial, la rigidez de los mandatos fijos y las reglas de no reelección normalmente asociadas con el presidencialismo (Linz, 1994: 135).

Sin embargo, en una investigación posterior Shugart y Carey (1992) dieron cuenta de la relativa superioridad del parlamentarismo frente al presidencialismo en esta materia, ya que no es posible hablar de un solo tipo de presidencialismo, en la medida en que es importante distinguir entre los poderes con los que cuentan (legislativos, por ejemplo); y, adicionalmente debe reconocerse la presencia de peligros para la democracia en cualquiera de los dos tipos de sistemas. Mientras que en el presidencialismo puede darse la concentración del poder, en el parlamentarismo pueden gestarse consensos poco democráticos. Entonces, para estos autores las críticas hechas al presidencialismo aplican particularmente en aquellos casos de sistemas fuertes.

Por otra parte, Mainwaring (1993) propone la introducción de otros recursos analíticos para el estudio del sistema presidencialista, en particular, los sistemas electorales, de partido, así como la disciplina partidaria. En este sentido, la planeación de un diseño insti-

* Socióloga egresada de la Universidad del Valle, Cali (Colombia). Estudiante de la Maestría en Ciencias Sociales, de la Flacso sede México. Sus temas de interés son la sociología política, los estudios de género y sexualidad y la epistemología feminista.

** Sociólogo por la Universidad de Guadalajara. Estudiante de la Maestría en Ciencias Sociales, de la Flacso sede México. Sus líneas de interés son: democracia, participación política, estudios electorales, movimientos sociales y comunicación política.

tucional presidencialista debe tener en cuenta no solo la clasificación de los poderes constitucionales con los que contará la figura presidencial; es igualmente importante estudiar el diseño constitucional y en particular las formas en que se realiza la separación de poderes de este tipo de sistema. Para Negretto (2003), por ejemplo, los presidencialismos latinoamericanos se han construido a partir de los frenos y contrapesos que propone el modelo de la Constitución de los Estados Unidos de América; ésta incluye un sistema electoral lo más representativo posible y una distribución del poder que permita bloquear decisiones de otros cuando no hay acuerdos. No obstante, él considera que esta referencia se ha ido modificando en la región, lo que ha llevado a debilitar la representación de intereses diversos en las distintas ramas del poder, o a concentrarla en el ejecutivo.

Teniendo en cuenta lo anterior, con el presente ejercicio analítico nos proponemos hacer un estudio comparado entre los sistemas democráticos presidenciales de México, en el periodo de 2000 a 2012, y de Colombia en el periodo de 2002 a 2010, para dar cuenta de sus diseños institucionales actuales, en el marco del debilitamiento o concentración de poder del ejecutivo frente al legislativo, como lo sostiene Negretto (2003). Definimos a estos países como democráticos a partir de tres criterios: 1. Celebran elecciones abiertas y competitivas, 2. Existe el sufragio adulto universal y 3. Se garantizan los derechos civiles básicos. Así mismo, los definimos como presidencial debido a que: 1. El jefe del poder ejecutivo es elegido por medio del voto popular, 2. Los mandatos del ejecutivo y el legislativo son fijos y no pueden recortarse los unos a otros, 3. El presidente cuenta con independencia para nombrar el gabinete ministerial y 4. Cuenta con facultades legislativas y constitucionales (Shugart y Mainwaring, 2002).

Colombia ha sido un país caracterizado como uno de los presidencialismo más fuertes en la región de América Latina y que cuenta con un sistema de partidos binario; aunque con algunas modificaciones importantes realizadas en la Constitución de 1991, con las cuales se buscó controlar dichos poderes, abrir la participación política a otros partidos y mejorar la representatividad de la sociedad en el Congreso. De manera que, la temporalidad a estudiar en este caso es importante, en la medida en que los periodos de gobierno del presidente Álvaro Uribe Vélez muestran varios acoplamientos significativos y particulares de estos supuestos, pues logró llegar al poder ejecutivo por medio de una coalición multipartidista (que incluía candidatos y políticos de los dos partidos tradicionales) y, además, gobernó con mayorías en el Congreso. Sin embargo, la legitimidad de su gobierno así como los medios y recursos para lograr implementarlo han sido fuertemente cuestionados; de manera que es importante ver las formas

en que un diseño institucional, que procuraba mayor representación y contrapesos de los poderes, fue cooptado y mantenido por grupos armados ilegales en el país; en particular por los grupos paramilitares (López, 2010; Ortigón y Galindo (ed.), 2008; Gutiérrez, 2004).

Para el caso de México, el periodo que se analizará permite argumentar la debilidad de su presidencialismo. Esto se observa mediante el poder constitucional del presidente sobre el legislativo; asimismo, en el análisis emerge la importancia del partido político del presidente en el Congreso, tomando en cuenta la característica de si tiene mayoría y si hay disciplina partidista. Esta distinción entre el poder constitucional del ejecutivo sobre el legislativo y la existencia de una mayoría partidista, matiza la fortaleza del presidente mexicano tanto en el periodo llamado de pre-alternancia y como en el de post-alternancia.

Por lo tanto, nuestro objetivo será dar cuenta de las caracterizaciones que se han hecho sobre el presidencialismo en México y Colombia, a partir de los poderes del ejecutivo y la composición del legislativo, seguidamente nos referiremos a la situación actual y finalmente ofreceremos algunas conclusiones que permitan reafirmar o cuestionar las distinciones categóricas entre un presidencialismo débil para el caso de México y uno fuerte para el caso de Colombia.

