

## Un análisis desde la teoría de Linz a la revocatoria de mandato presidencial

La obra de Juan Linz explicó las virtudes del sistema parlamentario sobre el presidencial y expuso que el primero presenta las siguientes ventajas sobre el segundo: la flexibilidad, porque no es rígido; la existencia de soluciones constitucionales para la confrontación entre el Legislativo y el Ejecutivo; la imposibilidad de que se produzcan *impasses* entre los poderes; el fortalecimiento del sistema de partidos; el favorecimiento a los juegos de suma positiva; el aliento a la cooperación política; la promoción a la estabilidad política, y hasta el acrecentamiento en la legitimidad del régimen político concreto.<sup>33</sup>

Los análisis de Linz y de otros teóricos de la ciencia política y del derecho constitucional tienen por finalidad destacar la importancia del diseño constitucional, en especial en el control del poder —fundamentalmente presidencial—, para generar condiciones más democráticas dentro del régimen político, así como para propiciar una mejor garantía en la ampliación de los derechos humanos y hasta en los mecanismos de democracia participativa, para que éstos efectivamente estén en manos de la sociedad.

A partir de la teoría de Linz, podemos decir que la revocatoria de mandato flexibiliza a los sistemas presidenciales, que se caracterizan por su rigidez. La sociedad no tiene que

<sup>33</sup> Linz, Juan J., "The Perils of Presidentialism", en Lijphart, Arend (ed.), *Parliamentary versus Presidential Government*, Oxford University Press, 1992, pp. 118-127.

esperar el fin del mandato del presidente para deponerlo cuando ese presidente se encuentra deslegitimado o ha sufrido una grave pérdida de confianza ciudadana. A diferencia de los mecanismos habituales en los sistemas presidenciales, tales como el juicio político, la declaración de incapacidad, la renuncia o el abandono del cargo, en la revocación de mandato no es una elite política la que define el destino del presidente, sino que son los propios ciudadanos.

La revocatoria presidencial puede servir, como señalan Serrafiero y Eberhardt, para destrabar situaciones de crisis de legitimidad popular del presidente en un contexto en donde no puede prosperar el juicio político por la existencia en el Congreso de un “escudo legislativo”, es decir, de una mayoría legislativa que respalda al presidente y que hace imposible la procedencia del *impeachment* o cualquier otro procedimiento.<sup>34</sup>

Además, los procedimientos institucionales habituales —diferentes a la revocación de mandato— poseen una dosis muy alta de elitismo, como se ha podido apreciar en América Latina. En nuestra época, y a pesar de que la figura del *impeachment* esté recogida en las Constituciones de los sistemas presidenciales, resulta ser un mecanismo de control poco democrático, que otorga a las oligarquías un instrumento de excepción en contra de gobernantes democráticamente electos. En una democracia avanzada, el único método para remover a un gobernante electo debería ser la revocación de su mandato por voto popular. Si el pueblo elige a los gobernantes, sólo el pueblo puede destituirlos mediante un proceso democrático, en donde el voto sea libre y auténtico.

La historia de América Latina en los últimos años demuestra que las oligarquías políticas y económicas —casos Rouseff, Zelaya y Lugo—, al margen de los ciudadanos, mediante procedimientos de *impeachment* o decisiones de los tribunales supremos, destituyen gobernantes electos sin que los ciudadanos sean consultados al respecto. Esa manera de

<sup>34</sup> Serrafiero, M. D. y Eberhardt, M. L., “Presidencialismo y revocatoria de mandato presidencial en América Latina”, *Política y Sociedad*, Madrid, vol. 54, núm. 2, 2017, p. 517.

deposición, aunque esté formalmente reconocida en las Constituciones, resulta antidemocrática y antipopular.

En el caso de Rousseff, la actuación del Poder Legislativo para acusar a la presidenta ante el Senado de Brasil implicó un golpe de Estado, porque sus promotores, al margen de la soberanía popular que llevó a la presidenta al Poder Ejecutivo con más de 40 millones de votos, sustituyeron al gobierno legítimamente constituido por vías institucionales de excepción para instaurar plenamente el modelo político y económico neoliberal, el cual carece de fundamentos constitucionales en el orden constitucional brasileño, e impedir que prevalecieran los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales de los habitantes, así como los derechos de los pueblos originarios. El objetivo de la elite brasileña fue consolidar los criterios economicistas neoliberales en el gobierno interino de Temer y ahora en el de Bolsonaro para satisfacer los intereses de la oligarquía nacional y transnacional.<sup>35</sup>

De esta suerte, según Serrafiero y Eberhardt, la revocación de mandato resuelve el problema de rigidez de los sistemas presidenciales y tiene frente a la crisis de la democracia representativa de carácter presidencial estas cualidades:<sup>36</sup>

- 1) Constituye un mecanismo de participación que permite a cada ciudadano expresar, a través del ejercicio del voto en un referéndum vinculante, su disconformidad o no con el presidente elegido democráticamente.
- 2) Es un mecanismo de control de los representantes que incentiva a la población a monitorear la gestión de los mandatarios durante la mayor parte de su periodo.

