

REFLEXIONES CONSTITUCIONALES: ¿Presidencialismo acotado o Parlamentarismo, camino para la estabilidad política en México?

Ricardo J. Sepúlveda I.

SUMARIO: 1. Formas de Estado y Formas de gobierno; 2. Régimen Parlamentario, su realidad; 3. Evolución del presidencialismo mexicano: debilidad; 4. El gobierno dividido y las coaliciones; 5. Encontrar una fórmula propia.

1. Formas de Estado y Formas de Gobierno

Conforme se acerca el nuevo siglo, nuestra estabilidad política se deteriora más. De manera vertiginosa nuestra transición política recorre derroteros de incertidumbre, división, enconamiento, y de vez en cuando aparecen alternativas de entendimiento entre los mexicanos. Qué es, sino consenso, acuerdo y solidaridad la vida de una nación. Pasmados observamos todos, conocedores y no, la crudeza con que la realidad nos enfrenta a las nuevas situaciones políticas, sin permitirnos mirar atrás, obligándonos a poner nuestra más fina atención en las posibles vías de solución y conciliación.

Son demasiados los factores que se entremezclan en este fenómeno de cambio político: intervienen indudablemente los factores económicos, precisamente acentuando la problemática. No pueden obviarse las fuerzas internacionales, ni las ideologías imperantes en la mentalidad moderna, pero si realmente deseamos encontrar y proponer una solución nos vemos en la imperiosa necesidad de tratar el problema por partes. Hemos de tener la honestidad de jerarquizar las medidas de solución y los ámbitos de influencia bajo el siguiente presupuesto: no es posible encontrar una sucesión causal entre los distintos factores que interfieren en una problemática política; así por ejemplo no es dable pretender resolver los *intrigulis* políticos mediante modelos económicos, pero al mismo tiempo hay que reconocer que

los déficits económicos, las altas tasas de interés, la disminución del salario real y demás fenómenos económicos trastornan la estabilidad política. Esta relación de causalidad recíproca hay que reconocerla no solo referente a los problemas económicos, sino a los factores culturales o sociales. De esa forma es un verdadero acertijo escoger cuál medio de solución va primero. Desde mi punto de vista hay que trabajar simultáneamente en todos los campos: económico, social, político, de seguridad pública, etc. Al menos en tiempo, pero igual sería en jerarquía, no pueden ni deben hacerse distinciones, primero lo político, después lo económico y finalmente lo ecológico: falso. Si acaso podría decirse que lo primero, entre lo primero, es lo humano, pero como todo lo social es finalmente humano el problema no es de jerarquías sino de estrategias eficaces. Tomemos el caso singular de la educación: no podría en un Estado, por más que sus dificultades económicas fueran adversas, considerarse a la educación como un pendiente de horas extras, para el tiempo libre, como si atenderlo fuera ir más allá de su estricta responsabilidad.

En México atravesamos una crisis política profunda, que tiene la magnitud de nuestras anteriores revoluciones, léase la de 1810 ó la de 1854, en las que se discutieron los temas más trascendentales de un país, y en donde adoptamos la forma republicana y federal de Estado y la presidencialista como forma de gobierno. En atención a estas dimensiones se comprende que nuestra polémica pública haya alcanzado el tema de la actual forma de gobierno, y que se ponga en entredicho la conveniencia de mantener nuestro régimen presidencial.

Antes de adentrarnos en el tema de la particular forma de gobierno, quisiéramos hacer dos señalamientos previos. Por una lado lo que nos enseña el sentido común acerca de lo que es una crisis. Etimológicamente el término proviene del griego y del latín (*crisis*, y *χρῖσις*) que significa *mutación importante*, la mutación es precisamente cambio, pero un cambio no decidido sino acaecido, irremisible. La connotación negativa del término proviene de que en todo cambio trae aparejado sufrimiento y la posibilidad de desvío, pero en sí mismo el cambio no es un hecho sino natural en toda realidad contingente, y

con mayor razón en una organización social viva. Es por eso que nuestro papel, como protagonistas de la crisis, es secundar el proceso natural de cambio para convertirlo en algo positivo y potenciado. Nuestra realidad política está cambiando no porque al fin lo hayamos mayoritariamente decidido, sino obedeciendo a un proceso de mutación social que bien podemos hacer derivar en un régimen de mayor libertad y de mayor dignidad, aunque no hay que desconocer que la posibilidad de elegir equivocadamente es una realidad también cercana.

El segundo señalamiento se refiere a distinguir entre formas de Estado y formas de Gobierno para ubicar correctamente el problema: una crisis de gobierno no tiene porque significar una crisis de Estado, y aunque la palmaria distinción que antaño se hacía entre formas de Estado y formas de gobierno es ahora casi imperceptible, la lógica más elemental nos prohíbe confundir el todo con las partes: Estado con Gobierno. El Gobierno –la autoridad– es un elemento del Estado, luego puede cambiar el gobierno sin que cambie el Estado.

Con toda razón, pero acotada a sus circunstancias históricas Platón, Aristóteles, Polibio, Tomás de Aquino, Hobbes, Montesquieu, Rousseau, Jellinek, Schmitt, Heller, Duverger, Hariou, y todos los que se han involucrado en estudios políticos hasta épocas bastante recientes nos señalaban que había unas cuantas formas de gobierno dentro de las organizaciones políticas conocidas. No se habló de formas de Estado sino hasta el surgimiento del Federalismo norteamericano. De las formas de gobierno no se distinguía más que cuantitativamente, dependiendo del número de los involucrados en el ejercicio del poder y su modo de designación. La discusión se hizo más animada cuando versó, en algunas épocas, sobre las ventajas relativas de cualquiera de estos modos de organizarse del poder público. En la forma de gobierno se ha buscado la consecución de la felicidad social, sin percatarse de que al tratarse de una estructura formal no puede dar el resultado –material– de una mayor calidad de vida. Aristóteles –y también Montesquieu– tuvieron la valentía de señalar que no está en una u otra forma de gobierno, sino

en la virtud de los gobernantes. Con esto parecería zanjada la discusión, sin embargo, estamos de acuerdo con los autores ¹ cuando dicen que una forma de gobierno no hará a la sociedad mejor, pero sin duda, una equivocada forma de gobierno frustrará cualquier intento de armonía social.

Las formas de Estado y las formas de Gobierno aunque no podemos decir que se confunden, sí hay que admitir que han sufrido una sustancial evolución. En las épocas del Estado formal de Derecho se hacía muy fácil distinguir entre Federaciones, Confederaciones, Estados Unitarios, etc. Asimismo era plausible distinguir dentro de ese tipo de Estados una democracia de una monarquía, o un presidencialismo de un parlamentarismo. Pero el siglo XX imprimió un fuerte viraje al Estado y las clasificaciones de Formas de Estado resultaban meramente formales, inservibles para conocer a fondo la realidad estatal, y poder guiarla en un sentido u otro. Las distinciones entre un Estado Unitario y uno Federal resultaban arbitrarias: se daban casos de Estados Unitarios con un bicamarismo, o regímenes federales donde las porciones federales (entidades) podían tener personalidad jurídica internacional, etc. Se trataba de una distinción meramente nominal. El federalismo no era, ya más, una formulación jurídica, sino un principio de descentralización administrativa.

Es cierto que una clasificación debe obedecer, en su carácter teleológico, a una finalidad práctica; qué sentido tiene hacer clasificaciones válidas en la especulación e inocuas en la práctica. Las clasificaciones deben ayudar a conocer la realidad ². De esto se infiere que en las Formas de Estado hay que analizar realmente que tipos de Estado hay, partiendo de la base de lo que es un

¹ RABASA Emilio, *La Constitución y la Dictadura*, Ed. Porrúa, México, 1990.

² CARPIZO Jorge, *Estudios Constitucionales*, U.N.A.M. En el capítulo referente a la clasificación de las constituciones hace una apología de las clasificaciones válidas en la práctica, aplicables.

Estado, porque ahí estaría el primer problema: distinguir peras de manzanas. Algunos autores ³, por ejemplo, no admiten que los Estados en vías de desarrollo sean verdaderos Estados, no porque no lo sean, sino porque al menos para efectos de claridad conceptual, tienen tales variantes y problemáticas, que no ayudan sino a confundir los elementos de las formas estatales: se les analiza por separado.

Otra distinción espinosa, que se encuentra actualmente en un momento de transición, e incluso con graves diferencias entre los distintos Estados, es si la democracia es una forma de Estado o una forma de Gobierno. Aristóteles de Estagira la mencionaba como una forma pura de gobierno, siempre se ha patentado como el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo, y sus expresiones jurídicas han variado según se trate de democracia directa o indirecta –representativa–, pero como la manifestación más genuina de democracia se ha manifestado en el *sufragio*, y como principio de gobierno se ha seguido el de la *mayoría*, en el sentido de que es un modo de ejercer el gobierno, con la participación del pueblo, podemos válidamente aceptar que se trata de una **forma de gobierno**. Sin embargo actualmente lo característico de la democracia ha dejado de ser el ejercicio del sufragio para la elección de gobernantes, para subrayar su efecto ulterior: la alternancia, y su consiguiente control sobre el gobierno, o lo que es lo mismo la **limitación al ejercicio del poder**. Como bien decía Popper, la posibilidad de cambiar de gobernantes sin derramamiento de sangre. Hemos cambiado la revolución por la democracia.