2. Los países: Colombia

2.1 Sistema presidencialista: previo y posterior a la reforma constitucional de 1991

Para Shugart y Archer “los presidentes colombianos poseen amplios poderes constitucionales sobre la legislación, pese a lo cual aparecen con frecuencia como incapaces de llevar a cabo agendas de políticas que sus propios partidos nominalmente respaldan” (2002: 121). Estos autores consideran que los estudios sobre el presidencialismo en Colombia han tendido a obviar los límites reales del poder ejecutivo colombiano, pues para ellos lo que se configura entre 1968 y 1991, es un presidencialismo más potencial que real; no obstante, con la reforma constitucional de 1991 ya no se habla de un presidencialismo potencialmente dominante sino de uno proactivo, es decir, que aún puede tener iniciativas de ley (Shugart y Mainwaring, 2002). Shugart y Archer (2002) dan cuenta de distintas reformas debatidas entre 1974 y 1990 en el país, que de una u otra forma fueron bloqueadas por el Congreso o la Corte Suprema, a pesar de que durante el periodo del Frente Nacional (1958 a 1974) la figura del presidente fue mucho más fortalecida; y hasta 1991 el país permaneció en estados de sitio durante el 75% de los años transcurridos. De manera que, los fuertes poderes del ejecutivo no lograban

condensarse en reformas estructurales al sistema político, económico y social del país.

No obstante, fue en el periodo de la presidencia de Virgilio Barco (1986 – 1990) cuando se impulsó la creación de la Asamblea Constitucional, la cual estableció los siguientes poderes para el Ejecutivo (Ídem):

- **Poderes de nominación:** Aún es posible designar y remover ministros, funcionarios de nivel medio y superior del ejecutivo, embajadores y directores de las instituciones descentralizadas del Estado; pero ahora los gobernados son elegidos por voto popular. Y, en el caso de los ministros, el congreso también puede removerlos, aunque el presidente determina quien debe reemplazar el puesto.
- **Poderes legislativos (reactivos):** Veto parcial sobre ciertos tipos de legislación (códigos legales, reglas orgánicas para el presupuesto nacional, cambios de las subdivisiones territoriales y Plan de Desarrollo Nacional), que puede ser superado con dos tercios de los votos de ambas cámaras del Congreso. Este veto puede hacerse únicamente sobre ciertas partes de la ley, pero no puede promulgarse la ley de esta forma, es decir con las nuevas modificaciones; de manera que el congreso puede aceptar o rechazar las objeciones presidenciales y tiene la capacidad de anular el veto o reformular las partes vetadas, y devolver al ejecutivo el proyecto de ley. Adicionalmente, ahora sólo se pueden presentar iniciativas de ley en tres áreas: negociación de contratos y préstamos, establecimiento de ingresos y gastos de la administración y funcionamiento del Banco Central.
- **Poderes legislativos (proactivos):** puede emitir decretos ley, pero para máximo seis meses, y el Congreso tiene la autoridad exclusiva de rechazarlo o enmendarlo. Además, la mayoría del Congreso (ambas cámaras) debe aprobar una ley que establezca el área a ser legislada por decreto y no puede ser referida a estatutos, leyes orgánicas o impuestos. También, puede emitir decretos legislativos para regular leyes aprobadas por el Congreso.
- **Poderes fiscales y de planificación:** el congreso recupera el control del Banco Central, aunque el ejecutivo puede hacer decretos ley, bajo la determinación del área a legislar por parte del Congreso.
- **Poderes de emergencia como autoridad legislativa proactiva:** aún pueden emitir por éste medio decretos de ley, pero solo durante 90 días y otros 90 más, con el consentimiento del Senado (lo mismo sucede con la emergencia económica). Adicionalmente, la justicia penal militar ya no puede juzgar a civiles, y desde 1994 la Corte Constitucional y el Congreso pueden revocar los decretos de emergencia.

De acuerdo con lo anterior, es posible proponer que los poderes del ejecutivo colombiano encuentran un límite significativo por parte del Congreso, lo que hace importante tener en cuenta el diseño institucional del poder legislativo, así como las negociaciones -relaciones principal-agente (Pitkin, 1985)- entre el Ejecutivo y el legislativo. Así mismo, importan los incentivos electorales tanto del Presidente como del Congreso: en el primer caso respecto a los acuerdos a los que pueda llegarse con los líderes del Congreso, y en el segundo a la consolidación de bases electorales clientelares.

Ahora, el sistema electoral colombiano se ha construido a partir de las élites de dos partidos dominantes (liberales y conservadores) (Chasquetti, 2001). Sin embargo, las luchas electorales no se dan entre los partidos, sino al interior de éstos, pues la representación proporcional de los escaños en el Congreso se realiza a partir de listas faccionales y no partidarias; es decir que, un mismo partido puede presentar un número indeterminado de listas, lo que puede derivar en el fortalecimiento de campañas individuales y en el clientelismo. Adicionalmente, los controles partidarios son muy pocos, lo que debilita la disciplina del voto y fortalece las campañas individuales clientelares (Ídem).

