



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO



FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES

"ACATLÁN"

"ANÁLISIS COMPARATIVO ENTRE EL SISTEMA
PARLAMENTARIO Y EL PRESIDENCIALISTA
MEXICANO. UNA PROPUESTA HACIA UN NUEVO
SISTEMA PRESIDENCIAL MEXICANO"

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADA EN DERECHO
P R E S E N T A

ESMERALDA SAAVEDRA DÉCIGA

ASESOR. LIC. ALFREDO PÉREZ MONTAÑO

ACATLÁN, MÉXICO.

MARZO 2005



m341493

DEDICATORIAS

A mis padres Antonio Saavedra Labastida y María Elena Déciga Blancas, por todo su amor y apoyo otorgado para llegar aquí, por su confianza y comprensión, por todo gracias. LOS QUIERO MUCHO.

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo recepcional.

NOMBRE: Esméralda Saavedra Déciga

FECHA: 28 de febrero de 2005

FIRMA: *Esméralda*

A ti Alonso porque durante el tiempo que hemos estado juntos me has demostrado tu amor y apoyo, este trabajo te lo dedicó por la motivación que me diste para la realización del mismo.

AGRADECIMIENTOS

A Dios por tener la dicha de vivir y la salud que me han permitido llegar a esta tan anhelada meta, por todas tus bendiciones.

A mi Alma Mater, la Universidad Nacional Autónoma de México, quien me abrió las puertas desde mi formación media superior y me alentó con su espíritu hasta poder concluir mis estudios, y poder ser una profesionista orgullosa de ser egresada de esta institución, a la cual con cariño y respeto le brindo este trabajo.

A mi asesor, Lic. Alfredo Pérez Montaña, con afecto y gratitud quien con su gran experiencia y capacidad como catedrático de la FES Acatlán me asesoró en la elaboración de mi tesis, gracias por su apoyo y orientación.

A todos los profesores de la Universidad, pilares fundamentales y ejemplos vivos en mi formación profesional, a quienes recuerdo con cariño y respeto.

ÍNDICE

JUSTIFICACIÓN.....	1
INTRODUCCIÓN.....	3
CAPÍTULO PRIMERO.- MARCO TEÓRICO DEL PODER PÚBLICO	6
I. ESTADO Y GOBIERNO.....	6
A) EL ESTADO.....	6
1.- Origen del Estado.....	7
2.- Opinión de algunos autores sobre el concepto de Estado.....	10
3.- Elementos básicos del Estado.....	12
4.- Fines y funciones del Estado.....	16
B) FORMAS DE ESTADO.....	24
1.- Diferencia entre Estado y Gobierno.....	24
2.- Distinción entre formas de Gobierno y formas de Estado.....	24
3.- Definición de formas de Estado.....	25
4.- Estado centralista o unitario.....	25
5.- Federación.....	26
6.- Confederación.....	28
C) FORMAS DE GOBIERNO.....	29
1.- Definición.....	29
2.- Clasificación aristotélica de la forma de gobierno.....	30
3.- Monarquía.....	30
4.- República.....	31
5.- Forma de gobierno en México.....	32
6.- Democracia y representatividad política.....	33
D) SISTEMAS DE GOBIERNO CONTEMPORÁNEOS: CLASIFICACIÓN.....	34
1.- Definición.....	34
2.- Parlamentario.....	35
a) concepto.....	35
b) características.....	36
c) ventajas y desventajas.....	39
3.- Presidencial.....	44
a) concepto.....	44
b) rasgos distintivos del régimen presidencial.....	45
c) características.....	46
d) ventajas y desventajas.....	48
4.- Semipresidencial.....	50
a) concepto.....	50
b) características.....	51
c) ventajas y desventajas.....	55
RELACIÓN DEL PRIMER CAPÍTULO CON LOS DEMÁS.....	59

CAPÍTULO SEGUNDO: EL SISTEMA PRESIDENCIAL MEXICANO: COMPONENTES BÁSICOS.....60

I.	COMPONENTES BÁSICOS.....	60
	A) EL PODER EJECUTIVO.....	60
	1. Definición.....	60
	B) LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA EN MÉXICO.....	61
	C) EL SISTEMA PRESIDENCIAL MEXICANO.....	62
	D) DIFERENCIA ENTRE SISTEMA PRESIDENCIAL Y PRESIDENCIALISMO.....	66
II.	ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL PRESIDENCIALISMO MEXICANO....	69
	A) LA INFLUENCIA NORTEAMERICANA.....	69
	1. La influencia del federalista en el sistema presidencial mexicano.....	70
	B) LA CONSTITUCIÓN FEDERAL DE 1824.....	72
	C) LA CONSTITUCIÓN DE 1857 ATENÚA EL SISTEMA PRESIDENCIAL.....	74
	D) LA PRESIDENCIA DE BENITO JUÁREZ.....	76
	E) EL PRESIDENCIALISMO AUTORITARIO Y CENTRALISTA DEL PORFIRIATO.....	77
	F) EL PRESIDENCIALISMO EN PLENA REVOLUCIÓN.....	78
	G) LA CONSTITUCIÓN DE 1917.....	79
	H) EL PRESIDENCIALISMO EN LA ETAPA POSREVOLUCIONARIA.....	82
III.	BASES JURÍDICAS DEL SISTEMA PRESIDENCIAL MEXICANO.....	84
	A) FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES.....	84
	B) FUENTES DEL SISTEMA PRESIDENCIAL MEXICANO.....	86
	C) BASES DE PODER DEL SISTEMA PRESIDENCIAL MEXICANO.....	86
IV.	EL SISTEMA PRESIDENCIAL: UN SISTEMA CUESTIONADO.....	88
	A) LOS GRANDES PROBLEMAS DEL PRESIDENCIALISMO MEXICANO.....	88
	B) CRISIS EN LA INSTITUCIÓN PRESIDENCIAL.....	90
	C) LAS LIMITACIONES AL PODER DEL PRESIDENTE.....	94
	1. El juicio político de responsabilidad.....	94
	2. Posibles controles del Congreso sobre el presidente.....	95
	3. Algunas limitaciones al poder presidencial.....	96
	4. Los límites del poder presidencial.....	97
	D) EROSIÓN DEL PODER PRESIDENCIAL.....	97
V.	CAUSAS QUE HAN HECHO SURGIR Y FORTALECIDO EL PRESIDENCIALISMO EN MÉXICO.....	107
	A) FACTORES DETERMINANTES PARA EL SURGIMIENTO DEL PRESIDENCIALISMO EN MÉXICO.....	107

1. La raíces culturales como explicación al fenómeno del presidencialismo mexicano.....	108
2. Razones del presidencialismo.....	109
B) CAUSAS QUE DETERMINAN EL PREDOMINIO DEL PRESIDENTE MEXICANO.....	111
C) LAS FACULTADES METACONSTITUCIONALES DEL PRESIDENTE.....	116
D) ¿QUÉ TIPO DE PRESIDENCIALISMO TENEMOS?.....	120

VI. PRESIDENCIALISMO Y ESTABILIDAD EN EL SISTEMA POLÍTICO MEXICANO..... 128

A) VIGENCIA DE ESTE SISTEMA DE GOBIERNO PARA LA GOVERNABILIDAD DEL PAIS.....	131
B) EFECTOS DEL PRESIDENCIALISMO.....	133
C) PRESIDENCIALISMO ECONÓMICO.....	134
D) EL PRESIDENCIALISMO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.....	139
E) PRESIDENCIALISMO Y DIVISIÓN DE PODERES.....	141
1. El presidente frente al poder legislativo.....	143
2. El presidente frente al poder judicial.....	144
G) LAS RELACIONES ENTRE EL PODER EJECUTIVO Y EL LEGISLATIVO EN MÉXICO.....	146
RELACIÓN DEL SEGUNDO CAPÍTULO CON LOS DEMÁS.....	152

CAPÍTULO TERCERO.- ¿PRESIDENCIALISMO O PARLAMENTARISMO EN MÉXICO?, UNA COMPARACIÓN ENTRE AMBOS SISTEMAS DE GOBIERNO.....154

I. BREVE HISTORIA DEL SISTEMA PARLAMENTARIO.....	154
II. INSTITUCIONES CARACTERÍSTICAS DEL RÉGIMEN PARLAMENTARIO.....	166
III. ANÁLISIS COMPARATIVO ENTRE EL SISTEMA PARLAMENTARIO Y EL PRESIDENCIALISTA MEXICANO.....	167
A) CARACTERÍSTICAS DE AMBOS SISTEMAS DE GOBIERNO.....	168
B) ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE EL DEBATE PRESIDENCIALISMO-PARLAMENTARISMO.....	171
1. Parlamentarismo versus Presidencialismo.....	173
2. Los peligros del presidencialismo.....	174
IV. PROYECTOS DE PARLAMENTARISMO EN MÉXICO.....	181

V.	PROPUESTAS PARA IMPLANTAR EL RÉGIMEN PARLAMENTARIO.....	187
VI.	POSTURAS A FAVOR Y EN CONTRA DEL PARLAMENTARISMO.....	192
	A) POSTURAS A FAVOR DEL PARLAMENTARISMO.....	193
	B) POSTURAS EN CONTRA DEL PARLAMENTARISMO.....	195
VII.	SUPUESTOS Matices PARLAMENTARIOS EN NUESTRA CONSTITUCIÓN.....	196
	A) EL REFRENDO.....	198
	B) LA SUSPENSIÓN DE GARANTÍAS.....	199
	C) LOS INFORMES DE LOS TITULARES DE LAS DEPENDENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA AL CONGRESO.....	200
	D) LA CLAUSURA DEL PERÍODO DE SESIONES ORDINARIAS DEL CONGRESO, EN CASO DE DESACUERDO DE LAS CÁMARAS.....	201
	E) LA DESIGNACIÓN DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA POR EL CONGRESO EN CASO DE FALTA ABSOLUTA.....	201
	RELACIÓN DEL TERCER CAPÍTULO CON LOS DEMÁS.....	203

CAPÍTULO CUARTO.- PROPUESTA HACIA UN NUEVO SISTEMA PRESIDENCIAL MEXICANO.....204

I.	LIMITACIONES QUE DEBEN IMPONERSE AL PRESIDENTE.....	204
	A) UNA VISIÓN REAL PARA HACER DEL PODER EJECUTIVO MEXICANO UN PODER DEMOCRÁTICO Y SUS CONSECUENCIAS.....	205
	B) EL LLAMADO A CUENTAS DEL PRESIDENTE.....	207
II.	FORMAS Y MECANISMOS MEDIANTE LOS CUALES PUEDE SUPRIMIRSE EL PRESIDENCIALISMO Y ACOTAR EL SISTEMA PRESIDENCIAL.....	212
	A) La pertinencia de cancelar el presidencialismo y acotar el sistema presidencial.....	212
	B) El fortalecimiento del Poder Judicial.....	214
	C) La reelección de los legisladores y la soberanía del poder legislativo.....	216
	D) La federalización de la administración pública.....	219
III.	REFORMAS QUE DEBEN HACERSE A LA CONSTITUCIÓN PARA RENOVAR EL SISTEMA PRESIDENCIAL.....	221
	A) LA REFORMA DEL ESTADO MEXICANO, O LA REDISTRIBUCIÓN DE LOS PODERES DE LA UNIÓN.....	221
	B) PROPUESTAS PARA MANTENERLO SIN REFORMAS Y CON ELLAS.....	229
IV.	RENOVACIÓN DEL SISTEMA PRESIDENCIAL MEXICANO.....	231

A) EL NUEVO SISTEMA PRESIDENCIAL MEXICANO.....	233
V. EL FUTURO DEL PRESIDENCIALISMO MEXICANO.....	239
RELACIÓN DEL CUARTO CAPÍTULO CON LOS DEMÁS.....	241
CONCLUSIONES.....	242
BIBLIOGRAFÍA.....	247

JUSTIFICACIÓN

El objetivo de la presente tesis es Analizar el origen, evolución y fortalecimiento del presidencialismo mexicano, así como sus consecuencias en la vida nacional; proponiendo la supresión del presidencialismo y el acotamiento del sistema presidencial, esto lleva el propósito de conformar un Estado más apegado a los principios de división de poderes y federalismo, siendo necesario reformar la constitución para introducir principios que hagan más eficaz el control del poder presidencial.

La tesis que el lector tiene en sus manos comprende el sistema presidencial mexicano hasta el año 2000; esta tesis ni pretende ser un tratado sobre los presidentes de México, ni intenta agotar el tema analizando la forma en que cada presidente ejerció su elevado cargo; intentar tal tarea va más allá de los propósitos de este trabajo, lo que se pretende es examinar el origen y la evolución del presidencialismo mexicano, y se harán algunas propuestas de cambio para renovarlo

Me interesa el tema y considero que es importante estudiarlo porque se trata de una investigación hecha, pensando en el proceso de cambio que experimenta nuestro país, ya que México es hoy muy diferente de aquel que conocieron los constituyentes de 1916-1917 quienes le atribuyeron amplias atribuciones al Presidente de la República y, en este sentido la presente investigación ofrece elementos de análisis para ubicar la situación actual y las perspectivas posibles de evolución de una institución que es clave para la vida política de México: "La Presidencia de la República"; institución necesaria entre los mexicanos pero que necesita renovarse para propiciar y adecuarse al cambio democrático que el país requiere.

Nuestro país, como cualquier otro, tiene derecho a ejercer su propio sistema de gobierno, pero también la responsabilidad de perfeccionarlo para hacerlo más eficaz y democrático, así lo exigen los tiempos actuales. Ya que la nueva realidad política del país obliga a que se analicen las ventajas y desventajas de nuestro actual sistema presidencial y se valore la posibilidad de introducir elementos novedosos que contribuyan a conciliar gobernabilidad democrática en el México de nuestros días.

De las consecuencias de su estudio quiero llegar a la aspiración de un sistema presidencial democrático o limitado, esto es, un sistema en el cual el titular del Ejecutivo obtenga el poder a través de medios electorales aceptados, ejerza su poder de acuerdo con las leyes y pueda ser balanceado por las instituciones establecidas para ese propósito. En suma, un ejecutivo limitado a través de controles electorales, institucionales y legales.

El acotamiento del sistema presidencial puede lograrse mediante reformas constitucionales y cambios en las leyes secundarias. El propósito final es perfeccionar nuestro sistema presidencial, en el compromiso con la democracia y en el respeto irrestricto a las atribuciones que consagra nuestra Constitución a favor de todos los poderes federales, estatales y municipales.

El reto consiste en que el Presidente de la República respete formal y materialmente las instituciones constitucionales propiciando la ampliación de los espacios políticos de la población; respetando a los órganos legislativo y judicial de la Federación y fortaleciendo a los estados y a sus municipios. Sólo así podrá alcanzarse un satisfactorio grado de eficacia en las instituciones constitucionales y en el orden normativo nacional. Esta es la utilidad que puede tener para el área jurídica y para la sociedad en general la investigación de este tema.

Esta tesis se ha redactado con el mejor ánimo de aportar algunas ideas que quizá sean útiles para el propósito de modernizar el sistema político mexicano, revisando su máxima expresión: el presidencialismo. Si lo aquí expresado, llega a remover el ánimo de algún mexicano interesado en el perfeccionamiento del sistema político del país, estas notas habrán cumplido su objetivo.

INTRODUCCIÓN

El estudio del Ejecutivo Federal mexicano reviste una gran importancia, en virtud de que el presidente de la República representa el centro de gravedad en torno al cual gira la organización jurídica y política del Estado. En efecto, la forma de gobierno de nuestro país ha sido calificada de presidencialista, en atención a que, en el esquema de división de poderes, el Ejecutivo Federal es el que soporta el mayor peso en el ejercicio del poder. Esta forma de organización jurídica, consagrada en la Constitución de 1917, se ha visto reforzada por el funcionamiento de nuestro sistema político, el cual ha hecho del presidente de los Estados Unidos Mexicanos, la pieza clave de su funcionamiento y continuidad.

El conjunto de prácticas y relaciones políticas informales, pero efectivamente vigentes han venido a constituir lo que en general se conoce como presidencialismo mexicano

El presente trabajo de investigación titulado <Análisis comparativo entre el sistema parlamentario y el presidencialista mexicano. Una propuesta hacia un nuevo sistema presidencial mexicano>; tiene como finalidad y objetivo dar un panorama detallado de el Sistema Presidencial Mexicano, haciendo a la vez un análisis comparativo entre el sistema parlamentario con el presidencialista mexicano, mencionando las ventajas y desventajas de cada uno, y dando una propuesta para mejorar nuestro sistema presidencial, ya que la reforma real de nuestro actual sistema de gobierno consiste en cancelar el presidencialismo y acotar el sistema presidencial, para esto se debe hacer la reforma del Poder Legislativo para fortalecerlo, asimismo se debe fortalecer al Poder Judicial, y al federalismo y al municipio.

Debemos aclarar que este análisis no es apoyando a que en nuestro país se de un cambio de sistema de gobierno, ya que en mi opinión un escenario parlamentario es difícilmente imaginable en México, pues sería muy complicado sustituir el papel nodal que ha jugado la presidencia. De cualquier manera me parece interesante incluir algunos proyectos que ha habido en México para implantar el parlamentarismo como sistema de gobierno, estos intentos fueron congruentes con el deseo de reducir el poder presidencial y de devolver al poder legislativo la función política que desde la teoría clásica de división de poderes se le ha asignado.

A continuación se dará un esbozo general de cada capítulo con el propósito que el lector tenga una idea de lo que se expondrá en la tesis.

La presente tesis está agrupada en cuatro capítulos. En el capítulo primero se realiza un marco teórico del Estado y del Gobierno, empezando a mencionar una síntesis de las teorías que tratan de explicar el origen del Estado, la opinión de algunos autores sobre el concepto de Estado, así como el concepto que yo considero adecuado; también se explicarán los elementos básicos del Estado, así como sus fines y funciones. Posteriormente hablaremos de las formas de Estado y Gobierno, aclarando primeramente la diferencia entre Estado y Gobierno, una vez hecha la

diferencia explicaremos cada una de las formas de Estado y las de Gobierno respectivamente.

En la parte final de este capítulo hablaremos de los sistemas de gobierno contemporáneos, empezaremos comentando que es un sistema de gobierno y posteriormente dando la definición, características, ventajas y desventajas de los tres principales sistemas de gobierno tales como el parlamentario, presidencial y semipresidencial.

El capítulo segundo –el más extenso- hablaremos del Poder Ejecutivo, de la Presidencia de la República; de cómo está integrado el sistema presidencial mexicano y la importancia de estudiarlo. En el segundo apartado nos dedicaremos a repasar las raíces históricas del presidencialismo mexicano, tratando de destacar sus rasgos específicos en cada uno de los diferentes períodos, hasta arribar a la etapa en la que se constituye en piedra angular de todo el sistema político. Cabe destacar que la historia del poder ejecutivo en México es vasta y rica. Veremos como el siglo XIX fue de predominio del Poder Ejecutivo sobre los otros poderes. Desde la Constitución de 1824, salvo los matices parlamentarios de la Constitución de 1857, que tuvieron una escasa vigencia práctica, ya que fue reformada en 1874 para regresar al sistema de 1824, ha prevalecido el régimen presidencial sin atenuantes, por lo que se puede hablar de un presidencialismo puro.

En el tercer apartado de este capítulo comentaremos los fundamentos constitucionales de nuestro sistema presidencial, sus fuentes formales, y sus bases de poder, es decir, como es que se convirtió en una instancia creadora de poder. Enseguida hablaremos de los problemas que tiene el sistema presidencial, así como de la crisis y erosión de la institución presidencial.

Posteriormente hablaremos de las causas que contribuyen a explicar la conformación del sistema presidencial en nuestro país, explicaremos los factores en los que se ha pretendido justificar la existencia del presidencialismo en México. En nuestro país existe una larga tradición autoritaria en la que se han combinado otras instituciones tales como el caciquismo prehispánico, el despotismo español de los tres siglos de colonización, así como el caudillismo militar. Explicaremos las facultades metaconstitucionales del presidente y del tipo de presidencialismo que tenemos.

En el último apartado de este capítulo hablaremos de que el presidencialismo tuvo desde siempre una convincente explicación que le valió una importante dosis de legitimación, su significación en el sistema político, esto en su condición como factor estabilizador, hablaremos de la estabilidad del presidencialismo mexicano, así como del presidencialismo económico, bases de intervención del Estado en la economía; el presidencialismo y la administración pública. Hablaremos del presidente frente a los otros poderes de la unión y por último las relaciones entre el poder ejecutivo y el legislativo en México.

El capítulo tercero nos habla básicamente del sistema parlamentario, empezando con una breve historia de este sistema de gobierno que va del siglo XI al siglo XX. Asimismo se elabora el análisis comparativo entre el sistema parlamentario

y el presidencialista mexicano, así como el debate entre parlamentarismo y presidencialismo. También analizaremos los proyectos que ha habido en México para implantar el régimen parlamentario.

En el último apartado de este capítulo estudiaremos los supuestos matices parlamentarios de nuestra constitución.

Finalmente el cuarto capítulo contiene la propuesta, es decir lo que consideramos que puede cancelar el presidencialismo y acotar el sistema presidencial. Empezamos hablando de algunas limitaciones que deben imponerse al presidente.

En el segundo apartado explicaremos la importancia de cancelar el presidencialismo y acotar el sistema presidencial, explicaremos la importancia de la reelección de los legisladores y de la federalización de la administración pública.

Hablaremos también de la reforma del Estado mexicano, que ha de involucrar al conjunto de las instituciones republicanas, el acotamiento del sistema presidencial como parte de dicha reforma, esto implica el replanteamiento de la asignación de atribuciones entre los poderes de la Unión, así como entre los diferentes órdenes de gobierno (Federación, Estados y Municipios).

Para renovar nuestro sistema presidencial se requiere repasar las actuales instituciones jurídicas del modelo constitucional mexicano, proponer las nuevas instituciones a partir de las necesidades nacionales y con el auxilio del marco teórico comparado, proponer reformas.

El reto consiste en que el Presidente de la República respete formal y materialmente las instituciones constitucionales propiciando la ampliación de los espacios políticos de la población; respetando a los órganos legislativo y judicial de la Federación y fortaleciendo a los estados y municipios.

CAPÍTULO PRIMERO.- MARCO TEÓRICO DEL PODER PÚBLICO

I. ESTADO Y GOBIERNO

A) EL ESTADO

Antes de iniciar con el desarrollo de la presente tesis, es importante recordar algunos conceptos de Teoría del Estado. Hablar del Estado en su totalidad rebasa los propósitos de este trabajo; es por eso que solo se abarcarán algunos aspectos relacionados con el tema de los sistemas de gobierno.

Al hablar del Estado necesariamente tenemos que referirnos a la sociedad, puesto que aquél constituye un producto de la creación del hombre. Para poder sobrevivir el ser humano se asocia con sus semejantes; por ello Aristóteles decía que el hombre no nace ni puede vivir aislado, sino solamente en sociedad "La existencia social presupone la existencia individual. La sociedad se conforma a través de una pluralidad de hombres inteligentes y libres, unidos en torno a la consecución del bien común. La sociedad es el todo integrado por las partes: los hombres, que acusan una cierta insuficiencia individual que se completa al integrarse en el todo social. La pluralidad es el complemento de esa individual"¹. Por ello al irse asociando para satisfacer sus necesidades, los hombres van creando diferentes sociedades: la familia, el clan, la tribu, las sociedades civiles o mercantiles, etc.

En consecuencia, el Estado viene a constituir una especie del género sociedad, que representa la máxima agrupación de convivencia humana; por ello Hauriou le denomina "la institución de las instituciones".

En tal virtud, el Estado es "...una comunidad organizada en un territorio definido, mediante un orden jurídico servido por un cuerpo de funcionarios y definido y garantizado por un poder jurídico autónomo y centralizado que tiende a realizar el bien común, en el ámbito de esa comunidad"².

De acuerdo con la anterior definición, el Estado representa lo siguiente:

- a) Una comunidad social asentada establemente dentro de un territorio determinado;
- b) Un poder jurídico unitario;

¹ Cfr. JOSE ROBERTO DORMI, *Manual De Derecho Administrativo*, T1, pág. 1, citado por LUIS HÚMBERTO DELGADILLO GUTIÉRREZ y MANUEL LUCERO ESPINOZA, *Compendio de Derecho Administrativo*, 1er curso, 3 edic, Ed Porrúa, Mexico, 1998, p 25

² Cfr. Dr. LUIS SÁNCHEZ AGESTA, citado por LUIS HÚMBERTO DELGADILLO y MANUEL LUCERO, op.cit, p.25-26

- c) Un poder jurídico autónomo y centralizado, que se manifiesta como soberano hacia el exterior e independiente hacia el interior;
- d) Tanto el poder como el orden jurídico tienden a la realización del bien común de la población que integra la comunidad social del Estado.

El Estado no es una mera realidad natural, constituye un conjunto de funciones jurídicas cuya comprensión es necesaria para entender el comportamiento de la comunidad política. El Estado crea derecho, aplica una constitución; el Estado contrata, representa a sus nacionales, tiene jurisdicción, ejecuta sanciones; el Estado celebra tratados, es sujeto de derecho internacional; el Estado en suma es titular de derechos y obligaciones.

1.- Origen del Estado:

El origen del Estado puede examinarse desde varios puntos de vista, investigar cómo se ha formado el Estado equivale a preguntarse cuando apareció y en qué momento sus características originales surgieron de la organización política de la sociedad. Cuando se reflexiona acerca del origen del Estado, no se hace como resultado de un análisis directo, sino como deducciones surgidas de una teoría previa; por eso existen diversas teorías en relación al origen del Estado.

Georges Burdeau nos dice: "no hay ninguna rama de las ciencias sociales que no se haya interesado por el problema del origen del Estado". Historiadores, sociólogos y juristas lo han querido considerar dentro de su campo. Por ello no resulta sorprendente la multiplicidad de las soluciones propuestas.

1) Teoría teocrática religiosa:

Este tipo de teorías afirman que el Estado es creado por Dios y por esa razón todos los hombres están obligados a reconocerlo y a someterse a su organización. Es la primera teoría que surge en función del origen del Estado, en la antigüedad dominó esta teoría por la casi identidad que existió entre la comunidad religiosa y la comunidad política. Hay teorías que encuadran en el aspecto teocrático y religioso:

- a) La concepción platónica.- En su libro "La República" representa Platón una concepción puramente ideal del Estado, es un organismo equiparable al del hombre, un "macroantrophos"; constituido el Estado por individuos existiendo entre ellos una relación armónica. En esta concepción el individuo pierde toda dimensión jurídico-política, ya que el goce y ejercicio de facultades jurídicas cede ante la idea de que el Estado es el único que los concede y regula de modo absoluto. La concepción platónica elimina toda institución social intermedia entre el Estado y los individuos.
- b) El Estado según Aristóteles.- Para Aristóteles, el Estado es una alianza o asociación, una unión orgánica perfecta cuyo fin es la virtud y felicidad de todos los hombres. La nota característica del Estado en cuanto asociación, la que lo diferencia del resto de las comunidades humanas es, según Aristóteles, la autarquía, que es la condición fundamental de la que depende la

satisfacción de los fines estatales. El Estado regula mediante leyes toda la vida de relación del hombre. Aristóteles sostiene que mientras hay hombres que por naturaleza nacen libres, hay otros que nacen esclavos y que por su incapacidad para gobernarse son posibles de dominio. Admite la esclavitud como una necesidad del Estado.

La filosofía cristiana: El cristianismo subordinó la autoridad estatal, transitoria y limitada, al poder de Dios, eterno e ilimitado; así pues la iglesia en la Edad Media tiende a sobreponerse al Estado originando la concepción de que el poder estatal es solo un medio para la consecución de los fines religiosos.

En la filosofía cristiana las concepciones sobre el Estado y su origen difieren: la patristica representada por San Agustín ofrece diferencias con la escolástica representada por Santo Tomás de Aquino.

San Agustín: Señala en su obra "*De Civitate Dei*" que la institución fundamental de la especie humana organiza su potencialidad por los designios de la providencia; esa es la ciudad de Dios; es decir la comunidad de los fieles católicos, es éste el reino de Dios única forma de convivencia perfecta. El Estado (*Civitas terrae*) es el producto del pecado y sólo puede admitir como organización social una relativa justificación teológica en tanto sirva a los designios de Dios y a los fines de la iglesia.

Santo Tomás de Aquino: Para Santo Tomás el Estado es la institución fundamental y necesaria que deriva de la naturaleza sociable del hombre. Su finalidad es establecer un orden de vida para lograr la satisfacción de las necesidades humanas en tanto sean determinadas por la providencia. "El Estado es en la tierra una representación del reino de Dios" por ello el poder estatal debe coincidir en su aplicación finalista con los principios teológicos supremos.

2) Teoría del contrato social:

Esta teoría afirma que el Estado es una creación humana, es obra de la voluntad del hombre y su origen se encuentra en el pacto social. Trata de explicar el origen del Estado en una figura del derecho de las obligaciones: el contrato. Cuando varios hombres se ponen de acuerdo sobre un objeto determinado y sus voluntades se reúnen, dan nacimiento a una situación jurídica: el contrato. De esta manera los hombres se reunieron y se pusieron de acuerdo para formar el Estado. La piedra angular de la teoría contractualista son las teorías de: Juan Jacobo Rousseau, Tomás Hobbes y Jhon Locke.

JUAN JACOB ROUSSEAU: Explica el origen del Estado por medio del pacto social, contrato social que consta de una sola cláusula: la enajenación total de cada asociado con todos sus derechos a la comunidad. El contenido del contrato social radica en un principio apriorístico cuya vigencia consagra y asegure los derechos y libertades que son inherentes al hombre por su naturaleza, implica la delegación que los individuos hacen de todos sus derechos naturales al Estado quien, investido de tal poder, los coordina y desenvuelve a los individuos bajo la forma de derechos civiles. Pero este proceso no implica para el individuo la pérdida de su libertad,

permite que todos los hombres permanezcan libres e iguales, ya que el Estado, en su función tutelar, garantiza el ejercicio de los derechos.

TOMAS HOBBS: Parte de que el hombre es un ente egoísta, que persigue la satisfacción de sus necesidades personales, no es sociable por naturaleza, encontrándose en una permanente lucha; es francamente adverso y peligroso para la subsistencia humana, de ahí la conveniencia de una organización social de una convivencia humana que requiere la renuncia de su libertad ilimitada. Destaca la necesidad de un contrato social, que consiste en la subordinación incondicionada de los individuos a un poder unificado que represente y ejerza sus colectivos poderes.

JHON LOCKE: Según Locke, los hombres se encuentran en una situación primitiva y enfatiza: "un estado de perfecta libertad para ordenar sus acciones y disponer de sus posesiones y personas en la manera que les parezca conveniente, dentro de los límites de la ley natural, sin pedir consentimiento o depender de la voluntad de ningún otro hombre.

3. LA TEORÍA DEL MATERIALISMO HISTÓRICO:

Carlos Marx publica en 1848 su "manifiesto comunista", obra en la cual considera al Estado como una superestructura política, de coerción clasista, condicionada por los modos de producción, sostiene Marx que la realidad social es el factor que fundamentalmente determina a la conciencia humana. Los individuos que integran la sociedad se encuentran vinculados, independientemente de su voluntad a través de un conjunto de relaciones de producción. Estas relaciones constituyen la estructura económica de la sociedad. Sobre ella se erige una superestructura jurídico-política a la que corresponden determinadas formas de conciencia social, los modos de producción de bienes, condicionan a todo el complejo de vida político-social en sus concomitantes formas ideológicas, se sigue que las mutaciones que se produzcan en la estructura económica motivan paralelamente, correlativos cambios en la superestructura estatal.

4. LA TEORÍA JURÍDICA DE HANS KELSEN

En su "Teoría general del Estado" y en su "Teoría pura del derecho" realiza al par de una construcción jusfilosófica de singular importancia, una fundamental revisión de los supuestos sobre los cuales se asienta el conocimiento jurídico. Lo específico del Estado consiste en ser un sistema normativo y todos los elementos que tradicionalmente se le atribuyen, solo existen, en tanto sus respectivos sentidos están determinados por aquella estructura normativa. El carácter normativo del Estado como unidad supraindividual se advierte con toda nitidez al contraponer los conceptos de comunidad e individuo, en general, y Estado y hombre en particular.

5. OTRAS TEORÍAS:

A) TEORÍA DEL ORIGEN FAMILIAR DEL ESTADO

La sociedad primitiva se origina en la familia. Además de los lazos de parentesco, la sociabilidad es un factor determinante. Así nace el principio de autoridad, y es la conciencia la que origina la sociedad política primitiva. Es de particular interés el momento en que el grupo

nómada se transforma en un grupo sedentario, de todas maneras la familia es un factor de agrupación política. Así lo han afirmado Moret y Davy, Posadas e Ihering. A partir de estos momentos surgen los grupos sociales que se proyectan hasta nuestros días. Autoridad y poder dan paso al Gobierno y posteriormente al Estado.³

B) TEORIAS NATURALISTAS:

Estas doctrinas parten de la idea de que el Estado es un fenómeno natural o sujeto a fuerzas derivadas de la naturaleza. Las fuerzas aludidas son de carácter geográfico, topográfico, hidráulico, hasta las fuerzas sociales, económicas, políticas. Las luchas sociales, fascistas y de clases comprenden la estructura de esas formas que generan finalmente al Estado.

