



Universidad Autónoma del Estado de México
Centro Universitario UAEM Texcoco

**LICENCIATURA EN CIENCIAS POLÍTICAS Y
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

TESIS

**“PROPUESTA DE REFORMA CONSTITUCIONAL PARA MEJORAR LA
RELACIÓN ENTRE EL PODER LEGISLATIVO Y EJECUTIVO EN
MÉXICO: LA NECESIDAD DE UN NUEVO DISEÑO INSTITUCIONAL.”**

P R E S E N T A

OSCAR GALÁN VIANA

No. de Cuenta

0522588

D I R E C T O R

LIC. EN CP Y AP ALBERTO GUEVARA BALTAZAR

Noviembre 2010

Texcoco, México a 31 de Mayo de 2010

DR. EN E. JOSE HERNÁNDEZ RAMÍREZ
SUBDIRECTOR ACADEMICO DEL
CENTRO UNIVERSITARIO UAEM TEXCOCO
PRESENTE:

AT'N M. en Fin. GUADALUPE LIZETH ARCE CHÁVEZ
RESPONSABLE DEL DEPARTAMENTO DE TITULACION

Con base en las revisiones efectuadas al trabajo escrito titulado "Propuesta de Reforma Constitucional para mejorar la relación entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo en México: UN NUEVO DISEÑO INSTITUCIONAL" que para obtener el título de Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública presenta el sustentante Oscar Galan Viana, con número de cuenta 0522588 respectivamente, se concluye que cumple con los requisitos teórico- metodológicos necesarios para su aprobación, pudiendo continuar con la etapa de impresión del trabajo escrito.

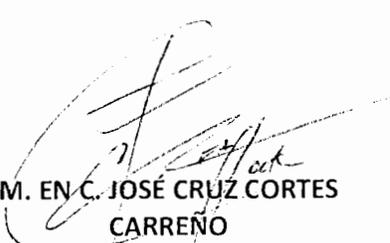


DR. EN E. JOSÉ HERNÁNDEZ
RAMÍREZ
REVISOR

ATENTAMENTE



L. EN D. ALEJANDRO
ESPINOSA RAMÍREZ
REVISOR

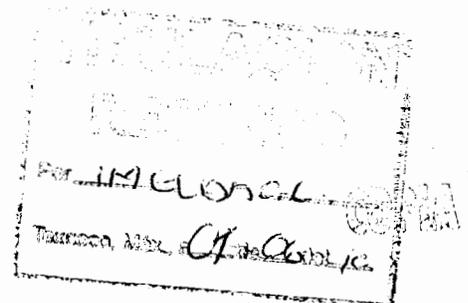


M. EN C. JOSÉ CRUZ CORTES
CARREÑO
REVISOR



L. EN C.P. Y A.P. ALBERTO GUEVARA BALTAZAR
DIRECTOR

c.c.p. Interesado
c.c.p. Director
c.c.p. - M en Fin. Guadalupe Lizeth Arce Chávez



AGRADECIMIENTO

Agradezco a mis padres, hermanos y familia.

Especialmente a mi esposa e hija por ser el motivo de mi superación personal.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	2
1. MARCO TEORICO REFERENCIAL	10
2. DIFERENCIAS FUNDAMENTALES ENTRE PRESIDENCIALISMO Y PARLAMENTARISMO	14
3. MÉXICO DESPUÉS DEL 2000	22
4. PRIMERA PROPUESTA: UNA NUEVA CONSTITUCIÓN CON LA OPCIÓN PARLAMENTARIA	31
5. SEGUNDA PROPUESTA: HACIA UN SEMIPRESIDENCIALISMO	35
CONCLUSIÓN	45
FUENTES CONSULTADAS	47

PROPUESTA DE REFORMA CONSTITUCIONAL PARA MEJORAR LA RELACIÓN ENTRE EL PODER LEGISLATIVO Y EJECUTIVO EN MÉXICO: LA NECESIDAD DE UN NUEVO DISEÑO INSTITUCIONAL

INTRODUCCIÓN

El presidencialismo mexicano del siglo XX requirió de tres condiciones básicas para su instauración y consolidación. La primera de estas condiciones fue la existencia de un gobierno unificado, lo cual implicaba que un sólo partido político controlara al mismo tiempo la presidencia de la República y la mayoría en el Congreso. La segunda condición indispensable fue la disciplina partidaria, ello significaba que los grupos parlamentarios del presidente en la Cámara de Diputados y el Senado votaran de manera cohesiva y coherente, en apoyo de las iniciativas presidenciales, la tercera condición fue la del liderazgo presidencial sobre su partido. Para que estas condiciones se cumplieran, el presidente debía tener la capacidad de transmitir disciplina en las fracciones parlamentarias del Congreso.

No obstante, con el correr del tiempo la erosión del presidencialismo mexicano puede inferirse del debilitamiento, y en algunos casos de la disolución, de alguno de los supuestos políticos bajo los cuales operó. El primero de ellos era que el crecimiento de la oposición podía mantenerse bajo control, empero, los resultados electorales hicieron que perdiera vigencia esta condición; el segundo era que el PRI se mantuviera como partido hegemónico, sin embargo igualmente el gobierno unitario se desvaneció y el ejecutivo no tuvo la posibilidad real de mantener subordinados a las diferentes ramas y niveles del gobierno. El tercer supuesto fue el de la lealtad y disciplina incuestionables del partido hacia el presidente en turno, pero también éste se debilitó, pues fue cada vez más difícil mantener la unidad y el orden en la familia política priísta.

En efecto, después de 67 años de régimen presidencialista, múltiples han sido las causas que han erosionado la figura en México. De ahí, que conforme ha avanzado la oposición y los mecanismos electorales se han transparentado, la

institución presidencial ha visto disminuidas sus facultades y campos de acción, hasta el grado que, después del arribo de Vicente Fox a la presidencia, los pesos y contrapesos existentes en nuestra Constitución Federal han empezando a funcionar e incidir realmente en la toma de decisiones.

Dicha situación ha multiplicado a los actores involucrados en el proceso de toma de decisiones y ha dificultado la discusión y diseño de una agenda política y legislativa; además, el contexto en el que se ha desenvuelto esta situación ha constreñido las posibilidades de éxito. Así, la conformación de un Congreso en donde el titular de ejecutivo no tiene mayoría, aunado a un gabinete heterogéneo y sin experiencia política, así como a una deficiente coordinación con su partido político, han complicado no sólo la aprobación de la agenda legislativa del presidente sino la convivencia política entre poderes.

En este escenario de transición política, ha sido muy difícil no sólo aprobar sino articular consensos acerca del contenido de los temas que forman parte de las reformas estructurales que demanda el país. Pareciera, que después de las elecciones del 2000, 2003 y 2006 los ciudadanos electores prefieren es un ejecutivo federal atado, obligado a negociar infinitamente. Lo prefieren ineficaz, que más poderoso. Sin embargo, paradójicamente al mismo tiempo le reprochan su ineficiencia y su falta de oficio político para llegar a acuerdos con los legisladores y los dirigentes de los partidos opositores.

Lo más grave, es que “tras la falta de ideas públicas inspiradoras, hay un problema mayor, la falta de acuerdos profundos en todo el país. No tenemos un consenso nacional de fondo sobre hacia a dónde ir. Parece que el veredicto de los electores fue por cuarta vez, un Congreso federal sin mayoría, donde los

mexicanos dijeron: si no estamos de acuerdo en lo trascendental, mejor no hagamos nada trascendental”¹.

Bajo estas condiciones, es difícil que puedan aprobarse las reformas educativa, fiscal, energética, laboral, judicial, entre otras, que necesita la modernización del país. Debido a que más allá de estas reformas, el problema es institucional, por la debilidad del Estado. No es que se haya vuelto frágil con el cambio de régimen: siempre lo fue. El Estado mexicano de la era priista fue tan incapaz como el de hoy de dos tareas fundamentales; cobrar impuestos y aplicar la ley, pero esta fragilidad era cubierta por una clase política abrumadora que llenaba los huecos del Estado débil.

Hoy, en un escenario de gobiernos divididos sin hegemonía para nadie, la debilidad del Estado se ve más evidente, porque se carece de una red institucional que no cuenta con recursos para construir una economía de mercado, para financiar sanamente sus enormes compromisos públicos, para combatir el crimen, aplicar la ley y para establecer políticas públicas de largo plazo mediante los acuerdos y consensos necesario.

Porque se pensó que con un cambio de régimen presidencial, sin antecedentes autoritarios, portadores de otros valores éticos de anticorrupción, bastarían para hacer funcionar, restaurar o crear las instituciones propias de la democracia, de un buen gobierno aunque no dispusiera de una mayoría legislativa o no cultivara una interlocución negociadora con los actores políticos para compartir decisiones y responsabilidades.

Hoy, en consecuencia, nos encontramos en una democracia presidencial sin ideas ni acuerdos fundamentales, porque el gobierno federal emanado del

¹Alonso Lujambio, “El acertijo constitucional a seis años de gobierno divididos en México” en Nexos, p. 25.

Partido de Acción Nacional le apostó a que la democracia sólo es posible a condición de tener, como en los tiempos del partido hegemónico, una mayoría legislativa dócil, segura, que interactuará con los partidos políticos opositores minoritarios, a los que se les pueden imponer los términos de la negociación y acuerdo, en vez de considerar a los grupos discrepantes como interlocutores políticos clave con los que hay que tejer acuerdos para poder gobernar. Olvidando que aunque hubieran podido alcanzar la mayoría legislativa en el 2006, no podrá haber mayorías para siempre.

Se pensó asimismo, que el cambio en el modo presidencialista de gobernar debilitaría sólo a los partidos adversarios, no al Estado mismo, olvidando que el predominio presidencial ha sido el eje de la gobernabilidad del país y que no conocemos ninguna otra fórmula para gobernar con éxito, ni mucho menos la hemos construido.

Hoy, hemos descubierto sobre la marcha, que el presidencialismo legislativamente acotado y controlado, genera incertidumbre, bajo desempeño y lentitud de respuesta al ejercicio de la administración pública. Puesto que el presidencialismo no era sólo un asunto del PRI sino de la gobernabilidad del país y cuando no se tiene nada en reposición, la gobernabilidad padece. México seguirá siendo presidencialista y sólo dejará de serlo hasta que se encuentre otro paradigma de gobernabilidad.

En ese contexto, ante la inexistencia del cambio en el orden de las instituciones es necesario repensar el esquema presidencialista que nos ha acompañado a lo largo del siglo XX. Partiendo del razonamiento que en México ya no es posible gobernar sólo con el relevo y la acción de un ejecutivo de oposición o diferente, ahora es necesario crear mecanismos de cooperación y colaboración entre el Presidente y el Congreso; mecanismos que necesariamente tendrán que pasar por un nuevo diseño institucional.

En efecto, es necesario encontrar los mecanismos constitucionales que posibiliten la cohabitación de un sistema presidencial renovado con otras instituciones propias de los sistemas democráticos, pero sobre todo, generar un rediseño institucional que asegure la existencia de contrapesos hacia el Poder Ejecutivo, con la finalidad de garantizar el equilibrio de poderes.

Para ello, se proponen tres acciones centrales: 1) que el presidente, como jefe de Estado, participe en la consolidación democrática fomentando consensos por encima de las diferencias políticas, y deje la coordinación del gabinete a un jefe de gobierno; 2) que no existan bloqueos entre los órganos legislativo y ejecutivo, y 3) que se proteja la figura presidencial de los avatares cotidianos de la política.

Para lograrlo se propone: a) introducir la figura de un jefe de gabinete, que asumiría una función de enlace y negociación con el legislativo y los partidos; asimismo sería la instancia ejecutoria para el buen ejercicio de la administración pública federal, quien previamente se comprometería con el legislativo en un programa de trabajos en común y b) aprobación de los miembros del gabinete por el legislativo.

De cara al futuro, el problema para México no deberá ser la restauración de un poder presidencial con pocos límites reales como en el pasado, “sino lograr un nuevo arreglo institucional más legítimo, funcional y estable donde la división y equilibrio de poderes evite nuevos y espectaculares errores facilitando una vida cívica plural y a la altura de la que prevalece en la comunidad democrática internacional.”²

² Meyer, Lorenzo, 1996 “La crisis del presidencialismo mexicano. Recuperación espectacular y recaída estructural, 1982-1996”, en *Foro Internacional*, p.11.