Aunque la Constitución de 1991 introdujo cambios a los distritos de elección¹, permaneció la característica de la faccionalización de los partidos y la asignación de escaños mediante listas por cuota (Cox, 2004). Y, aunque se esperaba que el cambio en la Cámara alta modificara las relaciones clientelares entre candidatos y electores, según Crisp e Ingall (2000, citados en Shugart y Archer, Ídem), el año de 1991 fue en el único que se mostró mayor estrategias de dispersión, ya que posteriormente los candidatos volvieron a concentrarse en sus regiones; de manera que, para los años de 1994 y 1998, el número de listas por partido creció (Ídem). Entonces, a pesar de ser posible que dentro de los partidos se generen acuerdos sobre cuestiones consideradas colectivamente como centrales, en otros ámbitos puede llegar a privilegiarse estrategias para lograr consolidar liderazgos personales más que de partido. En este sentido, la conducta que tenga el Congreso, así como la capacidad de acción que tiene el presidente, están íntimamente relacionadas con el sistema electoral; especialmente con las fórmulas de representación (mayoría o proporcional), el tipo de listas y la forma en que se reparten los escaños (Chasquetti, *Ibíd.*).

1 Cámara Alta: distrito único de 100 escaños, con dos reservados para las comunidades indígenas. Cámara Baja: plurinominal, con 161 escaños repartidos en 33 distritos, dos reservados para la comunidad "afro", elegidos en un distrito único nacional.

2.2 Periodo 2002 a 2010: presidencialismo y coalición de partidos. El caso de Álvaro Uribe Vélez

En Colombia, durante los últimos años los partidos tradicionales (liberal y conservador) se han ido fragmentando en pequeños partidos políticos, muchos de los cuales llegaron a ser parte de la coalición con la que Álvaro Uribe Vélez ganó su primer periodo presidencial en el año 2002 (López, 2010; Coppedge, 2010). Teniendo en cuenta los distintos intentos fracasados de negociaciones de paz², Uribe Vélez logró articular diferentes partes del espectro electoral, alrededor de un programa político militarista y de “mano dura” frente a la guerrilla (López, 2010). Adicionalmente, se debe tener en cuenta que después de la reforma constitucional de 1991, también se flexibilizaron los umbrales para conformar partidos, pues solo se requieren 50.000 firmas para inscribirlos. Esto generó, por ejemplo, que para el año 2006 estuvieran registrados en el país 73 partidos políticos (Pardo, 2008)³, con lo cual es posible proponer que el ejecutivo también logró consolidar una coalición en el legislativo; permitiéndole llegar y mantenerse en el poder por dos periodos (López, 2010; Olivella y Vélez, 2006) (Tabla 1.).

Tabla 1. Composición de la coalición uribista (2006)

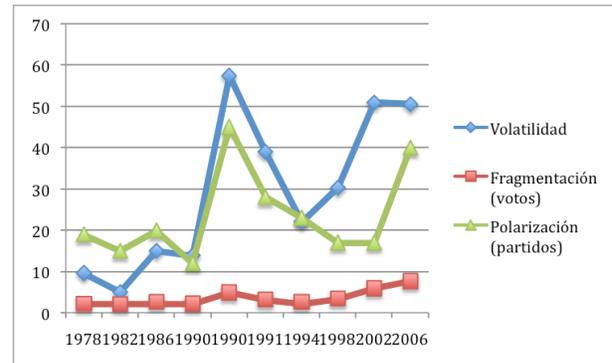
Partido	Curules	Origen	Antigüedad
De la U	50	Liberal	2 meses
Conservador	47	Conservador	157 años
Cambio Radical	35	Liberal	4 años
Alas equipo Colombia	13	Conservador/liberal	2 meses
Colombia Democrática	5	Liberal	20 años
Convergencia Ciudadana	15	Regional	9 años

Fuente: Olivella y Vélez (2006) datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

De manera que, la reforma Constitucional de 1991 más que lograr abrir el espectro político y dar garantías para la competencia electoral representativa, llevó a que los distintos partidos se fragmentaran más (Gráfico 1). Por ejemplo, unas de las estrategias usadas por el Partido Liberal durante los años noventa y luego apropiada por los partidos financiados por los paramilitares, fue la llamada “operación avispa”, que tenía como objetivo ya no solo generar varias listas internas, sino nuevos pequeños partidos que permitieran ganar por lo menos una curul. Posteriormente, algunos de estos nuevos partidos pasaron a

ser independientes de su partido original y fuertes aliados de los grupos paramilitares⁴, como los casos de: Colombia Democrática, Colombia Viva y Alas Equipo Colombia, partidos que a su vez hicieron parte de la coalición del gobierno de Uribe Vélez (López, 2010).

Gráfico 1. Sistema de partidos Colombia, 1978-2006.



Fuente: Elaboración propia con base en la información de Coppedge (2010)

En el primer periodo presidencial (2002 – 2006) Uribe ganó como candidato independiente con el 53% de los sufragios, lo que le significó no tener una segunda vuelta. Adicionalmente, los cinco partidos que lo apoyaron tuvieron las mayorías legislativas, 62% del Congreso (Olivella y Vélez, 2006). Para su segundo periodo, se unieron dos partidos más y obtuvo igualmente una votación significativa (Ídem) En este contexto, una de las iniciativas más importantes, logradas por medio del legislativo durante el primer periodo, fue la aprobación de la reelección presidencial por únicamente un periodo más, ya que ésta no existía en la Constitución de 1991.

De acuerdo con lo anterior, en este caso de estudio podría aplicarse la hipótesis de Mainwaring (1993), en cuanto a la estabilidad democrática que un régimen presidencialista logra tener, cuando se gobierna con coaliciones mayoritarias en el Congreso. Lo que a su vez pudo influenciar en un ejercicio efectivo de los poderes presidenciales⁵, y por lo tanto, dejar a un lado la hipótesis inicialmente supuesta de un presi-

2 Belisario Betancur (1982-1986), Cesar Gaviria (1990 – 1994), Andrés Pastrana (1998 – 2002)

3 En este sentido, en dicho año se aprobó una nueva reforma que establece como umbral de 2% para el Senado y 0,5% para otras corporaciones públicas (Ibíd.).