C) TEORIAS DEL ORIGEN VIOLENTO DEL ESTADO

Numerosos autores admiten como causas de formación de las formas políticas, la violencia. Uno de los autores que expresa esta teoría es Oppenheimer en su libro *L'Etat*: "El Estado encuentra su nacimiento en la guerra. El Estado es, enteramente en cuanto a su origen, y casi enteramente en cuanto a su naturaleza durante los primeros estadios de su existencia, una organización social impuesta por un grupo vencedor a su grupo vencido, organización cuyo único fin es de reglamentar la dominación del primero sobre el segundo defendiendo su autoridad contra las revueltas interiores y los ataques exteriores. Y esta dominación no ha tenido jamás otro fin que la explotación económica del vencido por el vencedor. Otro de los autores afirma que la civilización es consecuencia de las luchas sociales. Todos los Estados han surgido de conquistas sangrientas; sabemos que el Estado es la condición *sine qua non* de la prosperidad, del desarrollo de la civilización."⁴

2.- Opinión de algunos autores sobre el concepto de Estado.⁵

A) IGNACIO BURGOA ORIHUELA: Según Ignacio Burgoa: "El Estado es un ente político real y constantemente se habla de él en una infinita gama de situaciones. Su idea se invoca y se expresa en variadísimos actos de la vida jurídica, desde la Constitución hasta las resoluciones administrativas y sentencias judiciales. Se da como un hecho o como un supuesto y corresponde al jurista desentrañar su ser esencial y definirlo conceptualmente con el objeto primordial de deslindarlo de aquellas ideas con las que se le suele confundir. Reconocemos que esta tarea no es nada fácil y prueba de ello es la multitud de doctrinas y teorías divergentes y contrarias en que su desempeño ha desembocado. En el Estado convergen elementos formativos, o sea, anteriores a su creación como persona moral o jurídica, y elementos posteriores a su formación, pero que son indispensables para que cumpla sus finalidades esenciales. Dentro de los primeros se encuentra la población, el territorio, el poder soberano y el orden jurídico fundamental, manifestándose los segundos en el poder público y el gobierno."

³ Cfr. ANDRÉS SERRA ROJAS, *Teoría del Estado*, 15ª edic. Porrúa, México, 2000, pag. 157

⁴ *Ibid.*, pág. 158

⁵ Las siguientes opiniones fueron tomadas del libro: Cfr. CÉSAR CARLOS GARZA GARCÍA, *Derecho Constitucional Mexicano*, Mc GRAW-HILL Interamericana editores, México, 1997, págs. 8-11

B) **ENRIQUE SÁNCHEZ BRINGAS:** Anuncia que: "Entendemos al Estado como un hecho social, como un fenómeno que se produce cuando una sociedad asentada permanentemente en un territorio logra diferenciar de manera sistemática a los gobernantes de los gobernados. El Estado –como hecho social- es una realidad integradora de una población que dispone de un ámbito territorial y que distingue claramente entre la parte poblacional que gobierna –gobernantes- de la gobernada –gobernados-. En consecuencia, el Estado no es solamente los gobernantes, tampoco es de manera exclusiva los gobernados, sino que conjuga ambas partes con el sustento de la identidad territorial. Esta realidad cobra existencia jurídica a través de las normas que integran su orden normativo interno. Hasta que sucede este fenómeno, podemos hablar de la existencia del Estado como persona jurídica, pero esto no significa que antes de que se produzca el orden normativo no exista el Estado como una realidad social."

C) **MIGUEL ACOSTA ROMERO:** "El Estado es la organización política soberana de una sociedad humana establecida en un territorio determinado, bajo un régimen jurídico, con independencia y autodeterminación, con órganos de gobierno y de administración que persigue determinados fines mediante actividades concretas. En consecuencia considero que siendo una realidad social, el Estado tiene necesariamente una realidad jurídica que se expresa en su capacidad para ser sujeto de derechos y obligaciones, que van desde los derechos fundamentales de los Estados, consistentes en ser soberanos, defender su territorio, su estructura como Estado y sus órganos de gobierno, establecer su sistema monetario, su sistema tributario, sus estructuras de defensa interna y externa, su orden jurídico y las bases para su desarrollo, así como establecer relaciones con otros miembros de la comunidad internacional.

CONCEPTO DE ESTADO:

El Estado es una sociedad humana establecida en el territorio que le corresponde, estructurada y regida por un orden jurídico creado, aplicado y sancionado por un poder soberano para obtener el bien público temporal, formando una institución con personalidad moral y jurídica.

Explicación:

El Estado es una sociedad humana, ya que solo puede darse en ésta. La sociedad humana existe desde el momento en que el hombre se interrelaciona, todo esto se da en un territorio. En el momento en que la sociedad fija los límites de su hábitat, es el tercer elemento (gobierno). La sociedad para que se le considere Estado necesita de un gobierno. Una vez que fija su territorio la sociedad, lo hace a través de unas normas que puedan equipararse con el orden jurídico. El orden jurídico es el conjunto de normas que rigen a la sociedad y su observancia es obligada y su inobservancia es penalizada; no se da en forma arbitraria, sino que es creado por un poder

soberano. El poder soberano es un organismo que se dan a si mismo los seres humanos

3.- Elementos básicos del Estado:

El Estado es una realidad cultural, es una forma de vida humana y sólo puede ser comprendido mediante la descripción de sus caracteres y elementos esenciales. De tal forma que la mejor definición analítica de éste, establece que "es una institución jurídico-política, compuesta de una población asentada sobre un territorio, bajo un poder de mando y con reconocimiento pleno de su soberanía, con límites en el espacio y en el tiempo".⁶

El Estado es en sí mismo, una unidad soberana de acción y decisión, por lo que importa su presencia en la realidad política imperante, en las relaciones de su territorio y de su población, con su gobierno y autoridades en general.

Los elementos esenciales del Estado son el territorio, la población y el gobierno. Los elementos secundarios o políticos del Estado son la soberanía y el derecho.

En otros términos, el Estado debe comprender un grupo social importante, localizado sobre una porción de la superficie terrestre, dotado de un poder de mando soberano y un orden jurídico general encaminado a alcanzar determinados fines.

Estos elementos han aparecido sucesivamente en la historia de nuestro planeta y en la vida social humana. Primero fue el territorio; en segundo lugar apareció el hombre y con él la sociedad o comunidad; en tercer lugar, necesidades ineludibles de supervivencia y autodefensa originaron la diferenciación entre gobernantes y gobernados, estimulados por la división del trabajo, dando paso a la organización del poder público; en cuarto lugar aparece la subordinación de la fuerza al Derecho, expresión de un humanismo más depurado y correlativamente la unidad de las instituciones; en quinto lugar, se alcanzan las características de ese poder como son la sociedad y los fines del Estado.⁷

A) TERRITORIO:

El territorio es un elemento primario, básico, esencial, fundamental, de existencia de Estado. No puede concebirse un Estado sin la existencia de un territorio sobre el cual se encuentre establecido. El territorio es considerado como el espacio geográfico del Estado, en el que reside permanentemente su población, sus habitantes y es el lugar en el que el Estado ejerce su autoridad, su poder y su jurisdicción.⁸

⁶ CESAR CARLOS GARZA GARCÍA, *Derecho constitucional Mexicano*, Mc GRAW-HILL Interamericana Editores, México, 1997, Serie Jurídica, p.2

⁷ ANDRÉS SERRA ROJAS, *op.cit.*, pág. 234

⁸ MODESTO SEARA VÁZQUEZ, *Manual de Derecho Internacional Público*, Ed. Porrúa, México, 1967, pág. 42, y ALBERTO A. NATALE, *Derecho Político*, Ediciones de Palma, Buenos Aires, Argentina, 1979, pág. 290.

El territorio es el espacio en que el gobierno ejerce control público y, por lo mismo, es el ámbito espacial de validez del orden jurídico nacional. En otros términos el sistema jurídico de un país nunca puede o nunca debe intentar tener alcances superiores a la extensión de su territorio y el gobierno jamás tendrá funciones de derecho público o *imperium* fuera de los límites del territorio nacional. No sólo el territorio es el ámbito de validez espacial del orden jurídico del Estado, sino que también el territorio "es un ámbito de dominación, en donde la soberanía territorial tiene un lado positivo y otro negativo; el positivo se significa porque todo el que se encuentre en el territorio estatal está sujeto al poder del Estado y el negativo, implica que no puede ejercerse dentro del territorio estatal, autoridad soberana alguna que no se derive del poder del propio Estado".⁹

El territorio mexicano, de acuerdo al artículo 42 de la Constitución¹⁰, comprende:

- I. El de las partes integrantes de la Federación;
- II. El de las islas, incluyendo los arrecifes y cayos en los mares adyacentes;
- III. El de las islas de Guadalupe y las de Revillagigedo, situadas en el océano pacífico;
- IV. La plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, cayos y arrecifes;
- V. Las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fija el derecho internacional, y las marítimas interiores; y
- VI. El espacio situado sobre el territorio nacional, con la extensión y modalidades que establezca el propio derecho internacional".

B) POBLACIÓN:

La población es la totalidad de individuos que habitan el territorio de un Estado y es un elemento de existencia del Estado, considerado como esencial para la vida, actividad y función estatal. "La población desde el punto de vista objetivo es objeto pasivo de la actividad estatal. De tal suerte que el poder estatal implica siempre dominación sobre los hombres que conforman el total de los habitantes de la población que en forma permanente residen y habitan el territorio del Estado".¹¹ Así el derecho mexicano se aplica a toda persona que realice los supuestos de la norma en territorio nacional, pero son mexicanos sólo algunos de ellos. Por su parte, la población del Estado mexicano, *strictu sensu*, se compone por los individuos de nacionalidad mexicana, que según el dicho del artículo 30 constitucional: "...se adquiere por nacimiento o naturalización."¹²

A) Son mexicanos por nacimiento:

- I. Los que nazcan en territorio de la República., sea cual fuere la nacionalidad de sus padres;

⁹ REINHOLD, ZIPPELIUS, *Teoría General del Estado*, UNAM, pág.90,91

¹⁰ Art. 42, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Ed. Sista, México, 2004, pág. 43

¹¹ ALBERTO NATALE, *op. cit.*, pág. 293

¹² Art. 30, CPEUM, pág. 34.

- II. Los que nazcan en el extranjero de padres mexicanos; de padre mexicano o de madre mexicana; y
- III. Los que nazcan a bordo de embarcaciones o aeronaves mexicanas, sean de guerra o mercantes.

C) Son mexicanos por naturalización:

- I. Los extranjeros que obtengan de la Secretaría de Relaciones carta de naturalización; y
- II. La mujer o varón extranjeros que contraigan matrimonio con varón o mujer mexicanos y tengan o establezcan su domicilio dentro del territorio nacional.

Cabe destacar que el orden jurídico mexicano alcanza aún a los extranjeros, pero que éstos no forman parte de la población del Estado mexicano, según el artículo 33 constitucional.

D) GOBIERNO:

El poder es un medio poderoso para que el Estado pueda realizar sus fines, o la capacidad de imponer su obediencia.

En resumen y de acuerdo con Hauriou: el poder político es una libertad, una energía y una superioridad, que realiza una empresa de gobierno y gobierna creando orden y gobierno.

Nos dice Jacques Maritain: "La autoridad y el poder son dos cosas distintas: poder es la fuerza por medio de la cual se puede obligar a obedecer a otra. Autoridad es el derecho a dirigir y a mandar, a ser escuchado y obedecido por los demás. La autoridad pide poder. El poder sin autoridad es tiranía."¹³

Siendo el poder estatal el "poder supremo de la sociedad que se localiza por encima de los demás poderes existentes, éste debe entenderse referido a la autoridad que tienen los órganos del Estado que forman su gobierno, toda vez que en el gobierno se encuentran el conjunto de personas o funcionarios, que son los que ejercen la autoridad pública. El poder del Estado también es llamado o identificado como poder político, el cual se apoya en la fuerza pública para imponer determinadas acciones a la población en general, a través de los gobernantes que detentan la autoridad, el mando y en sí el propio poder como tal.

El gobierno, por último, es la organización a la que ha sido conferida, por la nación, la facultad de representar y manifestar a la voluntad que la dirija. En el caso de México el gobierno, por su actividad se divide en tres órganos principales, a decir: el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial. El gobierno mexicano se encuentra regulado en principio, por la parte orgánica de la Carta Magna; en concreto se estatuye cómo se conforman los poderes en los artículos 50, 80 y 94 de la Ley Fundamental.

¹³ Cfr. ANDRÉS SERRA ROJAS, *op. cit.*, pág. 292, 293

E) SOBERANÍA:

La soberanía etimológicamente significa: *super-omnia*, poder supremo, sobre todo poder, en el supremo poder, es la supremacía, es la suprema potestad. Para que un Estado esté en posibilidades de gestarse y constituirse, el mismo requiere de un poder que no reconozca ningún otro por encima de él o ningún otros que lo condicione dentro de sus límites espacial y personal de validez, es decir, el Estado naturalmente es soberano. Así diremos que por soberanía se entiende la condición del que tiene un poder incuestionable y por encima de todo. De lo apuntado encontramos entonces que el ente soberano tendrá dos facultades inherentes: la de autodeterminarse y la de auto limitarse. Por autodeterminación entendemos la capacidad de normarse a sí mismo o de darse sus propias leyes (autonomía). Por auto limitarse significamos la capacidad de señalarse campos de acción, o bien, de imponerse sus propias competencias. Habiendo resaltado que la soberanía implica la capacidad de autodeterminarse y auto limitarse, que lo mismo significa la potestad de no ser cuestionado ni condicionado por nada superior, resulta así incontrovertible, que al menos en la acepción de un Estado de Derecho, soberana sólo puede ser la voluntad manifestada en la máxima de las leyes.

Como señala el maestro Andrés Serra Rojas, la soberanía está, considerada como una característica, facultad o atributo del Estado, además es la esencia política que le da al Estado el carácter y reconocimiento como tal. O bien, como dice Natale, "La soberanía es aquella potestad absoluta de mando, que no reconoce límites que no sean los impuestos por los mismos que la ejercen. Es la competencia de competencias y un poder soberano que no admite a ningún otro poder por encima de él". Así la soberanía es un poder, un poder necesario e indispensable y vital sin el cual no puede vivir el Estado, que así se aprecie de serlo. La historia demuestra que la soberanía, significó la negociación de toda subordinación o limitación del Estado, por cualquier otro poder.

Normalmente se afirma que el Estado es una entidad política autónoma y que posee una característica específica sin la cual es privada de su carácter de Estado: la soberanía. Es fácil observar que esta autonomía tiene un carácter normativo y puede ser descrita de la manera siguiente: <Una comunidad política es una comunidad política independiente si la instancia creadora del derecho es habitualmente obedecida por el grueso de la población, y no se encuentra en hábito de obediencia a ninguna instancia superior (Austin).

La soberanía es así la característica distintiva de una comunidad política independiente, del Estado. Ésta se presenta cuando la instancia creadora del derecho no recibe autoridad de nadie más, cuando es la instancia suprema y fuente última del derecho de la comunidad. Cuando este "superior común" es la instancia suprema, dicha comunidad es un Estado, una comunidad jurídica independiente. Una determinada sociedad, por tanto, no es un Estado, una organización política independiente, salvo que la generalidad de sus miembros se encuentren en un hábito de obediencia a un superior común determinado. Los individuos cuya acción es considerada como actos del Estado, son los superiores, los órganos del Estado, los gobernantes "legítimos".

F) DERECHO:

Para unos autores, el derecho es un elemento esencial del Estado y para otros no lo consideran necesario e indispensable en la estructura del Estado. El orden jurídico manifiesta el poder del Estado porque como afirma Burdeau que si bien el derecho crea el poder, éste no deja de estar subordinado al derecho y el propio Estado está limitado por el derecho, porque su propio poder se halla jurídicamente condicionado por la idea del derecho que lo legitima y por ende, el poder estatal no puede ir contra el derecho. No obstante ello, sabemos que el poder gobierna, pero no puede gobernar mas que creando el derecho, porque al crear el derecho, crea el orden. El derecho como señala Maurice Duverger es uno de los instrumentos esenciales del poder ya que la mayor parte de la actividad del poder se desarrolla dentro del marco del derecho, a través de las constituciones, los códigos, las leyes, los reglamentos, las decisiones administrativas y judiciales; son procedimientos y acciones fundamentales en el ejercicio del poder, ya que en ellos se basan los elementos de coacción y legitimidad. No hay Estado sin derecho, ya que el derecho es un elemento esencial del Estado como forma política moderna. El derecho debe buscar, normar y conciliar el poder y autoridad del Estado, con las libertades y derechos de los hombres y de la sociedad en general.

El derecho es un producto, fenómeno, hecho social, que se manifiesta bajo la forma de un conjunto de reglas sociales, aseguradas por un mecanismo de coacción socialmente organizado, que traduce las exigencias de una comunidad determinada, encaminada a ordenar y dirigir la conducta de los hombres. El Gobierno o grupo gobernante crea el Derecho, que es un derecho justo o injusto según su contenido y condiciones, con base a que es un poder exclusivo y soberano al que se le encomienda tomar las decisiones políticas fundamentales, sin que ello implique que una sociedad deba renunciar a decir la última palabra sobre su normal mantenimiento.¹⁴

4.- Fines y funciones del Estado:

LOS FINES DEL ESTADO

La determinación de los fines del Estado repercute de manera directa y terminante sobre las actividades de éste, toda vez que para la consecución de aquellos deberán realizarse las actividades suficientes y necesarias. En este sentido Sayagués Laso nos dice que: "Según sea la opinión que predomine en cada país y en un momento dado acerca del debatido problema de los fines del Estado, dependerá la mayor o

¹⁴ *Ibid.*, pág. 314

menor extensión de las actividades o tareas que el Derecho asigne a las entidades estatales." ¹⁵

La precisión de los fines del Estado ha sido una cuestión muy debatida desde sus orígenes, lo cual explica las diversas concepciones que de él se han tenido (Estado Gendarme, Estado Social de Derecho, Estado Benefactor), de acuerdo con la época y el lugar de que se trate, así como de la concepción filosófico-política que de él se tenga. Por ello se explica que diversas corrientes hayan negado la existencia de sus fines y otras se refieran a los fines objetivos o particulares de cada Estado, o a los fines subjetivos del mismo.

La corriente más aceptada considera que el Estado tiene fines o, dicho de otra forma, que el Estado tiene una causa final, que en términos generales es la consecución de los fines humanos, ya que "...por diferentes que puedan ser las acciones humanas y por múltiples formas que sean susceptibles de revestir los fines humanos, esta sociedad de fines puede integrarse en algunos que valgan como superiores y últimos... Los medios para conseguir estos fines superiores son varios, del propio modo que los fines intermedios, pero la variedad de estos últimos tiende a convertirse no ya en escaso número, sino en un solo fin". ¹⁶

Este fin último recibe el nombre de "bien común", y es definido como "la común felicidad temporal, o sea la perfecta suficiencia de vida, debidamente subordinada a la buena ventura eterna; el buen vivir humano o la armónica plenitud de los bienes humanos, el bien humano en la plenitud y, según la proporción que requiera la naturaleza humana, el "bien común" perfecto en cuanto puede tenerse en este mundo".

Ahora bien, en virtud de que ese bien común puede exigir la satisfacción de una serie de necesidades, bien sean de interés general o colectivo, al Estado le corresponde, de manera general, por medio de sus funciones (legislativa, ejecutiva y judicial), instrumentar todos los medios que sean necesarios para alcanzar la satisfacción de ese fin primordial.

Sin embargo, la satisfacción de las necesidades individuales de la población no le corresponde sólo al Estado, a través de sus funciones, sino que sólo facilita los medios idóneos para que se satisfagan. Al Estado únicamente le corresponde colmar las necesidades que han sido elevadas al rango de públicas, bien sea por incapacidad de los particulares para hacerlo, o por el hecho de ser inherentes a su soberanía.

De esta forma, es el Estado quien debe hacer inmediatamente la declaración de cuáles son los objetivos de interés o de necesidad pública, para considerarlos fines propios.

¹⁵ Cfr. *Tratado de Derecho Administrativo*, 4ª edic., t. I, pág. 48; citado por DELGADILLO Y LUCERO, *op.cit.*, p.26

¹⁶ GEORG JELLINEK, *Teoría General del Estado*, México, pág. 174

Tradicionalmente la Doctrina ha clasificado a los fines del Estado en dos tipos: Los esenciales, superiores, primarios o jurídicos; y los no esenciales, accidentales, secundarios o sociales.

Los primeros constituyen un mínimo de necesidades para que el Estado pueda subsistir, tales como defensa exterior, seguridad interior, obtención de medios económicos (actividad financiera, relaciones exteriores, etc.). Los segundos, por su parte, son aquellos que asume el Estado para lograr mejores condiciones de vida en sociedad.

De esta manera se puede considerar que los fines del Estado son, objetivos a cumplir, de manera invariable y de cumplimiento imperativo. "Objetivos en tanto que no dependen del arbitrio humano, ni en su existencia, ni en su naturaleza. Invariables porque corresponden a todo Estado y en cualquier circunstancia de tiempo y lugar. De cumplimiento imperativo porque estos fines justifican que exista. Sin ellos, decir Estado es nombrar una institución disuelta o un mecanismo monstruoso e hipertrofiado".¹⁷

Sin embargo, resulta obvio que el contenido de estos fines ha variado según el tiempo y lugar, puesto que para lo que en un país y en una época determinada pueden considerarse los objetivos a satisfacer, para otros no. Por ello, algunos han considerado que el Estado debe procurar la satisfacción del bienestar general, otros la moral, y otros la seguridad o la libertad.

Empero, siempre encontramos que "toda actividad del Estado tiene como fin último desde este punto de vista, cooperar a la evolución progresiva, en primer lugar de sus miembros, no sólo actuales sino futuros, y además colaborar a la evolución de la especie...", fines que pueden, desde otro punto de vista, ser exclusivos o concurrentes, ya sea que se trate de "...actividades que exclusivamente le correspondan, y actividades con las cuales ordena, ayuda y favorece o desvía las manifestaciones de la vida individual y social",¹⁸ que se manifiestan en actividades relativas a la afirmación, como ya se dijo, de su propia existencia, a la seguridad y desenvolvimiento de su poder, así como a establecer el derecho y ampararlo; y favorecer a la cultura, la economía, la sociedad, etc., para lograr una mejor convivencia social.

El Estado, como ente cultural, tiene por objeto la obtención de un fin. Ya sabemos que todo producto de la cultura se caracteriza por llevar dentro de sí una finalidad, aquello para lo cual es creado por el hombre. Siendo el Estado una institución humana, tiene naturalmente un fin. No puede dejar de tenerlo. Los hombres que componen el Estado, los gobernantes y los gobernados al agruparse formando la sociedad estatal, persiguen un fin. El Estado encierra en su actividad una intención que es la determinante y el motor de toda su estructura. El fin será el que determine las atribuciones, la competencia material de los diferentes órganos del Estado y en función de esa competencia se crearán órganos. En este fin está la razón última del Estado y su diferencia específica con otras sociedades.

¹⁷ Cfr. DELGADILLO y LUCERO, *op. cit.*, p 28-29

¹⁸ GEORG JELLINEK, *op. cit.*, pág. 196

La teoría clásica considera como fin propio del Estado, el bien común. En cambio el pensamiento político contemporáneo se refiere al bien público y al interés general. El bien público es el que se dirige al conjunto total de individuos y grupos que forman la sociedad. Un sector liberal de la doctrina política afirma que el bien particular corresponde a los individuos y grupos y no al Estado. Para ellos el Estado debe intervenir solo en forma supletoria de acuerdo con el principio de la subsidiariedad, no dedicarse a organizar y proteger a la población de tal manera que le quite su iniciativa y libertad.

Fines Objetivos

Es difícil desconocer que el Estado moderno entraña un orden jurídicamente regulado, en dos espacios: a) regulación jurídica de la autoridad que impone ese orden jurídico al pasar de poder constituyente al de poder constituido, y b) ordenamiento jurídico de la sociedad, distinguiendo entre derecho público y derecho privado. El Estado, entonces, tiene además por misión la de controlar dicho orden y la ciudadanía el deber de realizar sus comportamientos sin violar sus disposiciones, al igual que el Estado bajo el presupuesto del denominado Estado de Derecho. Otro aspecto objetivo es la defensa de la soberanía frente al exterior, es decir que como poder soberano a lo que se aspira por definición, tiene que organizar la fuerza al servicio del, orden jurídico que impone dentro de sus límites territoriales, como fuerza coactiva y hacia otros poderes exteriores que quieran someterlo.

Fines Subjetivos

Todo orden jurídico, más allá de los aspectos formales que contiene como derecho positivo, supone que sus normas entrañan valores que los hombres que viven en la sociedad regulada esperan ver realizados en la convivencia social organizada por ese orden. Esto compromete a las ideologías, presente de alguna manera en los presupuestos constitucionales que definen la estructura y valores que justifican al Estado. En esa medida, pueden clasificarse como subjetivos, pues determinan la voluntad política que encuentra la fuerza social suficiente para convertirse en poder político que respalda a ese Estado.

Fines Absolutos:

Un Estado tiene fines primeros o absolutos que se encuentran insertos en la denominada razón del Estado, lo que se explica porque el Estado puede hacer en su propia defensa, que es paralelamente la defensa de la sociedad que lo sustenta, lo que los particulares les está vetado. Por ejemplo, matar, en la ejecución de sentencias; declarar la guerra o de oponer a su interior la fuerza legítima a cualquier otra fuerza sediciosa. En las doctrinas del absolutismo a este aspecto se sostiene que el Estado debe defender la seguridad, la libertad y el derecho.

Fines Relativos:

Por finalidades relativas del Estado se consideran aquellas que le son impuestas al Estado por la sociedad a través de procesos políticos, como las elecciones, las revoluciones, los cambios de gobiernos, etc., entre estos figuran los fines económicos, sociales, políticos, etc.

LAS FUNCIONES DEL ESTADO:

Para alcanzar los fines que se ha fijado, el Estado actúa de muy diversas maneras y en diferentes campos. Es por ello que se le encuentra realizando diversos hechos o actos materiales, actos jurídicos, acciones y procedimientos, los cuales efectúa ejerciendo sus facultades o atribuciones que el ordenamiento jurídico le ha conferido.

Toda esta actividad que realiza el Estado, es decir, lo que puede o debe hacer, por variada que sea, se puede resumir en tres formas esenciales, que se caracterizan por la naturaleza de la decisión adoptada.

Así, en primer lugar, tenemos aquellos actos jurídicos y procedimientos que traen como consecuencia que la actividad del Estado se manifieste como expresión creadora de normas jurídicas. Por otro lado, se presentan aquellos actos o hechos jurídicos y procedimientos a través de los cuales actúa administrando los diferentes medios con los que cuenta, para que de una manera concreta, directa y continua satisfaga las necesidades públicas. Por último, existen también actos jurídicos y procedimientos con los cuales el Estado actúa resolviendo los conflictos de intereses, suscitados entre los miembros de la colectividad, o de ellos con el Estado.

Esta forma que reviste la actividad estatal constituye lo que tradicionalmente se ha conocido como "funciones del Estado", y que son designadas, de acuerdo con la Teoría de la División de Poderes, como función legislativa, función administrativa y función jurisdiccional o judicial, respectivamente.

De acuerdo con tal teoría, el poder del Estado se expresa en esas tres formas, a través de los órganos que para tal efecto han sido creados, con funciones que le son atribuidas directamente por la Constitución. Así tenemos un Congreso al que se le asigna la creación de normas generales, impersonales, abstractas y obligatorias, para regular la actuación de los propios órganos y la de los sujetos que están sometidos al Estado. También se crea una organización judicial, cuya principal función será la solución de las controversias que se generen con la aplicación del derecho; y, finalmente, el establecimiento de una Administración Pública, que se encargará de administrar los diferentes medios con los que cuenta, ejecutando las normas y proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, para que de manera concreta, directa, y continua satisfaga las necesidades públicas.

La llamada Teoría de la División de Poderes no debe considerarse en su significado gramatical, en tanto que tal expresión es inexacta, toda vez que el poder estatal es uno solo, ya que por su naturaleza resulta indivisible. Por ellos la "División de Poderes" en rigor constituye una división de funciones estatales entre diferentes órganos, esta división se establece como protectora de la libertad y freno al desbordamiento del poder, para que no exista absolutismo, ni la concentración del poder público en un solo órgano estatal, sino que dicho poder sea ejercido por órganos diferentes.

Resulta importante señalar que la división de funciones no es absoluta, en tanto que no existe una separación total y excluyente, ya que si bien cada uno de los órganos estatales (legislativos, judiciales y administrativos) tienen de manera preponderante asignada una determinada función, lo cierto es que de acuerdo con los diversos sistemas jurídicos se han conferido a tales órganos otras funciones de manera limitada, diferentes a la que esencialmente les corresponde.

Así el órgano legislativo, además de ejercer la función legislativa, que le es propia, también realiza actividades jurisdiccionales y administrativas. Los órganos jurisdiccionales, de igual manera, además de realizar la función jurisdiccional, ejercen actividades de naturaleza legislativa y administrativa. Por su parte los órganos administrativos realizan actividades legislativas y jurisdiccionales, además de la función administrativa que les corresponde.

Lo anterior ha originado que los tratadistas estudien las funciones del Estado desde dos puntos de vista como son el material (objetivo o substancial), y el formal (subjeto u orgánico).

Desde el punto de vista material las funciones se caracterizan por la naturaleza intrínseca del acto que llegue a producir el ejercicio de esas funciones, sin tomar en cuenta el órgano que las lleve a cabo, las funciones sólo se analizan considerando la naturaleza de la actividad realizada, sin tomar en cuenta qué órgano del Estado las haya efectuado, ya que sólo importa el contenido del acto, no el órgano que lo creó.

En cambio, desde el punto de vista formal las funciones se caracterizan tomando en cuenta el órgano que las ejerce, sin considerar el contenido del acto que produzca su ejercicio, las funciones sólo importan en razón del órgano que las realiza, sin considerar su contenido o su naturaleza intrínseca.

FUNCIÓN LEGISLATIVA

Desde el punto de vista material, la función legislativa se manifiesta en la actividad estatal que tiene por objeto la creación de normas de carácter general, imperativas y coercitivas, es decir, de normas jurídicas, cuya expresión más clara es la ley. Su generalidad se manifiesta en el hecho de que su aplicación debe incluir a todas las personas, sin distinción alguna, mientras se encuentre vigente; su imperatividad, en la necesidad de sometimiento de las personas que se encuentren dentro del supuesto que ella prevé; y la coercibilidad, en la posibilidad de su aplicación aun en contra de la voluntad de sus destinatarios.

Visto de esta manera, encontramos que el estudio de la función desde el punto de vista material debe prescindir de la consideración de su creador; sólo debe tomar en cuenta la naturaleza propia del acto en que se manifiesta, prescindiendo del órgano que realiza la actividad. Así, cuando el Poder Legislativo emite una ley; cuando el Ejecutivo la reglamenta, y cuando la Suprema Corte expide su reglamento interno con base en la Ley Orgánica del Poder Judicial, estamos frente a expresiones de la función legislativa desde el punto de vista material, ya que esos actos se

concretan en normas generales, imperativas y coercibles, independientemente de la naturaleza del órgano que los produjo.

A diferencia de este enfoque, la función legislativa desde el punto de vista formal sólo toma en cuenta el órgano que realiza la actividad, independientemente de la materia o contenido del acto. Por ello, todo acto que emane del Poder Legislativo, desde el punto de vista formal, será una función legislativa, aun cuando materialmente revista el carácter jurisdiccional o administrativo.

FUNCIÓN JURISDICCIONAL

"La jurisdicción fija en los casos individuales el derecho incierto o cuestionable o las situaciones o intereses jurídicos"¹⁹, de lo que podemos establecer que esta función presupone una contradicción de intereses o una situación de duda que puede ser resuelta con la aplicación del derecho.

Esta concepción material de la función judicial, o jurisdiccional, tiene como origen la incertidumbre o el conflicto de intereses que el Estado debe resolver a fin de procurar la seguridad de sus habitantes, los cuales no pueden hacerse justicia por su propia mano (artículo 17 constitucional).

En virtud de los fines del Estado, esta función sólo puede ser realizada por él, a través de la declaración que se manifiesta en un acto concreto, generalmente la sentencia. De esta manera la función jurisdiccional "...subsume un caso concreto bajo la norma abstracta,... y dice cual es la fuerza que le corresponde en virtud de la autoridad del Estado y las consecuencias jurídicas que se han de seguir de él"²⁰ esto nos permite concluir que la función jurisdiccional tiene como fin el respeto de la norma que ha sido producto de la función legislativa, al darle definitividad a la sentencia, que adquiere la calidad de cosa juzgada, por la cual no podrá ser modificada.