En ese sentido, rediseñar el papel de la institución presidencial es una tarea de ingeniería constitucional que debe llevar a una redistribución de las facultades, poderes y atribuciones presidenciales, no sólo porque muchas de ellas se han perdido, sino porque se han convertido en un verdadero obstáculo para construir la gobernabilidad democrática en México, es necesario por lo tanto, introducir nuevos mecanismos de control y contrapesos entre los poderes legislativo y ejecutivo, para incentivar la cooperación entre ellos, e inhibir su ineficacia y los juegos estériles entre los poderes.

Ya sea que en nuestro futuro nos espere un gobierno dividido como el actual, o un gobierno monopólico como el de antes, es indispensable que el sistema presidencial mexicano se reforme sustantivamente. La experiencia anterior a 1997 muestra los peligros de un poder presidencial con pocas restricciones. Pero la experiencia de 1997 también muestra los inconvenientes de un poder presidencial que, sin el respaldo de la mayoría legislativa, está supeditado en muchas ocasiones a facultades constitucionales de alcance limitado.

Sin embargo, a pesar de sus múltiples defectos, al régimen presidencial se le percibe como el más adecuado en este momento para nuestro país, aunque el propio tiempo se coincide también en la necesidad de que sea objeto de considerables reformas. En diferentes estratos de la sociedad, en los partidos políticos y en el propio gobierno, existe el convencimiento generalizado de renovar a fondo el Poder Ejecutivo para enfrentar los nuevos tiempos. Esta renovación implicaría superar algunos de los rasgos autoritarios que aún conserva y fortalecer los mecanismos democráticos que están en la Constitución en sus artículos 39º y 40º, para crear un nuevo modelo de organización del Ejecutivo.

La presente tesis tiene como objetivo general analizar las diferencias más significativas que se dan entre los sistemas presidencialista semipresidencialista y parlamentario, con la finalidad de proponer un nuevo

diseño institucional que favorezca diversos mecanismos de cooperación y colaboración entre el poder Legislativo y Ejecutivo en México.

Para ello se trazaron los siguientes específicos:

- Analizar las diferencias más significativas que se dan entre los sistemas presidencialista, semipresidencialista y parlamentario con el fin de identificar los principales problemas de funcionamiento que surgen en relación con el diseño institucional en México.
- Analizar las debilidades y fortalezas del presidencialismo mexicano a la luz de los cambios y acontecimientos políticos más significativos que han tenido lugar en los últimos veinte años.
- Explicar y proponer de acuerdo a las características del sistema político mexicano algunas propuestas reforma constitucional e institucional que pueda contribuir a una mejor relación entre el poder Legislativo y Ejecutivo y, por lo tanto, que mejore las condiciones de gobernabilidad y consolidación democrática.

Asimismo la hipótesis planteada fue: la consolidación democrática de México será más viable con una presidencia renovada y funcional a las nuevas demandas políticas de la ciudadanía y de los actores políticos. Esto solo será posible con la introducción de reformas importantes a las facultades constitucionales del presidente y con la formulación de un nuevo diseño institucional entre los poderes legislativo y ejecutivo, para incentivar la cooperación entre ellos, e inhibir su ineficacia y los juegos estériles entre los poderes.

Por otra parte para fines de la investigación se emplearon **métodos**³ *deductivo-inductivo*. El primero consiste en “una operación racional que podemos entender como el razonamiento que va de un conocimiento general a un conocimiento nuevo de carácter particular”, es decir, se investiga a partir de fenómenos generales para aterrizar en fenómenos particulares.

Por otra parte, el método inductivo consiste en un razonamiento *que conduce al descubrimiento de propiedades generales, en los objetos, partiendo de la investigación de casos particulares*. Ambos métodos son complementarios, pues, “mientras la inducción descubre las propiedades generales de los objetivos singulares investigados, la deducción demuestra la validez lógica de tales conocimientos generales encontrados”. En otros términos, la deducción implica la descripción y explicación y la inducción la observación y causalidad.⁴

En ese sentido, los **elementos metodológicos** que se utilizaron fueron: el *histórico-lógico* y el *análisis-síntesis*, el primero consistió en revisar y analizar las diferencias más significativas que se dan entre los sistemas parlamentario y presidencialista, con el fin de identificar los principales problemas de funcionamiento que surgen en relación con el diseño institucional en México. El segundo consistió en analizar las debilidades y fortalezas del presidencialismo mexicano a la luz de los cambios y acontecimientos más significativos que ha tenido el sistema político mexicano en la última década, para conocer su estructura y funcionamiento y posteriormente realizar la operación a la inversa, es decir, partir de datos aislados, relacionarlos y reunirlos para tener como resultado el objeto de estudio integro.

En efecto, el uso del elemento metodológico: *histórico-lógico* nos permitió encontrar los cauces institucionales de cooperación y colaboración entre el Legislativo y Ejecutivo Asimismo, el *análisis-síntesis*, nos permitió explicar y

³ García Avilés Alfredo. *Introducción a la metodología de la investigación científica*, p.134-135.

⁴ *Ibidem*, pp. 107-123.

proponer de acuerdo a las características del sistema político mexicano una reforma constitucional e institucional que pueda contribuir a un mejor equilibrio de poderes y, por lo tanto, que mejore las condiciones de gobernabilidad y consolidación democrática.

El material bibliográfico empleado comprende a los autores: Guillermo O´Donnell; Philippe Schmitter; Giovanni Sartori; De Riz Liliana; Daniel Sabsay; Nohlen, Dieter. Asimismo, se retoman autores nacionales como: José Antonio Crespo; Jorge Carpizo; Diego Valadez; Lorenzo Meyer; Alonso Lujambio; María Amparo Casar; Ignacio Marván, entre otros. Incluye también la revisión de material hemerográfico que consistió en revistas y periódicos de carácter nacional.

Por último, para recabar la información se revisó el Internet, se acudió al Instituto Federal Electoral, al Instituto de Investigaciones Jurídica de la UNAM y diferentes bibliotecas. Posteriormente, las técnicas de investigación que se emplearon fueron: las de sistematización bibliográfica, hemerográfica y electrónica.

1. MARCO TEÓRICO REFERENCIAL

Uno de los aspectos más sobresalientes de los procesos políticos, que ha adquirido una importancia crucial en las últimas décadas, es el cambio político, entendido como la transformación de un régimen autoritario en uno democrático. Ahora bien, cuando se aborda el estudio de los procesos de democratización, se puede constatar que no hay, en principio, ninguna garantía de que un proceso de transición vaya a culminar necesariamente en una democracia consolidada.⁵ Es decir, la consolidación de la democracia es sólo

⁵ Philippe Schmitter señala que, una vez iniciado un proceso de transición desde un régimen autoritario, son varios los resultados posibles: un regreso al autoritarismo, un sistema híbrido entre democracia y autoritarismo (las denominadas “democraduras” o “dictablandas”), una

uno de los posibles resultados de un proceso de cambio político. Es por ello que analizar las condiciones que pueden facilitarla se ha convertido en un tema de gran relevancia e interés por las implicaciones prácticas que puede tener.

La historia reciente de México nos ofrece un ejemplo inmejorable de la importancia que puede adquirir el análisis de los factores que influyen en la consolidación de un régimen político. Si bien es cierto que desde los años sesenta se ha venido hablando de la transición a la democracia en nuestro país, y que este proceso se ha caracterizado más bien por ser largo y errático, también lo es que en los últimos años se han producido una serie de transformaciones que nos permiten hablar de un proceso de cambio político.

El eje de dicho proceso se ubicó en torno a las cuestiones electorales; aunque no han faltado las críticas en el sentido de que se trata de un cambio ficticio y limitado (por no ir mas allá de lo puramente procedimental), sin embargo, no se puede negar que estas transformaciones han permitido la celebración de elecciones competitivas y con una relativa equidad en lo que a las reglas del juego se refiere, elemento indispensable para que podamos hablar de democracia en nuestro país.⁶

La victoria de Vicente Fox en las elecciones presidenciales del 2000 trajo consigo innumerables estudios que destacaban la culminación de un proceso – lento, gradual y sin una clara dirección– de democratización. Sin embargo, haber logrado la alternancia en el poder no significa que disfrutemos de una democracia consolidada en México. Muchas son las materias que quedan todavía pendientes y que nos impiden hablar de una democracia consolidada, no sólo en cuanto a mejoras de las condiciones sociales y económicas o la

democracia **no consolida** (en donde las reglas del juego no logran afianzarse) y una democracia consolidada. Schmitter Philippe. “Cinco reflexiones sobre la cuarta honda de democratizaciones”, en Barba Solano, Carlos, José Luis Barros Horcaditas y Javier Hurtado, comps, *Transiciones a la democracia en Europa y América Latina*.

⁶ No es objeto de este estudio ahondar en las causas ni en los procesos mediante los cuales se llegó a esta transformación del régimen político mexicano. Tan solo interesa destacar que durante la década de los noventa se fueron gestado una serie de cambios que permitieron la alternancia en el poder.

disminución de las enormes desigualdades existentes, sino también, incluso, en el terreno estrictamente político.

En ese contexto, el tema de la consolidación de la democracia ha sido abordado desde muy diferentes perspectivas,⁷ pero todas tienden a converger hacia un concepto de consolidación democrática relacionado con la expectativa generalizada de que las reglas del juego político (según las cuales se decide quién accede al poder, cómo accede a dicho poder y con qué límite lo puede ejercer), van a ser respetadas por la mayoría de los actores político así como por el conjunto de la sociedad.

En efecto, algunos autores han puesto el énfasis en el diseño institucional⁸, como factor que influye de manera significativa en las posibilidades de éxito de un proceso de democratización. Por ello, partimos de la base de que el diseño institucional no es el único elemento a tener en cuenta en los procesos de consolidación democrática. Sin lugar a dudas, la cuestión de la cultura política, el hecho de que la sociedad civil tenga asumidos los valores ligada a la democracia, contribuye a un tipo de convivencia más armónica, dada por unas reglas del juego claras y aceptadas por todos.

También consideremos que es importante el hecho de que exista un liderazgo fuerte entre la clase política, capaz de impulsar las reformas necesarias para

⁷ Francis Fukuyama señala la cuestión de la cultura política, como el elemento fundamental para garantizar el éxito de los procesos de consolidación democrática. Asimismo, la cuestión de los liderazgos y de la importancia de que los actores políticos más relevantes adopten actitudes que no contradigan las reglas del juego democrático. Véase “Más allá de la democracia” en *Nexos*, pp.28-33.

⁸ “Los diseños institucionales fijan procedimientos, poderes, competencias y estructuras organizativas que son incentivos para inducir a bloquear determinados comportamientos de los gobernantes. Las instituciones no sustituyen la habilidad de los liderazgos, pero pueden ayudar a que la virtud se imponga sobre la necesidad; el beneficio de todos, sobre el de algunos”. En De Riz, Liliana y Daniel Sabsay, “El Jefe de Gabinete en el sistema presidencial argentino”, en Nohlen, Dieter y M. Fernández, *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina*, pp. 216-217. Del mismo el Diego Valadés opina que “La mejor solución será siempre aquella que permita obtener las ventajas máximas de un sistema y reducir al mínimo las resistencias para su éxito. En este caso no se trata de tener el valor de proponer cambios drásticos, sino la inteligencia de alcanzar los mismos resultados con cambios viables”. “La transición del sistema presidencial mexicano” *Ob. cit.* p. 340.

consolidar la democracia y, que con un proyecto de nación conjunto, evite cualquier intento de revertir el proceso de cambio político.⁹ Ambos elementos tienen una importancia crucial en el proceso de consolidación de la democracia, puesto que una democracia que está basada en el pleno convencimiento de que es el mejor régimen posible, tendrá muchas más posibilidades de sobrevivir y de mejorarse a sí misma.

Sin embargo, este tipo de cambios suele ser muy lento. El argumento que aquí se sostiene es que ciertas modificaciones en el diseño institucional pueden contribuir a un mejor funcionamiento del sistema político mexicano, al incentivar a la clase política a cambiar su estilo de gobernar, al mismo tiempo que envían señales a la sociedad en el sentido de que el régimen político democrático es el más idóneo para responder a las demandas de la sociedad. De este modo, el diseño institucional puede influir en las posibilidades de que una determinada democracia se consolide, lo anterior debido a que cada país debe adaptar su diseño institucional a sus características históricas, culturales, sociales y políticas. Factores de cultura política o de formas de liderazgo no deben desdeñarse a la hora de conseguir un determinado diseño institucional.