4 El financiamiento de los paramilitares a los partidos políticos ha sido reconocido tanto en las versiones libres de los cabecillas desmovilizados, en las declaraciones de senadores condenados, como el caso de Eleonora Pineda.

5 Sin embargo, en este caso tendríamos que recurrir a otros datos que permitan confirmar o no dicha hipótesis, como las reformas logradas y los decretos aprobados.

dencialismo más potencial que real. Pero, es importante tener en cuenta una dimensión particular del caso colombiano: el conflicto armado interno, ya que algunos estudios han propuesto que este periodo presidencial estuvo fuertemente penetrado por las estructuras paramilitares (Tabla 2.).

Tabla 2. Curules electas vinculadas con el paramilitarismo (2006)

Partido	Electas	Vinculadas	Restantes
Coalición Uribista	70	35	35
Colombia Democrática	3	4	-1
Cambio Radical	15	8	7
Conservador	18	4	14

Fuente: Reelaboración propia con base en López (2010)

Lo anterior obliga a matizar la afirmación de una estabilidad democrática a partir de la coalición multipartidista, pues al hilar más fino sobre las formas en que se instauran dichas coaliciones, es posible darse cuenta que éstas no se logran necesariamente por medios democráticos; en este caso podemos referirnos a la coerción tanto clientelar como violenta. De acuerdo con el estudio *Y refundaron la patria. De cómo mafiosos y políticos reconfiguraron el Estado* (2010), en el 2002 los congresistas electos con el apoyo del paramilitarismo (donde también hay participación de narcotraficantes (Duncan, 2006)) obtuvieron el 34% de los escaños; siendo casi la mayoría reelectos en el 2006. Adicionalmente, al momento de cerrar la publicación de dicho estudio, 25 de los 102 congresistas investigados por vínculos con estos grupos (paramilitares) habían sido condenados; todos ellos parte de la coalición del gobierno de Álvaro Uribe en su momento.

Para dicha investigación, la aparición de terceros partidos hace parte de la configuración de un autoritarismo subnacional (Gibson, 2004 citado en López, 2010); que tiene que ver con una distribución heterogénea de las instituciones democráticas a lo largo del territorio nacional, y en el caso colombiano, con la vinculación que se teje entre estas instituciones y la economía ilegal de la hoja de coca, el conflicto armado interno y la falta del monopolio estatal de la fuerza y la justicia. También, ven como parte de dicho autoritarismo una estrategia de cooptación del Estado y una captura instrumental de los partidos políticos de largo plazo. Una de las evidencias más importantes de este proceso, fueron los pactos acordados por cabecillas de los paramilitares (hoy extraditados) con gobernadores y congresistas; lo que puede rastrearse en el *Pacto de Ralito* firmado con Salvatore Mancuso, el de *Chivoló y Pivijai*

firmado con Jorge 40 y el *Pacto por una Urabá Grande y Unida* firmado con Alias el Alemán (López, 2010). En dichos pactos se mencionaba la necesidad de “refundar la patria”, de preservar y garantizar la propiedad privada, de buscar y mantener la paz en el territorio colombiano, entre otros aspectos. Pero independientemente de su contenido, lo significativo de estos pactos es que hayan sido acordados entre comandantes autoproclamados y reconocidos del paramilitarismo y funcionarios públicos elegidos por medio del voto popular.

3. Los países: México

3.1 El poder tras el partido

Es vasta la literatura que se ha escrito sobre el régimen político mexicano, de hecho las características de éste se han convertido en la excepción cuando se comparara con otros sistemas políticos en países latinoamericanos para el siglo XX. Conceptualizaciones como “dictablanda”, “dictadura perfecta”, “régimen de partido único”, han enmarcado al régimen político mexicano y en ese sentido, según el consenso académico (Casar, 2002), la pieza clave es el presidencialismo. Sin embargo, esta pieza se ha percibido como de tal magnitud que se le considera al sistema como un hiperpresidencialismo; no obstante, se ha dejado atrás la variable de sistema de partidos, que ha sido subsumida a esta figura presidencial. Dicho de otra manera, “la existencia de un partido y un sistema de partidos hegemónicos han permitido al ejecutivo penetrar las instituciones políticas y definir no sólo su composición sino su comportamiento” (Ídem). Esa misma tesis la comparte Jeffrey Weldon en *Las fuentes políticas del presidencialismo en México* (2002), donde agrega que el presidencialismo mexicano se sostiene mediante la existencia de cuatro condiciones necesarias: un sistema presidencialista basado en la Constitución, un gobierno unificado en el cual el partido gobernante controla la presidencia y ambas cámaras en el Congreso, la disciplina en el interior del partido gobernante, y un presidente que es el líder reconocido del partido gobernante. Las anteriores afirmaciones desmitifican la idea de un hiperpresidencialismo o presidencialismo fuerte, por tal motivo nos preguntamos: ¿Qué caracteriza al presidencialismo mexicano para que sea débil? y ¿De qué forma se ha desarrollado el presidencialismo en los dos periodos posteriores a la alternancia?

A manera de paréntesis y antes de señalar la debilidad de los poderes constitucionales del presidente, retomamos una revisión de Waldon, para ubicar la magnitud, en términos del poder, del partido que ha dominado prácticamente todo el siglo XX:

Desde su fundación en 1929, el partido oficial ganó todas las elecciones presidenciales y controló la ma-

yoría de ambas cámaras de Congreso. El PRI [Partido Revolucionario Institucional] y sus predecesores, el PNR [Partido Nacional Revolucionario] (1929-1938) y el PRM [Partido de la Revolución Mexicana] (1938-1946), han mantenido un sistema partidario hegemónico. El partido oficial ganó todas las elecciones de gobernadores hasta 1989 (2002:195).