Desde el punto de vista material el Ejecutivo realiza funciones jurisdiccionales cuando a través de sus tribunales de lo contencioso-administrativo y del trabajo, resuelve las controversias que le son planteadas, y el legislativo al juzgar sobre la responsabilidad política de los servidores públicos.

Desde el punto de vista formal, la función jurisdiccional sólo es realizada por los órganos judiciales que a nivel federal establece la Constitución, que conforme al artículo 94 son: La Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito y los Juzgados de Distrito.

FUNCIÓN ADMINISTRATIVA

Con base en el criterio material, diversos autores han definido la función administrativa como "la actividad práctica que el Estado desarrolla para cuidar de

¹⁹ *Ibid.* Pág 462-463

²⁰ *Ibid.*

inmediato los intereses públicos que asume en los fines propios"; o "una de las funciones del Estado que tiene por objeto la satisfacción directa e inmediata de las necesidades colectivas por actos concretos, dentro del orden jurídico y de acuerdo con los fines de la ley"; o como "la actividad que tiende a la satisfacción inmediata de las necesidades del grupo social y de los individuos que la integran".

Para identificar la función administrativa es necesario que partamos de las características que la hacen diferente de las otras dos funciones estatales. Tales notas de distinción son: concreción, inmediatez, continuidad y espontaneidad.²¹

La concreción de la función administrativa se contrapone con la legislativa, ya que en ésta los actos que produce son de carácter general y abstracto. En cambio, aquella función se caracteriza porque el acto administrativo es concreto, ya que atiende a casos particulares y determinados a través de actos jurídicos o de operaciones materiales.

La inmediatez se contrapone a la función legislativa, toda vez que ésta procura la ejecución, en primer grado, de las normas constitucionales; en cambio, en la función administrativa, al igual que la jurisdiccional, la ejecución inmediata es de las leyes, y de manera mediata, o en segundo grado, de la Constitución.

También la inmediatez de esta función se manifiesta tomando en cuenta la prontitud con la cual se satisfacen las necesidades públicas, puesto que a través de ella se procura la pronta e inmediata consecución de los fines estatales, cuestión que no se da en la legislativa, porque ella tiende a limitar o condicionar la conducta de las personas, y tampoco se presenta en la jurisdiccional, ya que a través de ésta el Estado procura que la voluntad legislativa sea observada, lo que da por resultado que las necesidades públicas se realicen de manera mediata.

La continuidad de la función administrativa consiste en que ésta se realiza de una manera permanente o interrumpida, lo cual no se da ni en la legislativa ni en la jurisdiccional, que se llevan a cabo de manera aislada y esporádica.

La espontaneidad distingue a la función administrativa de la jurisdiccional, en tanto que ésta necesita de petición del interesado, ya que el juzgador no puede actuar de oficio para tramitar un proceso; en cambio, en la administrativa actúa sin necesidad de que se lo pida la parte interesada, puesto que lo hace por iniciativa espontánea de los órganos administrativos.

Lo anterior obedece al hecho de que la función jurisdiccional supone la controversia o la incertidumbre, respecto de ciertos hechos o intereses, que requiere de la petición del interesado; en cambio, la administración presupone la existencia de normas a las cuales se va a dar plena eficacia mediante su ejecución, a fin de satisfacer el interés público.

Planteados estos aspectos básicos podemos establecer que la función administrativa es la realizada por el Estado de una manera concreta, inmediata, continua y espontánea, para satisfacer de manera directa las necesidades públicas.

²¹ DELGADILLO y LUCERO, *op.cit.*, pag. 29-36

De esta manera podemos concluir diferenciando los conceptos fines, funciones, atribuciones y actividades del Estado, al afirmar que los fines son los propósitos que el Estado pretende alcanzar, concretizados en el bien común; es decir, son los objetivos a cumplir de manera invariable y de realización imperativa; las funciones son las diferentes formas en que se da a conocer la actividad estatal; las atribuciones son el contenido de esa actividad que se manifiesta en tareas o cometidos específicos para cada órgano; y la actividad es la expresión material de la actuación de los órganos.

B) FORMAS DE ESTADO:

1. Diferencia entre Estado y Gobierno

La palabra 'Estado' designa la organización política en su conjunto, en su completa unidad formada por los diferentes elementos que la constituyen. 'Gobierno' se utiliza para designar el conjunto de los poderes públicos. De los órganos a quienes se atribuye el ejercicio de la soberanía. El Estado es un concepto más amplio; abarca el todo. El Gobierno únicamente se refiere a uno de sus elementos, el que tiene la dirección misma del Estado, o sea, según estudiamos al analizar el poder público, los órganos a través de los cuales éste se manifiesta.²²

Posteriormente, en la modernidad, Estado y Gobierno se distinguen precisando que el Estado abarca el todo de los fenómenos políticos y el titular de su soberanía; y el gobierno una parte del Estado o el conjunto de sus órganos, a quienes se encarga la realización de sus fines y el ejercicio de su soberanía, que se deposita en el pueblo. El Estado aparece como un orden o estructura que no se confunde con el Gobierno, ya que es una parte formal de aquél. Este proceso político va a dar paso a las formas de Gobierno y a las formas de Estado.

2. Distinción entre formas de gobierno y formas de Estado:

"La forma de gobierno, es la forma de uno de los elementos del Estado, la manera de organizar y distribuir las estructuras y competencias de los órganos que componen el gobierno. Es el problema de quien ejerce el poder, o de quienes son los repartidores del régimen político. En cambio, la forma de Estado ya no es la de uno de sus elementos, sino de la institución misma, del propio Estado. Si el Estado es, en el orden de la realidad, un régimen dentro del cual se realiza un reparto, la forma de Estado es la manera de realizar ese mismo reparto; atañe, pues, al problema de cómo se ejerce el poder. Así Gropali distingue las formas de gobierno como modos de formación de los órganos del Estado, sus poderes y relaciones, y las formas de

²² SERRA. ROJAS. *op. cit.*, pág. 453

Estado como estructura del Estado y relación entre el pueblo, el territorio y la soberanía.”²³

3. Definición de forma de Estado:

A la forma de Estado atañe la organización del poder público, por medio de la delimitación de competencias y con referencia al territorio o a las demarcaciones territoriales por las que se compone el país.

Nosotros llamaremos formas de Estado, a las distintas formas que una nación puede adoptar, no por la diversa estructura y engranaje de sus órganos soberanos, sino por lo que Ruiz del Castillo llama división o desplazamiento de competencias”²⁴

Así puede decirse que como formas estatales existen tres: el Estado centralista o unitario, el Estado federal y el Estado confederado.

4. Estado centralista o unitario:

El Estado unitario dominado por una soberanía genérica y órganos centrales de proyección nacional, es aquel que corresponde a una forma centralizada, tanto en lo político como en lo administrativo. Históricamente este tipo de Estado corresponde al régimen absolutista. En el Estado unitario se forma un poder central, sin autonomía para las partes o regiones que lo componen, y es el único que regula toda la organización y acción de un poder único, que unifica y coordina a todas las demás entidades públicas y privadas. La idea de un poder central significa que de él emanan las decisiones políticas fundamentales, sin que se desvirtúe la acción centralizada, por la colaboración de entidades encargadas de mantener y ejecutar esas decisiones. La fórmula es centralización política y descentralización administrativa.

El Estado centralista o unitario presenta homogeneidad del poder, es decir, las funciones estatales tienen una sola organización nacional, pero, puede suceder que, por razones de eficiencia administrativa, se permita la desconcentración de las funciones administrativa y jurisdiccional. La desconcentración que referimos resulta, en cuanto a la función administrativa, en una distribución de los órganos de gobierno en distintas circunscripciones usualmente denominadas departamentos o provincias, pero dichos órganos están subordinados al órgano central; en cuanto a la función jurisdiccional, en una distribución de tribunales con distinta competencia territorial. Es digno de subrayarse, el que la principal característica del Estado centralizado es que sus órganos de gobierno pueden estar desconcentrados, pero no descentralizados, es decir, los órganos de gobierno “locales”, aun y con competencia territorial, no son autónomos.

²³ *Ibid.*, pág. 455

²⁴ CÉSAR CARLOS GARZA GARCÍA, *op. cit.*, p 59

El Estado centralista o unitario se caracteriza por la existencia de un centro único de poder, forma material del Estado en el cual las divisiones territoriales proceden de éste y no son más que modalidades de la organización administrativa.

Constituido por la centralización progresiva de las prerrogativas de poder público, el poder establecido tiende a permanecer a la vez centralizado y centralizador. Se dice centralizado al poder cuando los agentes del Estado están jurídicamente calificados para hacer prevalecer su concepción del bien público en todas partes y en toda materia y monopolizan a este efecto la utilización de los procedimientos de creación del derecho positivo.

El Estado unitario centralizado se caracteriza en lo político como en lo administrativo. En lo político tiene como fundamento una idea de derecho única que los gobernantes ponen en práctica por una legislación uniforme en su contenido y universal en su aplicación. En lo administrativo, porque la ejecución de las leyes y la administración de los servicios dependen exclusivamente de autoridades independientes del medio que regulan las leyes o del grupo al que interesan los servicios.

5. Federación

El Estado Federal, "es un Estado que se caracteriza por una descentralización de forma especial y de grado más elevado; que se compone de colectividades miembros dominados por él, pero que poseen autonomía constitucional y participan en la formación de la voluntad nacional, distinguiéndose de este modo de las demás colectividades públicas inferiores".²⁵

En esta definición neosocial nos encontramos que la base del Estado Federal es la existencia de un territorio, una población y un régimen jurídico general que determine una Federación representativa de la personalidad del Estado y titular de la soberanía. Cada una de las partes mantiene una cierta autonomía, en tanto que se limita el poder del gobierno central. En resumen "el federalismo representa la forma territorial de la separación de los poderes públicos bajo un régimen constitucional".

En el régimen federal se precisa y resume la autonomía interna y la participación de las entidades federativas en la expresión de la voluntad general y las facultades de la Federación.

El federalismo es la forma de Estado o técnica para organizar el poder público, por medio de la delimitación de competencias y con referencia a las distintas demarcaciones territoriales por las que se conforma el país, pero otorgando autonomía dentro de las mismas.

Elementos constitutivos de un Estado federal:²⁶

²⁵ SERRA ROJAS, *op.cit.*, pág.553

²⁶ *Vid. Cfr. CESAR C. GARZA G., op. cit., pág. 60 en adelante*

Un Estado federal requiere de ciertos elementos básicos para su existencia, los que enseguida precisaremos:

1. El pacto federal.- El pacto federal es el instrumento jurídico que permite delimitar las competencias de los órganos de gobierno, en las distintas demarcaciones territoriales por las que se conforma un país. En breve, es la distribución de competencias para con los órganos federales, estatales y, en su caso, municipales. El pacto federal debe contenerse en el texto constitucional y, en el caso de México, están consagrados, sus elementos esenciales, en los artículos 115, 116, 117, 118 y 124.

2. La autonomía estatal.- La autonomía estatal significa la capacidad de autodeterminarse de los Estados de la Federación; en otras palabras, la facultad de darse sus propias leyes, dentro de las competencias que le otorga el pacto federal. La autonomía estatal significa la capacidad de autodeterminarse de los Estados de la Federación; en otras palabras, la facultad de darse sus propias leyes, dentro de las competencias que le otorga el pacto federal. La autonomía estatal se vuelve un elemento esencial, pues si los Estados no tuvieran capacidad de crear sus leyes (entiéndase incluida su Constitución) y, por lo mismo, sus órganos de gobierno, entonces la subordinación al gobierno central sería incuestionable, con lo que se terminaría con la piedra angular del federalismo: la coextensión de jurisdicciones. Así, éste es el requisito básico para poder hablar realmente de descentralización o federalización, es decir, del reconocimiento de personas morales oficiales distintas a la del Estado central, en nuestro caso, al Estado mexicano.

3. Participación estatal en la formación de la voluntad nacional. Para las cuestiones nacionales y para la salvaguarda de los dos elementos enunciados, se requiere de la participación estatal en la formación de la voluntad nacional. En efecto, como en el federalismo, para los asuntos de orden internacional como para las cuestiones de control de constitucionalidad los órganos de gobierno centrales se manifiestan con representación nacional, entonces es trascendental que los Estados puedan participar en la creación de las leyes que conllevan a esas actividades. En México esta participación estatal resulta de la representación de las entidades federativas en la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, como en la intervención de las legislaturas locales para la reforma constitucional. Con la presencia, en el legislativo federal, de representantes locales se garantiza la consideración de la voluntad estatal en la creación de las leyes ordinarias con alcances nacionales.

Se entiende entonces que la Federación está compuesta por Estados miembros autónomos, pero el poder soberano reside en la Federación, que se reserva los poderes de defensa y de relaciones exteriores generalmente.

Las características de la Federación son las siguientes:

- 1) Un territorio propio, constituido como unidad por la suma de los territorios de los Estados miembros.

- 2) Una población que dentro del Estado miembro forma la población propia del mismo con derechos y deberes de ciudadanía en relación con la Entidad Local. Esa población de los Estados miembros, tomada en su conjunto, forma la población del Estado Federal. En relación con el Estado federal los pobladores del Estado miembro también tienen derechos y deberes específicos.
- 3) Una sola soberanía. El poder supremo, es el del Estado Federal. Los Estados miembros participan del poder, pero sólo dentro de los ámbitos y espacios de su circunscripción y en las materias y calidades que la Constitución les atribuye.
- 4) La personalidad del Estado Federal es única. En el plano internacional no representan papel alguno los Estados miembros. El Poder Legislativo Federal ordinariamente se compone de dos Cámaras: una de Diputados y otra de Senadores, siendo estos últimos representantes de los Estados miembros. Los Diputados se eligen, generalmente, por cierto número de habitantes; en esa forma, la cantidad de Diputados varía con el aumento o disminución de la población. En cambio, el número de Senadores sólo varía si aumentan o disminuyen los Estados miembros, porque su elección se hace asignado un número fijo por Estado.

6. Confederación:

En la forma de Estado denominada Confederación de Estados, estamos en presencia de varios Estados que han decidido formar, en forma permanente y orgánica, una Unión pero sin que desaparezcan como Estados, ni formar una entidad superior a ellos, pero a la cual delegan ciertos y limitados poderes. La Confederación tiene como base un pacto internacional o interestatal, para realizar propósitos concretos, principalmente de carácter defensivo. Las facultades de la Confederación no pueden extenderse más allá de lo pactado, ni implican intervención en los asuntos propios de un Estado soberano. El gobierno central no aparece con mucho poder y las relaciones entre los Estados no son muy rígorosas. Tampoco sufre restricciones la soberanía de los Estados, pues éstos continúan en el ejercicio pleno de sus derechos. Esto hace hasta cierto punto inestable toda Confederación. Una vez desaparecidas las causas temporales de éstas, se opera la transformación hacia otras formas políticas.²⁷

Como podemos ver esta modalidad surge, generalmente, por un acuerdo entre varios Estados que convienen su unión, pero sin formar un nuevo Estado superior a las partes confederadas. No hay en esta fusión estatal un super-Estado, con soberanía que se imponga a los poderes de los Estados miembros. Solamente quedan unidos los Estados por los términos del pacto de Confederación; en todo lo restante quedan enteramente libres, pueden encauzar su actividad a su arbitrio, tanto en el plano interno como en el internacional. Únicamente sufren restricciones en aquello que se encuentra previsto por el pacto.

²⁷ Cfr. ANDRÉS SERRA. R., pág. 552

Es una asociación de Estados que conserva integridad total de independencia, la que por el Pacto Confederal convino tomar ciertas decisiones en común, sobre todo en sus relaciones internacionales. El grado de integración institucional realizada por la Confederación es mínimo, porque la Confederación no constituye un super-Estado superpuesto a los miembros, estando éstos unidos solamente por un lazo de orden internacional.

La Confederación no tiene poder central. El órgano confederal principal, la Dieta, es una asamblea deliberadora que se asemeja a las conferencias diplomáticas tal como existe en las relaciones interestatales. Está compuesta de los representantes diplomáticos enviados por los gobiernos de los Estados asociados y provistos por ellos de instrucciones formales. Por este hecho, los delegados de los estados no son representantes en el sentido técnico del término, están ligados por sus instrucciones y no pueden opinar de acuerdo con la idea personal que se forman de la situación política. Además, no votan por cabeza sino por delegación, teniendo, en general, cada delegación sólo un voto o un número igual de votos al de cada una de las otras.

La distribución de competencias entre los gobiernos asociados y los órganos de la Confederación es establecida por el pacto confederado, sin que las atribuciones de éstos vayan más allá de la gestión de los intereses expresamente declarados, comunes. En caso de duda, es la competencia de los Estados la que debe tener prioridad.

De esta organización resulta que no existe en la Confederación un verdadero Poder distinto de los poderes estatales: las decisiones tomadas son aquéllas en que se expresan las voluntades concordantes de los miembros y no las decisiones de un Poder autónomo. Por eso se explica que la Confederación no tenga el medio para hacerlas ejecutar directamente; está obligada a pasar por el intermediario de los diversos gobiernos para llevar a los individuos cuya actitud le importa. Y es que, en efecto, no tiene más que una autoridad mediata respecto a los sujetos de los Estados confederados; no hay nacionalidad confederal. La Confederación es un sistema político que concierne a los Estados, no a los individuos; el orden jurídico que supone es de naturaleza interestatal. Por eso, mucho más que por decisiones legislativas o reglamentarias de los órganos comunes, por el paralelismo y la concordancia de los ordenamientos internos de cada Estado la Confederación tiene más probabilidades de alcanzar sus fines.

C) FORMAS DE GOBIERNO:

1. Definición:

Es confusión casi generalizada, entre los tratadistas de Derecho Constitucional, el equiparar o sinonimizar los conceptos de forma de Estado y forma de gobierno. El error señalado es perceptible, casi de inmediato, si reconocemos que el gobierno es uno solo de los elementos del Estado. En efecto, a la forma de Estado atañe la organización del poder público con referencia al territorio o las demarcaciones

territoriales por las que se compone el país. A la forma de gobierno, por otra parte, concierne la manera de organizar el gobierno, para el ejercicio de las funciones públicas.

Nosotros llamaremos formas de gobierno a la estructura que pueden adoptar, en un país, los órganos encargados de ejercer las funciones soberanas y el mutuo enlace en que deben estar tratados y relacionados entre sí

2. Clasificación aristotélica de la forma de gobierno:²⁸

El Estagirita, después de haber estudiado las constituciones de cincuenta y ocho Estados de la época, configuró las formas de gobierno, según que el poder recayera en manos de uno solo, de algunos o bien de muchos individuos. Este criterio es solamente cuantitativo, toma en consideración el aspecto exterior del gobierno, no sus cualidades interiores. Busca en cuántas personas recae la titularidad del Poder del Estado. No obstante, la clasificación de Aristóteles fue seguida y puesta como ejemplo por largo tiempo.

Aristóteles considera las formas de gobierno dividida en dos grupos:

1. Las formas puras o perfectas, destinadas a realizar el bien de la comunidad, que practican rigurosamente la justicia; y
2. Las formas impuras, degeneradas o corrompidas, que sólo toman en cuenta el interés de los gobernantes son aquellas formas de gobierno que desvirtúan sus finalidades sirviendo intereses o propósitos particulares. El gobernante olvida o pervierte su misión y hace del poder público un instrumento de sus intereses egoístas.

Cuando el gobierno reside en un solo individuo y éste emplea el poder para beneficio de todos, entonces el citado pensador decía que estábamos ante la forma pura de la monarquía. En cambio, cuando el gobierno reside en un solo individuo y éste lo emplea para su beneficio exclusivo o de los que le agradan, decía Aristóteles que existía la forma impura de la tiranía.

Cuando el gobierno reside en una minoría que utiliza el poder para beneficio de todos, existe la forma pura de la aristocracia. Por su parte, cuando el gobierno reside en una minoría, pero que utiliza el poder para su propio beneficio, entonces se da la forma impura de la oligarquía.

En fin, cuando el poder lo ejerce la mayoría de la colectividad, para beneficio de todos, nos encontramos ante la forma pura de la democracia²⁹; pero si el poder se utiliza sólo para beneficio de los desposeídos, entonces resulta la forma impura de la demagogia.

3. Monarquía:

²⁸ Vid. Cfr. FERNANDO FLORES GÓMEZ y GUSTAVO CARBAJAL MORENO, *Noiones de Derecho Positivo Mexicano*, 36ª edic. Porrúa, México, 1999, p. 100

²⁹ La democracia fue considerada por Aristoteles como la forma de gobierno mas conveniente

La monarquía aparece como el gobierno de un solo individuo, que se llama el monarca, el rey, el príncipe o el emperador. La monarquía es hereditaria, tradicional, conservadora, de clases privilegiadas que comparten con el monarca sus privilegios y consideraciones. En las monarquías absolutas el rey es el único titular de la soberanía y lo ejerce en nombre propio. Las monarquías constitucionales son el resultado de las luchas populares para subordinar la acción del monarca o un orden jurídico determinado; la Constitución es la norma suprema y en contra de ella no puede prevalecer ninguna voluntad real.³⁰

La monarquía es la forma de gobierno que resulta del ejercicio de la jefatura de Estado de manera vitalicia y cuya titularidad resulta de una relación dinástica. En la monarquía el poder supremo aparece en manos de un solo individuo que se llama monarca o rey. La monarquía es vitalicia y hereditaria; como fundamento de esta forma de gobierno se estimó que era su origen divino, que la potestad soberana emanaba de Dios.

Las monarquías han presentado en el curso de la historia varias formas, tales como monarquía absoluta y monarquía constitucional. La primera existe cuando el monarca se encuentra colocado por encima de la Constitución, siendo el único titular de la soberanía; en la segunda el monarca está sometido al derecho, existen otros órganos que comparten el ejercicio de la soberanía, la Constitución es la norma suprema y sobre ella no existe ninguna voluntad.

Además, la monarquía constitucional se subdivide en pura y en parlamentaria. La monarquía constitucional pura entrega al monarca el ejercicio pleno del poder en los marcos que determina la Constitución. La monarquía constitucional parlamentaria es aquella en la que el ejercicio de poder corresponde al Parlamento en un sistema de responsabilidad ministerial en el que el monarca se convierte en un símbolo de unión, sin el ejercicio efectivo de poder³¹.

4. República:

La República es una forma de gobierno popular cuyo titular o jefe del Ejecutivo no es hereditario, sino elegible por el pueblo o por sus representantes. La república es una forma de gobierno genuinamente popular porque directa o indirectamente, permite la participación del cuerpo electoral en la Constitución, legitimidad y permanencia de sus órganos directivos.

La república es la forma de gobierno de la colectividad, en la que es precisamente el pueblo el titular del poder supremo. Etimológicamente, república proviene de latín: *res*, cosa y *pública*, pública, es decir, cosa pública³².

La forma republicana de gobierno se distingue por ser aquella en la que el Jefe de Estado ejerce sus funciones por un tiempo limitado; es decir, la jefatura de Estado es de renovación periódica. También es importante hacer notar, que para la elección del Jefe de Estado se cuenta con la voluntad popular y que, esa voluntad

³⁰ A. SERRA ROJAS, *op cit*, pag. 460

³¹ FERNANDO F. GOMEZ, y GUSTAVO CARBAJAL, *op cit*, pag. 101

³² *Ibid*.

popular, supuestamente, atiende para la elección, a la aptitud del prospecto de gobernante.

La jefatura del Estado Republicano puede recaer en una sola persona física, el Presidente, o en un grupo de ellas, Consejo Supremo o Directorio de la República. La República es una forma de gobierno típicamente popular, porque es precisamente el pueblo, el que por medio del voto elige al titular del órgano de dirección.

La república puede ser directa o indirecta. Es directa cuando el pueblo mismo asume la figura de órganos del Estado, realiza la tarea estatal personalmente. Es indirecta la república cuando el pueblo aunque sigue siendo el soberano, nombra a sus representantes en quienes delega sus funciones.

Puede ser también la república Presidencial y Parlamentaria. En la primera el jefe del Estado, Presidente de la República, tiene plena independencia del órgano legislativo, el Presidente tiene la facultad de nombrar a sus ministros, que sólo tienen responsabilidad ante él. En la República Parlamentaria los ministros son los responsables ante las Cámaras, las que extienden su poder sobre la conducta del Presidente. En el Parlamento reside pues la dirección política del Estado.

5. Forma de gobierno en México:

Según los artículos 39 y 40 constitucionales, México tiene una forma de gobierno republicana, representativa y democrática.

De conformidad con el artículo 40 de la Constitución. "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República Representativa, Democrática, Federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta Ley fundamental."

Un breve análisis de este texto legal nos demuestra los elementos de nuestro Estado, así como la forma de su gobierno.

República: es aquella forma de gobierno en la que, los ciudadanos eligen periódicamente al jefe del Estado, quien temporalmente desempeña sus funciones. El pueblo mediante el voto y por el término de seis años elige al Presidente de la República. En efecto, en México la jefatura de Estado se ejerce periódicamente y su titularidad se obtiene atendiendo a la voluntad popular, cumpliendo con los requisitos republicanos.

Es República representativa porque el pueblo gobierna por medio de sus elegidos. Además las leyes se elaboran por medio de representantes electos por los ciudadanos. Los gobernantes en México resultan de un mandato popular y no existe el gobierno directo del pueblo, por lo que se respeta el sistema representativo

La República democrática es aquella en la que la soberanía reside en el pueblo, el gobierno es del pueblo, es decir, todos los ciudadanos tienen la posibilidad de participar en el gobierno. Por cuanto a la característica democrática del régimen de gobierno mexicano mientras la voluntad popular no sea veraz, es decir, no sea la que se conforma por las voces de quienes pueden y deben decidir (quienes tengan

verdadera capacidad cívica y no la ficticia que contempla nuestro orden jurídico), jamás podremos hablar de democracia, por lo que recordando los términos de los dispositivos 34 y 35 fracciones I y II constitucionales, tenemos que concluir que, en México, no existe tal forma de gobierno.

La República es federal cuando existen Estados libres y soberanos en su régimen interno, que unidos forman un nuevo ente con personalidad propia llamado Estado Federal, cada Estado-miembro es libre y soberano en todo lo concerniente a su régimen interior, y contribuye a la formación de la voluntad del Estado Federal.

6. Democracia y Representatividad política:

Etimológicamente la palabra democracia significa "Gobierno del Pueblo" (del griego *demos*, pueblo y *cratos* poder); es decir, los gobernantes son elegidos por el pueblo mediante el voto. Como elemento central de la democracia está la libertad del individuo dentro de las facultades concedidas por la ley para participar activamente en la política del Estado.

Desde el punto de vista jurídico, la democracia significa el gobierno de todos para todos y en beneficio de todos; esta forma de gobierno se manifiesta mediante la voluntad del pueblo, el que tiene la libre oportunidad de emitir su opinión, aunque no es la voluntad de todos la que prevalece, sino la de la mayoría, en virtud de que ésta tiene la fuerza y es lógico que el poder radique en la fuerza.

Una definición de democracia en nuestra época debe englobar los diversos aspectos de la vida cotidiana de una sociedad; su elaboración, por tanto, no es tarea fácil, ya que debe contener una amplitud tal que funcione para explicar cualquier tipo de régimen político que se considere democrático. Así puede decirse que: **"La democracia es una forma de vida basada en un supuesto racional de convivencia, dentro de un orden jurídico, caracterizado por la igualdad, la libertad y la solidaridad, surgido como resultado del consentimiento y participación del pueblo, quien a través de procedimientos adecuados expresa la identidad de fin entre gobernantes y gobernados"**.³³

La democracia es aquella forma de gobierno que resulta en el establecimiento de un orden jurídico que atiende a la voluntad popular, pero en el que esa voluntad se confecciona sólo por las voces de quienes tienen la capacidad e interés para decidir. En breve puede decirse, a la manera de Kelsen, que es aquel régimen de gobierno en el que existe libertad política o en el que existe auto dominación, es decir, se está sujeto a un orden jurídico en cuya creación se participa. En un régimen democrático existe la oportunidad de que todos puedan externar libremente su voluntad, sin embargo, lo anterior es cierto, previo compromiso de que todos habrán de someterse a la decisión de la mayoría. En suma, en un régimen democrático las decisiones de gobierno se dan sujetas a un orden jurídico y, dicho orden jurídico o manifestación de la voluntad popular, se conforma atendiendo a quienes "pueden y deben decidir" (quienes tienen capacidad para entender e interés, sobre el asunto).

³³ PABLO DE BUFALA, FERRER VIDAL, Derecho Parlamentario, Ed. Oxford University Press, (Textos Jurídicos Universitarios), México, 1999, pág. 60

La Representatividad política:

Representativo es aquello que sirve precisamente para representar otra cosa. Políticamente, es el sistema que sirve para que la masa social de un Estado sea representada en la ordenación soberana, es decir, el pueblo se gobierna por medio de las personas que elige para tal efecto. Los ciudadanos deben intervenir mediante el voto en la vida política del país, a fin de que se designe a la persona que habrá de dirigirlos. La elección de los representantes es periódica, al Presidente de la República, se le escoge cada seis años, a los Senadores cada seis años, mientras que a los diputados cada tres. El sistema representativo aparece como necesidad para una mejor forma de gobierno, pues los enormes grupos sociales que integran los Estados, no pueden intervenir directamente en los asuntos políticos, por tanto se optó por elegir a los individuos que actuarán en nombre e intereses del pueblo.³⁴

La representatividad política es el producto de una forma de gobierno en la que la nación designa a un grupo de sus propios ciudadanos, para que en nombre de ella, manifiesten la voluntad estatal y participen en la creación del orden jurídico, el que debe ser la concretización de aquélla.

La representatividad política puede ser de dos tipos:

1. Directa: la representatividad política directa se presenta cuando la elección de mandatarios, por el pueblo, se hace sin intermediarios, es decir, el pueblo designa directa e inmediatamente a sus gobernantes. En México existe representatividad política directa en la elección del Presidente de la República y de los miembros del Congreso de la Unión.
2. Indirecta: la representatividad política indirecta se da cuando la elección de los gobernantes se hace por conducto de intermediarios, es decir, que el pueblo (electores primarios) elige a una serie de representantes (electores secundarios) que, a su vez, designarán a los que han de ser los mandatarios o gobernantes; puede darse el caso de que existan varias fases de intermediación. En México se presenta la representatividad política indirecta, en primer grado, para el caso de la falta del titular del Ejecutivo en los supuestos previstos por los artículos 84 y 85 constitucionales. Por su parte, la elección del Presidente de los Estados Unidos de América es un clásico ejemplo de representatividad política indirecta.

D) SISTEMAS DE GOBIERNO CONTEMPORÁNEOS: CLASIFICACIÓN.

1.- Definición:

Entendemos por sistema de gobierno la existencia de dos o más detentadores del poder, cada uno de ellos con competencia otorgada constitucionalmente y que al actuar tiene la obligación de cooperar con el otro u otros en la realización de la

³⁴ *Ibid* pág 10c

unidad estatal que se manifiesta en la real estructura del poder político en una sociedad.

Las relaciones entre poder ejecutivo y poder legislativo determina la forma de gobierno. Y en la actualidad, principalmente, hay dos grandes sistemas: el sistema de parlamento o parlamentario y el sistema presidencial³⁵.

Por su parte Javier Hurtado dice que "A la forma en que cada república o monarquía constitucional integra su representación política y establece relaciones entre sus instituciones gubernamentales se le denomina sistema de gobierno." A los sistemas de gobierno puede considerárseles como el punto neurálgico de todo sistema político en el que confluyen interacciones mutuamente determinantes entre éste y los sistemas de partidos, electoral y cultural, haciendo que el funcionamiento y las reformas en uno de estos componentes afecten a los demás. Es decir, un gobierno de tipo democrático es y debe ser sensible a los cambios y demandas del tejido social y, al mismo tiempo, moldear o incidir sobre él en función del interés público.³⁶

Siendo tres los sistemas de gobierno (parlamentario, presidencial y semipresidencial), su propagación nos obliga a ser sumamente cautos, tanto en la identificación de los elementos que distinguen a cada uno de ellos, como en los matices que hacen diversos a los que forman parte de un mismo patrón general.³⁷

2.- Parlamentario

a) Concepto:

El parlamentarismo³⁸ es el sistema en el cual el parlamento tiene la dirección del gobierno y los ministros del gabinete son responsables ante él.

En un sistema de gobierno parlamentario, el gobierno gobierna en y a través del parlamento, así fusionando el poder legislativo y ejecutivo. Aunque formalmente separados, éstos están vinculados de tal forma que violan la doctrina de la separación de poderes, lo cual los distingue claramente de sistemas presidenciales.

Giovanni Sartori nos dice que los sistemas parlamentarios deben su nombre a su principio fundador, o sea, que el Parlamento es soberano. Por tanto, los sistemas

³⁵ JORGE CARPIZO, La Constitución Mexicana de 1917, Ed. UNAM, coordinación de humanidades, México 1969, pág. 339.