El debate fundamental en torno a la cuestión institucional se remite a la forma de gobierno, y concretamente se centra en el dilema entre presidencialismo y parlamentarismo. Se han subrayado las ventajas y los inconvenientes de una y otra forma de gobierno relacionando los argumentos empleados con el proceso de consolidación de la democracia. Sin embargo, no se trata de hacer aquí un análisis teórico sobre las ventajas e inconvenientes de un sistema y otro puesto que si algo se ha puesto en evidencia en relación con este debate es que no hay un modelo ideal que se pueda aplicar a cualquier país; sino que si queremos encontrar para el caso mexicano el mejor diseño institucional posible,

⁹ No se está pensando tanto en un liderazgo de carácter mesiánico que represente la “salvación de la patria”, como en el hecho de que los miembros de la clase política, aquéllos que de alguna manera tienen influencia sobre el proceso de toma de decisiones, sean capaces de enviar señales a la sociedad en el sentido de que la mejor manera de dar respuestas a las demandas sociales es a través de los procedimientos democráticos.

tendremos que tener en cuenta nuestras condiciones sociales, culturales e históricas, para poder hallar el diseño que mejor se adapte a dichas condiciones. Eso es precisamente lo que se planea en esta tesis.

Asimismo, cabe aclarar que las propuestas que aquí se hacen no se plantean desde la perspectiva de un determinado partido político, sino que pretenden contribuir a un mejor funcionamiento del sistema político en su conjunto. Evidentemente, tendremos que tener en cuenta comportamientos de las diferentes fuerzas políticas en el pasado y el presente, pero esto se hace con la única intención de detectar las fallas y limitaciones de nuestra forma de gobierno tal y como está configurada en el momento actual y a partir de dichas fallas, proponer reformas que pudieran corregirlas.

2. DIFERENCIAS FUNDAMENTALES ENTRE PRESIDENCIALISMO Y PARLAMENTARISMO

Con el fin de poder identificar cuáles son los principales problemas de funcionamiento que surgen en relación con el diseño institucional en México, es necesario primero entender cuáles son las diferencias fundamentales entre el presidencialismo¹⁰ y el parlamentarismo. A partir de dicho esquema, se plantearán los términos básicos del debate entre ambos modelos.¹¹

¹⁰ En un sistema presidencial el “poder” (funciones) ejecutivo es conferido a su titular, presidente por medio de una elección distinta de aquella por la cual fue elegido el órgano legislativo, mientras que en el sistema parlamentario ambos órganos se originan de una sola elección. De tal razón que su supervivencia no depende de la voluntad del legislativo como en los sistemas parlamentarios. Para el caso de México, el Poder Ejecutivo se fundamenta en el (Art. 80 constitucional) y es auxiliado en el ejercicio de sus funciones por las Secretarías y Departamentos de Estado (Art. 90 y 92 de la Constitución), por la Procuraduría General de la República (Art. 102 constitucional), así como por los Organismos Descentralizados, Empresas de Estado y Fideicomisos Públicos (Arts. 90 y 93). Por otra parte el Poder Legislativo está integrado por un Congreso Federal que se divide en dos Cámaras, la de Diputados, que representa a la Nación (Arts. 50, 51 y 52 constitucionales), y la de Senadores, que representa a las entidades federativas, incluido el Distrito Federal (Art. 56 de la Constitución.) Sucintamente la competencia del Poder Legislativo podríamos resumirla de la siguiente forma: se reconoce en materia de iniciativa y formación de Leyes, artículos 71, 72 y 73, fracciones V, VII, VIII, IX, X, XI, XIII, XIV, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXI, XXIII, XXIV, XXV, XXVI, XXVII, XXIX, XXIXb, XXIXc, XXIXd, XXIXe, XXIXf, XXIXg, XXIXh, XXIXi, XXIXj y XXX. Además de lo anterior el Congreso de la Unión tiene facultades para actuar en otros aspectos importantes previstos en el

Cabe destacar como disimilitudes más sustanciales entre un sistema y otro, en primer lugar, el hecho de que en los sistemas presidencialistas, el jefe del Estado y el jefe de gobierno son una misma persona, la cual es elegida de forma directa mediante procedimiento independiente al de los representantes del poder legislativo, y por un período fijo; ello quiere decir que existe lo que se ha denominado una legitimidad dual, en el sentido de que tanto el poder ejecutivo como el legislativo puede apelar a la legitimidad de ser elegidos directamente por el voto popular es decir, ambos pueden autoproclamarse como los auténticos representantes de la voluntad popular.

En segundo lugar, no existe ningún tipo de injerencia entre el poder legislativo y el ejecutivo, esto es, el presidente no tiene capacidad para disolver el Congreso, ni éste puede destituir al titular del ejecutivo (con la salvedad, a la que se recurre en casos muy excepcionales, del juicio político o *impeachment*). En tercer lugar, en los regímenes presidencialistas, el titular del ejecutivo tiene el control total del mismo, de tal forma que se trata más bien de un gobierno unipersonal, en donde los secretarios de despacho se limitan a aconsejar al presidente y sólo son responsables ante él (y no ante el legislativo). Por último, en su definición ideal, existe una serie de pesos y contrapesos mediante los cuales se logra, no sólo la separación, sino también el equilibrio de los poderes, el cual se convierte en un factor decisivo para poder hablar del buen gobierno (la independencia del poder judicial es una pieza clave en este rompecabezas).

artículo 73, la Cámara de Diputados tiene las facultades exclusivas que establecen los artículos 74 y 75 y la Cámara de Senadores las facultades exclusivas a que se refiere el artículo 76 de la Constitución. En su régimen interior, las dos Cámara se organizan en comisiones.

¹¹ La literatura sobre presidencialismo y parlamentarismo es amplísima. Uno de los primeros autores que planteó la cuestión institucional desde la perspectiva de la democracia fue Juan Linz, quien posteriormente compiló junto con Arturo Valenzuela una obra, *La crisis del presidencialismo*, en donde plantea los argumentos más destacados a favor del parlamentarismo. Una defensa del presidencialismo se puede encontrar en Bohlen, Diether y Mario Fernández B. *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina*. Por último, en Javier Hurtado, *El sistema presidencial mexicano. Evolución y perspectivas*, se señalan las diferencias fundamentales ente las diferentes formas de gobierno, además de analizar el sistema presidencial mexicano.

Por el contrario, en los regímenes parlamentarios los jefes de Estado y de gobierno son figuras diferentes: el primero accede a la jefatura del Estado por sucesión o designación, mientras que el segundo surge del apoyo del parlamento. Esto es, no se da el fenómeno de la legitimidad dual entre poder legislativo y ejecutivo, dado que el titular del poder ejecutivo deriva su mandato de la elección del legislativo.

En este caso, los mandatos no son fijos, sino que, en circunstancias de una crisis política, el presidente de gobierno puede disolver el parlamento y, a su vez, éste puede establecer una moción de censura al jefe de gobierno si siente que ha perdido el apoyo de su propio partido o se rompe la coalición gobernante.¹² En este caso, el tipo de gobierno es más bien colegiado y las decisiones se toman de forma conjunta por el llamado “consejo de ministros”, los cuales, por otro lado, son responsables ante el parlamento. Más que una división y equilibrio de poderes, se observa la fusión de los mismos, sobre todo en lo que a la relación entre ejecutivo y legislativo se refiere.

Entre estos dos modelos puros, nos encontramos con un tercer tipo de sistema de gobierno, que es el semipresidencialismo. En este caso, el jefe de Estado o presidente es elegido directamente por sufragio universal y comparte algunas de las funciones de gobierno con el primer ministro (normalmente, funciones de política exterior o defensa), nombrado por el presidente, pero con aprobación de la asamblea legislativa. El gobierno, aunque no emana directamente del poder legislativo, sí es responsable ante él, de tal forma que el congreso puede destituir al gobierno, incluso en contra de la voluntad del presidente.¹³

¹² Las condiciones en las que se puede recurrir a esta medida varían de un país a otro. En algunos casos, como en España, se exige que el Parlamento tenga asegurado un candidato a ocupar la presidencia de gobierno, que obtenga la mayoría en la elección parlamentaria; ello se hace con el fin de evitar mociones de censura que deriven en una situación de ingobernabilidad, al no poder la oposición garantizar la victoria de ningún otro candidato, por lo que el país corre el peligro de quedarse sin jefe de gobierno.

¹³ La V República francesa sería el caso más representativo de este modelo. Aparece como un estadio intermedio entre el presidencialismo y el parlamentarismo, aunque también hay quien lo ha querido ver más bien como un tipo que trata de reunir las ventajas de ambos modelos, o como un sistema que alterna una forma de gobierno con otra, según cómo se conformen las

¿Qué efecto conlleva la diferenciación entre parlamentarismo y presidencialismo? Sin entrar en detalles sobre los distintos matices del debate teórico, se observan diversas corrientes de opinión, cada una de las cuales trata de resaltar los aspectos positivos de uno u otro sistema de gobierno, así como los negativos del contrario.

La nota más destacada es que en ambos casos se utilizan los mismos puntos para defender posturas contrarias: lo que para los partidarios del presidencialismo es una ventaja que fomenta la estabilidad, para los partidarios del parlamentarismo resulta ser un aspecto negativo que puede impedir la consolidación de la democracia.

El siguiente cuadro recoge las líneas más generales de este debate, enfocado desde la perspectiva de una evaluación del presidencialismo, tanto por parte de los partidarios de éste como de los partidarios del parlamentarismo.

EVALUACIÓN DE PRESIDENCIALISMO VS PARLAMENTARISMO

CARACTERÍSTICAS	DESDE EL PRESIDENCIALISMO	DESDE EL PARLAMENTARISMO
Régimen Constitucional	Preponderancia del Poder Ejecutivo	Supremacía política en los asuntos del gobierno por parte del Poder Legislativo
Periodos electorales	El Presidente y el Congreso cuentan con elecciones separadas e independientes cada 6 o 3 años, donde el primero no puede disolver al Congreso, ni el segundo puede destituir al Presidente.	Las elecciones parlamentarias están siempre latentes, es caso de conflictos irresolubles o sino hubiera acuerdos de negociación entre los partidos políticos.
Legitimidad	El Ejecutivo es unipersonal y electo por mandato popular	El Jefe de Gobierno es elegido por el Parlamento.

mayorías; por último, otros autores lo han visto como un modelo en sí mismo, diferenciado de los sistemas parlamentarios y presidencialistas.

Cualidades	Se reúne en una sola persona las cualidades de Jefe de Gobierno hacia el interior del país y Jefe de Estado como representante soberano hacia el exterior	Coexistencia de dos figuras política/administrativa: Jefe de Estado y Jefe de Gobierno
Remoción	El Ejecutivo no depende del Congreso, éste selecciona y remueve libremente a sus Secretarios de despacho.	El Parlamento puede seleccionar y remover al Jefe de Gobierno y a todo su gabinete
Responsabilidad política	Los Secretarios de despacho no funcionan en Cuerpo Colegiado y no son responsables políticamente frente el Congreso.	El Gabinete es el órgano de mayor jerarquía administrativa y es responsable ante el Parlamento conjuntamente con el Jefe de Gobierno
Dimisión	El Congreso no tiene facultades de censura con los Secretarios de despacho, ni la censura acarrea dimisión	El Parlamento tiene facultades de censura con los Ministros de gabinete y la censura acarrea dimisión.
Juicio Político	Los Secretarios de despacho son subordinados del Presidente. El presidente está exento de juicio político, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común. Los Secretarios de despacho si son sujetos de juicio político	Los ministros no son subordinados del Jefe de Gobierno es un trato de colaboración y respeto entre iguales. El Primer Ministro y su gabinete son sujetos de juicio político por violaciones constitucionales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos públicos
Configuración Política	No existen las posibilidades de formar gobiernos de coalición, es un juego de suma cero. El partido del presidente ganador se queda con todas las secretarías del gabinete	Existen las coaliciones para formar gobierno y compartir el poder político, previa negociación entre partidos
Sistema electoral	Existe un débil sistema electoral que impide reglas claras y equitativas entre partidos	Existe un sólido sistema electoral que les permite a todos los partidos jugar con reglas claras y equitativas

Partidos políticos	El sistema presidencial es bipartidista o tripartidista dominado por los partidos tradicionalmente grandes. Empero, afectados por una alta crisis de desencanto y credibilidad. Cuenta con partidos débiles, desestructurados y carentes de legitimidad popular.	El sistema parlamentario es multipartidista dominado por los partidos tradicionalmente grandes, pero con una sólida presencia de partidos pequeños regionales Cuenta con partidos sólidos, estructurados, disciplinados y responsables
Experiencia del Ejecutivo	Lideres carismáticos sin ninguna experiencia en la administración pública o puesto de elección popular; pero apoyados por la mercadotecnia y la publicidad pueden llegar a ser presidentes	Sólida formación política de los Jefes de Gobierno, antes de ser Primeros Ministros han pasado varios años en el parlamento.