La limitación al ejercicio del poder es esencial al Estado, por lo tanto podría afirmarse verdaderamente que si el Estado no es democrático no es Estado. Algunos autores ⁴ mexicanos y extranjeros,

³ BISCARETTI DI RUFFIA Paolo, *Introducción al Derecho Constitucional Comparado*, Fondo de Cultura Económica, 1996, p. 140-145.

⁴ Pueden consultarse entre otros a CARDENAS G. Jaime en *Una Constitución para la Democracia*, BOBBIO Norberto, *El futuro de la Democracia*, DENNINGER Erardo, *Democracia Militante y Control Constitucional*.

consideran con este carácter esencial a la democracia, y no como antes se decía, un elemento complementario y muy conveniente para el Estado.

El Estado de Democracia Clásica es la forma de Estado por antonomasia de que nos habla Biscaretti di Ruffia, su argumentación es muy sólida y difícil de contradecir, frente a esta forma de Estado se encuentran el Estado Socialista –del que quedan unos cuantos ensayos comunistas en el planeta– y el Estado Autoritario, que afortunadamente desapareció junto con sus propuestas fascistas ⁵. Si observamos atentamente esta clasificación tendríamos que colegir que en realidad sólo *hay una forma de Estado, y dentro de esta algunas excepciones*. ¿Será por qué así ha sido la evolución del Estado moderno, o bien por qué se está tomando en consideración un criterio de distinción diferente al que se utilizaba antes? Ambas realidades son ciertas. El criterio de distinción que está siguiendo el maestro italiano está basado en la concepción ideológico-política del Estado. De ella derivan una serie de consecuencias jurídicas determinadas, pero fundamentalmente es una clasificación ideológica. La distinción, en cambio, entre Estado Federal y Estado Unitario mira exclusivamente a los aspectos jurídico-formales del Estado. No podrían coincidir. Sin embargo hay que advertir que también ha habido tal evolución en el Estado moderno, que hablar de Estados Federales y Unitarios es solamente distinguir un grado de descentralización más administrativa que jurídica, o al menos con un federalismo que es solo formal, para dar cabida a sistemas de centralización de poder centrífugas. En México se ha vituperado –con razón– nuestro federalismo por su falsedad, sin embargo hay que ser honestos y mirar los ejemplos en el viejo continente, y en el nuevo no se diga, en donde el fenómeno del centralismo es en la práctica política la fuerza de crecimiento económico y social, así tenemos países como Francia, Bélgica, Suecia, o en

⁵ BISCARETTI DI RUFFIA Paolo, op. Cit. p. 114 y ss.

América, Argentina y Chile. Aunque se trate de manifestaciones discutibles, podríamos fijarnos en el grado de desarrollo desigual que tienen las ciudades capital con el resto de las poblaciones aledañas. En un grado de desarrollo diverso, pero se percibe un desordenado centralismo.

Concluimos por lo tanto que clasificar las formas de Estado viene siendo cada vez menos interesante, cada vez menos útil ⁶. En cambio, dentro de esta forma de Estado de Democracia Clásica, se han ido desarrollando y cristalizando, con mayor claridad cada vez, las dos formas de gobierno: *el presidencialismo y el parlamentarismo*. Lo que distingue a ambas formas de gobierno no es, nuevamente, su estructura formal y jurídica, sino la realidad en la dirección del gobierno; quién trace las grandes líneas de gobierno es la diferencia específica entre uno y otro. En el caso del presidencialismo, el presidente tiene el mando unipersonal del gobierno, y diseña, con el apoyo de sus auxiliares, las líneas y políticas económicas, sociales, educativas, etc. El Congreso (bien se le puede llamar parlamento, asamblea, o de otra forma) juega un papel de control respecto al órgano ejecutivo, pero no recae en él la iniciativa. Es lógico, por lo tanto, que contenga algunas disposiciones constitucionales en las que se faculte al Congreso para aprobar nombramientos, planes, presupuestos del Ejecutivo. Se le coloca en el papel de controlador o salvaguarda de los intereses colectivos frente al Ejecutivo. A todas luces resulta claro que

⁶ No se puede soslayar, sin embargo, la febril disputa que existe respecto a la transición que está sufriendo el Estado de Derecho, que hasta ahora era la única forma dable de concebirlo y de mencionarlo, por una forma perfeccionada de estado que se denomina *Estado Social de Derecho*. Sin ambages se ha reconocido la infructuosa evolución que ha tenido el Estado de Derecho y su fracaso frente a las demandas sociales. Esto ha puesto en movimiento a las estructuras sociales, en busca de una solución más justa e igualitaria de organización, es lo que se denomina *Estado Social de Derecho*: la novedad es justamente lo social, encontrándose con la inmensa dificultad de definir que adjetivización supone este término al Estado, y como transitar del ámbito meramente especulativo a la normatividad jurídica. Desde nuestro punto de vista esta evolución se inserta en el tema de las formas de Estado, no obstante tratarse del Estado mismo y no de una de sus manifestaciones. Para mayor abudamiento se recomienda la lectura de BENDA Ernesto, *El Estado Social de Derecho, Manual de Derecho Constitucional*. Instituto Vasco de Administración Pública, Marcial Pons, Madrid 1996.

un régimen así propicia roces, desavenencias y enfrentamientos entre los órganos de poder.

En el caso del régimen parlamentario debido a que el jefe de gobierno es un parlamentario más, representante del partido mayoritario en el órgano representativo, en realidad el peso político del Congreso resulta, en principio, más significativo que la actuación del Ejecutivo. Decimos que esto sucede «en principio», porque en la realidad los jefes de gobierno han tenido una preponderancia fáctica inclusive en los regímenes de rancio parlamentarismo. Pero desde el punto de vista constitucional la realidad es que el Jefe de Gobierno no se encuentra limitado por el Congreso o Parlamento por una serie de facultades que la Constitución dispone, sino que en realidad su limitación esta cifrada en su origen y en la colegialidad con que actúa el Consejo de Ministros, del cual el jefe de gobierno es *primum inter pares*, de aquí que su nombre más adecuado sea precisamente el de *primer ministro*.

Hay razones y argumentos para poder diferenciar un régimen parlamentario de uno presidencialista ⁷, sin embargo la claridad se pierde cuando se presentan formas de organización intermedias, que así se denominan: semipresidencialismo, o semiparlamentarismo. Son ensayos que buscan reunir los efectos benéficos de ambos regímenes en uno solo. Las estructuras políticas son tan volátiles, que su misma contingencia impide hacer verdaderas y auténticas clasificaciones.

Dos son los objetivos que se persiguen como fines al diseñar una forma de gobierno determinada: la libertad de los individuos y la seguridad del orden social. De esta *espada de dos filos* se deriva siempre una clara contraposición. El objetivo desde nuestro punto de vista no es más que uno: *la libertad*. El orden es sólo un medio para conseguir la mayor libertad para el mayor número de

⁷ La explicación esquemática que se incluye en el texto de Biscaretti di Ruffia es sumamente recomendable para entender las grandes líneas de ambos regímenes. Cfr. BISCARETTI DI RUFFIA Paolo, op. Cit. p. 194 y ss.

individuos. La forma de gobierno es una fórmula *ad casum* para obtener el equilibrio entre los órganos de poder, a sabiendas de que el equilibrio es garantía de respeto a las libertades individuales y eficiencia en el ejercicio del gobierno y en la administración.

El equilibrio es, así entendido, el fin último del Derecho Constitucional, siendo este la rama del Derecho que nos señalará el deber ser del Estado, y no del Estado en sí, sino del Estado tal o cual. Dentro de este entramado jurídico se encuentra forzosamente la dilección por una forma de gobierno, y consecuentemente el establecimiento de las reglas según las cuales operará. De manera sintética y diáfana lo señalaba Montesquieu, en el momento en el que el equilibrio entre los órganos de poder se resquebraja, el daño lo sufre la *libertad individual*. La forma de gobierno es la solución al problema del equilibrio entre los órganos de poder en el Estado concreto.

Por eso no existe una forma de gobierno buena y otra mejor, una óptima y otra pésima, una adecuada y otra inadecuada. Nos inclinamos por manufacturar (*sic*) una forma de gobierno que haga frente a las fuerzas políticas y a las problemáticas concretas que enfrenta cada Estado. La técnica de la copia o de la imitación es un pésimo modo de solucionar los problemas. Los modelos anteriores son orientativos, de ninguna manera dogmáticos ni impuestos. En el Derecho Constitucional, como en la política, los márgenes son muy amplios, en principio todo es válido mientras beneficie, como ya lo dijimos, a la dignidad y libertad individuales. Desde esta óptica no hay por que ser tan tajantes en la disyuntiva: ¿parlamentarismo o presidencialismo? La solución a nuestro desequilibrio puede no encontrarse en cambiar la forma de gobierno, sino en cambiar lo que haya que cambiar, aunque lo dicho suene a perogrullada.