<sup>35</sup> Cárdenas Gracia, Jaime, "La vulneración del voto en México y Brasil: análisis del *impeachment* en contra de la presidenta Rousseff", *FEPADE Difunde*, México, año 11, núm. 28, enero-junio de 2016.

<sup>36</sup> Serrafiero, M. D. y Eberhardt, M. L., *op. cit.*, pp. 518 y 519.

- 3) Flexibiliza el mandato fijo de los funcionarios electos, los cuales pueden resultar destituidos por el voto en referéndum de la ciudadanía a solicitud de ésta, antes de la fecha de expiración normal prevista para su periodo.
- 4) Puede ser un mecanismo útil para moderar o suavizar una situación de hiperpresidencialismo o excesiva concentración de facultades en el Ejecutivo a expensas de los otros poderes.
- 5) Funciona como un dispositivo de *accountability vertical societal*, cuya existencia y disponibilidad en manos del ciudadano mantendría a los gobernantes en situación, necesidad o conveniencia de rendir cuentas de sus acciones y omisiones a los gobernados.
- 6) Modifica la concepción y ejercicio de la representación moderna, basada en la confianza del mandante respecto de los mandatarios. A diferencia de épocas pasadas, en las que las consecuencias de las decisiones políticas sólo se juzgaban electoralmente al final del mandato, la revocatoria habilita la posibilidad de castigar las conductas de los representantes durante la mayor parte de su periodo. Si el gobernante incumple sus promesas de campaña, podemos entender a la revocación de mandato como una suerte de mandato imperativo.
- 7) Sirve como una vía de resolución a las crisis institucionales, ya que permite la destitución anticipada de un mandatario por parte de la población. Ello evita la ruptura del régimen presidencial y el quiebre de la democracia.
- 8) Es, en fin, un instrumento de democratización del régimen presidencial. Los ciudadanos ponen y quitan a través del voto.

También existen críticas a la introducción de la revocación de mandato. Se dice, por ejemplo, lo siguiente:

- 1) Es un instrumento que favorece la inestabilidad política y la ingobernabilidad, pues la oposición puede usar la figura mediante la manipulación de los medios y, con ello, de los votantes para destituir anticipadamente a un presidente.
- 2) El presidente de la República, durante los primeros años de su mandato, no podría tomar medidas impopulares, porque perdería la consulta de revocación de mandato.
- 3) La lucha electoral —los procesos electorales y las campañas— nunca terminarían, ya que continuamente se estarían celebrando elecciones.
- 4) La revocación de mandato presidencial en donde se ha ejercido —Venezuela y Bolivia— ha constituido un procedimiento plebiscitario de reforzamiento del papel del presidente de la República, que ha favorecido su popularidad y su permanencia en el poder —es un ensayo de preparación para una futura reelección—.
- 5) Nunca es un instrumento que se use imparcial y equitativamente, pues el presidente de entrada tiene todo el aparato del gobierno y del Estado a su favor.
- 6) Es un artilugio para reforzar las prerrogativas presidenciales.
- 7) En México, dada la popularidad de Andrés Manuel López Obrador y la fecha en la que se propone celebrarlo —el día de las elecciones intermedias—, implicaría un efecto de arrastre a favor de todas las candidaturas de Morena, pudiendo poner en riesgo al sistema de partidos nacional, ya que muchas organizaciones políticas podrían perder su registro o ser afectados por reducciones sustanciales del financiamiento público, es decir, la oposición en México casi desaparecería.
- 8) Es un mecanismo populista que potencialmente puede destruir los mecanismos de la democracia liberal —los contrapesos al Poder Ejecutivo—.