Fuente. Propia

Los argumentos de ambos planteamientos se vuelven antagónicos, sobre todo cuando el tema se analiza desde un punto de vista meramente teórico. Las tres cuestiones que señalan los partidarios del parlamentarismo más relevantes son, por un lado, que en la democracia presidencial, se carece de un sólido sistema de partidos (como es típico de los países europeos), donde existe el riesgo de que candidatos carismáticos lleguen al poder con el apoyo de partidos extraordinariamente débiles, indisciplinados y carentes de experiencia política.

De tal suerte, que esta falta de experiencia política es fuertemente apoyada por la televisión, que no sustituye, pero influye en la opinión del electorado; si bien es verdad que ni siquiera las democracias parlamentarias son inmunes al peligro de fulminantes carreras políticas construidas mediante el inteligente uso de la publicidad; sin embargo, los que aspiran al liderazgo gubernamental normalmente transcurren largos años en el parlamento, donde acumulan experiencia en los asuntos públicos con su participación en los trabajos de las comisiones y en los debates, y ofrecen a la opinión pública la oportunidad de conocerlos y evaluar su capacidad.

Otra diferencia, es el hecho de que en los sistemas presidencialistas los períodos de gobierno son fijos, por lo que, en caso de que el gobierno no disponga de una mayoría en el Congreso, se puede producir una situación de parálisis legislativa, que no tiene solución, a menos que los mismos actores políticos cambien su actitud en relación con el quehacer político, o que se produzca un nuevo proceso electoral que cambie la correlación de fuerzas.

Sin embargo, la segunda cuestión que se señala es que, al tratarse de un juego de suma cero en el que el que ganador, lo obtiene todo, y el que pierde, no tiene ninguna opción hasta las siguientes elecciones; diluye las pocas predisposiciones a la búsqueda de consensos.

En principio, los miembros de la oposición al presidente, van a tener pocos incentivos para colaborar con él, puesto que los créditos de una negociación se los llevaría el titular del poder ejecutivo, mientras que si el resultado de la negociación fuera algún tipo de reforma que tuviera poca aprobación entre la sociedad (piénsese en el IVA a alimentos y medicinas), la oposición sería blanco de los ataques por parte de la sociedad, al considerarse culpable por haber transigido a las demandas del poder ejecutivo. De esta manera, el temor a pagar los costos de una negociación con el gobierno (costos que pudieran implicar una derrota en el siguiente proceso electoral), hace que la oposición tenga pocos incentivos para negociar con el jefe del ejecutivo.¹⁴

Esta situación es especialmente preocupante cuando nos encontramos ante un escenario de gobierno dividido, en donde el presidente no cuenta con una mayoría en el poder legislativo. Una consecuencia posible de este fenómeno es la parálisis legislativa, provocada por el bloqueo desde el poder legislativo que impediría que se aprobara ninguna iniciativa que proviniera del poder ejecutivo, pero sin que, al mismo tiempo, los partidos de oposición pudieran hacer

¹⁴ Alonso Lujambio, "El acertijo constitucional a seis años de gobierno divididos en México" en *Nexos*, p. 24.

tampoco ninguna propuesta positiva. En este caso, estaríamos muy próximos a un clima de ingobernabilidad, dado básicamente por la incapacidad del gobierno para ofrecer soluciones a las demandas fundamentales de la sociedad.

De esta manera, lo que argumentan los partidarios del parlamentarismo es que, dada la forma en que operan los sistemas presidencialistas, se preparan un terreno más propicio para la polarización entre las diferentes posturas de los partidos políticos, al tiempo que no hay incentivos para lograr los consensos. El riesgo de que se produzca una crisis de gobernabilidad hace que en los países con regímenes presidencialistas se presenten más obstáculos para que se consolide la democracia, precisamente por la dificultad de llegar a los consensos básicos. Por el contrario, en los sistemas parlamentarios, dado que los partidos políticos están obligados a llegar a acuerdos para poder gobernar, es más fácil superar las situaciones de bloqueo y parálisis.

Entonces, ¿Cuál es la forma ideal de gobierno? La respuesta inmediata a esta pregunta es simple: no hay forma ideal, no hay fórmula mágica que nos garantice la estabilidad de una democracia. Esta “salida fácil” a la cuestión está basada en la constatación de un hecho mucho más complejo de lo que aparentemente refleja. En primer lugar, una cosa es el debate teórico entre los partidarios de los diferentes modelos y otra muy diferente el hecho de que no existe una forma pura de gobierno, ni presidencialista ni parlamentaria.

Aunque podamos analizar los elementos básicos de ambas formas de gobierno, el hecho es que en la realidad aparecen infinidad de elementos que varían de un caso a otro, y que muchas veces son los que imprimen un sello especial a esa forma de gobierno.¹⁵ Es más las mismas características de un determinado

¹⁵ Quizás el caso más señalado es el de Estados Unidos. Muchos autores han señalado que el presidencialismo, tal y como se presenta en Estados Unidos es un caso excepcional debido al sistema bipartidista, al federalismo y al fuerte peso del Poder Judicial, de tal manera que son esas características específicas (y no el presidencialismo en sí) las que dan un sello de estabilidad al sistema. Pero argumentos semejantes pueden ofrecerse en relación al parlamentarismo: la forma especial en que se ejerce en cada país hace que no se pueda hablar

sistema de gobierno, pueden tener impactos muy diferentes, debido a la influencia que también ejercen los sistemas electorales, así como el sistema de partidos.

Por este motivo, entrar en el debate entre presidencialismo y parlamentarismo puede resultar un tanto fútil y estéril, en cuanto es una discusión que no tiene una solución definitiva, pues según cómo se planteen los argumentos, la balanza puede quedar inclinada de un lado o del otro. Considero que es interesante la propuesta de Dieter Nohlen, en el sentido de que antes de plantear reformas radicales, es mejor “debatir, diseñar y consensuar reformas con viabilidad política y que no ponga en peligro lo ya logrado, a la frágil permanencia de la democracia en América Latina”.¹⁶

Por ello, antes de planear la opción del parlamentarismo o el presidencialismo, hay que analizar el caso concreto de estudio y ver hasta qué punto la forma de gobierno está afectando a la consolidación democrática, teniendo en cuenta las reglas específicas, así como aspectos concretos que van más allá de las instituciones. Esto nos permitirá ver qué cambios son posibles y qué medidas pueden contribuir a un mejor funcionamiento de la democracia.

3. MÉXICO DESPUÉS DEL 2000

¿Cómo se manifiesta específicamente el presidencialismo en México? ¿Existen elementos en la forma en que se estructura el poder político en nuestro país que pueden reformarse para lograr un mejor funcionamiento del sistema político? Aunque en principio los argumentos a favor de la opción parlamentaria parecen más consistentes, hay que analizar también, antes de hacer ninguna

de una sola forma de parlamentarismo, pues según las leyes que existan para controlar o limitar los diferentes poderes, tendrá un efecto diferente sobre la estabilidad del régimen y sobre las relaciones ente los diferentes poderes. Un ejemplo de cómo operan los sistemas híbridos -en donde dominan las características de una de las formas de gobierno, pero mezcladas con elementos de otro-, nos lo ofrece Javier Hurtado en su primer capítulo de *El sistema presidencial mexicano...* *Op. cit.* p. 56.

¹⁶ Nohlen, Dieter. *Op. cit.* p. 25.

propuesta, cuáles son las fallas del presidencialismo, y qué posibilidades hay que corregir dichas fallas; así mismo, hay que ver qué tan viable es plantear un cambio de la forma de gobierno. Este será el objetivo del siguiente apartado.

En los últimos años, México ha experimentado un cambio radical en lo que al funcionamiento del sistema presidencial se refiere. Durante los años de hegemonía priista asistimos a un presidencialismo fuerte, que era resultado del diseño institucional establecido en la Constitución, y de una serie de tradiciones y reglas no escritas (las llamadas facultades metaconstitucionales) mediante las cuales el presidente adquiría un poder sobresaliente.¹⁷

Desde el punto de vista constitucional, el presidente de la república no sólo era el eje central de toda actividad de gobierno, sino que además, siendo el Estado el motor del desarrollo, jugaba un papel del primer orden en cuestiones relacionadas con aspectos económicos y sociales.

Además, dado que los procesos electorales eran organizados por el gobierno, nuevamente se colocaba al titular del ejecutivo en el centro del escenario político. A ello hay que añadir las facultades que tenía el presidente, derivadas de la forma específica en que se ejercía el poder. Siendo el jefe *de facto* de un partido que no tenía competencia política, era el que decidía en última instancia

¹⁷ El presidencialismo mexicano fue un conjunto de relaciones de poder de carácter histórico, que abarcaba la formación piramidal de los niveles políticos del país y que implicaba un liderazgo institucional, que tenía que ver con un proyecto político y de grupo. De acuerdo con los principales teóricos del presidencialismo -Octavio Paz, Jorge Carpizo, Arturo González Cosío, Daniel Cosío Villegas, Enrique Krauze, Gabriel Zaid, David Manuel Vega, Lorenzo Meyer, Manuel Villa, Emilio Krieger, Carlos Fuentes, Manuel Camacho, Alfonso Zárate, Emilio Rabasa y otros- este sistema que se sustenta en la figura principal de la República se edificó históricamente sobre bases muy concretas: el *necesariato* de una figura dominante, las atribuciones constitucionales, el control del Ejército, el dominio de la política económica y la jefatura máxima del PRI que le permitió designar a legisladores, gobernadores, alcaldes, así como las operaciones del Estado, las definiciones de la política exterior, entre otros aspectos. El presidencialismo -dice Norberto Bobbio en su diccionario de política- es el conjunto de instituciones, grupos y procesos políticos caracterizados por cierto grado de interpretación política. Cada una de las funciones del presidencialismo mexicano estaba articulada a otras áreas del poder, un ejemplo revelador es que al ser el jefe máximo del PRI, el presidente de la República asumía compromisos con la clase política, pues la designación personal de los candidatos a puestos de elección popular implicaba compromisos de poder. Carlos Ramírez, "El Ejecutivismo enfermedad del presidencialismo, Archivo Político", *EL FINANCIERO*, México, 19 de mayo de 1996, p. 24.

sobre las carreras políticas. De ahí se derivaba el poder casi absoluto que durante años se señaló como una de las características fundamentales del presidencialismo mexicano.

Esto se traducía en una relación muy peculiar entre poder legislativo y ejecutivo, que podría resumirse en una subordinación completa del primero hacia el segundo, puesto que los legisladores no iban a arriesgar su futuro político enfrentándose al presidente de la república. De modo tal que el poder legislativo se limitaba a aprobar las leyes o reformas propuestas por el presidente, teniendo un papel más de espectador que de actor en el escenario político.

En estas condiciones, no había problemas de inestabilidad como los señalados por los partidarios del parlamentarismo, pero tampoco había democracia.¹⁸ El poder se ejercía unilateralmente, y el poder legislativo se limitaba a tener un papel pasivo, de espectador, y en todo caso, de ratificador de las decisiones tomadas por el jefe del ejecutivo. Insisto, no había conflicto de intereses, ni polarización, ni parálisis legislativa, pero tampoco había competencia ni una verdadera representación de los intereses de la sociedad.