Con lo expuesto hasta ahora no hemos querido hacer un análisis de cada una de las formas de gobierno, trayendo a discusión las características de una y otra, y sus consiguientes ventajas y desventajas, sino

señalar tres cosas: primeramente que conforme se ha dado una evolución en el Estado moderno resulta cada vez más difícil distinguir entre lo que es una forma de Estado y una forma de Gobierno. Como segunda premisa, para ulteriores análisis, que inclusive dentro de las formas de Gobierno las líneas de diferencia son cada vez más convergentes, siendo muy difícil hacer claros distinguos entre el presidencialismo y el parlamentarismo ⁸, y complicándose, por lo tanto, los análisis sobre la forma de gobierno más conveniente para México. Como tercera conclusión podríamos decir de lo anterior, y que es a su vez premisa de este trabajo, que no es lógico ni certero hacer generalizaciones y traslados arbitrarios sobre formas de organización adecuadas en otras latitudes, sino buscar el modelo propio, atendiendo a dos factores fundamentales: el equilibrio de órganos de poder como finalidad, y las fuerzas políticas y problemáticas sociales como factores determinantes.

Con base a lo anterior trataremos de definirnos por la mejor forma de gobierno para México, atendiendo al proceso de transición política que estamos sufriendo, y tomaremos en cuenta la concreta composición política que se percibe ⁹.

2. El Régimen Parlamentario: su realidad

Ya habíamos advertido que no es este el sitio para explayarnos analizando los tintes jurídicos de cada forma de gobierno democrático, sin embargo no resulta honesto ignorar las razones que se

⁸ De hecho Presidencialismo y Parlamentarismo son posturas que defienden de manera radical a cada uno de los regímenes parlamentario y presidencialista, no se confunden con los regímenes o sistemas, aunque se utilicen indiscriminadamente. Resulta convincente la aclaración que hace Thalía Pedroza de la Llave en su artículo *Presidencialismo y Parlamentarismo*, en *Ochenta Años de Vida Constitucional en México*, Coedición del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y la Cámara de Diputados, México 1998.

⁹ No haremos un análisis sino constitucional, ni partidista ni politizado. Es conveniente hacer esta advertencia, porque tal como lo acotamos en el título, se trata de reflexiones constitucionales, y por lo tanto es un análisis con una teleología más técnica que política, con una propuesta final orientada a la práctica constitucional.

descubren en el régimen parlamentario y que son constantemente expuestas por quienes defienden la transición parlamentaria mexicana, siendo para ellos insoslayable la alternativa: o parlamentarismo, o ruina.

Siguiendo el orden lógico es necesario comenzar por explicar las características del régimen parlamentario que mayor relación tienen con esta propuesta. Hay que advertir que la discusión sobre el parlamentarismo en Latinoamérica no resulta novedosa, hay que decir que tampoco lo es en el caso de nuestra República mexicana¹⁰. Más adelante nos adentraremos en estas disputas.

¹⁰ En el Mensaje del Primer Jefe ante el Congreso Constituyente 1916, dirigido por Venustiano Carranza, se encuentra una refutación al régimen parlamentario como apropiado para nuestro país: sus argumentos son fundamentalmente dos:

La falta de desarrollo social y político hace necesario un gobierno fuerte:

“El Parlamentarismo se comprende en Inglaterra y en España, en donde ha significado una conquista sobre el antiguo poder absoluto de los reyes; se explica en Francia, porque esta nación a pesar de su forma republicana, está influida por sus antecedentes monárquicos; pero entre nosotros no tendría ningunos antecedentes y sería, cuando menos, imprudente lanzarnos a la experiencia de un gobierno débil, cuando tan fácil es robustecer y consolidar el sistema de Gobierno de presidente personal, que nos dejaron los constituyentes del 57”.

y la falta de partidos políticos en ese entonces:

Por otra parte, el régimen parlamentario supone forzosa y necesariamente dos o más partidos políticos perfectamente organizados y una cantidad considerable de hombres en cada uno de esos partidos, entre los cuales puedan frecuentemente distribuirse las funciones gubernamentales.

Su conclusión, basada también en la experiencia de otros países latinoamericanos, era:

A mi juicio, lo más sensato, lo más prudente y a la vez lo más conforme con nuestros antecedentes políticos y lo que nos evitará andar haciendo ensayos con la adopción de sistemas extranjeros propios de pueblos de cultura, y hábitos y de orígenes diversos al nuestro, es no me cansaré de repetirlo, constituir el Gobierno de la República respetando escrupulosamente esa honda tendencia a la libertad a la igualdad y a la seguridad de sus derechos, que siente el pueblo mexicano”.

cfr. Leyes Fundamentales de México, Porrúa, 1992, p. 761.

El Régimen Parlamentario se desarrolló en la Gran Bretaña como derivación de la *adaptación progresiva y empírica de la institución monárquica a las exigencias determinadas por la participación popular en la gestión del Estado*¹¹. El régimen parlamentario es una forma de gobierno, que se encuadra dentro de las formas republicanas, no es una forma de Estado porque no afecta la estructura y elementos del Estado, sino exclusivamente su forma concreta de gobierno. En éste existen tradicionalmente tres órganos de autoridad:

Corona				
	Primer Ministro	Parlamento		
		<table border="1" style="width: 100%;"> <tr> <td style="text-align: center;">Cámara de los Lores</td> <td style="text-align: center;">Cámara de los Comunes</td> </tr> </table>	Cámara de los Lores	Cámara de los Comunes
Cámara de los Lores	Cámara de los Comunes			

La Corona tiene facultades efectivas muy reducidas normalmente, muy inferiores a las de los presidentes de regímenes también parlamentarios, sin embargo tiene una autoridad moral muy importante¹².

El primer ministro es designado por la Corona, pero esta debe elegir para tal cargo al líder del partido que obtenga la mayoría en el Parlamento, y sólo le corresponde cierta libertad en casos excepcionales. Los miembros del gabinete son nombrados a propuesta del primer ministro, y pueden ser obligados por el mismo a presentar su renuncia, pero no tiene facultades de remoción, y propiamente tampoco de nombramiento.

El Parlamento es el órgano legislativo. En Inglaterra está compuesto por la Cámara de los Lores y la Cámara de los Comunes, aunque en

¹¹ BISCARETTI DI RUFFIA Paolo, op.cit. p. 192.

¹² En Inglaterra la reina conserva nominalmente muy pocas facultades que de hecho son realizadas por el Gabinete, le queda solamente *the right to be consulted, the right to encourage, the right to warn*. *Ibidem*, p. 200.

realidad el único órgano realmente con facultades decisorias es la Cámara de los Comunes,¹³ pues la oposición de los Lores puede ser superada fácilmente, y la sanción real nunca se niega. La Cámara, seguimos con el caso de Gran Bretaña, no tiene facultades de iniciativa en materia presupuestal, y las leyes ordinarias son normalmente propuestas por los ministerios. Otro dato interesante a insertar es que *durante los últimos decenios ha aumentado de manera considerable la llamada **delegated legislation**, constituida por la actividad normativa realizada por el gobierno, aún cuando esté sujeta a un cierto control parlamentario*¹⁴.

De los datos anteriores resulta interesante destacar la poca relevancia que tiene el bicameralismo y la misma Corona, en cambio es fundamental el equilibrio entre la Cámara de los Comunes y el Gabinete¹⁵. Para concluir el análisis de la opinión de Biscaretti di Ruffia a quien hemos seguido en estas primeras líneas, podemos atribuir el éxito del parlamentarismo británico a tres factores:

- a) **el bipartidismo;**
- b) **el arraigado sentido de libertad y de *fair play* del pueblo;**
- c) **la plena independencia de la judicatura**¹⁶.

¹³ La Cámara de los Comunes se integra, desde 1983, con 650 diputados electos mediante sufragio universal, por cinco años en colegios uninominales. *Ibidem.* p. 202.

¹⁴ *Ibidem.* p. 203.

¹⁵ El Parlamentarismo francés surgió junto con las ideas de representación nacional con una mezcla de ardiente amor y respeto al Rey. «En un 90% los diputados electos en la primavera de 1789 se habrían asombrado mucho, si alguien les hubiera vaticinado que iban a legislar contra el trono. Todos se consideraban buenos monárquicos y sus electores lo eran más aún». PELLET LLAстра Arturo, *El Poder Parlamentario*, Ed. Abeledo Perrot, Buenos Aires 1996, p. 43.

¹⁶ La cuestión del voto de confianza se considera la **clave** del gobierno parlamentario: «Es necesario -declaró Casimiro Pierre, presidente del Consejo de Ministros en 1839- que en todo gobierno representativo el Poder Ejecutivo encuentre un apoyo, una mayoría en las cámaras» «sin duda toda una definición que, otro primer ministro, el duque de Broglie, en su libro *Les Vues sur le Gouvernement de la France sintetiza describiendo sus cuatro características que son: "la irresponsabilidad del Jefe de Estado combinada con la responsabilidad política de los ministros, el bicameralismo y el derecho de disolución*». Cfr. PELLET LLAстра Arturo, op. cit. p. 67.

Indagando más sobre la esencia del parlamentarismo, más allá de sus notas exteriores, podemos apoyarnos en los comentarios agudos de D. Emilio Rabasa, quien afirmaba que las bases del parlamentarismo son las siguientes: i) la irresponsabilidad del jefe del Poder Ejecutivo: es decir que el que actúa es el Gabinete, de hecho el Gabinete tiene la misma posición política; ii) la responsabilidad meramente parlamentaria de los ministros: no se trata, pues, de una responsabilidad penal, sino solamente oficial, que trae aparejada la destitución del cargo como sanción a los desvíos administrativos. El Primer Ministro no tiene facultad, porque no son responsables ante él, de nombrar, remover, a los ministros; iii) facultad de disolver la Cámara popular: esta es la función –dice Rabasa– *única soberana del Jefe del Ejecutivo*,¹⁷ aún cuando el acuerdo lo toma el Gabinete en su conjunto. Esta práctica, hay que reconocerlo, es prácticamente desconocida por radical y peligrosa.