Además, el ejecutivo federal fungió al mismo tiempo como jefe de un partido corporativista, que aglutinó amplios sectores sociales de la población y controló por medio de dádivas provenientes del erario público. Ese mando fue dirigido desde un poder central y vertical, el cual se trasladaba a los distintos estados mediante cacicazgos regionales y, además, tenía “capacidad institucional para resolver conflictos y cooptar movimientos antes de que se conviertan en oposición electoral” (Nacif, 2002: 111). El escritor y político Mario Vargas Llosa, en una muy citada participación en México durante un foro organizado por Octavio Paz en 1991, hace la siguiente descripción del PRI: “un partido que es inamovible, un partido que concede suficiente espacio a la crítica en la medida que esa crítica le sirva, porque confirma que es un partido democrático, pero que suprime por todos los medios, incluso los peores a aquella crítica que de alguna manera pone en peligro su permanencia” (Vargas, 1991).

El anterior contexto propició que, la debilidad de los poderes constitucionales del presidente se equilibrara gracias al control del partido, a través del Congreso, para ejercer un poder metaconstitucional. Sin embargo, no sólo se lograba con mayoría en las dos cámaras, también debía existir una sólida disciplina partidista, la cual se constituye mediante un “liderazgo partidario centralizado, un sistema de listas cerradas, y la ausencia de incentivos para que los diputados actúen en beneficio de sus intereses locales” (Ibíd.: 197).

Ahora, el Índice de Poder Presidencial que Shugart y Haggard (2001) proponen, permite identificar cuál es la debilidad del presidencialismo mexicano; por medio de éste sostienen que la debilidad o fortaleza de un sistema presidencial se mide por sus facultades legislativas, distinguiendo cuatro tipos de poderes: 1. Veto total, 2. Veto parcial, 3. Decreto, y 4. Introducción exclusiva. En México, el ejecutivo posee el poder de veto parcial y veto total, sin embargo, “ambos tipos de veto están restringidos también por la posibilidad del Congreso de rechazar a su vez el veto presidencial por una mayoría de dos terceras partes de los votos de la Cámara en la que se originó el proyecto y por mayoría simple de la Cámara revisora” (Casar, 2006: 53). Respecto al poder de decreto, el ejecutivo mexicano está en condiciones de hacerlo en tres situaciones, ya sea por delegación del Congreso

o de manera directa, éstas son: 1. Situaciones de apremio (Art.29), referente a medidas sanitarias (Art.73), 2. En política exterior (Art. 76) y 3. Para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de la tarifas de exportaciones e importaciones (Art. 131). Finalmente, para el caso de la “introducción exclusiva”, únicamente el ejecutivo puede enviar iniciativas, siendo estas: la Ley de Ingresos y El Presupuesto de Egresos de la Federación; en esto temas, el Congreso puede reducir pero no aumentar los rubros presupuestarios. Cabe señalar otro poder legislativo del presidente, éste consiste en el referéndum, y aunque es poco común, es efectivo cuando en el Congreso es rechazada una iniciativa del presidente. Ante tal situación, Shugart y Haggard sitúan al presidente mexicano como autoritario, pero con poderes mínimos sobre el Congreso, pues “su poder deriva de la fuerte mayoría del Partido Revolucionario Institucional dentro del Congreso y de un extraordinario poder dentro de su partido”(2001: 81).

Ahora bien, al sostener que los poderes del presidente mexicano son débiles y que su fortaleza se sostiene mediante la disciplina y mayoría de su partido en el Congreso, como característica del presidencialismo mexicano antes de la alternancia, nos situamos en el periodo post-alternancia, por medio del análisis de la presidencia de Vicente Fox Quezada (2000-2006) y de Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012), observando la partición en términos de disciplina y mayoría de su partido, Partido Acción Nacional (PAN), dentro de las Cámaras; sin detenernos en los poderes constitucionales del presidente sobre el Congreso, ya que éstos se mantienen constantes.

3.2 Nueva dinámica del presidencialismo

A partir de la década de los años ochenta llegaron las alternancias en distintos estados y de forma gradual; primero se dio a nivel municipal y después a nivel estatal. Contienda tras contienda y en medio de circunstancias poco favorables para los partidos opositores del régimen posrevolucionario, se fueron obteniendo algunos triunfos; muchos de ellos después de intensas negociaciones con el régimen, pero todas enmarcadas en persecuciones y situaciones de inequidad respecto de las posiciones en la negociación. La primera gobernatura que pierde el PRI es Baja California, en 1989, ante el PAN, quien también ganó Guanajuato, en 1991, Chihuahua, en 1992, Jalisco, en 1995, Querétaro y Nuevo León, en 1997 y Aguascalientes, en 1998; mientras que el Partido de la Revolución Democrática (PRD) ganó el Distrito Federal, en 1997, Zacatecas, en 1998, Baja California Sur y Tlaxcala, en 1999 -en coalición con el Partido del Trabajo (PT)-, y Nayarit, ese mismo año -pero en coalición con el PAN-. En resumen, son 8 gobernaturas y el Distrito Federal, las entidades donde previo al año 2000 hubo alternancia.