Esta situación comenzó a cambiar a partir de 1988, año en que por primera vez el partido gobernante pierde la mayoría calificada (de dos tercios), la cual se requería para hacer una reforma constitucional. El aumento de la competencia política que se fue produciendo a partir de ese momento, acompañado de una serie de reformas electorales que cambiaron radicalmente las condiciones de

¹⁸ Para Robert Dahl la democracia es un sistema de gobierno que reúne tres características fundamentales: 1.- La competencia real y extendida entre los individuos y grupos organizados (especialmente partidos políticos) por todos los puestos efectivos de gobierno, en intervalos regulares y sin recurrir al uso de la fuerza; 2.- Un nivel "altamente inclusivo" de participación política en la selección de los líderes y de políticas, a través de elecciones justas, de modo que ningún grupo social sea excluido. Esta característica implica la posibilidad real de que los ciudadanos tengan un relativo control sobre los gobernantes y de poderlos llamar a cuentas y 3.- Libertades civiles y políticas como la libertad de expresión, libertad de prensa y libertad de formar y adherirse a organizaciones en un nivel suficiente para permitir y asegurar la competencia política y la participación. *Los dilemas del pluralismo democrático: autonomía versus control*. México, p. 84.

acceso al poder, modificaron sustancialmente el escenario político, sobre todo en lo que a las relaciones entre el poder ejecutivo y el legislativo se refiere.

Brevemente, las reformas implementadas en los años noventa, permitieron una mayor competencia política y un pluralismo no vivido hasta ese momento, diversificando el escenario político, de tal manera, que para 1997, el presidente de la república pierde por primera vez la mayoría en la Cámara de Diputados (Aún que conservó la Cámara de Senadores). Aparece entonces el fenómeno de los gobiernos divididos. Esta situación culminó en el año 2000 cuando el PRI pierde la presidencia, pero el nuevo presidente de la República llega al poder sin tener mayoría en ninguna de las dos Cámaras y, lo que es peor, sin que ningún partido político dispusiera de dicha mayoría.

Estas transformaciones dieron un giro a la forma en que se había presentado el presidencialismo hasta entonces. De un presidencialismo fuerte en donde el presidente era un actor prácticamente todopoderoso, pasamos a un nuevo esquema donde el poder legislativo adquiere un protagonismo que no había tenido hasta ese momento. El mismo presidente de la república señala este fenómeno en el discurso de toma de posesión (1 de diciembre de 2000), cuando manifiesta: “En esta nueva época de ejercicio democrático, el presidente propone y el congreso dispone”.

Las expectativas generadas a partir del proceso electoral de júbilo del 2000 vinieron pronto acompañadas de la decepción, hecho que si bien es normal en cualquier proceso de cambio político, en el caso de México fue especialmente acentuado. Sin duda, ello se debió en parte a que Fox había puesto esas expectativas demasiado altas y en parte a que, por diversas razones que analizaremos más adelante, quedó poco margen para la toma de decisiones que permitieran un cambio que fuera más allá de la transformación puramente electoral. A pesar de los intentos de profundizar la reforma del Estado, o incluso de la propuesta por parte del presidente de emprender una reforma

constitucional, los partidos políticos fueron ignorando todos los proyectos de reformas estructurales, y el resultado final ha sido más bien decepcionante para la sociedad civil.¹⁹

Es precisamente en esta nueva etapa en la que se han puesto de manifiesto las limitaciones y fallas de los sistemas presidencialistas, llegando incluso a cuestionar la viabilidad del régimen, debido a los factores de ingobernabilidad que se han presentado, especialmente en los últimos meses. De hecho, se da el agravante de que, junto a rasgos propios del presidencialismo, aparecen otros factores, que dificultan aún más la labor de gobierno.²⁰

Así, tenemos a un jefe del ejecutivo que carece de apoyo mayoritario en las dos cámaras, pero que además tampoco ha sabido profundizar y afianzar las relaciones con su propio partido; es más, en los primeros cuatro años de gobierno se hizo patente una relación que podríamos calificar como “ambigua” entre el presidente y su partido, el cual no había acabado de aceptar y asumir la candidatura de Vicente Fox, un hombre que no encajaba completamente en los lineamientos del Partido de Acción Nacional, cuando tuvo que aprender a ser un partido en el gobierno; incluso, ha llamado la atención la falta de coherencia y

¹⁹ El hecho de que los trabajos de la Mesa de Estudios para la Reforma del Estado (coordinada por Porfirio Muñoz Ledo) quedaran en letra muerta, o que la propuesta realizada el 5 de febrero de 2001 por el mismo presidente Fox para reformar sustancialmente la Constitución mexicana pasara al olvido, tras un breve período de polémica sobre la pertinencia o no de cambiar nuestra Carta Magna, son ejemplos de cómo los cambios prometidos sufrieron un freno, que a su vez provocó la desilusión de la sociedad civil.

²⁰ La transición de un régimen autoritario a uno democrático supone el cambio de un conjunto de arreglos institucionales y prácticas políticas, definidos y controlados discrecionalmente por la élite del poder, por otro acuerdo en el que la definición y funcionamiento de la estructura y prácticas políticas se someterá a la discusión, además de estar garantizado por la Constitución y respaldada por la participación ciudadana. Guillermo O’Donnell y P. Schmitter. *Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*, p.18. No obstante, para el Dr. Lorenzo Córdova Vianello, “en México no es correcto hablar, en estricto sentido, de una transición sino, más bien, de un profundo y muy importante cambio político”...“para hablar correctamente de una transición es necesario que se verifique un cambio radical que toca las estructuras de la forma de gobierno o de la arquitectura misma de el Estado”...“Lo que cambio en nuestro país como consecuencia de las elecciones federales del año 2000 no fue el sistema político en sí, sino el partido en el poder, como resultado de un “simple” proceso electoral. En “Cambio Político y consolidación de la democracia en México” Revista *Juripolis*, p. 15.

consistencia en las decisiones tomadas entre los mismos miembros del gabinete presidencial.²¹ Recordemos que cuando mencionamos las características más importantes de los regímenes presidencialistas se señaló que el presidente en principio tiene el control total sobre los secretarios, los cuales prácticamente se limitan a acatar las decisiones del presidente.

Al no existir un fuerte liderazgo por parte del titular del ejecutivo que permitiera realmente un gobierno unipersonal la labor de gobierno se ha vuelto compleja. La imagen que se está dando es la de un gobierno débil. Independientemente de que sea cierto o no, lo que es un hecho es que llegar con una imagen de debilidad a cualquier proceso de negociación pone al presidente en una situación de desventaja frente a los adversarios políticos, con los cuales tiene que llegar a un determinado acuerdo.

Los cuatro años del mandato de Vicente Fox se caracterizaron básicamente por una pasividad que es reflejó de desencuentros que consensos con la oposición. Esta actitud la mitigó imputando la responsabilidad de la falta de acciones sobre la oposición, especialmente sobre los legisladores, a los que acusado de bloquear cualquier reforma propuesta por el ejecutivo, para ello ha recurrido de forma excesiva a los medios de comunicación, apelando constantemente a su legitimidad, de tal forma que su gobierno ofrecía una imagen de seguir en campaña (más que de poder ejecutivo en sí.) Las elecciones intermedias no mejoraron su situación, pues siguió sin lograr una mayoría que le permitiera gobernar con comodidad.

Por su lado, la oposición se ha mostrado poco dispuesta a negociar y buscar consensos con el poder ejecutivo, por el temor a que las utilidades de los acuerdos recaigan exclusivamente en el presidente. La crisis desatada en el

²¹ Son innumerables los ejemplos de esta falta de coordinación entre los diferentes secretarios; sirvan de ejemplo las declaraciones contradictorias en relación a la reforma fiscal. No se trata aquí de poner en evidencia las discrepancias entre los miembros del gobierno, sino simplemente de destacar un hecho que me parece fundamental a la hora de hablar de gobernabilidad (la falta de consistencia al interior del propio gobierno).

PRI a raíz de su derrota en las elecciones presidenciales tampoco ha ayudado en el proceso de búsqueda de consensos, pues las luchas internas han impedido que entre ellos mismos se pongan de acuerdo sobre cuál es la postura que debe tener el partido ante el poder ejecutivo, si el PAN tiene que aprender a ser gobierno, el PRI tiene la ardua tarea de aprender a ser oposición. Por su parte el PRD también se debate por encontrar su espacio como izquierda y como oposición, lo cual le ha traído enormes conflictos internos. En general la oposición ha preferido optar por una política de bloqueo, a la espera de ello que les reporte dividendos en el siguiente proceso electoral.²²

En la obra de María Amparo Casar e Ignacio Marván²³, en la que se analizan las diferentes experiencias que ha habido en México de gobiernos sin mayorías, los autores plantean que es posible que éstos se mantengan sin generar una crisis de gobernabilidad. El argumento que se utiliza es que los partidos políticos, en principio, van a preferir negociar que pagar los costos de una polarización de los partidos que pueda paralizar la vida política. Sin embargo, lo que observamos después del año 2000 es que los partidos políticos optan por diferenciarse radicalmente de las posturas del presidente y acaban prefiriendo la confrontación a la negociación.

Este enfrentamiento entre los dos poderes se ha agravado por dos cuestiones cruciales: una, por el hecho de que haya constantes procesos electorales, de tal forma que los partidos políticos plantean todas sus estrategias en función de los costos y los beneficios que le puede producir cualquier acción con vistas al siguiente proceso electoral. Si bien ha habido acuerdos y aprobación de ciertas leyes, lo que es cierto es que las reformas que se han considerado

²² En un sistema electoral tripartidista como el mexicano las dos oposiciones prefieren no ser sino oposición; no quieren ser cogobierno; ambas tienen ambición presidencial; perciben que los créditos electorales del buen gobierno se los puede llevar el presidente y por ello prefieren conservar su perfil estrictamente opositor; no quieren confundirse y prefieren ser alternativa al gobierno en funciones. Alonso Lujambio, "El acertijo constitucional, *ob.cit.* p.24.

²³ Casar, María e Ignacio Marván, coords., *Gobernar sin mayoría México 1867-1997*.

fundamentales e imprescindibles para hacer frente a las necesidades básicas de la sociedad (por lo menos desde la perspectiva del gobierno), no han logrado los consensos necesarios.

Esto ha generado un clima de decepción e incredulidad por parte de la sociedad, cuya prueba más evidente fue el alto abstencionismo que hubo en las elecciones de julio del 2003. No solo el PAN salió derrotado de los comicios, sino la clase política en su conjunto, pues porcentajes de votación del 41% hacen pensar en una sociedad apática que no le otorga ningún valor real al voto.

Un segundo factor que ha agravado la situación de parálisis es el hecho de que la carrera por la sucesión presidencial ha comenzado con dos años de anticipación, de tal manera que la mayoría de los actores políticos plantean sus estrategias políticas en función de las opciones que se tienen de cara al 2006, concebido como un juego de “todo o nada”, lo cual ha generado todavía una mayor cautela.

No se trata de buscar responsables ni culpables, pues ellos nos mantendrían en el juego de la polarización y la falta de consensos. Más bien se trataría de buscar salidas que desbloquearan el quehacer político y fomentaran el buen gobierno así como la rendición de cuentas por parte de la clase política en su conjunto. Para ello es necesario que primero hagamos un repaso a las características más importantes que se presentan desde la perspectiva del diseño institucional. Podríamos resumir el escenario en los siguientes puntos:

1. Gobierno dividido: el presidente necesita del apoyo de otras fuerzas políticas para poder gobernar.
2. Congreso fragmentado, en donde ningún partido dispone de la mayoría.
3. Sistema multipartidista.

4. Falta de incentivos para buscar acuerdos entre las diferentes fuerzas políticas.
5. Constantes procesos electorales, que se convierten en el punto de referencia para evaluar costos y beneficios de cualquier proceso de negociación.
6. Una carrera por la sucesión presidencial que ha iniciado dos años antes y que ha convertido al asunto de “quien tiene posibilidades” en el centro de la política nacional: no parece tomarse ninguna decisión sin evaluar previamente las consecuencias que podría tener de cara a los comicios del 2006.
7. Falta de acuerdos básicos sobre las reformas necesarias para poder hacer frente a las necesidades de la sociedad.
8. Polarización de las posturas en torno a las cuestiones más importantes e intransigencia en las posturas, reduciendo las posibilidades de llegar a acuerdos.
9. Relaciones entre el poder ejecutivo y el legislativo viciadas por el hecho de que ambos poderes se han responsabilizado mutuamente por la falta de soluciones y respuestas ofrecidas a la sociedad.
10. Falta de experiencia en procesos de negociación, después de años de hegemonía priista (en donde la mecánica de negociación era completamente diferente.)

En resumen, nos encontramos en México con el escenario de un gobierno dividido, agravado por elementos de la cultura política que inciden en el comportamiento de las elites políticas: fundamentalmente, la falta de un proyecto conjunto de nación, unido a la polarización de las posturas con respecto a temas considerados como fundamentales y a la falta de una cultura de la negociación.