³⁶ JAVIER HURTADO, *El Sistema Presidencial Mexicano: evolución y perspectivas*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México 2001, pág. 17

³⁷ Por ejemplo, no obstante que los dos son sistemas presidenciales, no es lo mismo el peruano que el mexicano, ni el semipresidencialismo francés que el ruso, o el parlamentarismo inglés que el italiano

³⁸ En lo sucesivo, el término parlamentarismo se utilizara para hacer referencia al sistema parlamentario de gobierno, dejando de lado la denotación que este concepto suele tener como sinónimo de un poder absoluto e incontrolado del Parlamento por encima de las otras ramas de gobierno, de la misma forma que el concepto presidencialismo se ha utilizado para designar un poder incontrolado del presidente sobre los otros poderes en el marco de un sistema presidencial

parlamentarios no permiten una separación del poder entre el gobierno y el Parlamento: su característica primordial es que el poder Ejecutivo-Legislativo se comparte. Esto equivale a decir que todos los sistemas que llamamos parlamentarios requieren que los gobiernos sean designados, apoyados y, según sea el caso, destituidos, merced al voto del Parlamento.

El hecho es que la palabra "parlamentarismo" no designa a un solo sistema. Si el funcionamiento de los sistemas parlamentarios es en realidad tan diferente, esto se debe a que se vinculan con clases muy distintas de relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo, de las que son a la vez resultado. En realidad, hay por lo menos tres variedades principales de sistemas parlamentarios: en un extremo está el sistema de primer ministro o de gabinete, de tipo inglés, en que el Ejecutivo forzosamente prevalece sobre el Parlamento; en el otro extremo está el tipo francés de gobierno por asamblea (Tercera y Cuarta Repúblicas) que casi impide gobernar, y a la mitad del camino entre ellos encontramos la fórmula del parlamentarismo controlado por los partidos.³⁹

b) Características:

Se señalan las siguientes características del sistema parlamentario⁴⁰:

- 1) Los miembros del Parlamento, lo son también del gabinete, es decir, pertenecen o pueden pertenecer al Legislativo y al Ejecutivo.
- 2) El Gabinete se integra con los jefes de partido mayoritario, o con los jefes de los partidos que coaligados forman la mayoría parlamentaria.
- 3) El Gabinete, que es el gobierno, tiene un jefe denominado primer ministro, que está en situación jerárquica superior respecto a los demás miembros del gabinete.
- 4) El Gabinete cuenta con el apoyo de la mayoría parlamentaria y debe seguir la política que éste le señala, pues en el caso contrario se ve en la necesidad de dimitir.
- 5) El Gabinete gobierna realizando la administración pública de acuerdo con la política señalada por el parlamento.
- 6) Como consecuencia el Parlamento tiene influencia y control sobre el Gabinete. El Parlamento puede exigir responsabilidad política a uno de los miembros del gabinete o a éste, obligándole inclusive a dimitir.
- 7) El Gabinete tiene a su vez atribuciones de disolver al Parlamento, lo que sucede de acuerdo con el poder real del primer ministro. Esta facultad corresponde formalmente al Jefe del Estado, es decir, al rey, pero materialmente la realiza el primer ministro. Cuando esto sucede es el pueblo

³⁹ GIOVANNI SARTORI, *Ingeniería constitucional comparada, una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, trad. Roberto Reyes Manzoní, 3ª reimp., Ed. Fondo de Cultura Económica, México 1999, pag. 116

⁴⁰ JORGE CARPIZO y JORGE MADRAZO, Memoria del III Congreso Nacional de Derecho Constitucional (1983), UNAM, México, pag. 151

quien a través de una votación general decide quién tiene la razón, si el parlamento o el Gabinete.

Enrique Sánchez Bringas nos dice que este sistema de gobierno presenta las siguientes características⁴¹:

- i) El Ejecutivo se divide en dos titulares: el jefe de Estado y el Jefe de Gobierno.
- ii) El gobierno es un cuerpo colectivo.
- iii) El nombramiento del jefe de gobierno depende de los ciudadanos porque a través del voto determinan al partido mayoritario en la Cámara baja cuyo líder asume la jefatura del gabinete.
- iv) El jefe de gobierno o primer ministro nombra a los miembros de su gabinete.
- v) Los ministros generalmente son miembros de la Cámara de los Comunes.
- vi) El jefe de Estado no tiene responsabilidad política.
- vii) El jefe de gobierno responde ante la Cámara de los comunes.
- viii) La Cámara baja puede ser disuelta por presión del gobierno.
- ix) Predomina el poder del parlamento, entendido como el binomio gobierno-asamblea.

Jorge Carpizo nos dice que las principales características del sistema parlamentario de gobierno son⁴²:

- a) Los miembros del gabinete (gobierno, poder ejecutivo) son también miembros del parlamento (poder legislativo).
- b) El gabinete está integrado por los jefes de partido mayoritario o por los jefes de los partidos que por coalición forman la mayoría parlamentaria.
- c) El poder ejecutivo es doble: existe un jefe de Estado que tiene principalmente funciones de representación y protocolo, y un jefe de gobierno que es quien lleva la administración y el gobierno.
- d) En el gabinete existe una persona que tiene supremacía y a quien se le suele denominar primer ministro.
- e) El gabinete subsistirá siempre y cuando cuente con el apoyo de la mayoría parlamentaria.
- f) La administración pública está encomendada al gabinete, pero éste se encuentra sometido a la constante supervisión del parlamento.
- g) Existe entre parlamento y gobierno un mutuo control. El parlamento puede exigir responsabilidad política al gobierno, ya sea a uno de sus miembros o al gabinete como unidad.

A su vez, el parlamento puede negar un voto de confianza u otorgar un voto de censura al gabinete, con lo cual éste se ve obligado a dimitir, pero el gobierno no se encuentra desarmado frente al parlamento, pues tiene la atribución de pedirle al jefe

⁴¹ ENRIQUE SANCHEZ BRINGAS, *Derecho Constitucional*, 7ª edic. , Ed Porrúa, México, 2002 pág. 470

⁴² JORGE CARPIZO, *Estudios Constitucionales*, 7ª edic. , Ed Porrúa, México 1999, pag. 303

del Estado, quien accederá, que disuelva el parlamento. Y en las nuevas elecciones es el pueblo quien decide quién poseía la razón: si el parlamento o el gobierno

Por su parte Javier Hurtado nos dice que en sus orígenes, el sistema parlamentario surge en Inglaterra como el gobierno de asamblea que trajo consigo el nacimiento del constitucionalismo moderno y señala que a este tipo de gobierno le caracterizó el siguiente esquema:

1. La asamblea legislativa elegida por el pueblo está dotada del dominio absoluto sobre todos los otros órganos estatales.
2. El Ejecutivo está estrictamente sometido a la asamblea, pudiendo ser designado o destituido discrecionalmente por ella.
3. Ningún órgano estatal está legalmente autorizado para interferir en la autonomía ni en el monopolio del poder ejercido por la asamblea.
4. No existe ningún derecho del gobierno a disolver el Parlamento, aunque cabe una disolución por parte del electorado soberano.⁴³

En nuestros días, el gobierno de asamblea ha sido un modelo prácticamente superado en todos los sistemas parlamentarios. Sin embargo algunos países aún comportan algunas de esas características.

En la actualidad, otras características de este sistema de gobierno son las siguientes:⁴⁴

- La jefatura de Estado y la de gobierno se encuentran separadas: la primera es por sucesión, designación o elección indirecta de un órgano determinado, mientras que la segunda la ejerce un primer ministro⁴⁵ electo en el Parlamento.
- El gobierno o gabinete está constituido por los jefes del partido con mayor apoyo electoral, o de los partidos que, uniéndose en coalición, forman una mayoría en la que el poder gubernamental se concentra en la figura del primer ministro, por lo regular líder de la formación política más votada.
- No existe dualidad de origen popular y legitimidad democrática entre gobierno y Parlamento, como sí la hay en los sistemas presidenciales.
- La duración del período gubernamental no es fija, depende del voto de confianza o de censura que sobre el gobierno haga el Parlamento para ratificar o destituir al primer ministro y a su gabinete.
- El gobierno es de gabinete: su funcionamiento y toma de decisiones es de forma colegiada y con el apoyo y responsabilidad de todos los ministros. La dimisión del gobierno puede conducir a la disolución del Parlamento y a nuevas elecciones, o tan sólo a un cambio de gabinete.
- Si bien el Parlamento puede destituir al primer ministro, éste a su vez puede recomendar al jefe de Estado la disolución del Parlamento.

⁴³ Vid. KARL LOEWESTEIN, *Teoría de la Constitución*, Ed Ariel, Barcelona, 1983, pag. 97 y siguientes

⁴⁴ JAVIER HURTADO, *op cit* pag. 18-20

⁴⁵ En un sistema parlamentario el jefe del Ejecutivo puede tener distintos títulos oficiales, primer ministro, premier, presidente de gobierno, canciller, ministro-presidente o taioi -seach (AREND LIJPHART, *Las democracias contemporáneas*, Ariel, Barcelona, 1991, pág. 82

Jaime F. Cárdenas Gracia nos dice que el sistema parlamentario se caracteriza porque es la única institución con legitimidad democrática. producto de elección directa de los ciudadanos es el Parlamento, y el gobierno deriva su autoridad de la confianza y aprobación del Parlamento. Existe entre el Parlamento y el gobierno una división de funciones pero no de poderes; son mutuamente dependientes: el Parlamento puede destituir al gobierno en cualquier momento, y el gobierno en contrapartida, puede disolver al Parlamento y convocar a nuevas elecciones. En un sistema parlamentario la jefatura del Estado es ejercida por un funcionario, monarca o presidente, que no es elegido popularmente, sino que es hereditario o designado por algún procedimiento indirecto, generalmente con participación del Parlamento. Los primeros ministros cada vez se están pareciendo más a los presidentes por el incremento en la personalización del liderazgo de los partidos y la identificación con los votantes, el uso de los medios de comunicación masiva que generan una identificación a veces plebiscitaria entre el primer ministro y los ciudadanos.⁴⁶

C) Ventajas y desventajas:

El sistema parlamentario tiene frente al sistema presidencial las siguientes ventajas:⁴⁷

* La flexibilidad.* Existen soluciones constitucionales para la confrontación entre el Legislativo y el Ejecutivo.* No se produce la parálisis del Legislativo o los impasses entre los poderes.* Fortalece el sistema de partidos.* Favorece los juegos de suma positiva.* Se trata de un modelo diseñado para la cooperación política.* No es deficiente en términos de legitimidad moral.* Genera estabilidad política.

1) La flexibilidad. El período político parlamentario no es rígido. En los sistemas presidenciales los presidentes son elegidos para un determinado lapso de tiempo, que en circunstancias normales no puede ser modificado, y a veces, con cláusulas como las de no reelección, tampoco puede ser prolongado, en el presidencialismo todo el proceso político se ajusta al periodo presidencial.

En el parlamentarismo es posible la sustitución del primer ministro en cualquier tiempo, ya sea porque ha perdido el control de su partido, o porque está involucrado en un escándalo.

Los sistemas presidenciales tienen una medida extrema para desalojar al presidente del cargo: el *impeachment*, que sin embargo es sumamente difícil de aplicar. Por esa razón es común, sobre todo en algunos sistemas presidenciales latinoamericanos, intentar deponer al presidente por mecanismos no constitucionales como los golpes de Estado. Otra forma para desbancar a un presidente impopular es exigirle su renuncia aunque este mecanismo suele darse raramente.

⁴⁶ JAIME F. CÁRDENAS GRACIA, *Transición política y reforma constitucional en México*, Ed. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1994, pág. 172,173

⁴⁷ *Ibid.* Pág. 173-181

La falta de flexibilidad de los periodos presidenciales se traduce, por otra parte, en graves distorsiones en la administración pública. Los presidentes quieren durante su mandato agotar toda la historia nacional, concluir todas las obras públicas, promulgar todas las leyes necesarias, etc. No hay posibilidad de continuidad en las políticas públicas, ni continuidad de los políticos. El sistema presidencial se convierte en la tumba de políticos ambiciosos que saben que al final de su mandato, en virtud de la cláusula de no reelección, su participación pública habrá concluido. La tarea política es altamente discontinua en los periodos presidenciales.

Los sistemas parlamentarios se caracterizan por su flexibilidad y continuidad.

2) Existen soluciones constitucionales para la confrontación Legislativo-Ejecutivo: Los presidencialismos cuando son democráticos generan esta confrontación. En ellos los diputados y senadores del Poder Legislativo representan, en importante número, a partidos diferentes a los que pertenece el presidente. Por ese motivo, las confrontaciones entre el Ejecutivo y Legislativo son permanentes y pueden complicarse aún más si el sistema de partidos es múltiple, pues las negociaciones y pugnas abarcarán a varios actores políticos.

En el sistema parlamentario, al no existir una división de poderes sino de funciones, estos conflictos no quedan irresolubles. El Parlamento puede destituir siempre al primer ministro, o el primer ministro disolver al Parlamento de forma constitucional. Cada poder, al ser soberano en el ámbito de sus competencias, posibilita las soluciones constitucionales.

3) No hay parálisis entre el Ejecutivo y el Legislativo: Al existir soluciones constitucionales para resolver los posibles conflictos entre el Legislativo y el Ejecutivo, el sistema parlamentario no genera la parálisis en el funcionamiento ni del gobierno ni del Poder Legislativo. En los sistemas presidenciales, por el contrario, los conflictos, al ser irresolubles constitucionalmente, se pueden expresar en la inactividad del Ejecutivo y del Legislativo.

4) Se favorece el sistema de partidos: La fuerza del parlamentarismo reside en los partidos políticos. Los partidos son los vehículos de expresión política en el Parlamento. Por el contrario, en el sistema presidencial, los partidos tienden a ser débiles o desarticulados. El gran poder presidencial, en ocasiones cesarista-plebiscitario, en donde el presidente llega al poder con la convicción de que representa al pueblo y a toda la nación, hace poco fértil el terreno para el fortalecimiento de los partidos. El presidente siempre se sentirá por encima de ellos y aún de su propio partido. El presidencialismo es pues, una puerta fácil para el populismo. Según opina Juan J. Linz, en el presidencialismo los partidos ni son responsables ni avales de la estabilidad gubernamental ni de sus políticas puesto que esa es la tarea del presidente, por otra parte, no hay incentivos para la responsabilidad y la disciplina de los partidos. En cambio, en el parlamentarismo los partidos que no actúan de manera disciplinada son severamente castigados por el electorado.

5) Se propician los juegos de suma positiva: El sistema parlamentario opera sobre la base de que todos los partidos o participantes ganarán una cuota de poder. En los sistemas presidenciales un candidato, el que obtiene el cargo presidencial, gana todo. Los juegos de suma cero no permiten los incentivos para formar coaliciones y compartir el poder con la oposición. El sistema presidencial proyecta las deficiencias de todo sistema mayoritario que concede todo al ganador y nada a los perdedores.

6) El sistema parlamentario es cooperativo: Refleja un consenso público. El gobierno se forma por el acuerdo entre algunos partidos siempre y cuando el partido triunfador no obtenga la mayoría. Todos los partidos que reciben el mínimo legal de votos están en posibilidad de concurrir a la formación del gobierno. La mayoría de los ciudadanos se sienten representados y no excluidos. Todos tienden a concurrir a la representación. El adversario político no se ve como un enemigo, sino como un opositor con el que es posible dialogar y celebrar negociaciones.

7) No es deficiente en términos de legitimidad moral: Esta idea ha sido defendida por Carlos Santiago Nino. Según él, un sistema parlamentario favorece la discusión pública y las decisiones democráticas. La extensiva participación política de los ciudadanos en un sistema presidencial haría difícil la funcionalidad del sistema, pues se aumentarían y ampliarían las demandas y el gobierno no podría darles respuesta, ni quedar bien con todas, ni satisfacerlas. Por el contrario en los sistemas parlamentarios los partidos más radicales son capaces de generar una mayor y más amplia participación entre los segmentos más pobres de la población, pues estos electores tienen la esperanza de que sus demandas serán al menos representadas y oídas en el Parlamento y un presidente no puede representar todas las reivindicaciones. El sistema parlamentario, que está basado en la colaboración entre los partidos y no en el conflicto y en la alternancia como el presidencial, tiende a reducir la dispersión de la soberanía haciendo posible que las decisiones reflejen el resultado de la discusión pública.

8) Genera estabilidad política: Los sistemas parlamentarios son más estables que los presidenciales; esto no quiere decir que los regímenes parlamentarios sean siempre estables. Algunos de ellos no lo han sido. Lo que confirma la evidencia empírica es que tienden a ser más estables que los presidenciales. Ahora bien, el hecho de que en el sistema parlamentario haya cambio continuo de primeros ministros y de gabinete, no significa en modo alguno inestabilidad sino flexibilidad.

Las ventajas del sistema parlamentario suelen ser las desventajas del sistema presidencial y viceversa.

Ventajas del sistema presidencial	Desventajas del sistema parlamentario
1. estabilidad ejecutiva	Inestabilidad ejecutiva
2. más democrático	Menos democrático
3. gobierno más limitado	Gobierno menos limitado

Desventajas del sistema presidencial	Ventajas del sistema parlamentario
4. parálisis entre ejecutivo y legislativo	Fluidez entre ejecutivo y legislativo
5. rigidez temporal del mandato	Flexibilidad temporal-mayor adaptación
6. menos incluyente	Más incluyente

Ahora se explicará punto por punto:

1) El mandato presidencial es un mandato fijo, y por tanto existe cierta estabilidad. En el sistema parlamentario, el ejecutivo puede ser destituido por el legislativo mediante un voto de no confianza o moción de censura, lo cual puede producir cierta estabilidad (por Ej., la IVª República Francesa, Italia desde la 2ª GM). Para evitarlo, en países como Alemania y España, se ha introducido el concepto de la moción de censura positiva –no basta con ganar la votación de censura al gobierno, sino para prosperar se tiene que proponer un gobierno alternativo. El problema en este caso es ¿qué pasa si se censura al gobierno actual, sin que haya acuerdo sobre un sustituto? Por otra parte, los defensores del sistema parlamentario dicen que incluso en países donde no existe la moción positiva, la inestabilidad no es un problema para estos sistemas, ya que en la mayoría de los casos, los gobiernos tienen una vida media de entre dos y tres años.

2) El sistema presidencial, dice, es más democrático, porque:

- El presidente es elegido popularmente, reúne legitimidad popular en su persona, mientras un primer ministro no es elegido directamente, es elegido por el parlamento como líder del partido más votado (normalmente);

En contra de este argumento, los defensores del sistema parlamentario dicen que la política hoy en día, y las elecciones en particular, se perfilan cada vez más como una lucha entre candidatos a la presidencia del gobierno, por tanto los primeros ministros sí que tienen legitimidad popular, aunque no formalmente.

- El segundo argumento aquí se centra en la separación de poderes existente en los sistemas presidenciales. Así el legislativo puede legislar libremente sin interferencias del ejecutivo –cosa que no ocurre muy a menudo en los sistemas parlamentarios-.

En contra de este argumento los defensores del sistema parlamentario dicen que la separación de poderes puede provocar situaciones de 'separación de responsabilidades', a saber, cuando no está muy claro si el ejecutivo o el legislativo tienen la culpa/mérito, por una determinada situación política –los dos se culpan mutuamente. Así se viola el principio democrático de 'accountability' –la idea de que los representantes tienen que rendir cuentas delante de la ciudadanía.

3) Se argumenta que la separación de poderes hace que el poder político sea más limitado frente a la sociedad, dicho de otra forma, la sociedad es más libre. Como ya hemos visto, la libertad de los individuos frente al Estado ha sido la mayor

preocupación del liberalismo, desde los tiempos de Locke, y es uno de los pilares del sistema político norteamericano.

En contra de este argumento, los defensores del sistema parlamentario dicen que, aunque hay cierta fusión ejecutivo-legislativa, sí que existen otros mecanismos para evitar la concentración de poder. Por ejemplo, se respeta la independencia del poder judicial; la oposición parlamentaria tiene una labor de 'marcaje' al gobierno para evitar abusos de poder, en gobiernos de coalición, los socios se vigilan mutuamente. También dicen que no hay tanta concentración de poder en manos de una persona como en el sistema presidencial.

Desventajas del sistema presidencial/ Ventajas del sistema parlamentario

4) parálisis institucional.- quizá es la desventaja más seria del sistema presidencial, ya que es el resultado inevitable de la coexistencia de dos poderes independientes, pero que se necesitan mutuamente, ¿Como solucionarlo? A nivel informal, el presidente reúne más legitimidad en su persona, y por tanto en situaciones límites, suele prevalecer sobre el poder legislativo. Pero ¿qué mecanismos existen para garantizar que las cosas no lleguen tan lejos? Por una parte, se podría fortalecer los poderes constitucionales del presidente frente al legislativo. Sin embargo, así se aumentaría la posibilidad de un presidente demasiado fuerte, lo cual podría ser peligroso, sobre todo en países de poca tradición democrática

Por otra parte, se puede reducir, de alguna forma, el poder del presidente. En EEUU, esto se hace limitando el número de mandatos de un presidente a dos (8 años). Así un presidente no puede perpetuarse en el poder, con todos los peligros que esto conllevaría para la democracia. Sin embargo, estas medidas han sido criticadas por producir en síndrome del 'pato cojo', en el cual un presidente en su segundo mandato, sabiendo que no tiene que volver a presentarse, rehuye de decisiones difíciles, prefiriendo una vida tranquila ya que no se juega nada.

5) Rigidez: según los defensores del sistema parlamentario, el sistema presidencial es demasiado rígido en el tiempo, ya que no permite que los ciclos políticos coincidan con los acontecimientos de la sociedad. El sistema parlamentario permite, por ejemplo, la convocatoria de elecciones para refrendar la actuación del gobierno, o para respaldar un nuevo giro político del gobierno.

En cambio, el mandato de un presidente, y el congreso son fijos. Además, el mandato del presidente es tan fijo que si se muere o dimite, no se convocan elecciones, sino es el vicepresidente el que asume la presidencia hasta cumplir el mandato original. Sin embargo, la elección del candidato a vicepresidente por parte del candidato al presidente no siempre obedece criterios como la habilidad, profesionalidad, inteligencia, etc., sino muchas veces la elección es debida a cuestiones tácticas, económicas, etc.

El sistema presidencial puede ser bastante excluyente, en el sentido de que el ganador se lo lleva todo —pierde uno, gana el otro— por muy reñidas que hayan sido las elecciones. Para remediar esta situación, algunos países, como Francia, en sus elecciones presidenciales, utilizan un sistema electoral de dos vueltas, lo cual obliga

a los candidatos a buscar votos de sectores que normalmente no serían sus votantes 'naturales'.

3.- Presidencial

a)Concepto:

El sistema presidencial de gobierno se caracteriza por una separación de poderes constitucional y política entre el legislativo y el ejecutivo. Así el poder ejecutivo reside en un presidente elegido independientemente del legislativo y que ni es responsable delante de éste ni puede ser destituido por él, excepto en circunstancias muy excepcionales.

El sistema presidencial se caracteriza porque el gobierno está principalmente en manos de un presidente elegido por el pueblo, y los ministros son nombrados y removidos discrecionalmente por él, y no son responsables ante el Congreso. El sistema presidencial marca cierta independencia entre el poder ejecutivo y el legislativo. El poder ejecutivo no puede disolver al Congreso, pero éste no puede ejercer el voto de censura, lo cual lógico es, ya que el presidente no es responsable ante el Congreso.⁴⁸

Giovanni Sartori nos dice que el primer criterio definitorio de un sistema presidencial es la elección popular directa o casi directa del jefe de Estado por un tiempo determinado (que puede variar de cuatro a ocho años). Sin duda este criterio es una condición definitoria necesaria, pero de ninguna manera es suficiente.

Un segundo criterio definitorio es que en los sistemas presidenciales el gobierno, o el Ejecutivo, no es designado o desbancado mediante el voto parlamentario. Los gobiernos son una prerrogativa presidencial: es el presidente el que a su discreción nombra o sustituye a los miembros del gabinete. Es cierto que cualquier presidente puede elegir a sus ministros de una forma que agrade al Parlamento; aun así, los miembros del gabinete deben su designación al presidente.

En criterio 1 y 2 no bastan del todo para identificar a un sistema presidencial, porque debe quedar muy claro que un sistema presidencial puro no permite ninguna clase de "autoridad dual" que se interponga entre él y su gabinete. A este respecto, Lijphart propone el criterio de "un Ejecutivo de una persona". Pero ésta es quizás una precisión muy limitante: implica que el jefe de Estado debe ser también el jefe del gobierno. Es verdad que generalmente éste es el caso. Aun así, prefiero una formulación más flexible, como la siguiente: que la línea de autoridad es clara del presidente hacia abajo. En resumen, el tercer criterio es que el presidente dirige el Ejecutivo.

De manera que "un sistema político es presidencial si, y solo si, el jefe de Estado (el presidente) a) es electo popularmente; b) no puede ser despedido del cargo por una votación del Parlamento o Congreso durante su periodo preestablecido, y c) encabeza o dirige de alguna forma el gobierno que designa.

⁴⁸ JORGE CARPIZO, *La Constitución de 1917*, pág. 341,342

Cuando se cumplen estas tres condiciones conjuntamente, tenemos sin duda un sistema presidencial puro, según mi definición⁴⁹.

b) Rasgos distintivos del régimen presidencial:

Nos avocamos ahora a la somera explicación de otro régimen político que estructura, fundamenta y fortifica la democracia; el régimen presidencial. No se trata de un régimen político opuesto al parlamentario, dado que, en ambos el mismo principio anima y mantiene la estructura política: el principio de la separación de los poderes, de la distribución de las funciones del Estado entre varios órganos detentadores del poder estatal.

En efecto, el régimen presidencial se inspira y es una forma particular de materializar las ideas de Montesquieu; antes que todos, los constituyentes de los Estados Unidos de 1787, recogieron e institucionalizaron varios principios expuestos en "Del Espíritu de las Leyes": el refrendo ministerial, el bicamarismo, el veto, la recíproca colaboración, entre otros. Dados estos caracteres, Kart Loewenstein califica a este sistema del "interdependencia por coordinación", por cuanto que, señala, los detentadores del poder político, "gobierno y parlamento", permanecen separados, pero están obligados constitucionalmente a cooperar en la formación de la voluntad estatal".

I. La integración de los órganos políticos

A) La integración del órgano ejecutivo

Característica esencial del régimen que nos ocupa es la titularidad unipersonal del Órgano Ejecutivo. Ello significa que ya no existe ahora la dualidad observada en el sistema parlamentario de Jefe de Estado y Jefe de Gobierno. En el régimen presidencial, una misma persona se encuentra ser a la vez titular de la Administración Pública y representante internacional del Estado, lo cual implica ser también, en gran medida, el promotor general de la política del Estado.

La designación del comúnmente llamado Presidente de la República, o simplemente Presidente, no deriva de principios dinásticos como acontece en las monarquías: ahora la investidura se logra a través del sistema democrático por excelencia: la elección, misma que puede ser directa de todo el pueblo, o caso más común verificada, por un cuerpo electoral restringido.

El presidente de la República, obvio es, no puede desempeñar directamente, ni siquiera vigilar el exacto cumplimiento de las tareas administrativas y políticas que le competen, razón por la cual es asistido por un número variable de funcionarios, comúnmente conocidos con el nombre de Secretarios de Estado encargados del despacho de un ramo específico de la administración; dirección jurídica, política y administrativa que realizan por encomienda personal y directa del Presidente de la República ante quien son únicamente responsables, toda vez que dicho Presidente puede nombrarlos y removerlos con entera libertad.

B) La Integración del Órgano Legislativo.

⁴⁹ GIOVANNI, SARTORI, *Ingeniería constitucional comparada* op.cit., pág. 99

Como premisa debemos asentar que, en el régimen presidencial, el Órgano Legislativo puede ser unicameral o bicameral, y que lo verdaderamente trascendente estriba en la circunstancia de que los integrantes de la o las asambleas deben generalmente su investidura al sufragio universal, directo, libre y secreto de todos los ciudadanos.

C) Integración del Órgano Judicial.

Por lo que se refiere a los nobles y decisivos puestos de jueces y magistrados, puede darse el caso de que también estén sujetos a elección popular, aunque lo más frecuente es que los administradores de justicia sean designados por uno o por dos órganos políticos del Estado, caso éste último de un acto de Estado no de control, sino de colaboración o cooperación.⁵⁰

c) Características:

Se señalan como características del sistema presidencial:⁵¹

- a) El presidente es electo popularmente por elección directa.
- b) El presidente es al mismo tiempo Jefe del Estado, Jefe del Gobierno y Jefe del Poder Ejecutivo.
- c) El presidente nombra y remueve libremente a los secretarios de Estado.
- d) Ni el presidente ni los secretarios de Estado son responsables políticamente ante el Congreso.
- e) El presidente carece de facultades para disolver el Congreso.
- f) El Congreso carece de facultades para obligar a renunciar al presidente de la República.
- g) El presidente puede pertenecer o pertenece por regla general al partido mayoritario.

Enrique Sánchez Bringas nos dice que el sistema presidencial presenta las siguientes características:⁵²

- i) La titularidad del ejecutivo es unipersonal y quien la asume, el presidente de la República, nombra y destituye libremente a sus colaboradores inmediatos.
- ii) El presidente de la República es jefe de Estado y jefe de gobierno.
- iii) El presidente es electo por los ciudadanos para cubrir un período determinado.
- iv) El presidente responde ante la constitución y puede ser sometido a juicio político por el órgano legislativo.

⁵⁰ FRANCISCO VENEGAS TREJO "Democracia, regimenes políticos y el presidencialismo mexicano", en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, tomo XXXIII, núms 127 a 129, México, UNAM enero-junio 1983, págs. 341 a 345

⁵¹ Cfr. JORGE CARPIZO Y JORGE MADRAZO, *Memoria del III Congreso Nacional de Derecho Constitucional*, op. cit. Pág. 151

⁵² ENRIQUE SÁNCHEZ BRINGAS, *Derecho constitucional*, op. cit., pág. 471

v) Los miembros del órgano legislativo no pueden ocupar cargos en el gobierno, ni los miembros de éste en el congreso o asamblea

vi) El presidente no puede disolver al Congreso.

vii) Formalmente los tres órganos públicos –legislativo, ejecutivo y judicial–mantienen el mismo rango, inclusive, en algunos sistemas como el de Estados Unidos en teoría se reconoce mayor importancia al Legislativo pero en la realidad el centro político es el presidente de la República.

Jorge Carpizo nos dice que las principales características de este sistema son:⁵³

- a) El poder ejecutivo es unitario. Está depositado en un presidente.
- b) El presidente es electo por el pueblo y no por el poder legislativo, lo que le da independencia frente a este poder.
- c) El presidente nombra y remueve libremente a los secretarios de Estado.
- d) Ni el presidente ni los secretarios de Estado son políticamente responsables ante el Congreso.
- e) Ni el presidente ni los secretarios de Estado pueden ser miembros del Congreso.
- f) El presidente puede ser de un partido político diferente al de la mayoría del Congreso.
- g) El presidente no puede disolver el Congreso, pero el congreso no puede darle un voto de censura.

Asimismo Javier Hurtado señala que las características distintivas del sistema presidencial son las siguientes:⁵⁴

- La jefatura de Estado y la de gobierno se concentran en una sola persona: el presidente.
- Los presidentes son elegidos mediante sufragio universal de todos los ciudadanos en aptitud de votar y, salvo en contadas excepciones, por un colegio electoral.⁵⁵
- El jefe del ejecutivo y su gabinete son independientes del Legislativo, en virtud de que constituyen poderes distintos, elegidos en forma separada.
- El poder ejecutivo es unipersonal (a diferencia de los sistemas parlamentarios, en los que el primer ministro y el gabinete constituyen un cuerpo ejecutivo de carácter colectivo).
- El Presidente en forma libre y directa, nombra o sustituye a sus ministros o secretarios, quienes tan sólo son sus colaboradores.

⁵³ JORGE CARPIZO, *Estudios Constitucionales*, op. cit. Pág. 303

⁵⁴ JAVIER HURTADO, *El sistema presidencial mexicano* . op. cit , pag 23

⁵⁵ En los Estados Unidos la constitución establece que en caso de que ningún candidato alcance la mayoría de electores, entonces la cámara de representantes elegirá de entre los cinco más votados, al presidente. En Bolivia el Congreso designa al presidente cuando ninguno de los candidatos obtiene el 50% más uno de los votos emitidos por los ciudadanos de ese país

- El presidente y los congresistas cumplen un periodo fijo de duración en el cargo, por lo que el Congreso no tiene capacidad para destituir al Presidente⁵⁶ y el Ejecutivo no tiene facultades para disolver al Legislativo⁵⁷.

Jaime F. Cárdenas Gracia nos dice que un sistema es presidencial cuando el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo tienen un mandato determinado, y cada uno, posee su propia fuente de legitimidad por lo que las atribuciones del jefe del Estado son ejercidas independientemente de la asamblea electa. El Parlamento no puede promover ninguna moción de censura al presidente ni éste tampoco puede disolver al congreso. La separación de poderes y el control entre ellos debe ser mutuo. El Ejecutivo tiene generalmente facultades considerables en la Constitución, principalmente sobre el gabinete: puede designar y remover a los ministros. El presidente no sólo es el jefe del gobierno sino del Estado y sólo puede ser destituido a través del mecanismo del juicio político.⁵⁸

d)Ventajas y Desventajas:

Entre las ventajas que se han señalado al sistema presidencial destacan:

*su componente democrático, *la responsabilidad, * la relación directa con los electores, *los controles mutuos, *el arbitraje presidencial.