Respecto al legislativo: la Cámara de Diputados ya había tenido representación de un partido distinto al PRI desde 1946, sin embargo, para hacer un análisis comparado a partir de las alternancias gubernamentales y con una mayor apertura democrática, exponemos un cuadro con la composición de la Cámara baja a partir de 1988.

Tabla 1

Periodo/Partido	Composición de la Cámara de Diputados 1988-1991, 1991-1994, 1994-1997, 1997-2000								
	PAN	PRI	PRD	PT	PVEM	PPS	PARM	PFCRM	OTROS
1988-1991	101	260				32	30	34	19
RP	38/63	233/27*				0/32*	0/25*	0/34*	0/19*
1991-1994	89	320	41			12	15	23	
RP	10/79	290/30*	0/41*			0/12*	0/15*	0/23*	
1994-1997	119	300	71	10					
RP	20/99	273/27*	7/64*	0/10*					
1997-2000	122	239	125	6	8				
RP	65/57	164/75*	70/55*	1/5*	0/8*				

*Fuente: Elaboración propia con datos de la Cámara de Diputados. *=Representación Proporcional.*

De acuerdo con la Tabla 1, se observa que: en 1997 el PRI pierde la mayoría en el Congreso (Cámara Baja), con 239 curules frente a 261 de la oposición. Es así que para la elección del 2 de julio de 2000, el PRI llegó debilitado pero no derrotado en términos de control político; si bien tenía un Congreso sin mayoría, seguía gobernando 29 de los 31 estados -sin el Distrito Federal-, y contaba con una Cámara Alta fuerte, ya que para la LVI legislatura (1994-2000) tenía 95 senadores de 128. Ahora, en cuanto a los dos periodos presidenciales panistas (Tabla 2), en la legislatura LVIII (2000-2003), y la LIX (2003-2006) -periodos legislativos del sexenio de Vicente Fox-, este partido no contó con mayoría absoluta, inclusive en la LIX Legislatura perdió 59 curules; y en la Cámara Alta (Tabla 3), de la Legislatura LVIII, sólo tuvo 47 de los 128 senadores, es decir, el 36.7% de los curules. Por lo tanto, a pesar de que el PRI pierde la mayoría en la Cámara Baja del Congreso en 1997, sigue manteniendo su control político, a través de las gobernaturas y un acumulado significativo de las curules de las dos Cámaras.

Ahora, veamos el sexenio de Felipe Calderón, en términos de la composición de las legislaturas que transcurrieron durante su periodo, LX (2006-2009) y LXI (2009-2012); en este caso, el Partido Acción Nacional tampoco tuvo mayoría legislativa, inclusive en la última legislatura del periodo presidencial (segundo trienio del sexenio), en la Cámara Baja obtuvo el mínimo histórico de curules desde la alternancia del año 2000, con sólo 142 diputados. De manera que, aunque la situación fue distinta al periodo de Vicente Fox, no resultó suficiente para obtener una mayoría absoluta, ya que se pasó de un 36.7% de senadores a un 40.6%, como partido electo en el periodo de Felipe Calderón.

Tabla 2

Legislatura/Partido	Composición de la Cámara de Diputados 2000-2003, 2003-2006, 2006-2009, 2009-2012								
	PRI	PAN	PRD	PVEM	CON/MC	PT	PANAL	Otros	IND
LVIII		208	207	53	16	1	8		4
LIX		203	148	97	17	5	6		4
LX		106	206	127	17	18		9	5
LXI		242	142	63	22	6	14	8	3

Fuente: Elaboración propia con datos de la Cámara de Diputados

Tabla 3

Legislatura/Partido	Composición de la Cámara de Senadores: 2000-2006, 2006-2012								
	PRI	PAN	PRD	PVEM	PT	CON	PANAL	IND	
LVIII		59	47	16	5				1
LX		33	52	26	6	5	5	1	

Fuente: Elaboración propia con datos de la Cámara de Senadores.

De acuerdo con estos resultados es posible argumentar que, el presidente tiene débil poder constitucional y, que dicha figura no presenta elementos suficientes para imponer una mayoría legislativa proveniente de su partido. De hecho la actual conformación que presenta el Congreso, no significa que en la Cámara Baja ningún partido tenga mayoría, sino que el sistema de partidos actual es multipartidista. Esta situación es propensa a generar inmovilismo entre el ejecutivo y legislativo, debido a las dificultades para lograr acuerdos por parte de los partidos políticos (Mainwaring, 1993). En ese sentido, Juan Linz comenta: “Un presidente sin una clara mayoría, en una situación de multipartido, con partidos ideológicos y disciplinados, tendría dificultad para gobernar, y todavía sería más difícil con una mayoría de la oposición en el Congreso” (1985: 79).

Un factor que complejiza aún más el sistema presidencial en un contexto multipartidista, es que “los incentivos para que los partidos rompan coaliciones son generalmente fuertes en sistemas presidenciales” (Mainwaring, 1993: 200). El caso mexicano no es la excepción, ya que se han buscado distintas formas de generar dichos incentivos, sin embargo, cuando la temática de la iniciativa quebranta la postura ideológica de los partidos de oposición, estos incentivos pueden llegar a convertirse en costos muy altos.