A ello hay que añadir determinadas cuestiones institucionales, que empeoran el panorama del bloqueo legislativo (la importancia dada a los procesos

electorales como casi único criterio que se utiliza para priorizar las estrategias de los actores, unido a que “la” elección sigue siendo la presidencial, por lo que todos los actores plantean sus estrategias en función de sus posibilidades o de sus alianzas de cara a la siguiente sucesión presidencial.)

¿Cómo puede mejorarse una situación como ésta? Hay reformas, algunas de las cuales se plantean en esta tesina, que contribuiría a una mayor eficiencia del poder legislativo y a un cambio de actitud de los legisladores con respecto al quehacer político.²⁴ Así, por ejemplo, la concurrencia de los procesos electorales, permitiría que los legisladores no estuvieran pensando constantemente en los mismos, de tal forma que pudieran tomar decisiones sin temer que éstas tuvieran efectos inmediatos sobre los siguientes procesos electorales. Asimismo, la reelección legislativa introduciría un elemento de continuidad, además de responsabilidad política entre los miembros del poder legislativo, al hacerlos más responsables ante el electorado.

Sin embargo, aun con la introducción de estas medidas que modificarían algunas de las prácticas políticas que vician el quehacer político, seguiría existiendo un problema de fondo, que se refiere fundamentalmente a la relación entre el poder ejecutivo y el legislativo. En los últimos años, el equilibrio de poderes (necesario para el funcionamiento de un régimen presidencial) ha quedado roto y el modelo presidencialista, tal y como está diseñado actualmente, no parece poder hacer frente a esta coyuntura, por lo que es necesario buscar nuevas fórmulas que permitan recuperar dicho equilibrio.

²⁴ Algunas de estas reformas son precisamente las que se están discutiendo en la actualidad, a raíz de las propuestas, tanto del ejecutivo federal como de los partidos políticos, de reforma electoral, que van encaminadas a tener una mayor fiscalización de los partidos políticos y un mayor control de campañas y precampañas electorales.

4. PRIMERA PROPUESTA: UNA NUEVA CONSTITUCIÓN CON LA OPCIÓN PARLAMENTARIA.

Como ya se ha apuntado, los dos elementos fundamentales de las relaciones ente el poder ejecutivo y el legislativo en los gobiernos presidencialistas son, por un lado, la poca disposición a cooperar que hay y, por otro lado, la paralización de las posturas en torno a las reformas estructurales que requiere el país para dar respuesta a las demandas de la sociedad. La segunda cuestión es más compleja, puesto que en ocasiones responde a criterios ideológicos, más difíciles de modificar. No obstante, hay que pensar en las reformas que pudieran imprimir un sello diferente al modo en que se desarrollan las relaciones ente el poder ejecutivo y el legislativo, permitiendo superar los obstáculos que dificultan la productividad legislativa y la labor de gobierno.

Los partidarios de los gobiernos parlamentarios subrayan que estas fallas se corrigen automáticamente con el parlamentarismo, especialmente cuando existe un sistema multipartidista. Aunque surja un parlamento fragmentado, la necesidad de formar un gobierno a partir de una mayoría en el congreso, obliga a los diferentes actores políticos a buscar acercamientos con sus adversarios; desde el momento mismo de las elecciones, los partidos políticos definen sus posturas y sus estrategias y buscan los acuerdos mínimos que hagan posible la formación del gobierno.

En estos casos, la peor estrategia es la de *la intransigencia*, pues se corre el riesgo de quedar marginado del proceso de toma de decisiones. Es cierto que se puede llegar a romper una coalición de gobierno, lo cual significaría un período de búsqueda de nuevos consensos, a raíz de los cuales podría darse incluso la conformación de un nuevo gobierno. No obstante, dicho cambio no implicaría una crisis mayor ni una puesta en duda de la viabilidad del sistema político como tal. En cualquier caso, la necesidad de tener mayorías en el parlamento para poder gobernar, trae aparejada, en principio, el que prevalezca la búsqueda de acuerdos sobre la polarización.

La propuesta parlamentaria se ve entonces como una opción atractiva, puesto que modificaría las relaciones entre el poder ejecutivo y el legislativo, especialmente cuando el congreso está relativamente fragmentado. La gran pregunta entonces es si es una opción viable, y de qué forma se podría implementar. En primer lugar, pensar en una transición del presidencialismo al parlamentarismo implicaría prácticamente hablar de una nueva Constitución, cuestión siempre polémica, por las repercusiones que podría tener.

En términos de teoría política, un nuevo texto constitucional marcaría la frontera entre el antiguo régimen y el nuevo, constituyendo un punto de ruptura (percibido claramente por la sociedad), a partir del cual se iniciaría la nueva vida democrática. Es por eso que en México surgieron voces a favor de un nuevo marco constitucional, como medio de acentuar “el inicio de una nueva época política, una que dejaría atrás el temor histórico de las clases gobernantes a la democracia y que significaría el fin del presidencialismo irresponsable”.²⁵ También Ignacio Marván defendió la necesidad de plantearse una “discusión del sistema constitucional en su conjunto”, pues “urge plantear y corregir ya las contradicciones de fondo con la democracia que contiene la Constitución mexicana y el sistema electoral que en ella se establece”.²⁶

El argumento a favor de un cambio constitucional plantea que las condiciones en las que se configuró el régimen político han cambiado sustancialmente, por lo que algunas de las medidas y reglas que en su momento cumplieron un objetivo específico de acuerdo a dichas condiciones, hoy en día resultan incongruentes e incluso contraproducentes para las expectativas que se tienen con respecto al funcionamiento del sistema político.

²⁵ Meyer, Lorenzo, “La Constitución a debate”, *Reforma*, 25 de Septiembre de 1997.

²⁶ Marván Laborde, Ignacio, *¿Y después del presidencialismo? Reflexiones para la formación de un nuevo régimen*, México, Océano, 1997, p. 143.

Sin embargo, la posibilidad de elaborar un nuevo texto constitucional plantea algunos problemas que no son fáciles de resolver. El mismo Ignacio Marván en 1997 reconocía que no existían en México “las condiciones políticas para convocar a un congreso constituyente”, pues no había “quien o quiénes podrían hacerlo con legitimidad y posibilidades de éxito”.²⁷ Aunque estas condiciones cambiaron sustancialmente en los últimos años, sobre todo a raíz de la elección del 2000, lo cierto es que una tarea como la elaboración de una nueva Constitución tendría que contar con el apoyo de la gran mayoría de la sociedad mexicana. No olvidemos que nuestro texto constitucional ha sido en todo momento un elemento aglutinador de la sociedad, con un gran valor simbólico, que nunca se ha puesto en entredicho: se trata incluso de “un símbolo de estabilidad y garantía republicana.”²⁸

Por lo que si no se cuenta con un consenso nacional, elaborar un nuevo texto podría tener peores consecuencias desde el punto de vista de la gobernabilidad del país. A pesar de los efectos positivos que pudiera tener una nueva Constitución, como elemento que marcara el inicio de los nuevos tiempos políticos, hay que considerar el riesgo de una ruptura dentro de la clase política que pudiera generar un clima de inestabilidad e ingobernabilidad.

En relación con nuestro tema sobre la viabilidad del presidencialismo, es importante señalar que incluso cuando Vicente Fox propuso una reforma radical del texto constitucional (5 de Febrero de 2001) no estaba ni siquiera contemplando la opción parlamentaria, pues entre los temas que definió como intocables se encontraban la no reelección del ejecutivo, la libertad municipal, la educación laica y gratuita, el compromiso con la justicia social, la defensa de los derechos individuales y sociales, y la configuración del régimen presidencialista y federal.

²⁷ Marván Laborde, Ignacio, *Op. cit.*, pp. 151-152.

²⁸ Jáuregui. M.A., “¿No será por ahí?”, *Reforma*, 7 de febrero del 2001.

Es decir, en un principio, no parece factible la posibilidad de plantear un cambio de la forma de gobierno, de un presidencialismo a un parlamentarismo, por lo menos vía una nueva Constitución: todavía hay sectores importantes de la clase política y de la sociedad que percibirían la redacción de un nuevo texto constitucional como un atentado contra un elemento legitimador que sigue considerándose válido. Prueba de ello, es la gran polémica que se desató a través de los medios a raíz de la propuesta del presidente²⁹. Es decir, cualquier cambio del diseño institucional resulta más viable si se formula a través de la reforma del texto constitucional, en lugar de plantear uno nuevo.

Otra cuestión relevante tiene que ver con el contexto histórico y cultural mexicano en el que tendría lugar una reforma que planteara la opción parlamentaria. La tradición del constitucionalismo estadounidense y del caudillismo (por no mencionar otras tradiciones más ancestrales, como la del (tlatoani) sigue teniendo un enorme peso en el quehacer político, la idea de una figura directora y controladora de todos los avatares de la vida política del país es todavía parte fundamental de la forma de entender la política. A pesar del protagonismo adquirido por el poder legislativo, a pesar incluso de los intentos por fortalecer el federalismo, se sigue viendo la figura del presidente como el eje fundamental en torno al cual giran todos los fenómenos políticos.

La fuerza que aún tiene la figura presidencial, no sólo constitucionalmente, sino también simbólicamente, impide, por tanto, pensar en una opción parlamentaria pura, que modificara sustancialmente las relaciones entre el poder ejecutivo y el legislativo, por lo menos a corto plazo, la supresión de la figura presidencial –con toda la carga que ésta trae consigo– generaría una sensación de

²⁹ No estoy ni siquiera entrando en cuestiones de si, de acuerdo a derecho, es posible instaurar una nueva Constitución o no, y quién podría ser el congreso constituyente que se encargara de la redacción de la misma. Sin entrar en esos detalles, me parece importante resaltar el impacto político que pudiera tener la idea de una nueva Constitución, por cuanto significaría, de alguna manera, cerrar un ciclo en la historia del país, que para muchos ha sido un referente fundamental durante décadas. Recordemos cuando Vicente Fox propuso la idea de un nuevo pacto constitucional y desató todo tipo de reacciones. Pareciera entonces, que la idea de una nueva Constitución pudiera traer más desventajas que beneficios, por cuanto dividiría aún más a la sociedad y a la clase política mexicana.

orfandad, cuyos efectos podrían ser más costosos en términos de gobernabilidad: pensemos simplemente en la falta de identificación de una sociedad con su propio régimen político, y las consecuencias que ello podría traer desde el punto de vista de la legitimidad del mismo régimen.

A ello habría que añadir la falta de experiencia del poder legislativo como poder “real” (recordemos que hasta muy recientemente estuvo *de facto* supeditado al ejecutivo), lo cual podría suscitar mayores conflictos si dicho poder se mostrara inoperante ante las nuevas funciones que se derivarían de una modificación de la forma de gobierno.

Es decir, resulta poco factible pensar en un modelo parlamentario, cuando todavía hay prácticas y tradiciones en la forma de hacer y entender la política que dificultarían enormemente el funcionamiento de dicho modelo, pudiendo ocasionar más inconvenientes que ventajas. A pesar de los argumentos teóricos a favor del modelo parlamentario, hay que pensar en otras opciones que posibiliten un reacomodo de los poderes que componen el sistema de gobierno sin que dicho reacomodo traiga consigo, una mayor inestabilidad.

SEGUNDA PROPUESTA: HACIA UN SEMIPRESIDENCIALISMO.

Hasta aquí hemos abordado el tema del presidencialismo, prestando especial atención al tipo de relaciones que se establecen entre el poder ejecutivo y el legislativo y cómo éstas están especialmente viciadas por el diseño institucional: el presidencialismo acompañado de un sistema multipartidista no incentiva la búsqueda de consensos e, incluso, fomenta la paralización de las diferentes fuerzas políticas, de tal forma que hay bastantes probabilidades de que se produzca la parálisis legislativa.

Nos encontramos con el poder legislativo y un poder ejecutivo que parecen no compartir un lugar común y que, más bien han entrado en una dinámica de

bloqueo y acusaciones mutuas sobre la imposibilidad de gobernar. El ejecutivo ha sido incapaz de establecer una agenda en la que establezca prioridades, y sobre esa base inicie un proceso de negociaciones que permita implementar el tan publicitado cambio. Ha planteado algunas reformas estructurales como imprescindibles para lograr los cambios prometidos (piénsese en la reforma fiscal, la energética o la laboral y, recientemente, la electoral), pero no parece haber un proyecto claro sobre cuáles son sus prioridades y sobre qué cuestiones estaría dispuesto a ceder.