1) Su componente democrático: Se dice que el sistema presidencial posee sobre el parlamentario un gran componente democrático porque es elegido, en general, directamente por el pueblo. La desventaja sería que en ocasiones no es designado por el 50% más uno de los electores sino por porcentajes menores al 50%. Por otra parte, el componente plebiscitario de la elección directa trae consigo otros problemas como el de la incapacidad para una sola persona de representar en sí mismo todo el arco ideológico y la paradoja más evidente del presidencialismo: por un lado, la legitimidad que le da la elección directa, y por otro la necesidad de controlar un poder tan desmesurado para evitar caudillismos, y los liderazgos personalistas y populistas.

⁵⁶ Al respecto, conviene diferenciar el voto de censura para destituir a un primer ministro y su gabinete en los sistemas parlamentarios, del procedimiento de juicio político, con ese u otro nombre, existe prácticamente en todas las constituciones de los sistemas presidenciales para destituir o inhabilitar a un funcionario por violaciones a la constitución y las leyes durante el período de su encargo, del juicio de procedencia mediante el cual un funcionario es destituido (desaforado) para que responda ante las autoridades por delitos del orden común que hubiere cometido durante su gestión

⁵⁷ Situación que se refuta en Chile, donde su constitución, en su artículo 32 otorga atribuciones al presidente de la república para "Disolver la Cámara de Diputados por una sola vez durante su periodo presidencial, sin que pueda ejercer esta atribución en el último año del funcionamiento de ella". En Perú en el artículo 134 menciona que "El presidente de la república estará facultado para disolver el Congreso si este ha censurado o negado su confianza a dos Consejos de Ministros

⁵⁸ JAIME CÁRDENAS GRACIA *Transición política y reforma constitucional en México, op. cit.*, pág. 182

2) La responsabilidad: En el sistema presidencial existen mayores grados de responsabilidad frente a los ciudadanos que en el sistema parlamentario. La desventaja sería que en el presidencialismo una persona no puede representar todos los matices ideológicos de la sociedad; el presidente tampoco puede responsabilizarse frente a todos los intereses e ideas sociales; a lo más, existe o puede existir la identificación del mandatario.

3) La relación directa con los electores: En el presidencialismo hay un principio de identificación que se produce entre los gobernantes y electores; los electores siempre pueden ser capaces de identificar la relación del voto con el gobierno. En el presidencialismo esta relación es más clara porque una sola persona gobierna y el ciudadano con más facilidad determinará el centro de decisiones y poder. La desventaja sería que muchísimos ciudadanos no se sienten identificados con el presidente, sobre todo en sociedades de multipartidismo extremo.

4) Controles mutuos: Ciertos defensores del presidencialismo consideran que su principal mérito es el de ser el único sistema capaz de representar la separación de poderes y el control mutuo (*mutal checks*) entre Legislativo y Ejecutivo. La desventaja es que en los sistemas presidenciales hay una tendencia muy clara de colocar al Ejecutivo por encima del Parlamento para evitar la confrontación entre los poderes y los consiguientes *impasses* inmovilistas, con lo cual el presidente se arroga atribuciones excesivas que concentran casi todo el poder en él, lo cual obviamente no beneficia ni a las minorías políticas, ni a la oposición, ni al resto de los poderes.

5) El arbitraje presidencial: Se sostiene también que el presidente puede ser un árbitro para resolver los conflictos entre los poderes y la clase política. Desventaja: hay que señalar que el líder no debe estar nunca por encima de las leyes y de las instituciones, actuando con poderes discrecionales, pues se le coloca muy cerca de la tentación despótica. Por otra parte, los presidentes representan a un partido, y siempre estarán más cerca de su partido o de sus grupos de apoyo que del resto de las fuerzas políticas.⁵⁹

Distinción entre gobierno parlamentario y presidencial:

En la distinción entre gobierno parlamentario y presidencial –como ya quedó estipulado– lo básico es establecer si el jefe del Ejecutivo es elegido por los votantes o el Legislativo, y si está sujeto o no a su confianza para permanecer en el cargo. Podría decirse que todo ejecutivo elegido por el Legislativo y sujeto a su voto de confianza es parlamentario, y que todo Ejecutivo elegido por los votantes e independiente del Legislativo es presidencial.

En la actualidad, los elementos exclusivos y distintivos de cada sistema presidencial se han reducido sensiblemente, quedando para el caso del presidencialismo sólo los siguientes: la elección del presidente por sufragio universal

⁵⁹ *Ibid.*, pág. 183-186

directo o indirecto; la conjunción de las jefaturas de Estado y de gobierno; el periodo fijo de duración en el cargo, y que el presidente es quien dirige el gobierno.

Así, la realidad es que el presidencialismo puro tan sólo existe en cinco de los países americanos: Brasil, los Estados Unidos (cuando no se haga la elección del presidente por el Congreso), México, Nicaragua y Panamá. Los restantes sistemas presidenciales presentan predominantemente rasgos del sistema parlamentario, con la excepción de Perú y Argentina, que representan características del sistema semipresidencial.

4. Semipresidencial

a)Concepto:

Este sistema, en vez de ser un punto intermedio entre los otros dos, una distorsión de cualquiera de ellos o un proceso evolutivo que invariablemente lo lleve a dejar de ser 'semi' para convertirse en plenamente parlamentario o presidencial, en la actualidad, por la fuerza de los hechos, cada día adquiere *status proprio*.⁶⁰

Duverger considera semipresidencialista a las instituciones de una democracia de occidente que reúnen los siguientes elementos: 1) un presidente de la República elegido por sufragio universal y dotado de importantes poderes propios; 2) un primer ministro y un gobierno responsables ante los diputados". "Este sistema se diferencia del presidencialismo ya que rompe con el carácter unipersonal del Poder Ejecutivo y además se establece una relación de colaboración –propia del parlamentarismo– entre el Gabinete de ministros y el parlamento. A su vez el semipresidencialismo se distingue del parlamentarismo por el hecho de que en este último sólo el Parlamento o al menos la Cámara de diputados son elegidos por sufragio universal, una segunda diferencia importante surge de la atribución –en el semipresidencialismo– de poderes efectivos al Presidente de la República. En el parlamentarismo el jefe de Estado constituye un símbolo de unión nacional y de representación exterior que no cuenta con una esfera de competencia propia, todas sus facultades deben verse acompañadas de la voluntad de algún otro órgano para producir efectos jurídicos.

El sistema presenta una característica que lo distingue claramente de los otros modelos democráticos de gobierno. Se trata de la presencia de tres órganos políticos –presidente de la República, Consejo de ministros/primer ministro y Parlamento– con competencias efectivas propias, los dos primeros ubicados en el Poder Ejecutivo (está es la gran novedad) y el Poder Legislativo en su conjunto

Giovanni Sartori en su libro <Ingeniería constitucional comparada> nos dice que tanto el parlamentarismo como el presidencialismo pueden fallar, especialmente en sus formas puras. Es a partir de estos dos extremos que nos vemos motivados a buscar una solución mixta, una forma política que se encuentre en medio de los

⁶⁰ JAVIER HURTADO, *El sistema presidencial mexicano*, op.cit., pág. 24

sistemas presidencial y parlamentario y que tenga elementos de ambos. A esta forma mixta se la conoce como el semipresidencialismo.

El denominador común del presidencialismo es un presidente electo popularmente, o al menos, un presidente que no es electo en y por el parlamento. Pero más allá de esta base común las dos formas se alejan radicalmente la una de la otra, porque el semipresidencialismo es "semi" precisamente porque divide en dos al presidencialismo al sustituir una estructura monocéntrica de autoridad con una autoridad dual. En los sistemas presidenciales, el presidente está protegido y aislado de la interferencia parlamentaria por el principio de la división de poderes. En cambio, el sistema semipresidencialista funciona basado en el poder compartido: el presidente debe compartir el poder con un primer ministro; a su vez, el primer ministro debe conseguir un apoyo parlamentario continuo.

La característica que cualquier semipresidencialismo debe tener es una estructura de autoridad dual, una configuración con dos cabezas. De este modo, cualquier constitución semipresidencialista deberá establecer, de alguna manera, una diarquía entre un presidente, que es el jefe de Estado, y un primer ministro, que encabeza al gobierno⁶¹.

Shugart y Carey merecen el reconocimiento de haber hecho el primer intento sistemático y serio por definir las formas políticas, y su propuesta para el semipresidencialismo rechaza este nombre y lo divide en dos tipos de regímenes: a) premier-presidencial, y b) presidencial-parlamentario. El primero se caracteriza por la primacía del primer ministro sobre el presidente, y el segundo por la primacía del presidente.

b) Características:

La creciente difusión y funcionalidad de sus características ha hecho de éste un sistema de gobierno tanto o más importante que el parlamentario o el presidencial, desde el punto de vista de la población que gobierna⁶² y de la recurrente adopción que de él hacen países que deciden modificar su estructura de gobierno. Esto por conciliar las ventajas del sistema parlamentario con las del presidencial, atenuando en la mayor medida posible las desventajas que por separado presenta cada uno de estos sistemas.

A este sistema le distinguen los siguientes elementos:⁶³

- Un presidente elegido directamente por sufragio universal para un período predeterminado en el cargo, que comparte el Poder Ejecutivo con un primer ministro lo que Duverger llama 'poder bicéfalo' que nombra con aprobación de la asamblea.

⁶¹ GIOVANNI SARTORI, *Ingeniería constitucional comparada... op. cit.*, pág. 136-137

⁶² Los siguientes países entre otros tienen este sistema de gobierno. Polonia, Argelia, Armenia, Azerbaiyán, Benin, Burundi, Cabo Verde, República Gabonesa, Guinea, Bulgaria, Moldova, Rumania, Ucrania, Namibia, Santo Tomé y Príncipe, Túnez, y Sri Lanka.

⁶³ Las siguientes características están tomadas del modelo de la quinta república francesa; (Cfr JAVIER HURTADO, *El sistema presidencial mexicano, op. cit.*

- El gobierno es responsable ante la asamblea nacional: su permanencia depende del voto de confianza o de la moción de censura que emita.
- El presidente es independiente del parlamento y puede disolverlo, tomando el parecer del primer ministro y el de los líderes de la asamblea legislativa.
- El primer ministro y los demás miembros de su gobierno dependen de la confianza del presidente y del Parlamento. El presidente nombra, a propuesta del primer ministro, a los demás miembros de su gobierno.
- El gobierno no emana del parlamento (es decir, no lo crea); sólo es responsable ante él. Esto es, el Parlamento puede hacer caer a los gobiernos, mas no investirlos (el presidente designa –y al hacerlo otorga la investidura- y el parlamento sólo ratifica).
- El poder ejecutivo (o mejor dicho, la función ejecutiva) “oscila”⁶⁴ entre el presidente y el primer ministro: pasa del primero al segundo y viceversa, adaptándose al cambio de las mayorías parlamentarias (se podría decir: secundando la mayoría parlamentaria del momento).
- Existe el poder mayoritario, que “es la fuerza derivada de que el jefe del partido o de una coalición forma una mayoría parlamentaria estable (durante toda una legislatura) y disciplinada (que quiere decir votando en bloque en todos los escrutinios importantes, siguiendo las instrucciones que recibe). Este poder mayoritario es una autoridad de facto, y no de una autoridad de derecho, que define un poder verdadero”.

En los regímenes parlamentarios el poder mayoritario está en manos del primer ministro. En cambio, en los regímenes semipresidenciales la situación se complica, ya que, como dice Duverger, “puede caer en manos del presidente o de un primer ministro”, dependiendo de la situación de su partido en la asamblea. Así entonces, lo que dota de estabilidad política a este sistema de gobierno es el poder mayoritario que se encuentra en manos del presidente o del primer ministro.

Dice Duverger que “el régimen semipresidencial es producto de tres subsistemas que están a su alrededor: el sistema cultural, el sistema de partidos y el sistema electoral. Los cuatro forman en conjunto el sistema político”. Precisa el autor que la fortaleza o debilidad del presidente, del Parlamento o del primer ministro depende mucho de cómo los perciban los ciudadanos; de su tradición, de sus aspiraciones y de su cultura política.

En cierta manera, la dificultad en la comprensión de este sistema de gobierno se ha visto reflejada en la múltiple y hasta contradictoria conceptualización que de él se ha hecho. Así, Lijphart lo entiende como una estructura “mixta” o de “alternativa” (alternación) entre las fases presidencial y parlamentaria, para refutar la concepción que del mismo se ha hecho como “síntesis” de ambos⁶⁵. Por su parte, Sartori, citando la opinión que Vedel y Duverger tenían en 1980 sobre este sistema (cuando decían

⁶⁴ Concepto utilizado por Sartori para explicar el sistema francés como “un sistema bicéfalo, cuyas dos cabezas son desiguales, pero esta desigualdad oscila del uno al otro”.

⁶⁵ La V República no debería describirse como una síntesis de los sistemas parlamentario y presidencialista, sino como “alternativa de fases presidencialistas y parlamentarias”

que el semipresidencialismo no es una síntesis de los sistemas parlamentario y presidencial, sino una alternación entre las fases presidenciales y parlamentarias”), declara: “no estoy de acuerdo con ninguna de estas dos interpretaciones”; luego dice que: <Concebir el semipresidencialismo como una alternación, entre otros dos especímenes, sencillamente equivale a eliminar la naturaleza mixta del sistema, y de hecho es afirmar que en él no tenemos un verdadero sistema. Creo que esto es un equívoco total que no capta lo que sí expresa mi concepto de oscilación. Porque la alternación sugiere que se pasa de una cosa a otra, mientras que la oscilación es un movimiento dentro de un sistema. Cuando algo oscila sigue siendo lo mismo.

De acuerdo con este concepto, el semipresidencialismo sería una estructura mixta de carácter mutante que se transforma para adquirir los rasgos específicos de alguna de las dos especies a las que se debe: presidencial o parlamentaria. Por su parte, Pedro Aguirre asegura que “debe considerarse al semipresidencialismo como un sistema político peculiar en virtud de que presenta características propias que lo distinguen del presidencialismo y del parlamentarismo.”⁶⁶

Giovanni Sartori nos dice que un sistema político es semipresidencial si se aplican conjuntamente las siguientes características:

- El jefe de Estado (el presidente) es elegido por el voto popular –ya sea directa o indirectamente– para un período predeterminado en el cargo.
- El jefe de Estado comparte el poder Ejecutivo con un primer ministro, con lo que se establece una estructura de autoridad dual cuyos tres criterios definitorios son:
- El presidente es independiente del parlamento, pero no se le permite gobernar solo o directamente, y en consecuencia su voluntad debe ser canalizada y procesada por medio de su gobierno.
- De la otra parte, el primer ministro y su gabinete son independientes del presidente porque dependen del parlamento; están sujetos al voto de confianza y/o al voto de censura, y en ambos casos requieren el apoyo de una mayoría parlamentaria.
- La estructura de autoridad dual del semipresidencialismo permite diferentes balances de poder así como predominios de poder variables dentro del Ejecutivo, bajo la rigurosa condición de que “el potencial de autonomía” de cada unidad componente del Ejecutivo subsista.

Está claro que una forma mixta nunca es tan sencilla como una forma pura. Que la definición del semipresidencialismo tenga que ser menos clara y más complicada que la del presidencialismo era previsible y no debe sorprendernos.⁶⁷

⁶⁶ JAVIER HURTADO, *op. cit.*, pág. 27,28.

⁶⁷ GIOVANNI SARTORI, *Ingeniería constitucional comparada...*, *op. cit.*, pág. 148,149.

EL SISTEMA SEMIPRESIDENCIAL DE GOBIERNO

Elementos que toma del presidencialismo	Elementos que toma del parlamentarismo	Características propias
<p>En lo que respecta al presidente o jefe de Estado:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Es elegido popularmente para un periodo determinado. -Goza de veto en el proceso legislativo. -Nombra a los miembros del gobierno. -Dispone de la fuerza militar, erigiéndose como comandante en jefe de ésta. -No puede ser destituido por el Congreso. -Preside el Consejo de ministros. -Tiene derecho de indulto. -Convoca al recurso de referéndum. -Presenta iniciativas de ley y promueve el recurso de inconstitucionalidad. -Puede gobernar por decreto. -Representa internacionalmente al Estado. -Conduce la política exterior y la defensa nacional. 	<ul style="list-style-type: none"> -El gobierno emana del parlamento y es responsable ante éste. Por lo que toca al primer ministro: -Puede ser depuesto mediante voto de censura del Parlamento. -Cuando el partido del presidente no tiene mayoría legislativa, éste sólo se limita a designar como jefe de gobierno a quien la asamblea le propone. -Pueden merecer, él y su gabinete, el voto de confianza o de censura del Parlamento. -La segunda cámara puede ser estamental. -Los diputados pueden forzar a dimitir al gobierno (pero se van con él). -Para que el gobierno permanezca debe haber una mayoría legislativa estable y disciplinada, cuyo líder sea el primer ministro. 	<ul style="list-style-type: none"> -Estructura dual de poder. -El jefe de Estado interviene en el gobierno compartiéndolo. -El Presidente puede disolver la asamblea en respuesta a sus intereses políticos y partidistas. -El gabinete responde ante el primer ministro. -El presidente se comunica con la asamblea mediante mensajes, frenando con ello la posibilidad de debate o diálogo directo entre los poderes. -El presidente y el primer ministro deben estar de acuerdo para que no se paralice el sistema. -El jefe de estado propone ante la asamblea al jefe de gobierno; o bien inviste como tal al que la mayoría legislativa le propone. -Cuando el Ejecutivo lo comparten un primer ministro de un partido y un jefe de Estado de otro, surge lo que se da en llamar cohabitación. -El presidente de la república es elegido mediante el sistema de dos vueltas, a fin de

		dotarlo de la debida fuerza y legitimidad ante el primer ministro.
--	--	--

c) Ventajas y desventajas:

Algunos sistemas que son clasificados como parlamentarios o presidencialistas, en realidad son mixtos, pues combinan uno o varios de los procedimientos típicos de ambos modelos. Las posibilidades de las combinaciones mixtas son múltiples, y no necesitan seguir un formato rígido e igual; cada país puede buscar la combinación que más crea conveniente. Sartori opina que, pese a las ventajas reconocidas del parlamentarismo como un modelo más flexible, y que por tanto permite resolver de manera legal los posibles conflictos entre poderes, en realidad los parlamentarismos que mejor funcionan no se presentan en forma pura, sino "mixta".

Según Sartori, la ventaja de un sistema semipresidencial radicaría en las siguientes razones:⁶⁸

A) Permite la separación de un jefe del Estado y de gobierno, brindando esa ventaja propia del parlamentarismo. Las tareas de gobierno pueden diversificarse reduciendo la carga del presidente; además, el jefe de Estado puede eximirse del control y apoyo del partido gobernante, que tantas fricciones provoca con el propio partido mayoritario, como con los partidos de oposición. Dicha tarea de liderazgo partidario, puede recaer en el jefe de gobierno (sea éste un primer ministro, o el ministro del interior con un rango diferenciado del resto de los ministros).

B) La estructura de autoridad dual del semipresidencialismo deja abierta la posibilidad de lograr distintos balances de poder dentro del Ejecutivo, sin que ello merme la legitimidad de alguno de sus componentes (el presidente o el primer ministro).

C) Incluso cuando no hay un gobierno dividido, el presidente está sujeto a un mayor control, pues requiere en mayor medida del Congreso para gobernar, ya que el gabinete no depende enteramente del jefe del Ejecutivo. Esto reduce los riesgos de un exceso de poder presidencial, típico del presidencialismo, y que a veces raya en una virtual dictadura.

D) No requiere, como lo hace el parlamentarismo, de partidos plenamente disciplinados sin que ello provoque la ingobernabilidad que provocaría en un sistema parlamentario puro.

E) Permite establecer mecanismos legales para resolver conflictos entre el jefe del Ejecutivo y el del Parlamento, reduciendo el riesgo de una confrontación extralegal, la cual suele dar como resultado la anulación ilegítima de un poder sobre el otro, sea el Ejecutivo o el Legislativo.

⁶⁸ Giovanni Sartori, Ingeniería constitucional comparada.. *op. cit.*, pág. 153, citado por JOSÉ ANTONIO CRESPO, *Hacia un gobierno semipresidencial en México*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Documentos de Trabajo del CIDE, núm. 72, pág. 30-33.

F) La inestabilidad gubernamental frecuente en los sistemas parlamentarios tiende a reducirse, evitando al mismo tiempo la inestabilidad del régimen (por tanto más riesgosa) que suele provocarse en presidencialismos poco institucionalizados.

La opción del semipresidencialismo debe considerarse seriamente en el caso de América Latina en general, y de México en particular, pues el problema del excesivo poder presidencial no se resuelve, como tiende a creerse, simplemente con el fortalecimiento del poder Legislativo, si al mismo tiempo no se modifica el marco constitucional. Eso más bien, tiende a generar mayores conflictos entre los poderes y puede eventualmente desembocar en una parálisis o en una confrontación entre poderes.

La importancia del sistema semipresidencial en la actualidad y en los años que están por venir será, sin duda alguna, cada vez más creciente. Por ello, no es exagerado afirmar que el papel que el parlamentarismo tuvo en los siglos XVIII y XIX ahora lo desempeña el sistema semipresidencial. Por ello, coincidimos con Aguirre en que "la originalidad con la que el semipresidencialismo ha funcionado y el hecho de que varios países, sobre todo de Europa oriental, se estén decidiendo por esta opción, hace que se le deba considerar como un nuevo tipo de gobierno.

¿CUÁL ES MEJOR?

La mejor forma política es la que funciona mejor al aplicarse. Por lo general estamos justificados cuando criticamos al sistema político en el que vivimos, pero con igual frecuencia nos equivocamos al evaluar sus posibilidades y los beneficios que esperamos de ellas. Creo que es muy válido el alegato contra los dos extremos, el presidencialismo puro y el parlamentarismo puro. Por lo mismo, creo que el alegato a favor de los sistemas mixtos es igualmente fuerte. Sin embargo, argumentar que los sistemas mixtos son mejores que los puros no significa que entre los sistemas mixtos la mejor sea una forma de semipresidencialismo.

Empecemos con la afirmación de que el semipresidencialismo es mejor que el presidencialismo. De hecho ésta ha sido mi tesis, en particular porque el primero puede enfrentar mejor a las mayorías divididas que el segundo. Asimismo sostengo que los países que tienen la intención de abandonar el presidencialismo harían bien en optar, prudentemente, por el semipresidencialismo en vista de que para un país presidencialista el salto al parlamentarismo es una salto hacia lo diverso y desconocido, mientras que un cambio al semipresidencialismo le permite a ese país seguir funcionando en un ámbito que conoce, en el que tiene experiencia y destreza.

El argumento de Giovanni Sartori no es —en el contexto del parlamentarismo— que el semipresidencialismo "sea mejor", sino más bien, que es más fácil de aplicar". Entonces, por dos razones distintas y siguiendo dos caminos diferentes, "termino por recomendar generalmente el semipresidencialismo a los partidarios del cambio. Quisiera subrayar que hago esta recomendación con reservas".⁶⁹

⁶⁹ GIOVANNI SARTORI, *Ingeniería constitucional comparada .. op. cit.*, pág. 153-156

Con todo, el semipresidencialismo constituiría una aproximación prudente al parlamentarismo sin llegar a él, con lo cual se evitarían los riesgos inherentes a un cambio tan dramático, pero adoptando sus principales ventajas. Tal y como lo ha expresado Sartori, uno de los principales promotores de este modelo:

Sostengo que los países que tienen la intención de abandonar el presidencialismo harían bien en optar, prudentemente, por el semipresidencialismo en vista de que para un país presidencialista el salto al parlamentarismo es un salto hacia lo diverso y desconocido, mientras que un cambio al semipresidencialismo le permite a ese país seguir funcionando en un ámbito que conoce, en el que tiene experiencia y destreza.⁷⁰

Desde luego, la reforma del Estado que nuestro país parece exigir para adecuarse a las nuevas condiciones de pluralidad y competencia, no se agotaría con la adopción de un semipresidencialismo, sino que tendría que abarcar muchos otros puntos, varios de los cuales no son sino el complemento necesario para aquella reforma (como la reelección parlamentaria y las formas de participación ciudadana directa; el plebiscito, la iniciativa popular, así como algunas reformas al sistema de partidos y electoral). Pero pareciera urgente empezar a discutir al menos, una adecuación constitucional que pueda enfrentar con el menor riesgo el reciente surgimiento de un gobierno dividido, mismo que en el actual marco legal podría entorpecer, en lugar de impulsar, una transición democrática por vía pacífica y ordenada.⁷¹

Desventajas del semipresidencialismo: (Sartori)

El semipresidencialismo deja muchos problemas sin resolver. Además no niego que el semipresidencialismo es un sistema algo frágil. El problema de la mayoría dividida sigue rondando –aunque con menor frecuencia que en el presidencialismo puro– al semipresidencialismo.⁷²

⁷⁰ *Ibid.*, pág. 154

⁷¹ JOSÉ ANTONIO CRESPO, *Hacia un gobierno semipresidencial en México*, *op. cit.*, pág. 35-36.

⁷² *Ibid.*, pág. 156.

CUADRO COMPARATIVO DE LOS SISTEMAS DE GOBIERNO

PRESIDENCIAL	PARLAMENTARIO	SEMIPRESIDENCIAL
El presidente es jefe de Estado y de gobierno.	Las jefaturas de estado y de gobierno están separadas.	El presidente es jefe de Estado; la jefatura de gobierno es dual o bicéfala.
El presidente es elegido popularmente, directa o indirectamente, por un periodo fijo.	La jefatura de Estado es por sucesión, designación o elección no popular, y la de gobierno emana del Parlamento.	La jefatura de Estado es por elección popular y la de gobierno se instituye a propuesta del presidente, pero con aprobación de la asamblea.
El presidente no puede ser destituido por el Congreso y aquél no puede disolver éste.	El primer ministro puede ser destituido por el Parlamento, que a su vez puede recomendar al jefe de Estado su disolución.	El presidente no puede ser destituido y el primer ministro puede ser removido por el presidente o la asamblea.
El presidente tiene el control total del Ejecutivo y dirige el gobierno.	El primer ministro dirige el gobierno, compartiéndolo o controlándolo.	El presidente dirige al Ejecutivo, compartiéndolo con el primer ministro, de la misma forma que el gabinete comparte responsabilidades con el primer ministro.
El gobierno es unipersonal y el gabinete sólo aconseja al presidente.	El gobierno es colegiado; el gabinete toma decisiones colectivas y sus ministros deben apoyarlas.	
Sus ministros sólo son responsables ante éste.	Los ministros son responsables ante al parlamento.	La asamblea puede sostener o destituir gabinetes contra la voluntad del presidente.
Se basa en el principio de separación de poderes.	Se basa en el principio de fusión de poderes.	Se basa en el principio de compartición de poderes.

RELACIÓN DEL PRIMER CAPÍTULO CON LOS DEMÁS

El tema de la presente tesis es: <Análisis comparativo entre el sistema parlamentario y el presidencialista mexicano. Una propuesta hacia un nuevo sistema presidencial mexicano>.

Para empezar a hablar de sistema presidencial, es necesario, hablar en primer lugar de sistemas de gobierno, para esto tenemos que hablar de gobierno, y al hablar de gobierno, necesariamente tenemos que empezar a hablar del Estado. Es por eso que en este primer capítulo empezamos a hablar del Estado, como sabemos este tema es amplísimo y sin duda importante, pero que desafortunadamente rebasa los alcances de temporalidad de la presente tesis, es por eso que solo se hablará brevemente del Estado en su relación con los sistemas de gobierno.

Hay gran variedad de teorías que tratan de explicar el origen del Estado, se ha hecho una síntesis de algunas de ellas; y en cuanto a los elementos básicos del Estado, es necesario describirlos, para comprender mejor al Estado. La determinación de los fines del Estado, repercute de manera directa y terminante sobre las actividades de éste, toda vez que para la consecución de aquéllos deberán realizarse las actividades suficientes y necesarias.

En el inciso B) de este capítulo se explican las formas de Estado, diferenciando primero Estado y Gobierno, para posteriormente distinguir entre formas de gobierno y formas de estado. Así explicamos las tres formas de estado como Estado centralista, Estado federal —que es en el que estamos ubicados— y Confederación.

En el apartado C) se habla de las formas de gobierno, mencionando primero la clasificación que hace Aristóteles y posteriormente, explicando que es la monarquía, la república; para luego continuar con la forma de gobierno en México, explicando lo que es la democracia y la representatividad política.

Una vez explicado lo anterior, se procedió a hablar de los sistemas de gobierno contemporáneos, empezando por el parlamentario que es el más antiguo, siguiendo con el presidencial, y terminando con el semipresidencial. En cada uno de ellos empezamos por el concepto, para luego seguir con las características, esto es básico para posteriormente hacer el análisis comparativo en el capítulo tercero, es importante marcar los rasgos distintivos de estos sistemas de gobierno. Aquí es donde se establece una distinción conceptual que resultará clave para efectos analíticos y positivos de la presente tesis.

Esta es la relación del primer capítulo con los siguientes.

CAPÍTULO SEGUNDO. EL SISTEMA PRESIDENCIAL MEXICANO: COMPONENTES BÁSICOS.

I. COMPONENTES BÁSICOS:

A) EL PODER EJECUTIVO

1. Definición

El poder ejecutivo fue definido por el doctor José María Luis Mora:

"El poder ejecutivo es un ramo de la soberanía, y se puede decir que es el eje sobre el que gira toda la máquina política, que recibe de él todo su movimiento y acción, pues de nada sirven las mejores leyes, ni las sentencias más justas y acertadas, si aquéllas no se ejecutan, y éstas no se ponen en práctica. La actividad y la fuerza son los atributos esenciales de este poder, que jamás podrá constituirse de otra manera."⁷³

En las constituciones, generalmente se precisan los requisitos que debe satisfacer una persona para poder ocupar el poder ejecutivo, cuánto dura el periodo, cual es el procedimiento para el nombramiento del titular del poder ejecutivo y, en caso de falta, quién lo substituye.

Las facultades del poder ejecutivo cambian de un país a otro, pero generalmente posee las siguientes atribuciones: publicar e ejecutar las leyes, la facultad de expedir reglamentos (normas de carácter general y abstracto), nombramiento de los principales cargos de la administración pública, los nombramientos del cuerpo diplomático y consular, jefe de las fuerzas armadas y el indulto.

En los sistemas presidenciales, el poder ejecutivo tiene una facultad muy importante: el veto, a través del cual puede hacer observaciones u oponerse a un proyecto de ley, y entonces se necesita que el congreso con una mayoría especial vuelva a aprobar esos proyectos para que se puedan desestimar las observaciones del poder ejecutivo.

El poder ejecutivo tiene, por medios directos o indirectos, en sus manos la política internacional, hacendaria, monetaria y crediticia, educativa, laboral, agraria y de seguridad social.

⁷³ JORGE CARPIZO, *Estudios constitucionales*, op. cit. pág. 305

Todas estas atribuciones hacen que el poder ejecutivo sea el más fuerte de los poderes, el verdadero centro de poder del sistema de gobierno.

El estudio del Ejecutivo Federal mexicano reviste una gran importancia, en virtud de que el presidente de la República representa el centro de gravedad en torno al cual gira la organización jurídica y política del Estado. En efecto, la forma de gobierno de nuestro país ha sido calificada de presidencialista, en atención a que, en el esquema de división de poderes, el Ejecutivo Federal es el que soporta el mayor peso en el ejercicio del poder. Esta forma de organización jurídica, consagrada en la Constitución de 1917, se ha visto reforzada por el funcionamiento de nuestro sistema político, el cual ha hecho del presidente de los Estados Unidos Mexicanos, la pieza clave de su funcionamiento y continuidad.

B) LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA EN MÉXICO:

En el México independiente, salvo los recesos que se tuvieron con los imperios de Iturbide y de Maximiliano, se ha vivido el régimen presidencial. El Presidente ha sido y es el centro de la actividad política y de gobierno de nuestra República Federal. El presidente es el titular del Poder Ejecutivo y su esfera de acción es muy amplia, encontrando la legitimación en su actuación en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la elección que de él hace el pueblo de México. La actuación del presidente es analizada diariamente por la opinión pública, por los partidos políticos y por el pueblo en general, de ahí que, incluso, cualquier opinión del primer mandatario, sea de vital importancia para el desarrollo interno y externo de nuestro país.

Es el único funcionario en cuya elección participan todos los ciudadanos del país y debe cubrir las inquietudes y expectativas de la mayoría de la población, de ahí su importancia y su responsabilidad. Mucho se ha discutido sobre las facultades y límites de su actuación. ¿Hasta dónde le es permitido actuar para que no se vulnere o anule la actuación de los demás poderes del Estado? ¿Cuál es el papel que deben jugar los poderes Legislativo y Judicial en relación con el Ejecutivo? ¿De dónde proviene la fuerza que goza el presidente de la República?