Por otra parte, y a diferencia de otros países, en México los partidos cuentan con alta disciplina partidista, la cual se justifica por dos razones: la primera, y citando a Hanna F. Pitkin (1985), tiene que ver con el concepto de representación, vista desde los teóricos de la independencia, en donde se sostiene que: “en el Estado moderno el legislador no está obligado por los deseos de sus electores, ni tampoco es libre de actuar en bien del interés nacional tal y como él lo entiende, sino que está obligado a actuar de acuerdo con el programa de su partido político” (1985:161); y, la segunda, debido a que no existe la reelección legislativa. Esta disciplina partidista permite y ayuda a generar incentivos por grupo parlamentario y no por legislador. Un ejemplo relevante es la dinámica que el actual presidente, Enrique Peña Nieto, (2012-2018) ha realizado para construir coaliciones; dicha estrategia se denominó Pacto por México, conformado por los tres principales partidos (PRI, PAN y PRD), excluyendo a los partidos con menor representación, ya que aun sin el voto en conjunto de éstos, las reformas presentadas por el Pacto se han aprobado. Esta dinámica iniciada desde el ejecutivo con el fin de construir coaliciones, promueve el argumento del presente apartado, ya que desde el comienzo de la alternancia en el año 2000, inclusive tres años antes, el presidente no había, ni ha contado con mayoría absoluta en el Congreso, con lo cual su fortaleza se matiza y resalta su debilidad.

Reflexiones finales

En los dos casos analizados, hemos detectado que, a pesar de que en México hay una presidencia débil y en Colombia una presidencia fuerte, son los partidos políticos los que determinan dicha atribución; lo que ejemplificamos en dos periodos presidenciales para cada país, en México antes de la alternancia y después de la alternancia y en Colombia, antes de la reforma de 1991 y en los periodos que gobernó Álvaro Uribe.

		Tipo de presidencialismo y facultades legislativas				Tipo de presidente
	Veto	Decreto de Ley	Iniciativa de ley	Iniciativa preferente	Iniciativa exclusiva	
México	Total y parcial	No, sólo en materia sanitaria	Sí, pero también congreso	Sí	No	Débil
Colombia	Parcial	Sí, con restricciones	Sí, restringido a tres áreas	Sí	Sí, en materia financiera	Fuerte

Es así que, en el caso colombiano es posible decir que para estudiar su presidencialismo contemporáneo es ineludible referirse a dos aspectos centrales: uno es la reforma constitucional de 1991, ya que por medio de ésta se realizaron cambios con el propósito de restringir los fuertes poderes con los que contaba la cabeza del poder ejecutivo en el país. El otro es el sistema electoral y de partidos, ya que éstos han posibilitado el fortalecimiento de “patronazgos” en el Congreso, la competencia intrapartidaria y el fuerte control del legislativo sobre el ejecutivo. En este caso, es posible confirmar que el diseño institucional importa y que no hay una fórmula mágica que permita tener un modelo de Estado perfecto. No obstante, es importante también tener en cuenta que los tipos ideales que se diseñan y estudian, deben siempre estar referidos a los contextos particulares en los que se instauran, lo que involucra necesariamente estudios que tengan en cuenta una perspectiva histórica, así como la participación de otros actores significativos.

Para los periodos presidenciales entre 2002 y 2010, en Colombia hubo una presencia fuerte del ejecutivo, pero que no se configuró como tal debido únicamente a los poderes legislativos con los que cuenta, también influyeron los partidos políticos con los que gobernó, así como la vinculación de éstos con grupos armados ilegales. Sin embargo, esto no significa que la única infiltración de este tipo de grupos en el legislativo fuera realizada por parte los paramilitares, también han habido casos que competen a la guerrilla (FARC y ELN); no obstante, “Las diferencias de objetivo y estrategias de los grupos armados ilegales, su carácter pro o anti estatal y el capital social que acumularon y al que accedieron explican los alcances tan disímiles entre lo que se conoce como parapolítica, farcpolítica y elenopolítica” (López, 2010: 34). En este sentido, se plantea que las guerrillas logran tener controles locales o regionales, mientras que los paramili-

tares además de cubrir este espectro, lograron tener poder en otras instituciones del Estado y en el Congreso.

De manera que, la dinámica en Colombia permite ver que, a partir de la consumación del Frente Nacional y antes de la reforma de 1991, las élites regionales representadas en el Congreso mantuvieron una parálisis entre la relación ejecutivo-legislativo; mientras que en el período *uribista*, se logró aglutinar esas voces mediante la articulación de un discurso de mano dura, que legitimara dicho gobierno. La coalición que logra Uribe se mantiene con la presidencia de Juan Manuel Santos, ya que éste, en un primer momento, se convierte en la continuación del programa político de Uribe. Sin embargo, en la actualidad y a pesar de que continúa vigente la coalición con distintos partidos políticos, se han manifestado cambios importantes respecto a las características impuestas por Uribe, pero esto corresponde a otro estudio más a profundidad en términos comparativos.

En cambio, para el caso mexicano, a pesar de que hay una presidencia débil, son los partidos políticos los que determinan la fuerza del ejecutivo desde un poder metaconstitucional, lo que se ejemplificó en dos periodos, antes de la alternancia y después de la alternancia. Cabe decir que la dinámica entre el ejecutivo y el partido político se presenta de formas distintas durante estas etapas, ya que en el período que gobernó el PAN, el presidente no contó con mayoría absoluta en las cámaras, como fue el caso del PRI hasta 1997. Sin embargo, parece que esta reconfiguración es un síntoma de la alternancia y por ende de la democracia mexicana, con lo cual, el actual presidente, aún siendo del PRI, no logra tener mayoría absoluta en el Congreso; lo que lo lleva a una consecución de acuerdos a partir de las mayorías que se construyen a través de coaliciones. En el actual periodo presidencial, como se comentó, los consensos se han llevado mediante un acuerdo político entre los tres principales partidos, llamado Pacto por México. Sin embargo, este pacto llegó a su fin con la salida del PRD en diciembre de 2013, en torno al debate sobre la reforma energética.