Por su parte, el legislativo tampoco ha establecido este orden de prioridades y de temas negociables, de tal manera que cualquier propuesta de la presidencia se bloquea, cerrando el paso a la posibilidad de consenso. Esta relación tan poco constructiva se pervierte aún más por los continuos procesos electorales que cohíben a los actores de tomar cualquier decisión que pudiera perjudicarles en la siguiente contienda electoral.

Las posturas se han polarizado y, a pesar de que los diferentes actores políticos manifiestan públicamente la necesidad de llegar a acuerdos, lo cierto es que se vislumbra un panorama poco halagüeño para los próximos años. La carrera adelantada por la sucesión presidencial no hace sino oscurecer aún más el horizonte.

El problema es que el país no se puede permitir el lujo de renunciar a tres años de gobierno, en un momento en que la sociedad está reclamando soluciones y señales claras de cambio. Asimismo, el hecho de que se siga considerando al presidente de la república como el principal (y casi único) responsable de la marcha del país puede tener graves repercusiones desde el punto de vista de la legitimidad, no sólo del propio gobierno, sino, sobre todo, del régimen político en sí: en un proceso en donde la democracia no está totalmente consolidada, es muy frágil la línea que separa la percepción de que un gobierno es ineficaz con la de que la democracia en sí no es el mejor régimen posible. Por tanto, se

corre el riesgo de que si no se dan respuestas a las demandas de la sociedad, ésta acabe deslegitimando al régimen democrático y buscando opciones fuera de éste.

Se trata entonces de buscar salidas que permitan una mejor relación entre el poder ejecutivo y el legislativo. ¿Cómo lograrlo a partir de la realidad que vivimos? La primera propuesta que aquí se hace no se refiere a la forma de gobierno (presidencialismo o parlamentarismo), sino que tiene que ver con las condiciones en las que se tienen que lograr los acuerdos entre los diferentes partidos políticos.

Ya hemos apuntado las dificultades que se presentan en nuestro sistema político para lograr consensos en torno a reformas fundamentales, dificultades que vienen dadas tanto por el diseño institucional como por la cultura política, las posibilidades de lograr acuerdos se merman aún más si tenemos en cuenta la corta duración del período de sesiones.

De acuerdo con el artículo 66 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos establece en su artículo cuarto, que el período ordinario de sesiones tiene una duración de cinco meses al año. Del 1° de septiembre al 15 de diciembre -excepto cuando el presidente inicie su mandato, entonces se podrá extender hasta el 31 de diciembre- y del 15 de marzo al 30 de abril. Aunque una parte importante del trabajo legislativo se lleva a cabo en las comisiones, el rezago que se produce como consecuencia de la brevedad de los períodos ordinarios de sesiones afecta directamente al nivel de eficiencia legislativa. El factor tiempo se convierte entonces en una variable fundamental para entender la dificultad de lograr acuerdos, puesto que la discusión y aprobación de los proyectos queda constreñida por la brevedad de los plazos legislativos.

Tomemos el actual período de sesiones, en donde hay tantas cuestiones pendientes, sobre todo surgidas a raíz de los acontecimientos más recientes: la necesidad de profundizar en el tema de la fiscalización de los partidos políticos, de regular las precampañas electorales o de introducir un código de ética son algunas cuestiones que los mismos legisladores han planteado como prioritarias para el actual período de sesiones. Sin embargo, en cuarenta y cinco días resulta impensable que se pueda lograr los acuerdos necesarios para introducir dichas reformas y eso sin mencionar el rezago legislativo ya existente.

Otros países de América Latina disponen de períodos legislativos más amplios, dándose un promedio de ocho meses al año. Así, en Ecuador tiene una duración de diez meses; En Argentina, Brasil y Uruguay, la duración es de nueve meses; en Perú y Colombia, de ocho y en Costa Rica, de seis.³⁰ Habría que pensar en una ampliación, sobre todo del segundo período, que podría abarcar del 1° de marzo al 30 de junio, pero también incluso habría que considerar ampliar el primer período hasta el 31 de diciembre.³¹

La ampliación del período de sesiones permitiría un proceso más pausado y reflexivo de elaboración de las leyes. Con ello, no estaría automáticamente garantizada la eficiencia legislativa (sobre todo si medimos dicha eficiencia en términos no sólo de cantidad de leyes aprobadas, sino también en términos de calidad de las mismas), pero al menos permitiría que los legisladores dispusieran de más tiempo para tratar de lograr acuerdos, además de paliar el problema del rezago legislativo.

³⁰ Solo Chile tiene un período de sesiones más breve, de cuatro meses.

³¹ Otra opción sería adelantar la fecha de apertura al 15 de agosto, pero ello implicaría que el informe presidencial ya no se rendiría el 1° de septiembre, sino el mismo 15 de agosto, dado que el artículo 69 de la Constitución establece que “a la apertura de Sesiones Ordinarias del Primer Período del Congreso asistirá el Presidente de la República y presentará un informe por escrito, en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país”.

En los programas de acción o en las plataformas legislativas de los tres principales partidos políticos se señala la importancia de fortalecer el sistema de división de poderes, así como de rediseñar las instituciones, de forma que se logre una mayor cooperación entre los tres poderes y, con ello, se evite la ingobernabilidad del país.³² Aparecen propuestas concretas, No obstante, sigue faltando una vía que permita plantear las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo de forma más equilibrada.

Recordemos que en los regímenes presidencialistas los miembros del gabinete son exclusivamente responsables ante el presidente de la república, y no ante el poder legislativo. Así lo establece el artículo 89 de nuestra Constitución, al señalar como facultad del presidente el “nombrar y remover a los secretarios del despacho”. El poder se concibe de manera unipersonal, encarnado en el titular del ejecutivo. Sin embargo, algunos países con sistemas presidencialistas han introducido mecanismos que pretenden fortalecer esta relación entre los dos poderes a partir de la confrontación del poder ejecutivo a través de la figura del Consejo de Ministros, al estilo de los gobiernos parlamentarios.

La idea de un gobierno más colegiado tendería a distribuir la responsabilidad entre todos los miembros del gobierno, lo cual ayudaría a que la figura del presidente no recibiera todo el impacto negativo de una mala decisión política. Recordemos que aunque las relaciones ejecutivo-legislativo han variado considerablemente en los últimos años, todavía existe una tendencia excesiva a ubicar el centro de gravedad del quehacer político en la figura del presidente, lo cual puede tener efectos muy negativos para la legitimidad del sistema en su conjunto.

La figura del Consejo de Ministros contribuiría a ir modificando esta visión del poder unipersonal, ofreciendo una imagen de poder más compartido: se trata de

³² Las fuentes consultadas son: PRI: *Programa de Acción*; PAN *Agenda Legislativa 2003-2006* PRD: *Plataforma Legislativa 2003-2006*.

dar personalidad jurídica y política al gabinete, de tal forma que el poder presidencial pierda su carácter omnímodo. De hecho, en Perú, por ejemplo, los actos del presidente deben llevar el refrendo ministerial, lo cual introduce un elemento de corresponsabilidad ante las decisiones tomadas (aun sin eliminar el hecho de que cada miembro es individualmente responsable por sus propios actos).³³ Otros países, como Bolivia, Brasil, Costa Rica, Uruguay y Venezuela, también contemplan en sus Constituciones la figura del consejo de ministros. Acompañando a esta medida, es necesario introducir un mecanismo de controles mutuos entre el poder legislativo y el ejecutivo con el fin de que las labores de unos y otros sean más eficientes y responsables, y de que prime la cooperación sobre el bloqueo.

Uno de los principales problemas de la actividad política en México es la ausencia de relaciones entre el gobierno y el poder legislativo. De acuerdo con la Constitución, el Congreso tiene la facultad de citar a los secretarios de Estado para que informen sobre alguna cuestión particular de su gestión (artículo 93). Sin embargo, esta facultad tiene un mero carácter informativo, puesto que los legislativos no tienen ninguna atribución para controlar la labor de los secretarios, mediante un voto de censura o dimisión, que los hiciera más responsables ante la opinión de los legisladores.

En diversos países de América Latina (como Colombia, Costa Rica, Perú, Uruguay o Ecuador) se ha introducido la figura del voto de censura a los miembros del gabinete en caso de faltas a la Constitución u otros delitos graves.³⁴ No se trata solamente de poder interpelarlos para que aclaren alguna

³³ La Constitución mexicana establece que “todos los reglamentos, decretos, acuerdos y ordenes del presidente deberán estar firmados por el secretario de Estado o Jefe de departamento administrativo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos”. Lo que aquí se propone es un proceso de toma de decisiones más colegiado, de tal manera que exista una mayor consistencia al interior del poder ejecutivo, promoviendo la cooperación entre los diferentes departamentos. Otra opción sería que al menos, las decisiones del ejecutivo llevaran el refrendo de una figura, a la que nos referiremos más adelante, que sería el “jefe de gabinete”.

³⁴ En algunos casos, la oposición puede establecer un voto de censura individual, contra un miembro del gabinete, pero en otros casos, incluso se puede plantear, contra el gabinete en su

cuestión de su gestión, sino también incluso de tener la capacidad de destituirlos en caso de cometer faltas graves que atenten contra el buen gobierno, o que sus acciones reiteradamente no cuenten con el respaldo mayoritario de los miembros del Congreso de la Unión.

De esta manera, la reforma del artículo 93 de la Constitución implicaría que el gobierno no emanaría del Congreso, pero sí sería responsable ante él, al estilo de los sistemas semipresidencialistas. Los porcentajes requeridos para obligar a un determinado miembro del gabinete a renunciar varían de un caso a otro. Considero que es importante que, para el caso de México, no se deje la decisión en manos de un solo partido político, pues, en ese caso, el problema de la paralización ente las diferentes posturas partidarias se agravaría aún más, además de que el presidente se convertiría en un rehén del partido mayoritario en el poder legislativo, sería importante que esta medida viniera respaldada al menos por dos tercios de la cámara de senadores, además de que la de diputados sería la que estableciera el voto de censura (siguiendo las mismas reglas del juicio político a funcionarios públicos establecidas en el artículo 110 de la Constitución).

Ello significaría que tiene que haber un consenso significativo ente los miembros del poder legislativo para recurrir a este mecanismo, al tiempo que se obliga al gabinete a tener en cuenta la opinión mayoritaria del mismo, si no quiere enfrentarse a una moción de censura. De esta manera, se evitaría la disociación o divorcio que vivimos en la actualidad, dando lugar a decisiones más compartidas.

Asimismo, es necesario que el legislativo adquiriera una cierta responsabilidad ante el poder ejecutivo, para evitar que la medida propuesta suponga la mera subordinación del ejecutivo al legislativo. Se tiene que establecer algún tipo de

conjunto, como ocurre en Perú con el Congreso de Ministros. Los textos constitucionales consultados son los de Argentina, Chile, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Perú, Uruguay, Venezuela y Ecuador.

acotamiento a la posibilidad de que los legisladores constantemente bloqueen cualquier propuesta del gobierno, impidiendo la ratificación de sus integrantes. ¿Qué puede hacer el presidente si constantemente recibe el rechazo por parte del Congreso a los miembros de su gabinete? Dicho escenario en nada ayudaría a la gobernabilidad del país, al contrario, paralizaría aún más el ejercicio del poder político.

Es por ello que convendría introducir algún dispositivo, mediante el cual se eludiera este efecto. Aunque supusiera un acercamiento al parlamentarismo, podría ser conveniente que el presidente tuviera la capacidad de disolver el congreso en caso de que éste negara en dos ocasiones la confianza al consejo de ministros en su conjunto.³⁵ Mediante este mecanismo se pretendería evitar que la oposición abusara del voto de censura. Para concluir, habría que añadir la posibilidad de que el gobierno tuviera una mayor iniciativa legislativa, sobre todo, que pudiera imponer prioridades a los legisladores en cuanto a cuáles son los proyectos de ley que deben discutirse con carácter de urgente, además de tener la prerrogativa del veto parcial de una ley (Con la aprobación del resto), lo cual daría mayor agilidad a la labor legislativa.

De esta manera, se buscaría el equilibrio entre los poderes, además de abrir el camino a las reformas que se consideran más urgentes. Se replantearían las relaciones entre los dos poderes de una forma más propositiva, introduciendo mecanismos que fomenten la cooperación entre ellos.