Respecto a esas críticas que hemos leído en los medios de comunicación nacionales, podemos señalar lo siguiente:

- 1) Con relación a la primera crítica, se puede establecer que los regímenes presidenciales, como lo señaló Linz, presentan un problema de rigidez. Si el pueblo votó por un presidente por seis años, tiene que esperar al final del mandato, a pesar de que ese presidente sea corrupto, impopular, ineficiente o ineficaz. La revocación de mandato posibilita la deposición anticipada y democrática del presidente; es un mecanismo que brinda flexibilidad y permite superar institucionalmente crisis políticas, sociales y económicas. No se produce ingobernabilidad ni inestabilidad, porque en una democracia es el voto popular el que garantiza la certeza.
- 2) Sobre la segunda crítica, cabe señalar que, efectivamente, el presidente debe medir las consecuencias de sus decisiones. Si éste adopta medidas impopulares contra la población y sus derechos, es casi seguro que no ganará el procedimiento de revocación de mandato. Si, por ejemplo, durante el periodo de Enrique Peña Nieto hubiera existido la revocación de mandato, es muy probable que la hubiera perdido después de promover el Pacto por México y las antipopulares y neoliberales reformas estructurales.
- 3) En cuanto a la tercera crítica, es verdad que la revocación de mandato estimularía el interés permanente de los ciudadanos por los asuntos públicos. La lucha política sería continua. Sin embargo, ello en sí mismo no es un defecto, sino una virtud. El vínculo gobernante-gobernado se estrecharía y se acabarían los cheques en blanco y los peores defectos de la democracia delegativa. Desde luego, la introducción de la revocación de mandato obliga a reducir periodos de precampaña, campaña, el dispendio electoral, y, por supuesto,

es imprescindible garantizar el no uso de los recursos gubernamentales por parte del presidente para promover su permanencia en el cargo. Deben quedar salvaguardados en todo momento la equidad electoral y el voto libre e informado de los ciudadanos, para que el proceso de revocación de mandato sea democrático.

- 4) Para la cuarta crítica, señalo que, como cualquier ejercicio democrático, la revocación de mandato puede deponer a un presidente impopular, pero también puede catapultarlo. En este último caso, el sistema constitucional debe mantener la fortaleza de sus instituciones de contrapeso.
- 5) La quinta crítica es de gran trascendencia. El tema electoral más importante relacionado con la revocación de mandato es la garantía de la equidad en la lucha entre el presidente y los opositores a que permanezca en el encargo. Por eso, sugiero que se prohíban las campañas para este procedimiento y que el presidente y los opositores sólo tengan acceso en igualdad de circunstancias a los tiempos del Estado de radio y televisión para exponer sus puntos de vista. De esta suerte, se evitan las negativas consecuencias derivadas del empleo del financiamiento público y/o privado.
- 6) La sexta crítica alude al artilingio para favorecer los privilegios presidenciales. Sólo debo decir que ello es posible en sistemas constitucionales débiles. Si el sistema constitucional es robusto y la sociedad es vigilante del quehacer gubernamental, estamos hablando de un temor infundado.
- 7) La séptima crítica es la verdadera preocupación de los opositores a la revocación de mandato en México —es una crítica coyuntural y no de fondo—: el temor a que Andrés Manuel López Obrador y su partido arrasen en las votaciones en 2021 por la popularidad *in crescendo* del presidente. La posibilidad

de una aprobación de la revocación de mandato presidencial representa para muchos de los opositores a ella un tema de supervivencia política: están en juego los registros de los partidos, las posiciones políticas y el financiamiento público.

- 8) La última crítica que alude al populismo tiene sentido cuando entendemos que el neoliberalismo favorece democracias electorales representativas de baja intensidad donde lo importante no es votado: los tratados internacionales de integración comercial o las reformas constitucionales. En un modelo político que pretende superar y confrontar el neoliberalismo es imprescindible que existan otras modalidades de democracia diferentes a las puramente electorales. En cuanto a México, considero que aún no tenemos un populismo triunfante y consolidado. Los rasgos de Andrés Manuel López Obrador no son enteramente populistas por lo siguiente:<sup>37</sup> no aspira a representar a toda la sociedad mexicana; entiende que hay oposición parlamentaria y contrapesos de los otros poderes; sabe que ha llegado al poder debido al hartazgo social propiciado por la corrupción y la desigualdad generada en los gobiernos neoliberales previos; no ha usado el clientelismo para acceder al poder, y no planea ejercer el poder de manera omnímoda. En todo caso, los elementos populistas que existen en la “cuarta transformación” son derivados de la gran corrupción nacional y de la desigualdad propiciada por el modelo neoliberal. Éste ha prohiado una nación cada vez más injusta y dividida. El populismo que promueve Andrés Manuel López Obrador no es antidemocrático, no busca eliminar o socavar las instituciones de la democracia liberal que tienen que ver con la división de poderes, el control del poder y la protección del pluralismo

---

<sup>37</sup> Al contrario de lo que piensa Krauze, Enrique, *El pueblo soy yo*, México, Debate, 2018.



social. Considero que, mientras el gobierno de Andrés Manuel López Obrador respete los resultados electorales y acate las decisiones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las opiniones críticas de intelectuales como Krauze carecen de fundamento.