Estas son interrogantes que normalmente nos hacemos al analizar la actuación presidencial. Si observamos detenidamente la realidad mexicana encontramos que la función del presidente de la República está enmarcada en nuestra Carta Fundamental, teniendo además tintes sociológicos y políticos que hacen que la institución presidencial mexicana sea diferente en algunos aspectos a la de otros países del mundo. Es fundamental encuadrar en el marco jurídico la actividad del Ejecutivo dentro de un Estado de Derecho, para evitar que su poder y atribuciones se puedan desbordar, radicando en esta afirmación la importancia de la actividad de los poderes Legislativo y Judicial que ejercen, dentro de sus respectivas competencias, el control y contrapeso del Ejecutivo.

La constitución estadounidense de 1787 fue la inspiradora de los regímenes presidencialistas consagrados en las constituciones latinoamericanas.

C) EL SISTEMA PRESIDENCIAL MEXICANO:

En el caso del sistema/régimen/gobierno presidencial⁷⁴ mexicano, podemos distinguir las características que le son propias de tener un gobierno que no es parlamentario ni semipresidencial, junto con una amplia gama de prácticas y relaciones que no son propias de todo gobierno presidencial en un sistema político democrático.

Entre los elementos que distinguen a todo gobierno presidencial, y que se presentan en el caso mexicano, destacan, entre otros, el origen plebiscitario de la elección del Ejecutivo y el periodo fijo de duración en el cargo; las facultades constitucionales del presidente para nombrar libremente a los secretarios o ministros de su gobierno; el que el primer mandatario y su gabinete no estén sujetos al voto de confianza de la legislatura o de alguna otra institución del Estado para permanecer en el cargo, y el que es —más aún en el caso de México— un poder unipersonal.⁷⁵

El sistema presidencial mexicano está constituido por tres conjuntos de componentes: a) los elementos propios del gobierno presidencialista que lo diferencian del parlamentario; b) un conjunto de numerosas facultades constitucionales que lo colocan en una posición hegemónica respecto de los poderes Legislativo y Judicial; y c) un conjunto de relaciones y prácticas políticas que sin ser necesariamente deducibles de los anteriores componentes, no están tampoco en contradicción con ellos, y que resultan tanto de antecedentes histórico-culturales como de las circunstancias socioeconómicas y políticas del país en las que tomó forma y se ha desarrollado el Estado posrevolucionario. En este sentido, la presidencia fuerte y central no sólo es fruto de prácticas políticas (el "sistema político" sino de facultades constitucionales (el régimen político). No sólo es pues consecuencia de la política, sino también de la Constitución.

Respecto a los poderes que la Constitución y las leyes le han dado al presidente de México, De la Madrid Hurtado lo interpreta de la siguiente manera: "desde luego que el sistema presidencial mexicano le ha dado al presidente, desde sus propias bases constitucionales y legales, un conjunto de facultades que le han permitido erigirse en el poder superior; en el poder determinante".⁷⁶

Junto a ello, en el campo de las percepciones y representaciones propias del factor cultural, conviene recuperar la aseveración de Duverger citada en el capítulo anterior, en términos de que en mucho la fortaleza de un presidente (en un sistema

⁷⁴ Aquí nos estamos refiriendo al presidencialismo exclusivamente como sistema de gobierno diferente al parlamentarismo y al semipresidencialismo. A este modelo de gobierno los especialistas lo designan indistintamente como "régimen presidencial" (Linz), "sistema presidencial" (Sartori, Mainwaring), o "gobierno presidencial" (Verney, Lijphart).

⁷⁵ Se deposita el ejercicio del supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos" (artículo 80 constitucional).

⁷⁶ Entrevista Javier Hurtado/Miguel de la Madrid, 4 de septiembre de 1997, en JAVIER HURTADO, *El sistema Presidencial Mexicano...* op. cit.

semipresidencial) depende del sistema cultural que prevalezca en un país determinado, o "de la forma como el jefe de Estado es percibido por los ciudadanos".

Aunado a lo anterior, en el terreno de lo que podríamos definir como el sistema político mexicano, encontraremos un conjunto de prácticas y relaciones políticas informales, pero efectivamente vigentes, que han venido a constituir lo que en general aún se conoce como *presidencialismo mexicano*.

Como ejemplo de estas prácticas destacarían entre otras, las siguientes: la facultad que el presidente de la república ha ejercido para intervenir, en forma directa o indirecta, en la designación de su sucesor, su atribución de "palomear" candidaturas a diputados y senadores de su partido; la intervención que ejerce para designar y destituir gobernadores, así como definir algunas presidencias de los municipios más grandes del país; la injerencia que tiene para determinar los liderazgos de las Cámaras de Diputados y de Senadores; su intervención para definir la presidencia del Comité Ejecutivo Nacional de su partido, y, finalmente, la facultad constitucional que tenía hasta hace poco para destituir a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Todo lo anterior muestra al sistema presidencial mexicano como un régimen formalmente democrático con un conjunto de prácticas y relaciones de carácter autoritario en franco proceso de debilitamiento, pero aún vigentes en ciertos espacios y procesos de toma de decisiones.

Quizá por esta configuración peculiar al presidencialismo mexicano algunos autores lo han considerado "excepcional", por constituir "una forma extraordinaria de presidencialismo". De acuerdo con este concepto, la excepcionalidad del caso mexicano está en que el Ejecutivo ha logrado anular la acción del conjunto de instituciones políticas que la Constitución concibió y estableció para compartir y contrabalancear el poder. Al hacerlo, se anuló también la división de poderes, tanto la horizontal (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), como la vertical (poder federal/ poder local), dando como resultado lo que llamó un gobierno indiviso y unitario.

No obstante lo novedoso que pudiera resultar esta interpretación, conviene realizar algunas precisiones: en primer término, no ha sido el Ejecutivo por sí mismo el que ha anulado la acción de los otros poderes, sino que esto más bien ha sido producto de lo que aquí denominamos sistema político, puesto, que desde el punto de vista legal-formal, la división de poderes existe en la Constitución; y, en segundo término, el gobierno o, más bien dicho, el régimen/gobierno presidencial mexicano podrá haber sido en los hechos "indiviso", pero no unitario, debido a que las autoridades locales no son una rama del gobierno federal (como lo son los clásicos tres poderes), sino que constituyen un orden de gobierno soberano e independiente del federal.

Por tanto, propongo, para el caso mexicano, distinguir el sistema de organización política del sistema político y del sistema de gobierno. Desde el punto de vista de su sistema de organización política, México puede ser considerado formalmente federal y realmente centralizado; desde el punto de vista de su sistema político, sería de transición hacia una plena democratización, y en lo que toca a su

sistema de gobierno, se trataría de un presidencialismo que fue concentrado y que hoy se encuentra en tránsito hacia uno débil o acotado.

A partir de noviembre de 1993 de manera paulatina, pero cada vez más profunda, se ha venido operando un conjunto de cambios y transformaciones en las atribuciones legales del presidente de la República y en la integración de las instituciones gubernamentales (régimen político), así como también en las prácticas y relaciones con su partido en el proceso de sucesión presidencial, en sus relaciones con los otros poderes y órdenes de gobierno. Este ciclo de cambios y transformaciones aún no se cierra y en fecha próxima podría complementarse con modificaciones sustanciales en la estructura constitucional de gobierno o en lo que se ha dado en llamar "atribuciones de los poderes públicos" abarcando así al menos dos de los tres componentes esenciales del sistema presidencial mexicano señalados.

Un elemento básico en cualquier régimen democrático es la existencia de la división de poderes, o más bien, que los ejerzan órganos diversos, de tal manera que se module un sistema de pesos y contrapesos que evite la concentración de todo el poder soberano o el autoritarismo. En la doctrina constitucional moderna es obligada la división del ejercicio de las potestades del Estado en varios de sus órganos, asignándoles a cada uno, por separado, la facultad ejecutiva, legislativa o jurisdiccional.

Tal división no puede ser tajante y absoluta, puesto que se crearían poderes independientes entre sí y a la vez soberanos, provocando el desquiciamiento del propio Estado al existir más de un poder en el mismo. La división de poderes entonces, tal como lo explica André Hauriou, debe ser flexible con una marcada colaboración entre los órganos que los ejercen⁷⁷.

Tampoco en la práctica puede haber una igualdad de fuerzas entre los diversos órganos que ejercitan el poder público; en principio porque se ha advertido que normalmente algunos de los poderes tienen supremacía sobre los otros y, finalmente, porque su esfera de atribuciones es muy diferente, correspondiéndoles preponderantemente la función administrativa, la legislativa y la jurisdiccional respectivamente. La igualdad significaría que cada uno llevará a cabo las mismas funciones de una manera equilibrada, lo cual no podría darse. Aun cuando alguno de los poderes pudiera verse fortalecido o tener supremacía sobre los otros, deben existir mecanismos constitucionales de colaboración, control y vigilancia entre ellos.

Basados en el principio flexible de la división de los poderes, han surgido los regímenes parlamentarios de tradición europea y los presidencialistas de tradición americana, cuya diferencia esencial está en el órgano que lleva la dirección del gobierno del país, que en el primero de los casos lo es el Parlamento (Legislativo) y en el segundo el presidente (Ejecutivo), que es a la vez el Jefe del Estado. En el parlamentario la función ejecutiva se realiza a través de un gabinete con un primer ministro al frente, cuyos miembros son también integrantes del Parlamento, que es el Poder Legislativo, teniendo que responder a este último por sus actos

⁷⁷ ANDRÉ HAURIOU, *Derecho constitucional e instituciones políticas*. Ediciones Ariel. Barcelona. p.240.

administrativos. En el sistema presidencial, el presidente es electo por el pueblo, nombra libremente a sus colaboradores y ni uno, ni los otros, forman parte o responden políticamente ante el Legislativo.

En México se presenta un sistema típicamente presidencialista, en el cual, conforme el artículo 80 de nuestra Carta Magna, el Supremo Poder Ejecutivo se deposita en una sola persona que es el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, quien es electo en forma directa por la mayoría de los ciudadanos. El presidente es, a la vez, Jefe de Estado y titular de la Dirección Política del Gobierno Federal; tiene facultades para nombrar y remover funcionarios de Despacho y Procurador General de la República, que conforman sus inmediatos colaboradores y a los que se les ha llamado Gabinete.

Por razones históricas y sociales, el Ejecutivo en México, desde el punto de vista jurídico, ha tenido mucha fuerza, haciéndole posible llevar la dirección del gobierno de una manera natural y mantener el orden jurídico, no sin contar con una serie de límites que enmarcan la función de los demás poderes. El fortalecimiento del Poder Ejecutivo es observado incluso por Hauriou como un proceso normal en América Latina a raíz de sus movimientos de independencia, pues señala que en principio las constituciones de las naciones independientes se basaron en la Constitución estadounidense de 1787., pero las tradiciones autoritarias de la Península Ibérica, reforzadas por un clero conservador y un mal desarrollo de la economía, favorecieron, a través de golpes de Estado, un desequilibrio en las instituciones, que desemboca en un considerable reforzamiento del Ejecutivo y en la correlativa pérdida por parte del Parlamento.⁷⁸

Sin duda alguna, como comentamos, la fuente más importante de nuestro presidencialismo lo fue la Constitución de los Estados Unidos de América y su influencia se dejó sentir desde nuestros primeros documentos constitucionales. Asimismo, en algunos aspectos como lo son el refrendo de los secretarios de Estado sobre las leyes y algunas atribuciones del Parlamento, se tuvo influencia de la constitución española de 1812. En la Constitución de 1824 se delinea el sistema presidencial con las figuras de presidente y vicepresidente, con un Poder Legislativo integrado por dos Cámaras. Se estableció la posibilidad que el presidente ejerciera el derecho de veto sobre las leyes emanadas de las Cámaras y se instauró un solo período de sesiones para el Poder Legislativo.

De 1824 a 1857, pasando por gobiernos federalistas y centralistas, México conservó el sistema del presidencialismo fuerte, no sólo desde el punto de vista jurídico-constitucional sino también *de facto*. El país convulsionado de esos tiempos, quién sabe si por vivir un período de aclimatación al nuevo sistema o por reminiscencias del autoritarismo de la época colonial, se soportó y se alentó al caudillaje al estilo de López de Santa Anna, en el que, dentro del sistema presidencial, se abusó del poder y de la función del ejecutivo.

⁷⁸ JAIME PERÉZ GÓMEZ, "La Presidencia de la República en México", en *Democracia Mexicana*. Instituto de Investigaciones Legislativas, SEP-CONACYT, México, 1994, p 142 y 143.

En la Constitución de 1857 se realizó un cambio en el orden jurídico, en el cual se trató de fortalecer en demasía la función del Congreso, con experiencias tampoco gratas, porque se supeditó en gran medida la función del Ejecutivo y se le maniató en la toma de decisiones políticas, terminando éste por tomar un poder excesivo de hecho, que no debía corresponderle de derecho, consolidando finalmente el régimen dictatorial del general Díaz. En la Constitución de 1857 se canceló la facultad del veto presidencial a las leyes, se estableció un Congreso unicameral y existieron dos períodos de sesiones.

En 1917 el constituyente retoma la idea del presidencialismo fuerte, pero estableciendo importantes contrapesos, entre los cuales se cuenta como uno de los más importantes el principio de no reelección, recogido como bandera e ideología del movimiento revolucionario.

D) DIFERENCIA ENTRE SISTEMA PRESIDENCIAL Y PRESIDENCIALISMO

El llamado "presidencialismo"

Cuando se concentra un gran número de facultades en el Presidente al grado de romper con el equilibrio que debe existir entre los "poderes constituidos", se degenera el sistema presidencial. A esta degeneración se le conoce con el nombre de *presidencialismo*.⁷⁹

Presidencialismo no es un término equivalente a régimen presidencial, sino que se trata justamente de esa forma de gobierno en donde la división de poderes prevista en la constitución queda en el papel sin aparecer en la práctica, ya que el Legislativo y el Judicial quedan enteramente subordinados al Poder Ejecutivo, y donde lo mismo ocurre con los poderes locales de los estados y municipios. El término presidencialismo finalmente también implica una sociedad civil débil y, por lo tanto, poco capacitada para producir actores sociales con la suficiente fuerza propia como para poder actuar con relativa independencia del poder presidencial en significativas cuestiones políticas, tales como: partidos políticos reales, organizaciones empresariales, de clase media, de obreros y de campesinos, medios de información, comunidades académicas, etc.⁸⁰

Es incuestionable que, desde siempre, México se ha pronunciado a favor de un sistema Republicano Presidencial. Ciertamente es que todo el siglo XIX se caracteriza por las formas irregulares, arbitrarias, y por ende antidemocráticas, de asumir el poder los caudillos, fundamentalmente militares, que ocuparon la Presidencia de la República, o la Jefatura del Estado, cuando la forma adoptada del mismo no era la Republicana, sino, por ejemplo, la imperial. De igual manera es cierto que, si bien las

⁷⁹ ARMANDO ALFONSO JIMENEZ, "Algunas reflexiones sobre el sistema presidencial mexicano y el desarrollo nacional", en *Revista Mexicana de Justicia*, Nueva Época, núm. 1, México, enero-marzo 1994, p. 58.

⁸⁰ LORENZO MEYER COSÍO, "La crisis del presidencialismo mexicano, recuperación, espectacular y recaída estructural 1982-1996", en *Revista Foro Internacional*, vol. XXXVI, núm. 1-2, México, enero-junio 1996, p. 19, 20

constituciones previeron sistemas electorales como única vía legítima para ejercitar las funciones inherentes a los órganos estatales, la realidad y la historia nos demuestran como se verá más adelante que rara vez un personaje llegaba a los puestos de mando de la sociedad a través y gracias al sufragio de los ciudadanos, directo o indirecto, y que por el contrario, se accedía al poder por métodos irregulares, los comúnmente denominados “cuartelazos”, negación absoluta de la democracia.

Pese a los golpes militares, los golpes de Estado –como el de 1835, que propició la llamada Constitución de las Siete Leyes–, las intervenciones que sufrimos de parte de Estados Unidos primero, y de Francia posteriormente, la guerra de Reforma, la firmeza de Juárez y el prolongado gobierno de Porfirio Díaz, pese también los designios y postulados de los Constituyentes de 1924, de 1857 y 1917, nuestro régimen político, en la realidad, ha dado origen, al igual que acontece en todos los países de América Latina, al predominio y supremacía del órgano Ejecutivo; circunstancia esta última que los autores de Ciencia Política y Derecho Constitucional utilizan para calificar despectiva y peyorativamente a nuestros regímenes políticos de “Presidencialismo” o “Neopresidencialismo”. Expongamos ahora algunas de sus consideraciones.

a) En opinión de Maurice Duverger: “El presidencialismo constituye una aplicación deformada del régimen presidencial clásico, por el debilitamiento de los poderes del Parlamento y la hipertrofia de los poderes del Presidente, de donde deriva su nombre. Funciona sobre todo en los países Latinoamericanos que han transpuesto las instituciones constitucionales de los Estados Unidos en una sociedad diferente, caracterizada por el subdesarrollo... lo que hace imposible el funcionamiento de la democracia liberal... (En ocasiones) las instituciones presidenciales no son sino un puro camuflaje... el presidencialismo corresponde a una situación en que la balanza se inclina más bien del lado de la democracia pues las elecciones –elecciones relativamente competitivas– constituyen la base esencial del poder, pero las elecciones presidenciales tienen importancia esencial siendo secundarias las elecciones parlamentarias, las que están muy influenciadas por aquellas. En consecuencia el presidente es mucho más poderoso que el Parlamento, sin que éste esté desprovisto de toda posibilidad de oposición”.⁸¹

b) Karl Loewenstein: después de considerar como antecedente de la forma desequilibrada presidencial en estudio al sistema practicado por Napoleón Bonaparte, y denominarle “neopresidencialismo” explica que “tiene en común con el presidencialismo americano tan sólo el nombre; con ella (la expresión) se designa un régimen político en el cual, a través de determinadas instituciones constitucionales, el jefe de gobierno –el Presidente– es superior en poder político a todos los otros órganos estatales. A ningún otro órgano le esta permitido elevarse a la categoría de un detentador de poder auténtico capaz de competir con el monopolio factico del Presidente o de controlarlo. El neopresidencialismo es fundamentalmente autoritario en virtud de la exclusión de los destinatarios del poder de una participación eficaz en

⁸¹ MAURICE DUVERGER, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, 5ª edic., Ed. Ariel, Barcelona, España, 1970, p.197.

la formación de la voluntad estatal... no prescinde en absoluto de un Parlamento, gabinete y de tribunales formalmente independientes... el tipo (de gobierno) neopresidencialista ha gozado de una creciente popularidad por garantizar al detentador único el monopolio indiscutible del poder sin exponer al régimen, por otra parte, a la afrenta de estar en contradicción con el principio de la legitimidad popular": la elección.⁸²

c) Opina André Hauriou que: "En el momento de su accesión a la independencia, las antiguas colonias españolas o portuguesas del nuevo mundo se inspiraron en la Constitución de los Estados Unidos de 1787. Pero las tradiciones autoritarias de la Península Ibérica, reforzadas por un clero conservador y un pésimo desarrollo de la economía, han favorecido, por medio de golpes de Estado, un desequilibrio de las instituciones que conduce a un considerable reforzamiento del Ejecutivo y, correlativamente a un abatimiento del Parlamento."⁸³

d) Marcel Prélot: considera al presidencialismo como un régimen mixto, colocado a medio camino entre la democracia y la dictadura. Piensa como Loewenstein que reviste, en ocasiones el aspecto de cesarismo democrático, y refiriéndose concretamente a América Latina manifiesta que "el compuesto de dictadura y de democracia que forma no resulta de una previa intención política, sino de una corrupción accidental, aunque frecuentemente del régimen originario... en América Latina no solamente el Presidente posee todas las prerrogativas que le son acordadas en América del Norte, sino que puede también utilizar medios extraordinarios que la Constitución le confiere tal como el derecho de suspender las garantías constitucionales y de proclamar el estado de sitio. Si a ello se agrega la 'intervención federal', en los Estados con pluralidad de estructura, los medios de una dictadura son así reunidos".

Caracterizado el presidencialismo por los autores de referencia, debemos anotar que México, con las modalidades y adaptaciones que nuestra historia, nuestro desarrollo, nuestras instituciones y nuestras fuerzas políticas han permitido, reúne los principales rasgos característicos del presidencialismo. Podemos y nos atrevemos a sostener que México tiene espíritu presidencial y estructura presidencialista; que anhela la efectiva distribución de las funciones estatales entre varios órganos que cooperen a realizar la ambición suprema del pueblo: la democracia; pero que circunstancias diversas impiden que el juego político mexicano sea equilibrado y competitivo. El presidencialismo no está impuesto a México; es un dato que deriva de un complejo de circunstancias, y como dato, como ingrediente social, es posible de ser superado para realizar, perfeccionar y volver eficaz un sistema que derive del pueblo por su legitimidad, que busque la real superación del pueblo y que sea controlado efectivamente por el pueblo. Empero, para poder dar el paso que nos conduzca a un régimen de equilibrio y de cooperación ínter orgánica, necesario es exponer las causas del problema y aventurar posibles soluciones.

⁸² KARL LOEWENSTEIN, *Teoría de la Constitución*, 2ª edic., Ed. Ariel, Barcelona, España, 1970, p. 85

⁸³ ANDRÉ HAURIUO, *Derecho constitucional e Instituciones Políticas*, op. cit., pág. 572.

II. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL PRESIDENCIALISMO MEXICANO

A) LA INFLUENCIA NORTEAMERICANA:

El término presidencialismo no es más que una expresión para referirse en forma sintética a un sistema de gobierno que nació en el siglo XVIII en Estados Unidos, con el claro propósito de ser una alternativa a otro que acababa de ser violentamente rechazado: la monarquía constitucional, o más exactamente, el régimen de gabinete de Gran Bretaña. Aunque en realidad fueron los propios británicos y no los norteamericanos los que primero emplearon el término "gobierno presidencial" para marcar la diferencia cualitativa existente en materia de instituciones políticas entre las dos naciones anglosajonas, Estados Unidos y Gran Bretaña.

En el norte de América, en 1776, 13 colonias inglesas proclamaron su independencia y sentaron las bases para fundar una república federal, y 13 años más tarde aprobaron su constitución, lo que las convertiría al correr de los años en el más antiguo y continuo Estado basado en una Constitución escrita, amén de haber sido también la primera república federal. Así se integro desde el principio, un gobierno descentralizado federalmente, bajo el control democrático del ciudadano común, abierto a las fuerzas de la competencia de un mercado libre y sobre la base del respeto irrestricto a la propiedad privada, Ésas son las bases de su sistema político y son, a la vez, los elementos esenciales de su moderna cultura capitalista.

La creación de la presidencia norteamericana al terminar el siglo XVIII fue, básicamente, producto de dos factores. En primer lugar, a la visión del mundo que dominó entre los constituyentes reunidos en la ciudad de Filadelfia: una percepción de la democracia fundada en la división de poderes, y en segundo lugar, a la práctica política, es decir a la centenaria experiencia inglesa trasladada al nuevo mundo. En el momento de la creación de la primera república independiente de América, Alexander Hamilton, destacado operador político y ayudante del general George Washington, propuso al constituyente una institución presidencial fuerte y a cargo de un solo individuo. Pero el temor de revivir en tierras americanas la figura del rey con diferente nombre hizo surgir otra corriente, en la que se inscribió Thomas Jefferson, que propuso establecer un poder ejecutivo colegiado y subordinado al congreso donde no hubiera posibilidades de personalizar el poder despertando tentaciones autoritarias.

Como ha señalado James MacGregor Burns, si bien es verdad que el marco general de la nueva república norteamericana quedó claramente estructurado desde el principio de su historia, no se puede decir lo mismo respecto de la institución presidencial; ésta, en realidad, se fue constituyendo sobre la marcha, como producto de experiencias y necesidades no previstas.⁸⁴ La huella que dejó su primer ocupante,

⁸⁴ JAMES Mc GREGOR BURNS, *Gobierno Presidencial. El crisol de la soberanía*, México, Limusa-Wiley, 1967, p 21

el general Washington (1789-1797), fue determinante para borrar los temores iniciales sobre el Poder Ejecutivo unipersonal, pero no fue sino hasta la segunda mitad del siglo XIX con la presidencia de Abraham Lincoln (1865-1869) y en medio de esa gran emergencia nacional que fue la guerra civil cuando realmente echó raíces la característica que definiría al Poder Ejecutivo en Estados Unidos e indirectamente en el resto de los países que se inspiraron en la institución norteamericana, que fueron básicamente los latinoamericanos: su predominio sobre el congreso.

A partir de la segunda mitad del siglo XIX, la presidencia –único puesto unipersonal que recibía la legitimidad proveniente de todo el electorado nacional- se convirtió en el centro vital de la red institucional nacional y punto de referencia obligado para todos los gobiernos regionales y locales. Cuando Theodore Roosevelt asume la presidencia (1901-1909), resultó casi natural que se propusiera ampliar sus poderes sobre todos aquellos espacios que no fueron explícitamente prohibidos por la Constitución. El precedente quedó sentado y sus sucesores siguieron por ese camino: fue así como el tiempo se encargó de favorecer y consolidar el modelo presidencial propuesto originalmente por Hamilton.

1. La influencia del federalista en el sistema presidencial mexicano:

A principios del siglo XIX, los liberales mexicanos vieron a la Constitución norteamericana como un monumento jurídico y como la solución a todos nuestros problemas. Una de las instituciones políticas que fue vista con muy buenos ojos fue la relativa al Poder Ejecutivo.

Posterior a la promulgación de la Constitución de los Estados Unidos de América, el año de 1780 apareció publicado *El Federalista* de Hamilton, Madison y Jay, obra de gran influencia para los pensadores de la época. Uno de los aspectos sobresalientes de la obra es el apartado que se refiere al "Departamento Ejecutivo". En ese entonces, la figura del Presidente provocaba desconfianza y no era muy bien aceptada.

Hamilton exclama:

"Los escritores que están en contra de la Constitución parecen haberse afanado en este punto a fin de demostrar sus aptitudes para tergiversar las cosas teniendo en cuenta la aversión del pueblo hacia la monarquía, han procurado utilizar todos sus recelos y temores para crear una oposición en contra del Presidente de los Estados Unidos que se proyecta, haciéndolo pasar no como un embrión, sino como el hijo plenamente desarrollado de tan detestado antecesor"⁸⁵

⁸⁵ HAMILTON, MADISON y JAY, *El Federalista*, 4ª reimp. México, FCE, 1987. p.285. citado por ARMANDO ALFONSO JIMENEZ, *op. cit.* p. 53-55.

En efecto, los críticos del recién nacido sistema argumentaban que el Presidente era un disfraz que se le ponía al monarca. No se entendían las novedades de esta institución:

1. Elección del Presidente de manera popular e indirecta.
2. Institución unipersonal.
3. Duración del cargo de 4 años con posibilidad de una reelección.
4. Susceptible de responsabilidad política.
5. Múltiples facultades:
 - a) derecho de veto;
 - b) comandante en jefe de las fuerzas armadas;
 - c) poder de indulto;
 - d) concertación de tratados, y
 - e) facultad de hacer nombramientos.

Un Ejecutivo vigoroso según Hamilton era garantía de un gobierno republicano:

"Al definir un buen gobierno, uno de los elementos salientes debe ser la energía por parte del Ejecutivo. Es esencial para proteger a la comunidad contra los ataques del exterior; es no menos esencial para la firme administración de las leyes; para la protección de la propiedad contra esas combinaciones irregulares y arbitrarias que a veces interrumpen el curso normal de la justicia; para la seguridad de la ambición, del espíritu faccioso y de la anarquía. El hombre más ignorante de la historia de Roma sabe cuán a menudo se vio obligada esta república a buscar refugio en el poder absoluto de un solo hombre, amparado por el título formidable de dictador, lo mismo contra las intrigas de individuos ambiciosos que aspiraban a la tiranía y los movimientos sediciosos de clases enteras de la comunidad cuya conducta ponía en peligro la existencia de todo gobierno, como contra las invasiones de enemigos de afuera que amenazaban con conquistar y destruir a Roma.

Sin embargo, no debe ser necesario amontonar argumentos o ejemplos sobre este particular.

Un Ejecutivo débil significa una ejecución débil del gobierno. Una ejecución débil no es sino otra manera de designar una ejecución mala; y un gobierno que ejecuta mal, sea lo que fuere en teoría, en la práctica tiene que resultar un mal gobierno.

Dando por supuesto, por consiguiente, que todos los hombres sensatos convendrán en que es necesario un ejecutivo enérgico, únicamente falta investigar qué ingredientes constituyen esa energía, hasta qué grado es factible el combinarlos con esos otros elementos que aseguran mantenimiento del gobierno republicano y en qué medida caracteriza dicha combinación el plan elaborado por la convención.

Ahora cabe la pregunta, ¿Cómo hacer vigoroso al Ejecutivo?

Hamilton decía que la energía del Ejecutivo residía en cuatro ingredientes indispensables: la unidad, la permanencia, el promover adecuadamente a su sostenimiento y facultades suficientes. Pero además señalaba Hamilton, tiene que salvaguardarse la seguridad en sentido republicano, la cual consta de dos

ingredientes: el Presidente debe ser mandatario del pueblo y como servidor público debe ser susceptible de responsabilidad.

De la exposición transcrita de Hamilton se puede concluir que el ejecutivo debe ser fuerte y enérgico pero que al mismo tiempo los ciudadanos debemos vivir tranquilos porque el ejecutivo depende del pueblo y debe ser responsable de sus actos.

Como se puede observar, estas ideas para la época, resultaron ser de avanzada y muy atractivas. Más aún cuando la nación mexicana apenas intentaba nacer y contaba con un grupo de pensadores que estaban atentos a los que sucedía en las tierras donde se hablaba de justicia y libertad.

A tal grado fue la influencia de El federalista en los sistemas presidenciales del mundo, que la doctrina constitucional moderna acepta muchos de sus principios.

B) LA CONSTITUCIÓN FEDERAL DE 1824:

En México, la presidencia tuvo un origen y un desarrollo más accidentado y mucho menos afortunado que en Estados Unidos. En efecto, aquí, después de la independencia, la voluntad inicial de las élites se manifestó a favor de la continuación del sistema tradicional, es decir, del monárquico. Empero, el rechazo inicial de España a reconocer la independencia hizo pronto inviable el proyecto de ofrecer el trono mexicano a un príncipe Borbón. Inmediatamente después, el estrepitoso fracaso del primer imperio encabezado por Agustín de Iturbide dio como resultado el surgimiento de un marco constitucional republicano y presidencial, inspirado por la exitosa república del norte. Sin embargo, el compromiso de las élites mexicanas con la república y con la democracia no era universal ni, menos todavía fuerte. Peor aún, el suelo social, compuesto por una minoría criolla y española y una gran mayoría indígena y mestiza —donde los signos de rebelión aumentaban-con percepción exclusivamente local y sin tradición de participación en los grandes asuntos públicos del reino, en poco o nada se parecía al que dio vida y energía a la presidencia norteamericana.⁸⁶

Cuando México surge como país independiente, hacía mucho tiempo que los países europeos e Inglaterra se habían ya integrado como Estados y sus sistemas políticos y de gobierno eran regímenes en plena madurez. México no sólo llegó tarde al concierto de las naciones, sino que durante varias décadas sufrió una aguda inestabilidad política, causa principal del difícil y largo proceso de maduración de sus instituciones republicanas.

Extrañamente, absurdamente, a pesar de su vocación republicana, México al nacer se convierte en un imperio, efímero y aberrante, pero imperio, diseñado *ad hoc* por la ambición de nuestro primer gobernante, el emperador Agustín de Iturbide,

⁸⁶ LORENZO MEYER, *op. cit.*, pág. 18.

Agustín I Sus errores y la pasión republicana de nuestro pueblo derrocaron al imperio e instauraron la República.

En sus primeros 100 años de existencia, México sufrió numerosas convulsiones internas. Al principio lucharon ferozmente liberales contra conservadores, federalistas contra centralistas, republicanos contra monarquistas. Padeimos una invasión extranjera y luego la instauración de un nuevo imperio, el de Maximiliano. Juárez logró restaurar la República, pero poco después de su muerte se inicia una larga dictadura que, ya en el siglo pasado, fue derrocada por la revolución.

Estos eventos constituyeron el marco y la causa de interminables y súbitos cambios de gobierno por la vía de asonadas, levantamientos, rebeliones o golpes de Estado.

Ante la proclamación de Agustín de Iturbide como emperador, los republicanos pronto se levantaron en armas y acabaron por expulsar a quien sólo había tratado de servirse, con ventaja de las circunstancias. Al abdicar Iturbide, el Congreso el 31 de marzo de 1823, nombró miembros del Supremo Poder Ejecutivo a los generales Nicolás Bravo y Guadalupe Victoria.