Relacionado con este tema, quisiera analizar una propuesta recientemente planteada por miembros del PRI y el PRD y que se acerca hacia una

³⁵ Esta prerrogativa de disolución del Congreso actualmente existe solamente en Perú, Uruguay y Venezuela.

configuración simipresidencialista de la forma de gobierno: me estoy refiriendo a la figura del “Jefe de gobierno” o “jefe de gabinete.”³⁶

Esta figura sería el enlace fundamental entre el poder legislativo y el ejecutivo: podría ser designado a propuesta del presidente, pero necesitaría la aprobación de dos tercios de los legisladores y su mandato duraría tres años (de tal forma que si cambia la composición de la cámara de diputados, se pueda elegir a una personalidad que cuente con el respaldo de la nueva formación legislativa). Ello supondría reformar el artículo 73 de la Constitución, al incluir como facultad del Congreso la ratificación del jefe de gabinete, así como del 89, al incluir ente las obligaciones del presidente el nombrar dicha figura (para su posterior ratificación por el Congreso).

Una iniciativa de reforma constitucional que iba en este sentido la hizo el gobernador de Veracruz, entonces senador de la república Fidel Herrera el 12 de marzo de 2003, quien argumentaba que hay que “diferenciar la conducción estratégica, la jefatura de Estado, de la administración de los asuntos públicos”.

Mientras la primera tarea debía ser confiada al presidente de la república, quien seguiría siendo jefe de Estado y de las Fuerzas Armadas, además de responsable principal del gobierno, la segunda función recaería sobre el jefe de Gabinete, quien ejercería la “Administración general del país”,³⁷ Fidel Herrera tenía como referencia el sistema francés, así como la reforma que introduce Argentina en 1994. En esta reforma se establecen una serie de responsabilidades, siendo la primera de ellas la de “ejercer la administración del

³⁶ Ex Senadores como Genaro Borrego y Jesús Ortega, o ex gobernadores como Ángel Sergio Guerrero Mier y Ricardo Monreal Ávila han declaraciones apoyando esta propuesta, como medida para evitar la ingobernabilidad. Véase *El financiero*, 1 de marzo de 2003.

³⁷ Versión estenografía de la LVIII. Comisión Permanente del Primer Receso. Dicha versión se puede encontrar en la Página [www. Cddhcu.gob.mx/servddd](http://www.Cddhcu.gob.mx/servddd). La iniciativa fue turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores y puede se consultada también en la Gaceta Parlamentaria del 12 de marzo de 2003.

país”, así como “coordinar, preparar y convocar las reuniones de gabinete de ministros, presidiéndolas en caso de ausencia del presidente”.³⁸

Sería interesante que las diferentes fuerzas políticas retomaran esta iniciativa para reformar los artículos de la Constitución correspondientes al poder ejecutivo, y la discutieran, con el fin de lograr un acuerdo básico que destrabara las relaciones entre los dos poderes. Independientemente del mayor o menor éxito que la medida ha tenido en Argentina (cuestión que no se va a analizar aquí). Creo que es importante que se analicen las ventajas que pudiera tener la figura de un jefe de gabinete. La principal y que no se especifica en la Constitución Argentina, aunque sí tiene un referente en la figura del ministro del Estado Francés, es que debiera ser el encargado de buscar los consensos al interior del Congreso de la Unión que permitieran la gobernabilidad del país.

De esta manera, mediante este mecanismo que busca la recuperación del equilibrio entre los dos poderes, se lograría un triple objetivo: por un lado, se fomentaría la cooperación entre las diferentes fuerzas políticas entorno a los temas fundamentales, dado que sería el jefe de gabinete el que buscaría los acuerdos que permitieran las reformas que el país necesita por otro lado, se crearía un canal de comunicación entre el Poder Legislativo y el Ejecutivo, basado en el hecho de que el nombramiento (realizado por el presidente) necesitan el respaldo o ratificación de una mayoría de los legisladores, pudiendo ser la figura que sirva de enlace entre los dos poderes por último se liberaría a la figura presidencial de los costos negativos de una crisis política, sirviendo de válvula de escape y salvaguardando la legitimidad de la presidencia como uno de los pilares del sistema político, independientemente de la mayor o menor eficacia del gobierno en turno.

³⁸ Artículo 100 de la Constitución de la Nación Argentina (22 de agosto de 1994). Se puede consultar en la página web [www. Georgetown. Edu/pdba/Constitutions/Argentina/argen94.html](http://www.Georgetown.Edu/pdba/Constitutions/Argentina/argen94.html).

CONCLUSIÓN.

Podría argumentarse, con razón, que las medidas aquí propuestas son más propias de un régimen parlamentario que de uno presidencialista. Pero también se argumentó al principio de este trabajo que no existen “formas puras” de gobierno, sino que cada país debe adaptar su diseño institucional a sus características históricas, culturales, sociales y políticas. Factores de cultura política o de formas de liderazgo no deben desdeñarse a la hora de conseguir un determinado diseño institucional.

Actualmente, no parece muy factible concebir un México sin la figura presidencial, y por eso, aquí no se propone eliminar dicha figura, pues todavía es un referente simbólico que está en el centro de la escena política. No obstante el sistema político mexicano a dado muestras en los últimos tiempos de un desgaste que está incidiendo en la gobernabilidad del país.

La coincidencia de un régimen presidencialista con un sistema multipartidista es la clave de dicho desgaste. Las relaciones entre el poder ejecutivo y el legislativo se encuentran en un punto muerto, de bloqueo mutuo, provocado por la falta de incentivos para producir los consensos necesarios que permitan salir de ese callejón sin salida. De esta manera, las reformas se vuelven complejas y difíciles, al predominar un ambiente de confrontación entre las diferentes fuerzas políticas. Esto ha impedido que el proceso de democratización vaya más allá de las reformas electorales, pues cualquier cambio estructural queda frenado ante la imposibilidad de lograr acuerdos.

Los legisladores tienen en sus manos la posibilidad de introducir una serie de modificaciones que pudieran alentar la cooperación entre los diferentes poderes. Esperar a un cambio en la correlación de fuerzas, de tal forma que un partido tuviera la mayoría además de la presidencia, resultaría una estrategia muy peligrosa, pues el país necesita de una serie de reformas que consoliden la

democracia y pongan fin al ambiente de polarización que esta paralizado al país. Por el contrario, existen una serie de opciones que beneficiarían a todas las fuerzas políticas y que supondrían una mejora en las relaciones entre los poderes legislativo y ejecutivo, al lograr una articulación más simétrica entre ambos.

Los mecanismos aquí propuestos tienen como único objetivo una mayor cooperación entre los dos poderes. Si la sociedad, a través de su voto, ha optado por no ceder el poder a un solo partido político, entonces corresponde a la clase política gobernar con responsabilidad: el partido en el gobierno como tal, plateando iniciativas que reflejen el consenso de los diferentes actores, y la oposición como oposición responsable, cuyo objetivo no sea solamente bloquear cualquier propuesta del gobierno (sin implicar una actitud de sumisión completa). Sólo compartiendo la responsabilidad del gobierno se podrá evitar el fantasma de la parálisis legislativa y con ello, el de la ingobernabilidad.

El presidencialismo excesivo del siglo pasado y la actual parálisis entre poderes, han convertido al Estado mexicano en un Estado pobre, que recauda poco y gasta poco. La competitividad de la economía en el mundo requiere de una clase política atenta al cambio global, a las oportunidades y a los riesgos. Rezagarnos por nuestra incapacidad para llegar a acuerdos podría ser costosísimo para el país y a la larga dificultar más aún las condiciones de una gobernabilidad democrática. Quizá hasta que no veamos el precipicio en nuestras narices no vamos a reaccionar eficazmente. De ahí que si, el nuevo diseño institucional resulta un régimen semipresidencial o presidencial con tintes parlamentarios, no es lo importante, lo importante es que éste modelo político sea funcional en los consensos, de certidumbre jurídica y contribuya a la solución de múltiples y urgentes problemas nacionales.

FUENTES CONSULTADAS

BIBLIOGRAFÍA

Barba Solano, Carlos, José Luis Barros Horcaditas y Javier Hurtado, (comps), *Transiciones a la democracia en Europa y América Latina*, Universidad de Guadalajara, Porrúa, FLACSO, México 2006.

Bohlen, Diether y Mario Fernández B., eds., *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina*, Nueva Sociedad, Caracas, 2008.

Dahl, Robert *Los dilemas del pluralismo democrático: autonomía versus control*. México, Alianza Editorial, 2005.

De Riz, Liliana y Daniel Sabsay, "El Jefe de Gabinete en el sistema presidencial argentino", en Nohlen, Dieter y M. Fernández, *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina*, Caracas: Nueva Sociedad, 2007.

Cásar, María e Ignacio Marván, coords., *Gobernar sin mayoría México 1867-1997*, México, CIDE, Taurus, 2002.

García Áviles Alfredo. *Introducción a la metodología de la investigación científica*, 2º Edición, Plaza y Valdez, México, 2002.

Hurtado, Javier *El sistema presidencial mexicano. Evolución y perspectivas*, Fondo de Cultura Económica, México, 2005.

Linz Juan y Arturo Valenzuela. *La crisis del presidencialismo*, Alianza Universidad, Madrid, 2007.

Marván Laborde, Ignacio, *¿Y después del presidencialismo? Reflexiones para la formación de un nuevo régimen*, México, Océano, 2003.

Mercado H. Salvador *¿Cómo hacer una tesis Tesinas, informes, memorias, seminarios de investigación y monografías?*, México, Limusa, 2007.

O' Donnell Guillermo y P. Schmitter. *Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*. Taurus, México, 2007.

Sartori, Giovanni, *Límites de la ingeniería constitucional*, México, IFE, 2001.

DOCUMENTOS OFICIALES

PAN Agenda Legislativa 2006-2009

Constitución Política Argentina,

Constitución Política Bolivia

Constitución Política Brasil

Constitución Política Chile

Constitución Política Colombia

Constitución Política Costa Rica

Constitución Política Ecuador.

Constitución Política Perú

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Constitución Política Uruguay

Constitución Política Venezuela

Gaceta Parlamentaria del 12 de marzo de 2003.

Ley Orgánica del Congreso General de los Estado Unidos Mexicanos.

PRD: *Plataforma Legislativa 2006-2009*

PRI: *Programa de Acción;*

HEMEROGRAFÍA

Crespo, José Antonio. "Viejos y nuevos derroteros", *Nexos*, abril, 2003, año 22, vol. XXII, núm. 256.

Córdova Vianello, Lorenzo. "Cambio Político y consolidación de la democracia en México" Revista *Juripolis*, Instituto Tecnológico de Monterrey, año 2 Volumen 2

Escamilla Cadena, Alberto y Reyes García, Luis, 2007, "Las transformaciones del presidencialismo mexicano", *Sociológica*, enero-agosto, año 16, núm. 45/46. *El FINANCIERO*, 1 de marzo de 2007.

El Ejecutivismo enfermedad del presidencialismo, Archivo Político”, *EL FINANCIERO*, México, 19 de mayo de 2006.

Fukuyama, Francis “Más allá de la democracia” en *Nexos*, N° 293, mayo 2002

Jáuregui. M.A., “¿No será por ahí?”, *Reforma*, 7 de febrero del 2009.

Lujambio, Alonso. “El acertijo constitucional a seis años de gobierno dividido en México” en *Nexos*, N° 316, abril 2009.

Meyer, Lorenzo, 1996 “La crisis del presidencialismo mexicano. Recuperación espectacular y recaída estructural, 1982-1996”, en *Foro Internacional*, vol. XXXVI, núm. 1/2, enero-marzo.

Meyer, Lorenzo, “La Constitución a debate”, *Reforma*, 25 de Septiembre de 2009.

Valencia Carmona, Salvador. 2008 “Hacia un nuevo sistema político”, en *Cuestiones Constitucionales. Revista de Derecho Constitucional*, núm. 8, enero-julio.

WEBGRAFÍA

www.Cddhcu.gob.mx/servddd_web/www.Georgetown.Edu/pdba/Constitutions/Argentina/argen94.html.

www.ife.org.mx/wwwdeceyec/deceyec_web.

[Paper usmex_valades. http://repositories.cdlib.org/usmex_valades](http://repositories.cdlib.org/usmex_valades).