Finalmente, consideramos que este breve estudio deja abierta la necesidad de observar también la efectividad del ejecutivo, apoyado o no por el legislativo, incluyendo el tipo de políticas implementadas, las ideologías que pueden condensar y por lo tanto el proyecto político que representan. Pero este tipo de estudios requerirían ir un paso más allá de los diseños institucionales y de sistemas de partido.

Bibliografía

CASAR, María Amparo (2006) “Las bases político institucionales del poder presidencial en México”, en: *Lecturas sobre el cambio político en México*, México: Fondo de Cultura Económica, pp. 41-78.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2006), México: Fondo de Cultura Económica.

COPPEDGE, Michael (2010) “Continuidad y cambio en los sistemas de partidos de América Latina”, en: Ilán Bizberg (Ed.) *México en el espejo latinoamericano ¿Democracia o crisis?*, México: El colegio de México-Fundación Konrad Adenauer, pp. 63-107.

COX, Gary (2004) “Capítulo 2.” y “Capítulo 3.”, en: *La coordinación estratégica de los sistemas electorales del mundo: hacer que los votos cuenten*. Barcelona: Gedisa.

CHASQUETTI, Daniel (2001) “Democracia, multipartidismo y coaliciones en América Latina: evaluando la difícil combinación” en Lanzaro, Jorge (Comp.) en: *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, CLACSO, pp.31-359.

DUNCAN, Gustavo (2006) *Los Señores de la Guerra: de paramilitares, mafiosos y autodefensas en Colombia*, Editorial Planeta, Bogotá.

HURTADO, Javier (2001) *El sistema presidencial mexicano. Evolución y perspectiva*, México: Fondo de Cultura Económica.

LINZ, Juan (1994) “Democracia presidencial o parlamentaria ¿Qué diferencia implica?” en: Linz y Valenzuela (comps.) *La crisis del presidencialismo*. Madrid: Alianza, pp. 25-143.

LÓPEZ, Claudia (2010) “La refundación de la patria. De la teoría a la evidencia”, en: *Y refundaron la patria. De cómo mafiosos y políticos reconfiguraron el Estado*, Colombia: Debate, pp. 29-78.

LOPÉZ, Víctor (2005) *La formación del sistema político mexicano*, México: Siglo XXI Editores.

MAINWARING, Scott (1993) “Presidentialism, multipartism and democracy”, en: *Comparative Political Studies* Vol. 26 No. 2, pp. 198-228.

NACIF, Benito (2006) “La rotación de cargos legislativos y la evolución del sistema de partidos en México”, en: *Lecturas sobre el cambio político en México*, México: Fondo de Cultura Económica, pp. 79-114.

- NEGRETTO, Gabriel L. (2003) "Diseño constitucional y separación de poderes en América Latina", *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 65, No. 1, pp. 41-76.
- OLIVELLA, Santiago y VÉLEZ, Cristina (2006) ¿Sobrevivirá la colación de Uribe?, *Colombia Internacional*, No. 64.
- ORTEGÓN, Jomary y GALINDO, Camilo Andrés (ed.) (2008) Sin democracia, sin derechos. *Quinto año de gobierno de Álvaro Uribe Vélez*, Colombia: Ediciones Antropos.
- PARDO, Rafael (2008) Restricciones al diálogo democrático en Colombia: la dispersión de partidos, la violencia y el sistema presidencialista, *Ánfora*, Año 15. No. 24.
- GUTIÉRREZ, Francisco (2004) "Ilegalidad y sistema político en Colombia: la agenda de Uribe Vélez", *Nueva Sociedad*, 192, pp. 59-71
- SHUGART, Matthew Soberg y John M. CAREY (1992), "Criticisms of presidentialism and responses", "Legislative Powers of presidents" y "Assesing the Powers of the presidency", en: *Presidents and assemblies: constitutional design and electoral dynamics*. Nueva York: Cambridge University Press. pp. 28-54 y 131-166.
- SHUGART, Matthew y MAINWARING, Scott (2002) "Introducción", "Presidencialismo y democracia en América Latina: revisión de los términos del debate" y "Conclusión. Presidencialismo y sistema de partidos en América Latina", en: *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Argentina: Editorial Paidós, pp. 10-64, 121-173.
- SHUGART, Mathew y HAGGARD, Sthephan (2001) "Institutions and Public Policy in Presidential System" en HAGGARD, Sthephan y MCCUBBINS, Mathew (ed.) *Presidents, parliaments, and policy*. Nueva York: Cambridge University Press pp. 64-102
- SHUGART y ARCHER (2002) "Capítulo 3. El potencial desaprovechado del predominio presidencial en Colombia" en: Shugart, Matthew y Mainwaring, Scott (Coord) *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Argentina: Editorial Paidós, pp. 121-173.
- PITKIN, Hanna F. (1985) "Capítulo 7.", *El concepto de Representación*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, pp. 157-184.
- RAMOS, Rogelio (1993) "Oposición y abstencionismo en las elecciones presidenciales. 1964-1982.", en: González, Pablo (Coord) *Las elecciones en México. Evolución y perspectivas*, México: Siglo XXI Editores, pp. 163-194.
- VARGAS, Mario (1991) "Encuentro Vuelta, El Siglo XX: La Experiencia de la Libertad". <http://www.youtube.com/watch?v=iu60OuwuZtg>
- WALDON, Jeffrey (2002) "Capitulo 4. Las fuentes políticas del presidencialismo en México" en: Shugart, Matthew and Scott Mainwaring (Coord) *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Argentina: Editorial Paidós.