El régimen parlamentario permite hacer la distinción entre administración y gobierno, puesto que las funciones políticas se encuentran separadas del gobierno, esto permite en países como Francia e Italia, soportar los problemas políticos sin alterar el desarrollo social y económico ¹⁸.

Con estas breves pinceladas que nos refrescan los datos más importantes del Parlamentarismo moderno, y con la salvedad de que también existen los regímenes intermedios, el semipresidencialismo, o el parlamentarismo moderado, quisiéramos pasar al análisis no ya de la estructura jurídica, sino de la *realidad* del régimen parlamentario.

El sistema Parlamentario es un sistema más equilibrado, capaz de absorber las tensiones políticas, y de adaptarse a los conflictos electorales, por el régimen de partido mayoritario, en este sentido es

¹⁷ RABASA Emilio, op. cit. p. 183

¹⁸ Cfr. DUVERGER Maurice, *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, Editorial Aries, p. 315.

mucho más flexible y por ende garantiza la estabilidad política. Sin embargo, esa mayor flexibilidad es también una menor definición política, su estabilidad proviene de la *homogeneidad en el mando*.

Otro dato relevante, este menos optimista en nuestro caso, es que el Parlamentarismo fomenta una gran relación entre el partido político dominante y el Presidente o Primer Ministro ¹⁹.

El caso de Francia resulta interesante porque han ensayado un ensamble entre las dos formas de gobierno, el denominado *semipresidencialismo francés* que funcionó hasta 1988. El siguiente texto de Paolo Biscaretti di Ruffia nos centra en el problema: *en consecuencia, a partir de mayo de 1988 desapareció el experimento singular de la llamada cohabitación con un presidente, Mitterand, de centro-izquierda, y un primer ministro, Chirac, de centro-derecha, experimento que demostró durante casi dos años la vitalidad y eficiencia del «Sistema Parlamentario de Tendencia Presidencial» de la Quinta República, aún en las condiciones partidistas, aparentemente inconciliables, que se verificaron en ese período. Con ello se demostró que la peculiar forma de gobierno imaginada por el General De Gaulle en 1958, con una inusitada diarquía en el vértice del Ejecutivo, pudo funcionar con éxito aún después de la desaparición de su creador, e inclusive también en situaciones jurídicas muy complejas, contra las predicciones pesimistas de no pocos politólogos franceses y extranjeros* ²⁰. Un bicefalismo es a lo que se refiere este sistema, que lo que vino a comprobar fue que efectivamente hay posibilidad de maniobra entre uno y otro sistema, pero

¹⁹ Hacemos mención a que algunas de las anteriores ideas fueron expresadas por el maestro Diego Valadez en la ponencia que presentó en el Congreso organizado por el Senado de la República y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, denominado *Significado Actual de la Constitución, en el 80º aniversario de la Constitución* (XI de 1997). En ese mismo Seminario Emilio Rabasa O. argumentó en contra del Parlamentarismo en México, por la razón de que no postula un equilibrio de órganos de poder, sino que da exagerada primacía al Parlamento, y lo que México necesita es **equilibrio** en el ejercicio del poder.

²⁰ BISCARETTI DI RUFFIA Paolo, op. cit., 611.

también probó que mucho depende de las personas que lo ejecutan y del pueblo que lo respeta ²¹.

El Parlamentarismo Europeo cruza también por un trance crítico. Se le acusa de excesivamente formalista y de no permitir la suficiente movilidad de gobierno como para hacer frente al ritmo del cambio social. Claus Offe, citado por Juan P. Schneider, cifra lo que él denomina el pesimismo parlamentarista en las siguientes causas: la crisis del régimen parlamentario en su gobernabilidad, la pérdida de prestigio del Bundestag, y la atenuación de la oposición ²². La decadencia del parlamentarismo deriva fundamentalmente de la desconfianza que existe en Europa hacia la *partidocracia* a la que finalmente el mundo moderno se ha resignado.

La pérdida de prestigio en el parlamento se debe primeramente a que han surgido ciertas disfuncionalidades, que sobrevienen como dice Schneider principalmente por la *sobrecarga parlamentaria, que con ella se desvanece la transparencia en la formación de la voluntad parlamentaria (...) y la comprensibilidad del trabajo parlamentario para el ciudadano* ²³. Lo más negativo de esto es que se crea una *burocratización del funcionamiento parlamentario, el verdadero trabajo parlamentario se ha trasladado a las comisiones...*²⁴ con el consiguiente distanciamiento entre el parlamento y el pueblo, y su pérdida de legitimación.

²¹ El Parlamentarismo Frances entró en una época de decadencia debido a cuatro causas fundamentales:

- a) Las elecciones no daban mandato a una mayoría clara, coherente y estable, principalmente a causa del pluripartidismo.
- b) En los años de la IIIa república el voto de confianza no estaba constitucionalmente encuadrado en normas precisas. En consecuencia **cada seis meses promedio** caía un gobierno derrotado por la Cámara de Diputados (102 veces) o en el Senado (9 veces).
- c) Las dificultades en el procedimiento legislativo que comenzaban con la triple iniciativa. A raíz de estas dificultades aparecen en el horizonte los decretos-ley que los gobiernos empiezan a dictar. Esta situación forzó nuevas reformas constitucionales que implantaron el llamado semipresidencialismo, por el cual a partir de 1962 permitió elegir al presidente en forma directa y con sufragio universal, y la aplicación del denominado *ballottage*.

²² C. OFFE, *Politische Herrschaft und Klassenstrukturen*, citado por SCHNEIDER JUAN P. En el *Régimen Parlamentario*, Manual de Derecho Constitucional. Instituto Vasco de Administración Pública, Marcial Pons, Madrid 1996.

²³ SCHNEIDER JUAN P. Op.cit. p. 375.

²⁴ Idem. P. 376.

La gran coalición extraparlamentaria surgida a fines de los sesentas representó lo que se llamó el hastío parlamentario en Alemania. Al no tener cabida, como oposición, en el Parlamento se coaligaron por su cuenta y jugaron un papel de oposición organizada.

Hacemos referencia a estas dificultades que enfrenta el régimen parlamentario europeo, especialmente en Alemania, pues aún cuando nos encontramos lejos de sus circunstancias, nos permiten conocer mejor el contexto del régimen parlamentario mundial.

3. Evolución del Presidencialismo Mexicano: Debilidad

Una de las ideas madres que se tienen para juzgar la viabilidad de un sistema en un pueblo determinado es su pasado histórico, no tanto porque los pueblos estén determinados a repetir sus errores, sino porque la historia deja un sedimento que es cultura, y es una manera propia de actuar y de vivir. En México, a partir de nuestra historia constitucional independiente, hemos hecho hartos intentos por encontrar un sistema adecuado: empezando por las fallidas tentativas de monarquía; el régimen centralista que terminó en un rotundo fracaso popular. En cuanto al órgano legislativo hemos vivido el bicammarismo y el unicammarismo, con mucho mejores resultados el primero; en cuanto al Ejecutivo hemos adoptado la vicepresidencia autónoma y la que se adscribe a un cargo, en cualquier caso fue mala experiencia. En este siglo hemos cruzado dos etapas; una etapa de fortalecimiento al Ejecutivo, que dio como resultado una monocracia (con sus parciales ventajas económicas y sociales), y una tendencia hacia la democracia y a la limitación del órgano ejecutivo ²⁵.

²⁵ Uno de los hechos histórico-constitucionales más relevantes es el llamado *golpe de Estado Parlamentario*, por el cual en 1836 la Asamblea Constituyente que tenía sus títulos de legitimidad en la Constitución de 1824, usurpa poderes que ni le han dado sus electores ni proceden de aquella ley, actúan destruyendo la Constitución y dictando una nueva. La base de esta Constitución (1836) es un golpe de Estado parlamentario.

No escapa a nadie la aplastante evidencia de que nuestra realidad política se encuentra caracterizada por dos grandes cambios: la debilidad del presidencialismo y la conformación plural del Congreso de la Unión. Podrían señalarse como una misma realidad con dos caras, pero preferimos mencionarlas como dos cambios, por referirse a dos órganos diferentes, no obstante que obedezcan a una misma causa. Detrás de esta metamorfosis política se descubren todo tipo de causas: políticas, sociológicas, económicas, étnicas, etc. pero también las hay jurídicas, y estas son las que nos ahora nos incumben. La fortaleza del Presidente, entonces, y su debilidad, ahora, no son consecuencia exclusiva del ordenamiento constitucional, pero sería falso no advertir su influencia directa.

La debilidad del Ejecutivo es una realidad política fundamentalmente, y puede entenderse como consecuencia del fortalecimiento del Congreso de la Unión, sea lo que fuere, el Ejecutivo no es un órgano debilitándose porque así lo hayamos acordado, o se haya decretado. Es débil porque ha perdido fuerza objetivamente. No se puede culpar de esto a nadie, es parte de un proceso político, y en el hombre como en las instituciones, que al fin y al cabo son cuerpos vivos, se suceden acontecimientos sobre la base de una serie de leyes propias, que explican el devenir social. Dentro de estas leyes hay que tomar en cuenta el caprichoso juego de la libertad que es lo que nos impide predecir el desenlace. En este sentido el factor estrictamente jurídico tiene una relevancia relativa, y cuyos efectos se manifiestan más a mediano plazo que al «día siguiente».