El Acta constitutiva de la Federación del 31 de enero de 1824 es antecedente de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos del 4 de octubre de 1824. Guadalupe Victoria, primer presidente de México (1824-1828) le tocó cerrar, el 24 de diciembre de 1824, las sesiones del primer Congreso General Constituyente, en el cual, después de exaltadas confrontaciones, se definió el sistema federal de nuestra República; fue en aquel Congreso donde se dieron las batallas ideológicas más feroces y trascendentales para la conformación de nuestra República. Aquella fue una lucha no sólo política, sino profundamente ideológica. Conservadores-centralistas contra Liberales-federalistas. El enfrentamiento entre federalistas y centralistas dio lugar a innumerables polémicas. Con la templanza de su espíritu luchador, Ramos Arizpe, en el constituyente del 24, planteó con lucidez que el federalismo era la única forma conveniente y adecuada de gobierno para nuestro país; quienes estaban a favor del centralismo no cesaban de afirmar que el modelo republicano federal que se pretendía establecer no sería sino una copia burda del que ya estaba en vigor en los Estados Unidos.

En 1824 México tendría su primera y formal constitución que tuvo como característica el adoptarse el régimen federal. Fue una: república, federal, representativa y democrática., estas dos últimas características aunque no se estipularon así lo fueron, ya que la característica de una república es la de que sus representantes son electos y por ende tiene que ser representativa.

La primera vez que se adoptó el sistema presidencial en México fue en el Congreso Constituyente de 1824.

El artículo 74 de la Constitución Federal de 1824 establecía:

Se deposita el Supremo Poder Ejecutivo de la Federación en un solo individuo, que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.”.

Muy rápidamente la presidencia mexicana se convirtió en una institución fantasmagórica, sin adecuado sustento histórico, político, económico o social. No hay mejor indicador de la poca valía de la institución presidencial, en el medio siglo que siguió a la independencia, que su inestabilidad. Entre 1829, el fin del primer período presidencial, y 1855 —cuando la Revolución de Ayutla puso término al dominio personal de Antonio López de Santa Anna sobre la vida política en México— hubo 18 cambios en la titularidad del Poder Ejecutivo, es decir, en promedio casi dos por año. La inestabilidad del gabinete apunta en el mismo sentido, 319 cambios en un gabinete que únicamente constaba de cuatro secretarías: de relaciones exteriores e interiores, de justicia y negocios eclesiásticos, de guerra y marina y la de hacienda.

Se inicia un largo y penoso periodo de golpes y contragolpes de Estado, levantamientos, traiciones, asonadas y rebeliones, que dejaron exhausto al país, sujeto de la codicia de propios y extraños, cuyo epílogo fue la invasión de tropas extranjeras y la irreparable pérdida de vastos territorios.

C) LA CONSTITUCIÓN DE 1857 ATENÚA EL SISTEMA PRESIDENCIAL

Los largos períodos de inestabilidad prolongada, aunados al hecho de que durante todos esos años los caudillos militares habían dominado al país, fortalecieron la idea de que una nueva constitución debería ser, sobre todo, un freno para el poder ejecutivo. La idea y el sentimiento anti ejecutivo de los revolucionarios de Ayutla, que creían ver en el presidente el entronizamiento de un nuevo Santa Anna, condujeron al desequilibrio de los poderes; así, la constitución de 1857 dispuso en el papel lo contrario de lo que había indicado la realidad. Se ponía énfasis en las facultades del congreso, en el que se creía ver "la presencia de lo más puro del pueblo". Esta división de poderes en la que el ejecutivo quedaba subordinado al legislativo, en aquellas condiciones planteó un divorcio, cada vez más acentuado, entre el gobierno y la propia constitución. Las raíces de la dictadura porfirista tuvieron como telón de fondo, la incompatibilidad entre estos dos factores: así, la única alternativa para lograr la existencia del gobierno era subordinar a este la Constitución. Entonces apareció la dictadura.⁸⁷

Esta presencia del poder legislativo en la constitución de 1857 ha sido catalogada como un sistema de "parlamentarismo aproximado", ya que el ejecutivo —depositado en un presidente de la república— queda subordinado teóricamente dentro de todo el contexto de la organización político-constitucional, al congreso federal, que en esa misma constitución queda representado por una sola cámara, la de diputados. El Congreso debería ejercer un vigoroso control sobre el poder ejecutivo, especialmente en su intervención en el procedimiento legislativo, en el cual sus observaciones no implicaban un verdadero veto suspensivo, sino un simple trámite.

⁸⁷ Esta fue la opinión sostenida por Emilio Rabasa. Véase al respecto, JOSÉ MARÍA CALDERÓN, *Genesis del presidencialismo en México*, 5ª edic., Ediciones El Caballito, México, 1985, p. 86,87.

"En esta constitución existió una separación muy marcada entre las funciones del ejecutivo y el congreso, pero con una preeminencia teórica del segundo".⁸⁸

En esta constitución se integran ya casi todos los derechos individuales de la revolución francesa, en ella se interpreto perfectamente el principio de la división de poderes, se limito la competencia de cada uno de ellos.

La constitución de 1857 proclama una República, representativa, democrática y federal, cuyos Estados son libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación. Este texto constitucional es liberal, progresista y revolucionario, en cuanto que termina con la intolerancia religiosa que prevalecía desde 1824, suprime el Senado de la República por "aristocratizante y caduco", determina las garantías individuales y, con base en ellas, decreta la desamortización de los bienes eclesiásticos.

Los cambios en el sistema presidencial, derivados del nuevo texto constitucional de 1857, los comenta el maestro J. Jesús Orozco Henríquez de la siguiente manera:

"En cuanto al texto primitivo de la Constitución Federal de 1857, el régimen presidencial adoptado contempló ciertos matices parlamentarios, pudiéndose considerar como un sistema intermedio entre el de la Constitución de los Estados Unidos y el parlamentario tipo europeo.

La cancelación de la Cámara de Senadores auspició que el Poder Legislativo, ahora representado solo por la Cámara de Diputados, adquiriera mayor fuerza. Además esta Cámara fue dotada de facultades adicionales, tales como el derecho a ser informada por los miembros del gabinete presidencial sobre el desempeño de sus funciones, y su Órgano Permanente –después denominado Comisión Permanente– pudo convocar *motu proprio* o a petición del presidente, a sesiones extraordinarias. Por su parte, el Ejecutivo sufrió algunas limitaciones: se le canceló el derecho de veto, se le obligo al refrendo ministerial (para el efecto de enviar iniciativas de la ley a la Cámara) y se le restringieron las facultades legislativas para casos de emergencia y de "suspensión de garantías". El Poder Judicial, en cambio, fue beneficiado con la introducción definitiva del juicio de amparo, lo que de alguna manera lo colocó por encima de los otros dos poderes. Por el hecho de enriquecer las atribuciones de los Poderes Legislativo y Judicial y acotar las correspondientes al presidente de la República, se considera que la Constitución de 1857 atenuó el presidencialismo.⁸⁹

Comonfort se hizo cargo de la presidencia, al concluir el Constituyente, Comonfort juró acatarla "en nombre de dios", acto que los conservadores resintieron como una burla, por lo cual, con el clero a la cabeza, contraatacaron furiosamente, lo que obligó al Presidente a aceptar algunas transacciones para luego dimitir. Por mandato constitucional, el presidente de la Suprema Corte de Justicia asumió la Presidencia de la República. Es el momento en que Juárez entra a la historia.

⁸⁸ VÍCTOR LÓPEZ VILLAFANE. *La formación del sistema político mexicano*. Siglo XXI editores. México. 1986, p. 57, 58.

⁸⁹ ELISEO MENDOZA BERRUETO. *El presidencialismo mexicano: génesis de un sistema imperfecto*. Ed. Fondo de Cultura Económica. El Colegio de la Frontera Norte, México, 1996, p. 50

D) LA PRESIDENCIA DE BENITO JUÁREZ:

El presidente Benito Juárez gobernó sin embargo con esta constitución, pero no lo hizo sometido al poder legislativo, al contrario, frente a los gobernadores fuertes en esa época, que eran dueños de los feudos en los que asentaban su poder y que podían enfrentarse al centro e incluso rebelarse contra él. Juárez estableció la dictadura legal. Frente a estos caudillos que habían obtenido el poder legítimamente y que no obedecían más ley que las que ellos mismos habían impuesto sobre sus subordinados, el presidente Juárez no tenía otra alternativa que aliarse con los caudillos para poder sostenerse en el poder. El presidente oaxaqueño entró en un *modus vivendi* con dichos caudillos: les permitió ejercer un poder omnímodo en sus feudos, siempre y cuando le prestasen ayuda en caso de una revuelta generalizada; en cambio, cuando se le rebelaban o amenazaban con reconocerlo, los destruía haciendo uso del ejército o del estado de sitio.

Juárez tuvo necesidad de establecer un ejecutivo fuerte frente a las condiciones imperantes. Aprovechó la coyuntura de la guerra de tres años o guerra de reforma (de 1858 a 1861) y el período de lucha contra el imperio. Utilizó las facultades extraordinarias y el estado de sitio sobre los gobernadores, como armas formidables que le permitieron ejercer un poder absoluto. Además su política de alianzas con los gobernadores más poderosos del país le permitió crear una fuerte base de apoyo que sirviera de garantía para la estabilidad de su régimen. Juárez ejerció así el centralismo político, siendo uno de los primeros maestros en esta materia. Juárez también enseñó que el centralismo debería estar encubierto de legalidad, por eso, "como jefe de una sociedad en peligro, asumió todo el poder, se arrogó todas las facultades, hasta las de darse las más absolutas, y antes de dictar una medida extrema, cuidaba de expedir un decreto que le atribuyese la autoridad para hacerlo, como para fundar siempre en una ley el ejercicio de su poder sin límites."⁹⁰

Con la intervención francesa se instaura en México una monarquía ajena a todo contexto histórico, de espaldas a un pueblo patriota, republicano y nacionalista. Al triunfo sobre los invasores extranjeros Benito Juárez restaura la República, restablece la observancia constitucional y de nuevo pone a funcionar al gobierno. Reconstruye lo destruido y con austeridad republicana ejerce sus facultades presidenciales.

Quizá en el gobierno de Juárez podamos encontrar los primeros rasgos de un sistema presidencialista, entendido éste como el pleno ejercicio del mando firme, unitario, personal, con un número apreciable de facultades trascendentes, emanadas algunas de la Constitución, otras dictadas por las circunstancias apremiantes, pero siempre personificando a la suprema autoridad civil.

⁹⁰ EMILIO RABASA, *La constitución y la dictadura: estudio sobre la organización política de México*, p. 138, citado en JOSÉ MARÍA CALDERÓN, *op. cit.*, p. 21

Juárez muere y deja como presidente a Lerdo de Tejada. Con él se inicia otra etapa del presidencialismo mexicano, ya que el 13 de noviembre de 1874 se promulgaron por el presidente Lerdo de Tejada las reformas constitucionales que reforzaron la posición del ejecutivo federal al restablecerse el senado de la república, así como el veto suspensivo en beneficio del propio ejecutivo. A partir de entonces se consolidó definitivamente el sistema presidencial, pues sin otorgarse la hegemonía absoluta al titular del ejecutivo se le confirió suficiente poder de iniciativa en la dirección de la política, tanto interna como internacional. El presidente Lerdo de Tejada continua la política de ejecutivo fuerte que había elaborado su antecesor.

Como es sabido, apenas dos años después de fortalecido el régimen presidencial, el presidente Lerdo de Tejada fue derrocado por la revolución de Tuxtepec que llevó al poder en 1876 al general Porfirio Díaz.

E) EL PRESIDENCIALISMO AUTORITARIO Y CENTRALISTA DEL PORFIRIATO:

Porfirio Díaz llega a la Presidencia de la República gracias al triunfo de la Revolución de Tuxtepec el 1º de abril de 1876, la suya fue la más prolongada presidencia que jamás se haya ejercido en México. Díaz realizó una presidencia centralista, que acabó por convertirse en autoritaria, antidemocrática y dictatorial, por lo que fue necesario levantar otra revolución, curiosamente bajo la misma bandera, la de no reelección, que Díaz había proclamado en Tuxtepec.

Durante la dictadura de Porfirio Díaz el presidencialismo acabó por consolidarse, primero por las reformas constitucionales que permitieron la reelección presidencial, y después, por la separación del procurador general de justicia de la Suprema Corte a fin de que, junto con el fiscal, fueran nombrados y removidos libremente por el Ejecutivo; asimismo, se agregó la práctica de otorgar facultades legislativas delegadas al ejecutivo federal por parte del Congreso de la Unión. Es así como en la época de Porfirio Díaz el presidencialismo alcanza su plenitud debido, además de los factores anotados, a la recia personalidad del Presidente, a su carácter duro y dominante y al sometimiento en que mantuvo tanto a los otros poderes como a los gobernadores de los Estados.

Díaz impuso orden y progreso. Para lograr el orden, se apoderó de los estados por la ligazón de sus amigos que se habían hecho gobernadores. A los que manifestaron su oposición, los atrajo o los destruyó. Concedió facilidades a los terratenientes. A la clase media intelectual la absorbió dentro de la burocracia gubernamental y en el servicio exterior. Para lograr el progreso se alió sobre todo con los capitalistas extranjeros, a los que concedió facilidades en las minas, en las haciendas y en el comercio. Porfirio Díaz concentró más poder que nadie antes.

Porfirio Díaz buscaba paz y orden. Estaba convencido de que solo así podría crearse el clima adecuado para atraer inversiones extranjeras y promover la formación de capitales nacionales para que, juntos, construyeran los grandes proyectos nacionales que el crecimiento económico requería. Estaba persuadido de

que sólo él, ejerciendo una presidencia fuerte y autoritaria, podía lograr tales objetivos.

El centralismo gubernamental llegó a su máxima expresión en los tiempos de la Presidencia de Porfirio Díaz, por cuyas manos tenían que pasar todos los asuntos de cualquier índole, correspondieran al Poder Ejecutivo, al gobierno federal, a los estados o a los municipios. "Así el presidencialismo de Díaz fue desorbitado, ya que prácticamente arrasó con todas las instituciones republicanas, se inmiscuyó en los asuntos de los otros poderes de la Unión, intervino en los gobiernos estatales y municipales y acabó por violentar la democracia que formalmente establecía la Constitución. Finalmente con el correr de los años, el gobierno porfirista se convirtió en una sangrienta dictadura."⁹¹

Difícilmente puede encontrarse, en la historia del país, mejor ejemplo de presidencialismo desorbitado, de centralización gubernamental y de menosprecio de las instituciones republicanas. Díaz pudo hacerlo porque supo interpretar las ambiciones y los intereses de los hombres fuertes de la economía y de los poderosos caciques de las distintas regiones del país, y porque creó una élite económica, política, militar, intelectual, que conformaba un estrato social colmado de privilegios, que apoyaba al presidente porque él servía con eficacia a sus apetencias. Y cuando los obreros o los campesinos, marginados del ámbito de los privilegiados, se rebelaban, eran aplacados brutalmente, sin consideración alguna. No obstante a esto Díaz fue un hombre de clara inteligencia, valiente y patriota. Es incuestionable que México pasó del estancamiento al crecimiento económico gracias a la estabilidad política lograda por un gobierno férreo y autoritario, pero también gracias al prestigio que logró construir Porfirio Díaz en el extranjero. Sin embargo, no todo era color de rosa. Porfirio Díaz en su afán de fomentar el progreso del país con base en construir obras, promover inversiones y consentir a la clase pudiente, se había olvidado de los de abajo, a pesar de aquel indiscutible progreso, el pueblo campesino, y sobre todo los indígenas, sufría pobreza, ignorancia e injusticia.

Porfirio Díaz duró en la presidencia desde 1876 hasta 1910 (excepto el intervalo de 1880-1884) y fue derrocado por el movimiento maderista en los albores de la revolución.

F) EL PRESIDENCIALISMO EN PLENA REVOLUCIÓN:

EL SURGIMIENTO DEL SISTEMA PRESIDENCIAL MODERNO:

Para llegar a precisar el papel del presidencialismo en la revolución, debemos ubicar a las clases sociales en el proceso revolucionario. La revolución mexicana fue dirigida por el sector de la burguesía nacional, con apoyo de los obreros y campesinos, en la lucha contra los enemigos internos –los ricos hacendados y el sector de la burguesía ligada al capital extranjero- y en la lucha contra los intereses del imperialismo en el contexto internacional.

⁹¹ ELISEO MENDOZA, *El presidencialismo mexicano, génesis de un sistema imperfecto*, op. cit., pág. 51,52

La revolución hizo posible un movimiento reformista amplio que culmina con una serie de medidas que tiene que adoptar el nuevo estado a fin de asegurar la continuidad y la hegemonía política.

La revolución, entendida como un movimiento amplio de las masas, creó las condiciones en las que la figura presidencial se fortalecería y quedaría como uno de los soportes más importantes de todo el sistema mexicano.

Por decisión propia, con el mandato del Congreso local y con un grupo de seguidores, Venustiano Carranza, gobernador de Coahuila, se levanta contra el usurpador Victoriano Huerta. Carranza cuando inicia su lucha por la implantación de un nuevo orden jurídico, político y social, era ya un hombre maduro. Con una preparación más amplia que la de otros líderes y caudillos de la Revolución, Carranza supo encauzar el movimiento armado hasta el logro final de sus metas. Para ello tuvo necesidad de dialogar, negociar y concertar sus múltiples personajes de muy diversas tendencias políticas y niveles.

Venustiano Carranza fue un hombre profundamente nacionalista. El Congreso Constituyente de 1917, por él convocado, plasmó con claridad este principio en la Constitución., Carranza fue ante todo, un resuelto defensor de la soberanía de su país, comprometido con el cambio social. El presidente Venustiano Carranza ejerció su cargo con el gran poder político y militar que supo acumular, acaparando todo tipo de decisiones, incluyendo las concernientes a los otros poderes de la Unión, a los estados y a las demás dependencias gubernamentales. A ello contribuyó el estado revolucionario por el que atravesaba la nación y las dificultades para volver a la paz. Este modelo presidencialista, centralizador y hegemónico, persistiría por mucho tiempo, incluso cuando ya había sido superada la Revolución y el país estaba en paz.

G) LA CONSTITUCIÓN DE 1917:

La Constitución Mexicana de 1917 es el fruto del primer movimiento social que vio el mundo en el siglo XX. Las necesidades y aspiraciones de los mexicanos estaban detenidas por la barrera de la reglamentación jurídica. El movimiento rompió con el pasado y llevó al pueblo a darse una constitución que estuviera de acuerdo con su manera de ser, vivir y pensar.

El movimiento revolucionario va a producir una de las mayores paradojas del sistema político mexicano, es decir, el fortalecimiento aún más vigorizado del régimen presidencial. Así, se puede señalar como una nueva etapa del presidencialismo en México, la que se inicia con la promulgación de la Constitución federal vigente, del 5 de febrero de 1917, en la cual, no obstante la experiencia de la dictadura del general Díaz, se fortaleció aún más la posición constitucional del presidente de la república.

La Junta inaugural del Congreso constituyente se efectuó el primero de diciembre de 1916. Luis Manuel Rojas, presidente del Congreso, hizo la declaratoria de apertura del período único de sesiones.

Carranza propone al constituyente reformas a la constitución del 57. Dichas modificaciones trataban de eliminar aquello que la hacía inaplicable; deficiente y oscura en algunos de sus preceptos, y, sobre todo, borrar todas las reformas que la dictadura de Díaz había introducido en ella para justificar su régimen de privilegios. Uno de los aspectos más relevantes del proyecto carrancista consistió en limitar al poder legislativo de tal manera que no pudiese impedir la libre acción del ejecutivo. La exposición de Carranza al respecto era la siguiente: "el poder legislativo, que por naturaleza propia de sus funciones tiende siempre a intervenir en las de los otros, estaba dotado en la constitución de 1857, de facultades que le permitían estorbar o hacer embarazosa y difícil la marcha del poder ejecutivo, o bien sujetarla a la voluntad caprichosa de una mayoría fácil de formar en las épocas de agitación en que regularmente predominan las malas pasiones y los intereses bastardos".⁹²

Con la nueva constitución que nació de la revolución mexicana de 1917 se buscó, como en el congreso constituyente de sesenta años atrás, poner fin a un presidencialismo dictatorial, pero creyendo hacerlo con mayor realismo: adaptando la presidencia a la realidad histórica. Así, en vez de subordinar el Ejecutivo al Legislativo, el constituyente aceptó legitimar la supremacía de la Presidencia y explícitamente darle poderes muy amplios para que, en la práctica, no se viera tentada a contravenir un marco legal tan generoso y volviera a dar vida a una dictadura. Esto porque en la constitución original de 1857 había puesto un marcado énfasis en el poder legislativo para frenar al ejecutivo, la realidad había indicado que la única manera de gobernar, en los tiempos de Juárez, Lerdo y Díaz, había sido precisamente por la vía inversa, es decir, haciendo uso del poder presidencial por sobre los otros poderes.

Es por eso que los constituyentes de 1916-1917, reunidos en la ciudad de Querétaro, establecieron la "dictadura constitucional"⁹³. Ya antes de esa fecha el constitucionalista Rabasa había sugerido, en 1912, darle un carácter constitucional a la dictadura, esto es, reconocer en la ley suprema, la legitimidad y legalidad de la dictadura, a fin de "garantizar la estabilidad de un gobierno útil, activo y fuerte". Y esto fue precisamente lo que hicieron los constituyentes de 1916-1917.

La Constitución de 1917 continuó con la tradición nacional y frente a una corriente de diputados constituyentes que pidieron el régimen parlamentario, prevaleció la opinión de los que justificaron el régimen presidencial encabezados por Carranza. Contra la tradición maderista de lucha por el sufragio efectivo y de la limitación del poder ejecutivo, se apoyaron en el pensamiento de Emilio Rabasa, jurista de corte positivista, aunque nunca lo reconocieron expresamente. En un

⁹² Citado en HÉCTOR FIX-ZAMUDIO, "El sistema presidencial y la división de poderes en el ordenamiento mexicano", en *Gaceta de la UNAM*, 27 de septiembre de 1979, p. 2

⁹³ Ésta es la tesis central sobre el presidencialismo mexicano que sostiene José María Calderón, quien afirma: "... revisamos los artículos 80 a 92 que señalan los deberes y facultades del Ejecutivo, remarcando especialmente las ideas utilizadas por los constituyentes para justificar su preponderancia frente a los poderes legislativo y judicial y el porqué estos poderes deberían ser complementarios del Ejecutivo. En otras palabras tratamos de mostrar cómo el constituyente de 1916-1917 estableció la "dictadura constitucional". Véase, José María Calderón, *op. cit.*, p. 17.

artículo muy lúcido y de evidente refutación al famoso libro de Rabasa⁹⁴ Arnaldo Córdova establece el vínculo entre las argumentaciones jurídicas y políticas de este autor y la obra de diputados constituyentes como Felix F. Palavicini. Rabasa opinaba que la dictadura había sido el único camino que se había dejado a Porfirio Díaz, pues la Constitución de 1857, al conceder tantas atribuciones al legislativo, no le había dejado gobernar, lo que es incorrecto, dado que la Constitución de 1857 fue reformada en 1874 para restablecer el sistema de la Constitución de 1824 y a que sus matices parlamentarios, tuvieron corta vigencia, como ya se ha señalado. En realidad Rabasa no creía en la aplicación de los postulados democráticos para México. Su idea de modernidad y desarrollo debía realizarse con un Ejecutivo fuerte y eficiente.

Para Carranza el régimen presidencialista tendría más virtudes que el parlamentario. Así, decidió proyectar aquél como base del estado mexicano. El esquema liberal del jefe constitucionalista descansaba en el estado de derecho y éste se apoyaría principalmente en el presidente, quien sería el encargado de regular la sociedad civil en todas sus esferas.

El poder ejecutivo sería la personificación y concreción física del nuevo estado. Él debería absorber todo el poder y la fuerza que se delegaba en el tipo de estado que se estaba construyendo. Su accionar estaría delimitado por el marco legal, pero éste daría amplios poderes para entonces legitimar ese poder absoluto. En la constitución de 1917 se intentaba legitimar ese poder a través de la elección directa del presidente (misma que no contenía la constitución de 1857, en la cual el poder legislativo era el encargado de nombrar al presidente). De este modo, la acción del ejecutivo, y parte importante de todo su poder, estaría avalada por la constitución y por el proceso electoral, es decir, que su designación sería obra de la soberanía popular. Con esta reforma se evitaría que el ejecutivo quedara sujeto al poder legislativo.⁹⁵

El gobierno fuerte basado en un presidente fuerte que proponía Carranza, debería ser reconocido y apoyado por la ley. En esto estriba la diferencia entre el gobierno despótico del pasado, que actuaba al margen de la ley, y el gobierno fuerte, que actuaba tomando como fuente de legitimación a la propia ley. La idea que predominaba en el proyecto carrancista (que de algún modo revivía esto las tesis expresadas por el constitucionalista Rabasa) era la de garantizar la estabilidad de un gobierno útil, activo y fuerte, dentro de los marcos constitucionales. Se proponía que la constitución de 1917 matizara legalmente el amplio poder gozado en el pasado por el poder ejecutivo.

Los poderes que el nuevo régimen otorgó al presidente fueron en verdad amplios y se los puede agrupar en alrededor de cuarenta rubros. Las enmiendas constitucionales posteriores quitaron dos de las facultades originales del presidente pero fueron de carácter secundario y en cambio le añadieron quince nuevas. En

⁹⁴ EMILIO RABASA, *La constitución y la dictadura*, 6ª edic., Ed. Porrúa, México, 1982, v Córdova, Arnaldo.

"La Constitución y la democracia"

⁹⁵ VÍCTOR LÓPEZ, *La formación del sistema político mexicano*, op. cit. , p 67,68

virtud de los poderes originales y de los añadidos que le otorgaba la Constitución al presidente mexicano; éste se convirtió, a la vez en el jefe de Estado y del Poder Ejecutivo, además de comandante del ejército y conductor de la política exterior. Igualmente, era el presidente quien tomaba las decisiones básicas en materia impositiva, de gasto público, crédito, política monetaria, agraria, laboral, educativa, minera, energética, de comunicaciones, seguridad social y culto religioso. Asimismo, era sólo él, quien podía nombrar y destituir a los secretarios encargados de los despachos, a representantes diplomáticos, a los altos mandos del ejército y del Poder Judicial. En sus manos quedaba el ejercicio de la acción penal y en la práctica, fue la principal fuente de legislación quedando incluso autorizado, en circunstancias especiales, para asumir poderes de emergencia.

H) EL PRESIDENCIALISMO EN LA ETAPA POSREVOLUCIONARIA

A pesar de que, los poderes presidenciales han sido fortalecidos en la constitución de 1917, no se puede hablar de que el régimen presidencialista sea un fenómeno que ya ha alcanzado su plena madurez. Hasta ahora existe un consenso generalizado en aceptar a la etapa posrevolucionaria –hasta la presidencia de Cárdenas– como la de la consolidación del estado mexicano, de su sistema político y por ende del fenómeno del presidencialismo. Haciendo una rápida revisión histórica del presidencialismo de esta etapa podemos decir que el poder se encontraba fragmentado en todo el país a través de caudillos que, luego de finalizada la revolución, asentaron su poder en las regiones del territorio nacional.

Fueron años en los que era difícil distinguir todavía entre “caudillo” y “presidente”, es posible que esto estuviera relacionado con la propia incapacidad de someter el poder político-económico a los intereses de una fracción hegemónica. Cuando ésta consolida al poder –casi hay acuerdo unánime en decir que es en el período de Cárdenas– el presidencialismo aparece como la cubierta política que va a representar los intereses de dicha fracción.

También desde el punto de vista meramente constitucional se puede decir que durante esta etapa el sistema presidencial vive un último período de evolución histórica, pues la ambición fue más fuerte que el marco constitucional. En 1924 el presidente Obregón puso a Calles como su sucesor con el deseo de sustituirlo al término del período de cuatro años de Calles.

En enero de 1927 se reformó la Constitución para permitir que el presidente pudiera volver a desempeñar el cargo, únicamente una vez más, pasado el período inmediato en el cual había ocupado la presidencia. En junio de 1927 Obregón manifestó lo que ya todo México sabía: que aceptaba su candidatura a la presidencia de la República. Los otros dos candidatos fueron asesinados: Arnulfo Gómez y el general Francisco Serrano.

Quedó claro que las instituciones mexicanas se desmoronaban ante la fuerza personal del caudillo. Y un año después, el 24 de enero de 1928, se volvió a reformar la Constitución para flexibilizar aún más este principio de no reelección: se amplió el periodo presidencial de cuatro a seis años y además quedó abierta la posibilidad de la reelección del titular del ejecutivo federal para un periodo posterior, es decir, no en el inmediato pero sin límite alguno.

En el fondo las reformas constitucionales de esta etapa tenían a un promotor y a un beneficiario: el general Obregón, que pretendía seguir las huellas del general Porfirio Díaz.⁹⁶ Sin embargo Obregón fue asesinado por León Toral, siendo ya presidente electo. Su muerte provocó una de las crisis políticas más importantes de la época contemporánea en México. El asesinato de Obregón impidió el hecho de su reelección; con ello la fuerza del caudillismo perdió terreno y en cambio lo ganó el presidencialismo (como "institución") se abrió un camino más amplio para el régimen presidencial. Esto se vio más claramente cuando el presidente Calles, en su discurso de septiembre de 1928, hizo una alusión clara para marcar las etapas que era necesario diferenciar, al afirmar que era tiempo de "pasar de la época de los caudillos a la época de la fuerza de las instituciones".

La transformación de la ideología y la forma de gobierno caudillista a una de carácter legal e institucional —como subrayaba el presidente Calles— equivalía a lo contrario; pues el propio Calles se convirtió después de 1928 en la "institución del poder". No era presidente, pero su capacidad de líder de todo un sector de la clase dominante lo hizo conservar el poder. En su calidad de "jefe máximo" dispuso de la política nacional y fue el foco de atención de todos los grupos y políticos de la época; gobernaba con poder absoluto y sin necesidad de los poderes constitucionales. La legitimidad que se restaba al presidente se suplía con el culto de la personalidad del jefe máximo. Esta campaña se inició en 1929 y llegó a su punto culminante en 1934, cuando el cumpleaños de Calles se convirtió, sin exagerar, en una fiesta nacional.

Sin embargo, esta adulación a la figura de Calles fue sólo temporal: "La posición de Calles empezó a ser minada desde el momento en que tuvo que aceptar que el PNR postulara como candidato a uno de los jefes más importantes del ejército; el general Cárdenas.

Las presiones agrarias y obreras marcaron los orígenes del cardenismo, y así, la candidatura del general Cárdenas fue producto de este cambio en la infraestructura social. La temporalidad del poder de Calles estuvo marcada básicamente por esta contradicción, de la que la fracción nacionalista del grupo revolucionario salió triunfante. El caudillismo y también el presidencialismo están impregnados de los cambios en la estructura de la lucha de clases y de las transformaciones en el seno de la clase dominante.

El cardenismo fue entonces una nueva forma de estructuración del poder a la que correspondió un fortalecimiento de la institución presidencial. La fragilidad del maximato quedó finalmente al descubierto cuando Cárdenas pudo obligar a Calles a salir del país sin que ocurriera un levantamiento militar o algo parecido. Con el

⁹⁶ Lo que se buscaba, tal vez, era una especie de Porfirio Díaz renovado cada 4 ó 6 años

cardenismos e inaugura la etapa del autoritarismo presidencial de carácter tradicional, que tenía, como hemos visto, sus raíces en el caudillismo que le antecedió, y en mayor escala en todo el proceso que implicó la revolución mexicana; la concentración del poder presidencial reflejó un proceso de cambios y transformaciones políticas y económicas, de contradicciones que finalmente solidificaron la figura presidencial y concentraron el mayor poder posible en manos del delegado en turno.

El paso del caudillismo al presidencialismo debía corresponder a la eliminación o la transformación del carisma del caudillo, fundado en el poder de hecho, para que el poder se institucionalizara como presidencialismo constitucional. El presidencialismo quedaría inscrito en la cúspide de esta organicidad política de dominación, bajo la cual quedaría un partido integrado por el movimiento obrero y campesino. Así, los años de Cárdenas también presenciaron el surgimiento de la presidencia mexicana como el centro vital del sistema político mexicano.

En concreto, se puede afirmar que dos hechos son fundamentales para la vida política del país: el presidencialismo y el partido hegemónico: sin estudiarlos no es posible entender el mecanismo general del sistema político mexicano.

En las páginas anteriores hemos ofrecido una visión sintética de la evolución del presidencialismo en México.

III. BASES JURÍDICAS DEL SISTEMA PRESIDENCIAL MEXICANO

A) FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES:

En la doble legislación política fundamental expedida en el año de 1824 formada por el Acta Constitutiva de 31 de enero y por la Constitución Federal de 4 de octubre, aparece ya el régimen presidencial mexicano bastante definido en sus grandes líneas, y tal como ha llegado hasta nosotros en la Constitución Política expedida hace 87 años.⁹⁷

La primera Constitución del México independiente fue la federal de 1824, que configuró las relaciones entre los poderes políticos dentro del esquema de un sistema presidencial que no podía ser resultado de la tradición, sino que se trataba de un experimento político en nuestro país.