La debilidad de un órgano de gobierno no es un propósito en sí, no tiene carácter de fin, en todo caso sirve de estrategia para obtener el *equilibrio de órganos de poder*. La debilidad del gobierno, entendida como la incapacidad para llevar a cabo sus funciones, es inclusive una tragedia, un desgobierno, una anarquía. Este es el riesgo de caer en la *anemia política*. «*Sólo hay una cosa peor a un mal gobierno: la falta de gobierno*» decía Bismark.

La Constitución de 1857 propició el predominio del Legislativo sobre el Ejecutivo, con grave peligro para la estabilidad política del

país durante los gobiernos del presidente Juárez y del presidente Lerdo de Tejada. De estas desviaciones apareció un régimen extraconstitucional –dictatorial– del presidente Díaz, y, por otra parte, *la Asamblea reunida en la ciudad de Querétaro pretendió rectificar de manera definitiva los errores en que incurrió la Constitución Federal de 1857...* fundamentalmente en lo que se refiere al equilibrio de poderes, sin embargo como lo señala Martínez Baez, *aquella finalidad política del Congreso reunido al triunfo de la Revolución Mexicana de 1910, de fijar para siempre la fórmula que permitiera el juego armónico de los poderes políticos del gobierno de la República, con independencia de ambos y con pleno respeto de sus respectivas funciones, no fue observada,*²⁶ muy pronto se hicieron cambios y modificaciones que inclinaron la balanza hacia el extremo del Ejecutivo.

No son pocos los estudios sobre estas modificaciones constitucionales, se pueden encontrar estudios monográficos sobre el presidencialismo, o como le denomina Zaid, *hiperpresidencialismo*²⁷. La extensión de 4 a 6 años del período presidencial, la prohibición de la reelección parlamentaria para el período inmediato, el hacer coincidir los períodos de duración del cargo de diputados y senadores y su renovación con la del Presidente de la República. La calificación de la elección del Presidente competencia exclusiva de la Cámara de Diputados. La facultad de nombrar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia por el Presidente de la República. Son las anteriores disposiciones constitucionales que contribuyeron al desequilibrio de poderes y al predominio del Ejecutivo: esto es irrefutable. Sin embargo si atendemos a las características propias de un régimen presidencial estas facultades no resultaban excesivas ni antagónicas. Si observamos con detenimiento las facultades con que cuenta, y ha contado,

²⁶ MARTINEZ BAEZ Antonio, *El Régimen Presidencialista en la Constitución de 1917*, en *Obras Político Constitucionales*, ed. UNAM, 1994, p. 465.

²⁷ Un análisis que pretende ser esquemático y puntualizado es el de PEDROZA DE LA LLAVE Susana, llamado *Presidencialismo y Parlamentarismo*, publicado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, y la Cámara de Diputados, *Ochenta Años de Vida Constitucional en México*, México 1998.

el Congreso para el *control* del Ejecutivo, estas son suficientes en el plano teórico-constitucional. De hecho con las reformas al artículo 49 se zanjó la ominosa costumbre de la legislación por uso de facultades extraordinarias, de la que se abusaba sin respeto a lo establecido por el artículo 29 original de la Constitución nacida en Querétaro.

Desde nuestra óptica el problema no ha estado en la Constitución, sino en aquellas causas que sometían ignominiosamente al órgano legislativo y al judicial a los dictados supremos (*sic*) del Ejecutivo. La Constitución nunca estableció que las iniciativas de ley presentadas por el Ejecutivo tendrían que aprobarse irremisiblemente, ni que las sentencias dictadas por el altísimo tribunal tuvieran que ser conforme a los intereses del presidente en turno. ¿Cómo fue posible que esto sucediera así durante más de sesenta años?, y todo en medio de un pueblo que creció de 30 a 90 millones de habitantes que lo toleramos. Es paradójico y enigmático, sin embargo tiene sus explicaciones y tuvo –sin duda– sus ventajas. De cualquier forma el cambio se dio cuando el Congreso de la Unión se «independizó» del Ejecutivo, y esto se dio con la supresión de la *cláusula de gobernabilidad* que aseguraba el control del Congreso por parte del Partido en el poder. Estamos de acuerdo, en principio, con que uno de los primeros pasos en este proceso de democratización, que en realidad es un intento de equilibrar el poder, ha sido la reforma electoral ²⁸.

Si nos detenemos un poco en la historia encontraremos que, siendo más precisos, no todos los presidentes a partir de 1917 han tenido esta fuerza. Tenemos períodos presidenciales que se caracterizan por su extrema debilidad, tómese el caso del llamado *maximato* (1929-1934). Lo que sucede es, como dice Lujambio, *el hiperpresidencialismo mexicano nace en realidad no en 1917, sino en 1935-1936, cuando Lázaro Cárdenas, titular del Poder Ejecutivo, se convierte (...) en líder indiscutible del todavía Partido Nacional Revolucionario* ²⁹.

²⁸ Esta es una de las tesis que defiende Alonso Lujambio en su acucioso análisis sobre el cambio político en México: en LUJAMBIO Alonso, *Federalismo y Congreso*, UNAM, 1996.

²⁹ Idem, p. 166.

Efectivamente nuestro presidencialismo es fruto de un sistema político dictatorial, como cualquier otro, que se viste de tanto formalismo como el que sea necesario para aparecer como justo, democrático y representativo, pero en realidad es oligárquico y abusivo. En este proceso las leyes han contado para eso —en el campo del derecho Público— como disfraz de una realidad que todos jurábamos no ser cierta.

¿Qué ha propiciado este cambio político y democrático? No han sido seguramente las modificaciones constitucionales, lo que se ha roto es este acuerdo que le daba solidez al sistema, y eso es lo que ha permitido que aparezcan las leyes, y que las personas comunes y corrientes sean las que ahora se preocupan por el contenido constitucional. Si las leyes antes resultaban irrelevantes, ahora son el único modo de llegar a un punto de encuentro, a un lugar común. Es el momento, siguiendo este razonamiento, de darle suma importancia a la legislación, porque ahora sí creemos en la fuerza de la ley y de su obligatoriedad. Vivimos en un gobierno de personas durante décadas, y al llegar a su fin necesitamos un gobierno de leyes ³⁰.

La unidad es sinónimo de fuerza en el poder, es la misma fuerza. Cuando se pierde la unión se pierde el poder, a este respecto bien podría citarse a Maquiavelo y al sentido común. Por qué se gane o se pierda unidad es harina de otro costal, y no nos corresponde analizarlo.

³⁰ Al respecto, distinguiendo lo que es el gobierno de las personas y el gobierno de las leyes, N. Bobbio hace la siguiente afirmación: *Si para concluir el análisis se me pide quitarme la vestimenta de estudioso y ponerme la del hombre comprometido con la vida política de su tiempo, no tengo ningún empacho en decir que prefiero el gobierno de las leyes y no el de los hombres. El gobierno de las leyes celebra hoy su triunfo en la democracia. ¿Qué cosa es la democracia sino un conjunto de reglas para resolver los conflictos sin derramamiento de sangre? ¿En qué consiste el buen gobierno democrático, si no, y sobre todo, en el respeto riguroso de estas reglas? Personalmente no tengo ninguna duda sobre la respuesta a estas preguntas; y precisamente porque no tengo ninguna duda, puedo concluir tranquilamente que la democracia es el gobierno de las leyes por excelencia. En el mismo momento en el que un gobierno democrático pierde de vista este principio inspirador que le es propio, cambia rápidamente en su contrario, en una de las formas de gobierno autocrático, del que están llenas las narraciones de los historiadores y las reflexiones de los escritores políticos". El futuro de la Democracia, Fondo de Cultura Económica, 1996, p. 189.*

El problema del presidencialismo débil es precisamente que el régimen presidencial, que es siempre unipersonal, contempla un presidente fuerte amén de ser un régimen operativo y funcional. El desafío del régimen presidencial es que apoyándose en un presidente fuerte no se convierta en una dictadura, y la experiencia es que de hecho deriva con facilidad en un régimen dictatorial o en una anarquía. Nuestra historia independiente no ha hecho más que confirmar esta verdad. Luego cabría preguntarse si no es mejor, entonces, renunciar a un régimen condenado de antemano.

Lujambio, a quien nos hemos referido ya, nos da a conocer las razones que se aducen para mostrar cómo es que en Estados Unidos de América el presidencialismo ha resultado. Lo proponen como una excepción, por supuesto poco emulable. ¿Cuáles han sido los factores que han contribuido a esta prosperidad política?, ¿Qué causas encontramos, propias y originales, que han permitido que el sistema no se desvirtúe?. Aún siendo muy opinable, en las ideas de Alonso Lujambio, podríamos mencionar las siguientes:

1. La debilidad del Ejecutivo,³¹ que se manifiesta en diversas instituciones:

- 1.1. No existe la facultad de emitir leyes-decreto por parte del Ejecutivo.
- 1.2. No se da el veto parcial (solo el global).
- 1.3. No tiene el Ejecutivo la exclusividad de iniciativa de ley.
- 1.4. No tiene la facultad de remoción libre de todos los funcionarios.
- 1.5. No puede declarar el Estado de sitio.

2. El Bipartidismo.

3. La indisciplina partidista que lleva a los elegidos a buscar antes su reelección que la obediencia a su partido, y se hacen más eficientes: es decir buscan el bien común antes que el bien del partido.

³¹ Woodrow Wilson lo denominaba no sistema presidencial, sino «Sistema Congresional».

4. Un correcto y sano Federalismo: que es también una forma de control ³².

La debilidad del Ejecutivo, complementada con una estructura política sólida que permita la funcionalidad, es lo que da como resultado un presidencialismo operante.

Sin olvidar que nuestro propósito en este ensayo es precisamente valorar la factibilidad de nuestro presidencialismo debilitado, hemos de referirnos, ahora, a las estructuras jurídicas y políticas que nos den el cuadro completo en el equilibrio de poder.

Nuestro presidencialismo es un presidencialismo desde hace ya años en proceso de debilitamiento, esto ha sido necesario, junto con la evolución política han ido modificándose las instituciones constitucionales y legislativas, favoreciendo un régimen más acorde con las exigencias actuales. *«Podemos en principio, formular la afirmación de que la forma de gobierno en el ordenamiento constitucional mexicano dista mucho de ser el presidencialismo tradicional, con atribuciones exageradas y personalizadas para el titular del Ejecutivo federal, por lo que nos encaminamos a un régimen que sin abandonar la fortaleza de la figura presidencial, implica un mayor equilibrio entre los diversos órganos de poder.»* ³³ Como lo hemos advertido, lo importante ahora es lograr precisamente este equilibrio. Estas modificaciones constitucionales han ido logrando su objetivo, y han modificado los equilibrios en las relaciones de poder. Sustancialmente están dirigidos a fraccionar al órgano ejecutivo, mediante fraccionar sus funciones y distribuir las entre diferentes órganos o instancias que se crean otorgándoseles la autonomía conveniente y necesaria en razón de su competencia: así aparecen los organismos públicos autónomos, las instituciones de democracia

³² cfr. Lujambio Alonso, op. cit.

³³ Fix Zamudio Héctor: *«Las Recientes Transformaciones del Régimen Presidencial Mexicano»*, IV. Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, UNAM, 1992, p. 251.

directa, y los órganos de control y fiscalización. A continuación recogemos el siguiente texto que resume, de manera plausible, los anteriores razonamientos: *Muchas veces estos órganos (organismos públicos autónomos), que realizan en el fondo funciones que le pertenecían al Ejecutivo, favorecen la preeminencia del Ejecutivo sobre el Legislativo, que ha sido la característica del estado benefactor, y una de las causas de nuestro presidencialismo exacerbado. Tres son las categorías bajo las cuales puede sintetizarse, desde la perspectiva constitucional el proceso señalado: la estilización que jerarquiza en favor de la preeminencia del Congreso, la sustitución de la democracia mediatizada por la directa, la restricción de las competencias de la Asamblea... Los controles interorgánicos no desempeñan, en ningún caso, una función rectora de la vida política nacional, e incluso puede señalarse una notoria decadencia en el ejercicio de las competencias que, en principio, se le atribuyen. Como corresponde al proceso de racionalización esta decadencia se manifiesta en técnicas que, con Duverger, pueden denominarse de humillación del Parlamento”*³⁴. Indiscutiblemente que en el arreglo de las fuerzas políticas se suceden consecuencias inmediatas y que hay que ponderar debidamente las medidas de fortalecimiento y de debilitamiento de cada órgano de poder. Lo que está en juego es la **estabilidad política**.

Una vez establecidas las premisas anteriores nos corresponde entrar a la segunda parte de este trabajo que debe encaminarse al plano de las propuestas, señalando sus lados y sus ángulos, así como sus aristas y sus límites. Lo hasta ahora dicho nos señala los pilares sobre los que debe estructurarse cualquier solución:

- El Estado de Democracia clásica es la única forma de Estado consecuente con la concepción personalista que defiende la dignidad de la persona humana en la estructura estatal. Dentro de esta forma de Estado hay que intentar una forma de gobierno adecuada.

³⁴ Herrero de Miñon Miguel, op. cit. p. 174-175.

- La forma de gobierno depende de las circunstancias concretas del Estado de que se trate. Es un error hacer experimentos de trasplantes. Lo único dable es hacer un traje a la medida.
- El régimen parlamentario que ha sido propuesto para nuestro Estado, atendiendo a su flexibilidad y a su unidad, ha demostrado ser un régimen formalista y nominal que, acusa serias deficiencias, y sobre todo una previa e indispensable preparación política tanto en los legisladores como en el pueblo.
- La debilidad de nuestro presidencialismo ha sido un proceso paulatino, pero ahora resulta un *status* político delicado, que requiere restablecer las relaciones de poder para lograr el necesario equilibrio. El peligro es caer en la ingobernabilidad, en la parálisis, la incertidumbre, la indefinición pública. El camino no puede ser la regresión, volver al pasado: esto resulta fácticamente imposible, como lo es el intento de detener el tiempo y la sucesión de la historia.

4. El Gobierno dividido y las coaliciones

Desde que se ha establecido el principio de división de órganos de poder, o de poderes, lo más lógico debería ser pensar en un *gobierno dividido*, sin embargo el concepto de división en ambos casos está siendo utilizado en diferentes sentido. En el principio de división de órganos de poder lo que se intenta no es dividir el poder, sino las funciones, y en tratándose de un gobierno dividido lo que se resquebraja es el “poder”.

Esto requiere una aclaración porque el concepto de *poder* es indivisible y en el gobierno dividido lo que sucede es que se pierde la unidad en el ejercicio del poder, pero en el sentido de que se pierde la *unidad en el fin*, se pierde la coincidencia en la dirección del gobierno y por este motivo tampoco se consensa en los medios a llevar a cabo.

Es evidente que al dividir el ejercicio de las funciones de poder se corre el riesgo de provocar un *gobierno dividido*, es una de las

consecuencias negativas inevitables de este principio esencial del constitucionalismo. Las formas de gobierno son fórmulas para aplicar de manera positiva este principio, consiguiendo por un lado la necesaria **limitación** en el ejercicio del poder, y por otra la **eficiencia** en el gobierno. No cabe duda que cualquiera de los dos extremos es socavante para el bien común, pero si nos dieran a elegir habría que preferir las consecuencias de la poca efectividad gubernamental, a los excesos del despotismo. El intento es lograr el modo adecuado de no irse a extremos: lograr la unidad en medio de la división. ¿Es esto posible?

Hemos de hacer un acotamiento necesario para adentrarnos en este análisis, porque la realidad nos lo impone. Por un lado hemos de referirnos preferentemente al régimen presidencial por ser este el nuestro y no porque en el régimen parlamentario no se dé el fenómeno del *gobierno dividido*. La segunda acotación es que tanto las divisiones como las coaliciones se dan en el ámbito de los partidos políticos, no porque este sea el único modo de encauzar las fuerzas políticas, quizá ni siquiera un modo auténticamente democrático, pero es el imperante en todo el orbe ³⁵.

Para comenzar, la lógica nos hace caer en la cuenta de que en un Estado donde se divide realmente el ejercicio del poder, la única forma de conseguir la unidad es el consenso, o como se les llaman ahora las coaliciones. El acuerdo es imperdonable, se impone de manera inexorable; no hay otro camino, es clarividente. Para que dos personas puedan actuar conjuntamente requieren establecer **puntos en común**, de lo contrario se hará inoperante cualquiera de los órganos involucrados, y en sí el ejercicio del poder mismo.

³⁵ La democracia moderna está emparentada con los partidos políticos, no porque estos sean el único modo de encauzar la participación política, pero como bien lo decía Giovanni Sartori en 1996, «los partidos políticos estaban destinados a permanecer, porque los hombres no habían encontrado con qué sustituirlos». Como dice Carlos Casillas, «*En la democracia son los partidos los que en realidad negocian los que pierden y ganan batallas*», *Gobierno Dividido en México*, artículo publicado en Nexos octubre 1998.

El consenso, desde este punto de vista se impone no solamente como un acuerdo de voluntades posible, un ejercicio de la libertad política, sino un objetivo a lograr, y desde cierto punto de vista una obligación que tiene el mismo carácter que crea una relación de necesidad entre los medios y el fin. El consenso permite la vida política, y el desacuerdo incapacita.

Este acuerdo tiene que darse entre los órganos de gobierno, entre el Presidente y el Congreso ó Parlamento, que son los órganos que viven una permanente relación dialéctica, sin embargo las coaliciones nacen y mueren entre los partidos políticos y no entre los órganos de gobierno, sencillamente porque los titulares de los órganos de poder siguen perteneciendo a sus partidos políticos, este es el esquema actual. La independencia de los titulares, como los facultados por la Constitución y la Ley, se encuentra realmente limitada y es muy relativa. Las directrices de los partidos políticos se ubican al mismo nivel que las decisiones del presidente y de cualquier Cámara. Por esta razón las coaliciones entre los partidos políticos adquieren una importancia superlativa.

Lo que hasta ahora hemos dicho en este apartado puede resultar demasiado obvio, pero lo interesante ahora es encontrar los mecanismos para que este consenso se facilite, y fundamentalmente para que las leyes y la Constitución aporten el esquema jurídico adecuado para este *modus vivendi político*. Para entender esto podríamos dar un ejemplo. En el caso del «Fobaproa» se involucraban dos problemáticas: una era eminentemente técnica, de índole constitucional: la dificultad de valorar si el rescate bancario había sido un procedimiento inconstitucional o no, y por ende cuáles eran las responsabilidades y las posibles vías de solución. Esto requería de un estudio técnico, pero nada más. La verdadera dificultad no fue técnica, fue la trayectoria para arribar al consenso, que finalmente fue relativo, porque no participaron todos los partidos políticos. Si pretendieramos jerarquizar una y otra, y querer calificar la relevancia de los dos aspectos no encontraríamos razones: la significación del problema no podía separar los aspectos técnicos del vital acuerdo entre partidos. De hecho

soluciones técnicas había más de una, pero no podía actuarse sin acuerdo. En cualquier otro asunto de envergadura se va a presentar esta dicotomía que en realidad es una amalgama del régimen de gobierno dividido.

En los textos de diversos autores se suele mencionar esta realidad, cuando se menciona que la transformación de nuestro Estado no se dará como el hallazgo de una fórmula, sino en un proceso paulatino y apoyado en el consenso. Lujambio lo denomina transiciones vía transacción,³⁶ Zaid se inconforma con los que presagian el “diluvio” y piensa que todo se dará como una transición no violenta, y por ende contando con la voluntad de las partes³⁷. Esto no quiere decir que exista claridad en cómo se ira dando el cambio, ni siquiera cuál va a ser *la tierra prometida*, pero hasta ahora los pasos se han dado respetando el marco técnico jurídico y en los infatigables trabajos de consenso.

Lo que sucede ahora en México es una muestra más de la evolución que ha tenido la democracia moderna. En todas las latitudes la democracia es flexible en su funcionamiento, es *tolerante*. Lo único en lo que no es tolerante es en «*la exigencia de que ninguna de las fuerzas participantes trate de imponer sus puntos de vista*»,³⁸ resulta indispensable la predisposición al diálogo, una actitud cerril o radical está fuera de época, no se pueden abandonar las mesas de negociación, salvo que sea una técnica de negociación, *un requisito para que la democracia funcione es que las partes acepten dirimir sus controversias por la vía del diálogo*³⁹.

³⁶ «*Transitions trough transaction*», esta terminología la adopta Lujambio de lo que han propuesto Mainawaring y Share respecto a los cambios no violentos sucedidos en España y Brasil. Cfr. op. Cit. P. 10.

³⁷ Esta es la tesis que defiende en el primer capítulo de su libro *Adios al PRI*, Ed. Oceano., México

³⁸ FERNANDEZ SANTILLAN José, *La Democracia como forma de Gobierno*”, Cuadernos de Divulgación, Instituto Federal Electoral, n. 3. p. 28.

³⁹ *Ibidem*.

Al enfrentar esta situación el rompecabezas político se arma de otra manera, los criterios de valor toman diferentes proporciones. Un político que quiera resultar útil debe desarrollar su capacidad de diálogo y de escucha, un partido político digno de aceptación debe tener el aparato necesario para poder tranzar con los otros partidos. Posiciones radicales resultan vejatorias e incompatibles con la transición, el crecimiento o la vida política ordinaria. ¡Cómo se valora en este contexto un acuerdo mayoritario... es una muestra de genuino gobierno... es lo más cercano a la igualdad y a la justicia... en fin es muy necesario!

Hay que precisar que el consenso no es solamente la regla de gobierno por mayorías, pues si así fuera habría que admitir que muchos regímenes aún siendo mayoritarios no han sido democráticos, como los han sido los comunistas o los autoritarios. En realidad la democracia es un equitativo juego entre mayorías y minorías. «*El disenso es, probablemente, el mejor ejemplo de la superioridad moral y política de la democracia sobre otros regímenes políticos*»,⁴⁰ las minorías disidentes tienen derecho como parte integrante del pueblo, y suponen inclusive una fuerza de cambio, de mejoría y de perfeccionamiento de las instituciones vigentes.

Es necesario advertir, al cerrar este capítulo, que el consenso no pierde su carácter de medio, no es un objetivo en sí, y por lo mismo no se puede, no se debe, sacrificar lo justo por lo mayoritario, o lo valioso. En este orden de ideas entramos a la interminable polémica que representa la relación entre la justicia y la paz. No es admisible sacrificar una por otra, ni considerar una condición de la otra, ni siquiera una como primera fase de la segunda. La paz y la justicia se acompañan, se necesitan y la vez se repelen. La falta de armonía (consenso) es muchas veces el camino para llegar a la justicia, lo mismo que aplicar la justicia hace surgir, no pocas veces, división. De

⁴⁰ RODRIGUEZ ZEPEDA Jesús, *Estado de Derecho y Democracia*, Cuadernos de Divulgación, Instituto Federal Electoral, n. 12. P. 52.

manera que lo importante es no sacar de quicio las realidades, y no optar por el consenso a ultranza, sin olvidar que es el medio actual, idóneo para enfrentar un gobierno dividido.

Las problemáticas que representa un gobierno dividido suelen exagerarse, especialmente en lo que se denominan gobiernos divididos primerizos,⁴¹ que desconocen, y por lo tanto temen, la contraposición entre los órganos de poder. Se atemorizan pensando que cualquier falta de entendimiento significará un golpe de Estado. Efectivamente puede darse, se dan, pero también es cierto que el consenso en un gobierno dividido es una manera de gobernar que se aprende, es un camino en el que se avanza. Como dijimos líneas arriba lo importante es, además de la preparación capital del personal político, la contemplación del sistema jurídico de los espacios para este consenso.

El marco jurídico debe prever que en los actos donde intervienen ambos órganos (Ejecutivo y Legislativo) puede no llegarse a un acuerdo, y entonces señalar una vía alternativa, una válvula de escape. Si en nuestro caso hay situaciones irresolubles es porque no se preveía una posible falta de acuerdo —era impensable—, pero ahora lo es. Tomemos el caso de la aprobación del presupuesto. Es urgente que la Constitución prevea una solución para el caso de que la Cámara de Diputados no lo apruebe. No puede seguirse con este sistema de poner al país en vilo cada 15 de diciembre. La intervención de ambos órganos en los diferentes actos es necesaria para que exista un adecuado control, pero ese control recíproco debe tener terceras vías, soluciones a la falta de acuerdo. En un esquema constitucional moderno esto es muy necesario.

Con estas pinceladas que complementan lo dicho sobre las formas de gobierno podemos entrar a la parte conclusiva, con el deseo de

⁴¹ Stephen Weatherford opina en este sentido que cuando los gobiernos divididos se vuelven más comunes, los gobiernos y los partidos terminan ajustando sus estrategias de negociación; citado por Carlos Casillas, op. Cit. p. VIII.

aportar alguna idea útil que haga más amable este trasiego político, y con las limitaciones que supone estar inmerso y contagiado de la situación de incertidumbre que reina en nuestro país.

5. Encontrar una fórmula propia

En líneas anteriores habíamos fundamentado que no hay dos formas de gobierno iguales, y que lo de menos es el nombre que se le dé, lo realmente importante es conseguir un ejercicio del poder equilibrado y eficiente.

La forma de gobierno, en este sentido, no viene establecida en el artículo 40 de la Constitución, que es un artículo nominal. El régimen representativo y democrático sería falso, aunque lo subrayara el artículo 40, si no existe un mecanismo funcional para que el pueblo ejerza sus derechos políticos, especialmente el del sufragio. De igual manera no hay auténtico federalismo si además del artículo 40 que establece la república federal, no se consagra el principio de distribución de competencias (art. 124) y se crean mecanismos de control constitucional para el caso de invasión de esferas (art. 105, I). La forma de gobierno no es un nombre, esta conjuntada por la distribución de facultades que hace el constituyente a lo largo de toda la parte orgánica de la Constitución ⁴².

Nuestra forma de gobierno es la de una república, representativa, democrática y federal (art. 40), y presidencialista –podríamos añadir– dado lo establecido por el art. 80 (Ejecutivo unipersonal), 81 (elegido por el pueblo), 72 (con derecho a vetar las leyes del Congreso), 89 II (con facultad de nombramiento y remoción libre de los Secretarios de Estado). Esta forma de gobierno ha tenido sus diferentes momentos

⁴² De aquí se explica que puedan caber en un régimen presidencialista matices parlamentarios, o viceversa. En realidad lo que se hace es buscar el equilibrio entre órganos de poder. Si no fuera así, la misma institución del presidencialismo, por ejemplo, impediría cualquier matiz parlamentario, y habría que derogar esos artículos por ser inconstitucionales.

de aplicación a partir de 1917; ya hemos mencionado las etapas de un presidencialismo cada vez más fuerte, la sumisión absoluta del Legislativo y las reformas que lo han hecho más independiente, hasta encontrarnos en un momento que, sin jactancia, se podría llamar de *gobierno dividido*.

Se busca una forma de gobierno que nos restablezca, o lo establezca por primera vez, el equilibrio de poder. Las propuestas de establecer un régimen parlamentario no han sido pocas ⁴³. Sus razonamientos, ya en cierta manera expresados, parten de que el régimen parlamentario absorbe mejor los conflictos políticos internos, y esto es lo que se vive en latinoamérica. Para estos autores la opción para países donde se ha vivido un permanente cuadillismo es crear un régimen parlamentario. Frente a las objeciones que se suelen argüir contra este cambio, comenzando por la falta de preparación política, responden contrargumentando que esta es la forma precisamente de crear un *animus politico* en los ciudadanos. La otra objeción consiste en que dadas las profundas diferencias que hay en los pueblos no se lograría un Congreso equilibrado; ante esto oponen la experiencia europea, donde sin duda, hay luchas étnicas más hondas y antiguas.

Giovanni Sartori, quien milita en los defensores del semipresidencialismo, considera inviable el tránsito del presidencialismo al parlamentarismo en América Latina, sencillamente porque el régimen parlamentario requiere de la existencia de un régimen de partidos políticos muy sólidos y disciplinados. Así como la indisciplina de partidos beneficia a un régimen presidencial, el parlamentario se *convierte en asambleas no funcionales* ⁴⁴ si no tienen como condición partidos disciplinados. Sin entrar al caso de todos los países latinoamericanos, y con la salvedad que puede ser Venezuela o Argentina, México es un

⁴³ Dentro de los autores más destacados se encuentran J. J. Linz y Arturo Valenzuela. Cfr. *The failure of presidential democracy* University Press 1994, y *Democracy, Presidential o Parliamentary: Does it make a Difference* (1987), cit. Por Lujambio Alonso op. cit. P. 14.

⁴⁴ SARTORI Giovanni, *Ingeniería Constitucional Comparada*, Fondo de Cultura Económica, México 1996, p. 112.

aparador de indisciplina partidista, donde muchas veces los partidos se «alquilan», y el Congreso sufre fuertes tribulaciones por la novatez de algunos políticos.

En México la doctrina está dividida, como ya lo mencionamos en líneas anteriores (cfr nota n. 10), se discutió este tema ya en el constituyente del 17, y actualmente existen inquietudes por hacer grandes cambios a nuestra forma de gobierno.

Antes de expresar nuestra preferencia, hemos de salir al paso de la posible objeción que se pudiera presentar respecto a la legitimidad de una reforma constitucional de esta envergadura. La duda surge porque, aunque el art. 135 no establece límites a la facultad revisora de la Constitución, el art. 39, en su parte final, le da un tratamiento especial al *alterar o modificar la forma de gobierno*, otorgándoselo como una facultad reservada al pueblo. ¿Significa que el «*constituyente permanente*» tiene esta limitante?. Somos concientes de que sólo mencionar esta problemática puede desbaratar nuestro propósito, por tratarse de una cuestión constitucional muy intrincada y distinta de lo que estamos tratando. Sin embargo el dilema se presentará, y la doctrina tendrá que definirse, lo mismo que las autoridades competentes.

No obstante tratarse de una modificación sustancial a la Constitución, y utilizando terminología ya conocida, ser una modificación a *las decisiones políticas más fundamentales*, consideramos que el procedimiento previsto en el artículo 135 es legítimo y constitucionalmente válido para hacer esta reforma constitucional ⁴⁵.

⁴⁵ Somos concientes de que esta opinión aquí vertida se distancia de lo que en otros lados hemos sostenido respecto a la limitación que tiene el órgano revisor –que en realidad es un procedimiento–, y la conveniencia de someterlo a referéndum. No estando establecido el referéndum a nivel constitucional, esta vía, la del 135, sería la única. Nuestra opinión –es evidente– ha variado, pero por limitación de espacio y de oportunidad no podemos adentrarnos a precisar más abundantemente este aspecto.

Tomando en cuenta que no solamente se reformaría el art. 40, sino que se tendrían que tocar un sinnúmero de artículos nos encontraríamos con que en realidad estaríamos haciendo una nueva Constitución, para lo cual no es competente el órgano **revisor**. Por lo que entonces tendría que seguirse la solución de una asamblea constituyente *ad hoc*, o bien la ratificación vía referendun. El problema es delicado y álgido ⁴⁶.

De alguna forma hemos mostrado nuestra desconfianza por el régimen parlamentario, y en realidad no es por el régimen sino por la ingenuidad de pensar que todo cambio es mejor, y por estar convencidos de que tenemos muchas instituciones constitucionales que las desconocemos sencillamente por nunca haberlas ejercitado.

Como es sabido el órgano legislativo tiene tres funciones principales: la de legislar, la de control y su papel representativo. La función de control resulta cada vez más importante. Si se logra un efectivo control del Legislativo sobre el Ejecutivo se evitan los regímenes hiperpresidencialistas. El extremo que hay que evitar es caer en un choque de poderes, para lo cual la solución pueden ser los mecanismos de solución de controversias constitucionales, y las vías alternas para el caso de empantanamientos o estados de conflicto irresolubles. Este sistema se le puede llamar semipresidencialismo o presidencialismo acotado; el nombre realmente es lo de menos, lo podríamos llamar *presidencialismo mexicano* y diríamos la verdad.

⁴⁶ Ante la realidad de nuestro presidencialismo, Rabasa opinaba: «*Ya se ve, pues, que para formular el gobierno parlamentario en nuestra Ley suprema, sería necesario hacer en ella tan profundas modificaciones, que forzarían el cambio de la mayor parte de sus preceptos; y cuando lo hubiésemos formulado, tendríamos un sistema inaplicable en este país y que repugna a nuestras costumbres y a nuestro modo de concebir la organización política*». Rabasa Emilio, op. cit. p. 183.

Queremos igualmente decir que no obstante ser necesario hacer algunas modificaciones constitucionales para lograr un mayor control del Congreso sobre el Presidente, en realidad nuestro texto constitucional siempre ha contemplado esta función del órgano legislativo. Muchas de estas facultades han permanecido ocultas, atrofiadas, sin ejercicio, y solo el despertar del órgano legislativo ha permitido redescubrirlas. De aquí que el camino comience por aplicar la Constitución vigente con todas sus consecuencias⁴⁷. Las modificaciones deben ir dirigidas a ajustar las facultades ya establecidas, y a implantar los medios de solución de conflictos.

Desengaño pueden provocar nuestras conclusiones, por no incluir las propuestas concretas de modificación constitucional, pero si nuestro propósito ha sido ofrecer una argumentación a favor de adoptar una forma de gobierno propia, sin dejarse llevar por ilusiones parlamentaristas falaces, y señalar las bases constitucionales sobre las que debe caminarsse en esta transición política, consideramos que los hemos conseguido.

Una vez que hemos razonado las ideas anteriores, podemos permitirnos intentar una conclusión general, que aborde tanto el cuestionamiento de si el régimen parlamentario es adecuado para nuestro país, y cuáles deben ser finalmente las pautas para llegar a un *presidencialismo mexicano*:

1. Consideramos que el régimen parlamentario de gobierno no es adecuado para México en sus actuales circunstancias, por las siguientes razones:

⁴⁷ Nuestras propuestas respecto a las facultades de control del órgano legislativo, las presentamos en un artículo recientemente publicado, que se puede leer en *Facultades de Control Parlamentario en Nuestra Realidad Constitucional*, Escuela Libre de Derecho, Revista de Investigaciones Jurídicas, 1998.

- a) Si el parlamentarismo funcionase en México o no es, al menos, un enigma; adoptarlo sería ensayar una solución basados exclusivamente en la experiencia de otros pueblos con los que no compartimos ni su historia, ni su nivel cultural, ni su idiosincrasia, ni su situación económica y social. Resulta un salto al vacío con medianas posibilidades de éxito ⁴⁸.
- b) No existe experiencia política parlamentaria: habría que crearla, esto supondría un retroceso político innecesario, dada la finalidad que se está buscando: el equilibrio de órganos de poder, para mantener un régimen de derecho y una apertura democrática.
- c) La estabilidad política en México se logrará sobre la base del equilibrio entre el Ejecutivo y el Legislativo, esta es la tarea a la que debemos avocarnos: no se trata de anular a ninguno, sino de equilibrarlos –¡cuanto hemos insistido en esto!– para lo cual hay que seguir el camino de un presidencialismo moderado (o limitado).
- d) Es pues la lógica la que nos anima a concluir que es más recto el camino de un presidencialismo moderado, que el de un parlamentarismo desconocido.

2. El presidencialismo mexicano sería un régimen propio, basado en el efectivo control legislativo sobre el órgano ejecutivo. Uno de los presupuestos de este control, insoslayable, es asegurar el pluripartidismo en el Congreso.

⁴⁸ La evolución que ha seguido México es muy similar al resto de los países de latinoamérica, donde se descubre, en opinión de Pellet Llastra, *cuáles son las similtudes y diferencias entre el modelo norteamericano (y los demás) y las repúblicas al sur de Rio Grande en los últimos años del siglo pasado y los primeros noventa de este, ya que últimamente en Latinoamérica se han ido consolidando los gobiernos presidencialistas con control parlamentario*. Pellet Llastra Arturo, op. cit. p. 221.

3. El pluripartidismo es un resultado de la pluralidad social de un régimen democrático. Para que un régimen presidencial funcione en nuestras actuales circunstancias se requiere tener como base el *consenso, las coaliciones*. Los políticos en particular, y los partidos como fuerzas unificadas deben adquirir la experiencia y la madurez necesaria para lograr este presupuesto de funcionalidad en nuestro *gobierno dividido*.

4. El propósito final de todo sistema de gobierno es lograr el equilibrio entre los órganos de poder, por lo que es necesario establecer mecanismos para la solución de choques de poder, o situaciones de atrancamiento entre el Legislativo y el Ejecutivo. Estas soluciones alternas deben respetar tanto el efectivo control parlamentario como el criterio de eficiencia que debe impulsar a todo gobierno.

© Índice General

© Índice ARS 20