La primera vez que se adoptó el sistema presidencial en México fue en el Congreso Constituyente de 1824.

⁹⁷ ANTONIO MARTÍNEZ BÁEZ. "El presidencialismo mexicano en el siglo XIX", en *Revista de Historia de América*, núm. 63-64, Instituto Panamericano de Geografía e Historia, México, enero-diciembre de 1967, p. 69-78

El artículo 74 de la Constitución Federal de 1824 establecía:⁹⁸

Se deposita el Supremo Poder Ejecutivo de la Federación en un solo individuo, que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.”.

Pese a que la propia Constitución reconoce la división de poderes, y deposita el legislativo en las cámaras, entre otras con la finalidad de moderar al poder ejecutivo, es claro que el presidente recibe poderes constitucionales muy amplios, tanto como jefe de gobierno, como de Estado. De aquel entonces a nuestros días las diversas leyes fundamentales que han regido a México –ya fueran centralistas o federalistas- ratificaron la existencia de un sistema presidencial, el que de acuerdo con la norma, reformas constitucionales y la costumbre conforma hoy en día un régimen con características propias enmarcadas dentro del sistema político mexicano.

Al respecto, es importante subrayar dos elementos básicos que inciden fundamentalmente en los razgos iniciales del presidencialismo. Primero la necesidad de dar forma a un gobierno sustancialmente fuerte, capaz de enfrentar los obstáculos del nuevo Estado y; por otra parte, equilibrar el poder entre el centro y las regiones de la República Federal. Argumentos valiosos en la conformación del régimen, citando a Carpizo, "El sistema presidencial configurado en 1824, subsiste en buena parte hasta nuestros días, dado que entre los sistemas de gobierno asentados en las constituciones mexicanas de 1824 y 1917 hay múltiples coincidencias.

Es indudable que la Constitución no sólo representa aquí un orden político y social, sino toda fuente de poder.

Pero las constituciones han experimentado cambios de incidencia directa en el sistema político mexicano y, por supuesto, en el presidencialismo, aunque en el fondo el poder central se mantenga prácticamente inamovible, como los podemos observar en la Constitución de 1857 que suprime al Senado y deposita el legislativo en una asamblea. Con ello estableció una relación más directa entre los poderes, y en consecuencia propició que el presidente acudiera en mayor medida al uso de su poder, con lo cual dio inicio la idea de supremacía que históricamente se ha atribuido al ejecutivo, rompiendo con un precepto teórico: el equilibrio de poderes.

Con las mismas consideraciones, el texto vigente de la Constitución de 1917 termina por consagrar un cúmulo de atribuciones en la figura presidencial, a partir de que el artículo 80 dispone que "se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos". Con ello, quien es depositario de ese supremo poder, ostenta la doble investidura de Jefe de Estado y de Gobierno, condición que, aunada a la imposibilidad legal de sujetarse al veto legislativo, en tanto que su origen popular y democrático es en todo independiente al Congreso General, se hace posible la configuración de un presidencialismo al que no podían faltar la comandancia suprema del ejército y las atribuciones legislativas.

⁹⁸ FELIPE TENA RAMÍREZ, *Leyes fundamentales de México 1808-1992* Ed Porrúa, México, 1992, p 182-183

En la Constitución de 1917 el sistema presidencial presenta las siguientes reformas, respecto de la Constitución de 1857:⁹⁹

- a) La aprobación de la elección directa y universal del Presidente, frente a la indirecta de primer grado que preveía la Constitución de 1857, con lo cual creció el liderazgo del Ejecutivo Federal;
- b) La cancelación de la Vicepresidencia, cuyo titular se dedicaba a traer en jaque al Presidente, debilitándolo;
- c) La elevación de la mayoría requerida en las Cámaras para vencer el veto presidencial sobre iniciativas del Congreso, no a la mayoría absoluta, sino ahora a dos tercios de los miembros presentes en cada Cámara, y;
- d) La restricción de las causales del juicio de responsabilidad al Presidente de la República, concretándolo a los delitos graves del orden común y la traición a la patria.
- e) Hay que recordar que el Congreso había vuelto a ser bicameral desde 1874, cuando Lerdo de Tejada propuso y se aprobó la reinstauración del Senado de la República. Esta propuesta, junto con otras, pretendía restablecer el equilibrio que el Poder Ejecutivo había perdido frente al Legislativo en la Constitución de 1857.

Con Carranza y la nueva Constitución se echó a andar un proceso político y gubernamental que a poco iba a convertir al sistema presidencial en un presidencialismo, que a veces se manifestó autoritario y desorbitado.

B) FUENTES DEL SISTEMA PRESIDENCIAL MEXICANO:

Entre las fuentes formales del sistema presidencial debemos considerar a la Constitución norteamericana de 1787, creadora del sistema presidencial; a las Constituciones francesas de 1789 y 1791, que consagraron el principio de la separación de los poderes, así como la definición de un catálogo de derechos individuales y, a la Constitución española de Cádiz de 1812, que tuvo una vigencia parcial en nuestro país, pero que dejó sentir su influencia en el Constituyente de 1824 y en los que le sucedieron. La influencia española se manifestó en el refrendo de los secretarios de Estado para autenticar las leyes, reglamentos y actos del ejecutivo, así como en las relaciones entre éste y el Congreso y en algunas fracciones del artículo que numera las atribuciones del presidente.¹⁰⁰

C) BASES DE PODER DEL SISTEMA PRESIDENCIAL MEXICANO:

⁹⁹ ELISEO MENDOZA BERRUETO, "Presidencialismo y democracia", en *Diálogo y Debate de Cultura Política*, año I, núm. 2, México, julio-septiembre de 1997, p. 11, 12.

¹⁰⁰ FRANCISCO JAVIER OSORNIO CORRES, "Estructura funcional y orgánica del Ejecutivo Federal en México", en Instituto de Investigaciones Jurídicas, *El sistema presidencial mexicano (algunas reflexiones)*, México, UNAM, 1988, p. 156.

A pesar de su sólido sustento constitucional, la presidencia mexicana no nació fuerte y concentradora de poder y el presidencialismo exacerbado no ha sido producto fundamentalmente, de un mal diseño constitucional.

Para convertirse en una instancia concentradora de poder, el ejecutivo hubo de penetrar y subordinar al resto de las estructuras políticas previstas en la Constitución; esto es, anular los centros de poder que, a través de su acción autónoma, pudieron haber compartido y contrabalanceado el poder ejecutivo. Esto, fue hecho, por un lado, a través del uso y abuso de las prerrogativas constitucionales del ejecutivo y, por el otro, a través de la "expropiación" o delegación voluntaria del poder y las funciones de las instituciones políticas que pudieron haber prevenido su concentración y controlado al ejecutivo. Al penetrar y subordinar a estas instituciones, el ejecutivo se convirtió en el centro de todas las redes de poder y estableció lo que define al sistema presidencial mexicano: un gobierno indiviso y unitario que anula la doble detonación de división de poderes inscrita en la Constitución: la división de poderes entre las ramas de gobierno y la división de poderes entre los niveles local y federal.

Lo que explica la exitosa subordinación del resto de las instituciones políticas por parte del ejecutivo fue "el establecimiento de una estructura de acceso y distribución del poder no-competitiva, sostenida en un partido y sistema de partido hegemónicos. En otras palabras, la extrema concentración de poder en la presidencia deriva, en última instancia, de la capacidad del ejecutivo para interferir y distorsionar los principios de soberanía electoral y de representación democrática. Tal interferencia y distorsión se ha operado a través del monopolio que durante años tuvo el ejecutivo para decidir sobre los participantes en las contiendas electorales, las reglas de la competencia electoral, el conteo de votos y la validación de las elecciones. La relación causal encuentra su origen en el hecho de que, al tener control sobre el acceso y distribución del poder, el ejecutivo tiene la capacidad de controlar la composición y el comportamiento de los miembros que componen aquellas instituciones diseñadas para compartir y balancear el ejercicio del poder presidencial."¹⁰¹

El sistema presidencial tiene sin duda otras bases de poder que han sido discutidas en diversos estudios. Entre ellas destacan, además de las amplias prerrogativas constitucionales:

- 1º El consenso sobre la necesidad de un estado interventor y la necesidad de concentración del poder en el ejecutivo, dado el precario desarrollo político del país.
- 2º Un crecimiento económico alto y sostenido durante más de tres décadas que no sólo brindó legitimidad por desempeño al ejecutivo, sino que permitió la distribución de rentas de acuerdo con la necesidad política.
- 3º Una estructura corporativa robusta que funcionó como respaldo electoral y político.

¹⁰¹ MARÍA AMPARO CASAR, "El presidencialismo mexicano y la estructura de acceso y distribución del poder político" en RICARDO ESPINOZA TOLEDO (coord), *Presidencialismo*, Congreso Nacional de Ciencia Política, UAM, IFE, CNCyAP, México, 1996, p.65-69.

4° Condiciones internacionales favorables que permitieron a México una autonomía en lo político, a cambio de garantizar la gobernabilidad.

Durante décadas cada una de estas variables contribuyeron al desempeño exitoso, a la estabilidad y a la reproducción de un sistema concentrador y centralizador del poder. Hoy en día cada uno de estos elementos mina las diversas fuentes de poder de que el presidencialismo disfrutó y, también su legitimidad interna y externa.

Sin embargo, ninguno de estos elementos –consenso sobre el Estado interventor, crecimiento económico, corporativismo y factor internacional- funcionaría en el sentido de concentrar el poder y anular los principios de división de poderes y *checks and balances* si el principio de soberanía electoral fuese respetado de manera sustantiva. En este sentido la estructura de acceso y distribución de poder no competitiva toma precedencia sobre el resto de las bases de poder del presidencialismo mexicano y, desde luego, tiene implicaciones para la definición de una posición política ante el fenómeno del presidencialismo.

Las bases del poder presidencial han ido desvaneciéndose o debilitándose a tal punto que hoy es posible plantear la inviabilidad del presidencialismo en los términos en que lo conocemos. –esta inviabilidad se predica sobre el hecho de que no sólo ha disminuido tanto su legitimidad como su eficacia sino, fundamentalmente la disolución de algunas de las principales premisas sobre las que se estructuró el presidencialismo.

Existe una postura bastante generalizada entre los actores y analistas políticos de que el presidencialismo mexicano no puede ni debe seguir jugando el papel que desempeñó en décadas anteriores. Este consenso no incluye un reclamo generalizado por el abandono del sistema presidencial y la adopción de un arreglo institucional distinto, basado en principios diferentes a los de la división de poderes y los *checks and balances*, pero sí un reclamo sobre la necesidad de modificar sus bases de poder, sus atribuciones, sus principios de legitimidad.

IV. EL SISTEMA PRESIDENCIAL: UN SISTEMA CUESTIONADO

A) LOS GRANDES PROBLEMAS DEL PRESIDENCIALISMO MEXICANO

Se ha argumentado que “el gran problema del sistema presidencial mexicano es la falta casi absoluta de controles y el desequilibrio colosal que se da entre los poderes”, y que en nuestro país la existencia “de un partido predominante o hegemónico,¹⁰² en el que la abrumadora mayoría de legisladores federales y locales pertenecían a ese partido, del cual el presidente de la república era el jefe real, es un

¹⁰² Esto hasta el 30 de noviembre del año 2000

dato más que suficiente para explicar la carencia de controles por parte del Poder Legislativo respecto al Ejecutivo y el notorio desequilibrio entre ellos”.

En estricta lógica, lo anterior significa:

1. Que el desequilibrio entre poderes deriva de que en el Congreso el partido del presidente sea mayoritario absoluto. Sin embargo, ambos casos son falsos ya que puede haber algunos en los que la formación política a la que pertenezca el Jefe del Ejecutivo sea mayoritaria en el Congreso y al mismo tiempo existan controles y equilibrio entre los poderes; y otros en los que el partido del presidente sea minoritario en el Congreso y al mismo tiempo exista un débil o nulo control sobre el Ejecutivo, y
2. Que la falta de controles sobre el ejecutivo emana también de tal situación. En esta visión, para que exista equilibrio y control entre los poderes, el partido al que pertenezca el presidente no debe tener mayoría en las cámaras legislativas, ya que la única posibilidad de “democratizar” al sistema presidencial es mediante la implantación de gobiernos divididos.¹⁰³

El tema se relaciona también con el grado y el carácter de disciplina partidaria y de democracia interna en los partidos, la forma de decidir las candidaturas y con la falta de control sobre los actos y decisiones de los órganos y dirigentes de los partidos políticos. Problemas todos que tienen su raíz en el carácter del sistema de partidos y no en el diseño constitucional del sistema de gobierno. Por ello, de la misma forma que en la nueva relación entre poderes se exige acotar la presidencia, la realidad exige acotar también las formas de interacción de los órganos partidarios con los poderes constituidos, así como sus decisiones sobre los derechos políticos de sus miembros y de cualquier ciudadano

La fortaleza del presidencialismo mexicano reside en la dimensión de los poderes reales derivada del porcentaje de cargos de elección popular del partido del presidente y del liderazgo que sobre él tenga, y no de las atribuciones que la Constitución le otorga.

Uno de los grandes problemas del sistema presidencial mexicano radica en su sistema de partidos y no exclusivamente en el diseño constitucional de su sistema de gobierno. Sin embargo, afirmar lo anterior no significa que todo esté bien en la estructura del presidencialismo mexicano y que no haya nada que cambiar. Se ha observado que el presidente de la república se ha convertido en el eje o columna vertebral de todo el sistema político.

¹⁰³ Conviene puntualizar que si el problema es el carácter mayoritario del partido del presidente en el Congreso y el liderazgo que sobre él ejerza, eso no sería exclusivo de lo que se ha conocido como “sistema priista”, sino que también podría presentarse con cualquier otro partido y un presidente emanado de sus filas, siempre y cuando fuera mayoritario en el Congreso. En cambio, si el problema no fuera su carácter mayoritario en el Congreso, sino que sus legisladores lo apoyaran impidiendo un verdadero sistema de control sobre el Ejecutivo, el asunto dependería entonces de la falta o debilidad de un órgano fiscalizador, de su relación en las fracciones parlamentarias, de la forma de nombramiento de sus integrantes, y de las penas o castigos a los actos de corrupción

La creación en México de un nuevo sistema de gobierno, o de un nuevo presidencialismo, no depende sólo de modificar la Constitución (formal) para crear un nuevo régimen político (leyes e instituciones), sino de modificar también, o en primer lugar, la Constitución real para cambiar el sistema político. De no proceder así, se podría incurrir en un formalismo jurídico consistente en considerar que la realidad se transforma modificando leyes.

Varios autores, entre ellos Sartori y Valenzuela, han argumentado acerca del carácter *sui generis* del sistema mexicano y de las dificultades que se le presentan a la teoría política para definirlo como un presidencialismo democrático. Se ha afirmado que mientras funcionó como sistema de partido hegemónico no tenía los problemas de otros países latinoamericanos. Por ello, conviene preguntar: ¿Los problemas a que se enfrenta el sistema presidencial mexicano son los mismos de los sistemas presidenciales de países democráticos o éstos son producto de un mal diseño constitucional? Sobre este particular no puede haber respuestas unívocas: los problemas de los demás sistemas presidenciales no se deben a que se sean más o menos democráticos que el mexicano, sino a las deficiencias del gobierno presidencial que esencialmente tienen que ver con su incapacidad para responder a los retos que a un sistema de gobierno con poderes separados le plantea la política de partidos en los Estados democráticos contemporáneos. En el caso mexicano, el problema no sólo radica en un mal diseño constitucional, sino en los desfases o incompatibilidades entre el diseño formal y la realidad política cambiante.

Suponiendo que debiera hacerse un rediseño constitucional de este sistema presidencial, otro problema importante que se debe tomar en cuenta es el del *timing*: el momento del repliegue, en este caso, de las llamadas facultades "meta constitucionales" del presidente debe hacerse cuando existan condiciones para que estas funciones no puedan ser adquiridas por otra persona o autoridad que no las haya recibido por delegación expresa o mandato de la ley. Sin embargo, no debe perderse de vista que el presidente —al igual que cualquier otro gobernante de cualquier otro país— debe seguir siendo jefe de su partido, y que esto forma parte de la dimensión del sistema político dentro del presidencialismo. Por tanto, la función, así como la modalidad o intensidad con que se ejerza, no puede ser establecida ni prohibida en ningún cuerpo legal.

B) CRISIS EN LA INSTITUCIÓN PRESIDENCIAL:¹⁰⁴

Los indicios de crisis en la institución presidencial —la pérdida sistemática de legitimidad y capacidad de conducción— se presentaron al terminar los años sesenta, cuando en 1968 estalló en la ciudad de México un movimiento de protesta estudiantil que exigía la apertura democrática del sistema autoritario de la posrevolución. Un presidencialismo sin flexibilidad ni imaginación respondió a los jóvenes de clase media con una represión brutal, que se transformó en símbolo y resumen del

¹⁰⁴ Para mayor información sobre el tema consultar a: LORENZO MEYER COSÍO, en su artículo publicado por la Revista Foro Internacional titulado, "La crisis del presidencialismo mexicano: Recuperación espectacular y recaida estructural, 1982-1996", op cit., pág. 12-16.

problema estructural de la presidencia y del régimen. Más tarde, en los sesenta, empezó a debilitarse la red de organizaciones corporativas que tradicionalmente formaban la base del poder presidencial. Ese decaimiento fue resultado directo de las dificultades estructurales de la economía que había tocado los límites del proceso de sustitución protegida de importaciones.

Una economía con problemas estructurales afectó a sindicatos, organizaciones campesinas, a sectores urbanos y populares y de clase media, al amplio e ineficaz sector paraestatal y al también ineficaz complejo industrial privado, orientado hacia un mercado interno protegido y relativamente pequeño con poca capacidad y voluntad para exportar. El ingreso de capital externo como resultado de un auge petrolero de corta duración retrasó –haciendo más complejo– el momento de enfrentar el problema.

A partir de 1982 la disminución o estancamiento de un aparato productivo que tenía como motor al sector público y como centro un mercado nacional insuficiente, afectó de manera muy directa la capacidad de la presidencia para seguir generando la única legitimidad posible que le permitía funcionar de manera efectiva: la pragmática.¹⁰⁵ Esta habilitación de corte tradicional surgía de la capacidad de quien ocupaba la presidencia en la disposición y asignación de recursos para responder positivamente, aunque sólo fuera de manera parcial, a las demandas de todos los actores sociales significativos del sistema, superando así la naturaleza antagónica de las mismas. En su mejor momento, antes de la crisis final, la presidencia pudo otorgar recursos tanto a empresarios como a sindicatos, a campesinos sin tierra, ejidatarios y propietarios, a sectores de las clases medias y colonos, a grandes inversionistas y grupos de marginados, a capitalistas nacionales y extranjeros. Esta economía presidencial, requería de una expansión constante del PIB y del sector público. Sin embargo, estos requisitos se vieron afectados por la crisis de 1976 y comenzaron a desaparecer como imprescindibles a raíz de la caída dramática de los precios del petróleo, la huida de capital y la casi insolvencia del gobierno mexicano en 1982.¹⁰⁶ Fue entonces cuando el Estado benefactor mexicano, como muchos en otras latitudes, llegó a su límite y empezó a retraerse, y con él también se retrajo la legitimidad del sistema en su conjunto.

La presidencia reaccionó frente al rápido deterioro de su entorno, y en 1985 comenzó a transformar las reglas del juego económico y a construir una nueva alianza política, cuyo eje y cimiento fue la redistribución de los beneficios reales o esperados de la llamada “revolución económica neoliberal”.

En el plano estrictamente partidista, la presidencia aceptó llegar a un acuerdo histórico con su vieja oposición de centro derecha –el Partido Acción Nacional (PAN)– que desembocó en el reconocimiento de importantes triunfos electorales panistas a cambio del apoyo del apoyo de ese partido al proyecto económico y político de la presidencia; para 1995, más del 30% de los mexicanos vivían en localidades

¹⁰⁵ Relativo a la realidad o experimentación y no a la teoría

¹⁰⁶ En relación con la definición de la economía presidencial, *vid* GABRIEL ZAID, *La economía presidencial*, México, Vuelta, 1987; *La nueva economía presidencial*, México, Grijalbo, 1994.

governadas por el PAN. El acuerdo también incluyó neutralizar a la oposición de centro izquierda, el cardenismo, que en 1988 se había perfilado como una poderosa fuerza electoral. Todo lo anterior le permitió al presidente Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) remodelar la economía sin tener que pagar él mismo o la presidencia costos significativos, al menos no antes de 1994. En realidad, el costo del cambio de modelo económico y alianza política recayó en los sectores populares, la industria protegida e ineficiente y una buena parte de las clases medias que perdieron su poder adquisitivo y las posibilidades de movilidad. El precio político lo pagaron el PRI y sus sectores inmediatos, pues las victorias del PAN significaron la ruptura del monopolio priista a nivel estatal y municipal. En contraste, la presidencia incluso recuperó popularidad. Sin embargo, a partir de 1994 comenzó a quedar claro, y muy rápidamente, que el cambio en la naturaleza de sus alianzas no le estaba generando a la institución presidencial todo el apoyo que requería y había esperado. Las promesas de reencauzar a México por el camino del crecimiento económico significativo y sostenido y de iniciar una derrama general de los beneficios, hasta ese momento concentrados en la cúspide, no se estaban cumpliendo.

Así, mientras la brecha entre las clases sociales aumentó, el crecimiento del PIB resultó lento y lleno de altibajos, pues los sectores exportadores no fueron capaces de arrastrar tras de sí al grueso de la economía, aún anclada en el mercado interno. Pugnas políticas inter elites, reclamos sociales abiertos, aunados a errores coyunturales y de fondo en el manejo de la política económica, llevaron a una espectacular depresión en diciembre de 1994, que debilitó aún más a la presidencia justo en el momento en que tradicionalmente recuperaba fuerza: en el inicio de sexenio. Además, tras el fin de la "guerra fría", el entorno político internacional se fue haciendo cada vez más favorables a la democracia y más hostil a la preservación del monopolio del poder por partidos de Estado, como era el caso en México. Todo lo anterior terminó por afectar a una presidencia cuyo estilo de gobernar desentonaba cada vez más con el espíritu democrático de la época.

En síntesis, el cambio político y económico que tuvo lugar en México entre 1988 y 1996, transformó la naturaleza de la presidencia de una manera no prevista por quienes lo encabezaron. Esa modificación también se trasladó a la naturaleza política del sistema en su conjunto, ya que por medio siglo presidencia y sistema habían sido casi sinónimos.¹⁰⁷ Sin embargo, el debilitamiento relativo de la vieja presidencia autoritaria, aunque dramático, no logró ser lo suficientemente profundo como para llevar a México por el camino recorrido desde 1974 por otros cuarenta regímenes totalitarios o autoritarios: el de la transición a la democracia.

A mediados de los noventa, el observador del proceso político mexicano no podía dejar de percibir las enormes dificultades que el presidente y su equipo tenían para evitar que las presiones de dentro y fuera de su círculo desbordasen el debilitado aparato institucional. Esas tensiones eran producto de los efectos sociales de una economía que había experimentado la peor caída desde la gran depresión

¹⁰⁷ Una visión muy sintética de la naturaleza del sistema político tradicional, la base del cambio iniciado en los ochenta, se encuentra en DANIEL COSÍO VILLEGAS, *El sistema político mexicano, las posibilidades de cambio*, 21ª reimp., Cuadernos de Joaquín Mortiz, México, 1994

en una opinión pública que no encontraba en sus dirigentes e instituciones respuestas aceptables a sus demandas ni seguridades ante sus temores.¹⁰⁸

LAS FUENTES QUE SE SECARON:

En un sistema como el mexicano, donde el dominio interrumpido de la vida política por un solo partido lleva más de 13 lustros, es claro que la fuente primaria de legitimidad del régimen no está en el proceso electoral sino en otro lugar. En efecto, las elecciones mexicanas se han dado en situaciones donde no hay una competencia efectiva, lo que les impide, por definición, generar una auténtica legitimidad. En las ocasiones en que, pese a lo adverso de las condiciones, la competencia ha surgido, los resultados sistemáticamente favorables al partido de Estado han carecido de credibilidad o de equidad siendo rechazados por la oposición; y sin la aceptación de ésta, la legitimidad electoral simplemente no existe. Así pues, desde su origen, la única legitimidad disponible para el régimen mexicano ha sido la no democrática, la de tipo tradicional y pragmático.

Como ya quedó señalado, desde que la presidencia en la segunda mitad del siglo XX logró situarse en el centro del escenario político mexicano subordinando al resto de los actores, su importancia y legitimidad derivaron fundamentalmente de su papel desempeñado como gran árbitro político y máximo distribuidor de los escasos recursos de la sociedad, sobre todo los económicos. Tras la consolidación de los gobiernos surgidos de la revolución de 1910, la legitimidad presidencial se basó en principios no muy diferentes a los del porfiriato, es decir "en pequeñas reformas sociales que pretendían satisfacer las demandas populares sin menoscabar los intereses de las minorías que detentan el control económico y político".¹⁰⁹ Mientras los recursos a disposición del gobierno federal fueron aumentando y el "Estado activo" que nació con el cardenismo pudo expandirse de manera sistemática, la presidencia logró una buena dosis de legitimidad por la vía de conceder algo a todos los actores del sistema, a las minorías privilegiadas y a las mayorías subordinadas. Con un crecimiento promedio del PIB de 6% anual entre los años cuarenta y principios de los setenta, hubo recursos para hacer frente a las demandas de grupos que en otras sociedades se enfrentaban entre sí a través de la lucha de partidos, pero que en México se neutralizaban y disolvían en el seno del partido de Estado: empresarios, obreros, ejidatarios, trabajadores agrícolas, burócratas, profesionistas, colonos, etc. Sin embargo, a raíz de las crisis económicas de 1976 y 1982, y a pesar de haber recurrido al masivo endeudamiento externo, la fuente de recursos materiales para la presidencia sin límites se agotó.

Cuatro fueron los cambios principalmente que en buena medida secaron las fuentes tradicionales de legitimidad:

¹⁰⁸ MACARIO SCHETTINO, El costo del miedo. La devaluación de 1994-1995, Grupo Editorial Iberoamérica, México, 1995, citado por Lorenzo Meyer, *op. cit.*, p. 16.

¹⁰⁹ EDMUNDO GONZÁLEZ LLACA, "El presidencialismo o la personalización del poder", en *Deslinde*, núm. 69, marzo de 1975, p. 19; citado por Lorenzo Meyer, *op. cit.*, pág. 24.

- a) el excesivo endeudamiento externo que terminó por hacer de México un país exportador neto de capital y muy vulnerable a los cambios de su flujo internacional,
- b) la disminución de las empresas del Estado, campo clientelista donde el presidencialismo mantenía y expandía el empleo de las clases medias;
- c) la destrucción de sectores importantes de empresas pequeñas y medianas como resultados de la rápida apertura de la economía a la competencia internacional, y
- d) la drástica disminución de los programas de servicios públicos y subsidios al consumo de clases populares y medias para equilibrar el gasto público.

C) LAS LIMITACIONES AL PODER DEL PRESIDENTE

1. El juicio político de responsabilidad

Hay que asentar que la constitución, si bien estructuró un poder ejecutivo fuerte, de ninguna manera lo deseó ilimitado ni por encima de la ley; por tanto, el presidente es responsable de ciertos actos ante el Congreso. Además, existen en la propia ley fundamental una serie de facultades que pueden ser usadas como controles entre los poderes legislativo y ejecutivo, con el ánimo de lograr un equilibrio entre ellos.

El presidente mexicano se encuentra en la realidad, con algunos límites, mismos que necesariamente tendrá que tomar en consideración. Veamos primero la responsabilidad del presidente.

La parte final del artículo 108 constitucional mexicano señala que el presidente de la república, durante el desempeño del cargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común. Se ha opinado que esta situación excepcional de que goza, se debe a la voluntad de protegerlo contra una decisión hostil del congreso, el que podría destituirlo del cargo incluso por una falta leve si no existiera esta protección.

Burgoa afirma, que es el senado quien interpreta la gravedad de los delitos del orden común por los que se responsabiliza al presidente, pero por el principio de tipicidad, establecido en el artículo 14, esos delitos deben estar preestablecidos en alguna ley.

El juicio político al presidente es un recurso extraordinario, de suma gravedad, y que se debe utilizar sólo en casos muy delicados y cuando no queda otro remedio para salvar la vigencia de la constitución y del sistema de gobierno que ésta estructura.

El presidente es responsable si rompe o trata de romper el orden constitucional, o si no cumple sus obligaciones constitucionales y este

incumplimiento quiebra el sistema de gobierno. Desde luego que dicha ruptura y tal incumplimiento tienen que ser muy graves, y de seguro el congreso no se atreverá a iniciar un juicio de responsabilidad si no han causado conmoción nacional y si no se siente respaldado por la opinión pública. Exigir responsabilidad a un presidente es algo serio, con lo que no se puede jugar, pero si no queda otro remedio para preservar el sistema constitucional y legal del país, hay que hacerlo.

La ley secundaria debería especificar con mayor detalle los delitos que comprende la frase por traición a la patria y delitos graves del orden común, pero ante la duda el congreso se verá obligado, porque no queda otra salida, a determinar cuándo el presidente ha roto el orden constitucional o dejado de cumplir sus obligaciones constitucionales.

2. Posibles controles del congreso sobre el presidente

El presidente de la república posee múltiples facultades, pero la constitución no lo hizo todopoderoso, porque parte de sus funciones no son discrecionales, sino que para poderlas realizar necesita de la voluntad del congreso; este último puede utilizar su intervención en la facultad del presidente como su medio de control político, y así lograr el equilibrio que debe existir entre los poderes y que es necesario para el buen funcionamiento del sistema de gobierno estructurado en la ley fundamental.

Las facultades que la constitución confiere al poder legislativo respecto al ejecutivo como controles políticos, o que pueden convertirse en controles políticos, son las siguientes:

- a) el poder de la bolsa,
- b) la ratificación de determinados actos,
- c) el juicio político de responsabilidad,
- d) las sesiones extraordinarias y
- e) las facultades implícitas.

a) el poder de la bolsa: la cámara de diputados puede modificar, reducir o aumentar el proyecto de presupuesto de egresos que le propone al presidente de la república, y recordemos que es la propia cámara de diputados la que examina anualmente la cuenta pública que le presenta el ejecutivo. Estas facultades le otorgan a la cámara de diputados un poder indiscutible, ya que pueden poner en entredicho la honorabilidad de la administración; como se ha escrito, el prestigio del ejecutivo queda a merced de los diputados, quienes pueden diferir la aprobación o pueden condenar los gastos. Y es el Congreso quien da las bases y autoriza la celebración de los empréstitos.

b) La ratificación de determinados actos: la ley fundamental, como ya hemos dicho, ordena que el Congreso, el senado y otras veces la cámara de diputados, aprueben la realización de ciertos actos, los tratados internacionales y los nombramientos de algunos funcionarios. La negativa a ratificar o aprobar esos actos

o nombramientos puede poner en situación embarazosa al presidente o lesionar la política internacional que ha delineado. En este sentido, también hay que traer a colación el artículo 88 que dispone que el presidente no puede ausentarse del territorio nacional sin permiso del congreso o, en su caso, de la comisión permanente.

c) El juicio político de responsabilidad:

d) Las sesiones extraordinarias: el congreso de la unión no puede celebrar sesiones ordinarias, como ya lo hemos asentado, después del treinta y uno de diciembre; pero la comisión permanente puede convocar a una de las cámaras o a las dos, a sesiones extraordinarias para que se ocupen expresamente de los asuntos que señala la convocatoria respectiva. Un congreso que celebra sesiones largo tiempo o la gran mayoría de los meses del año, constituye una preocupación constante para el presidente, y tiene oportunidad para realizar más acciones.

e) Las facultades implícitas: son a las que se refiere el artículo 73 constitucional al conceder al congreso sus facultades, indica en la fracción XXX que puede: "expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores y a todas las otras concedidas por esta constitución a los poderes de la unión". Lo que el Congreso puede realizar a través de las facultades implícitas, es reforzar las anteriores 29 fracciones del propio artículo 73 y también las otras funciones señaladas en la ley fundamental.¹¹⁰

3. Algunas limitaciones al poder presidencial:

Algunos de los principales límites al gran poder del presidente mexicano son:

- El tiempo, ya que su periodo dura seis años y es constitucionalmente imposible que se pueda reelegir.
- El poder judicial federal, que conserva alguna independencia y que protege de la violación los derechos humanos en el país a través del "amparo", juicio que ha demostrado cierto índice de efectividad.
- Los grupos de presión, siendo difícil precisar hasta dónde sus presiones han sido efectivas, por lo que se ha opinado que en México, en virtud de nuestro sistema, sólo conocen y pueden medir las presiones los grupos que las realizan y el presidente que las sufre.

Entre los grupos de presión más fuertes que existen en México actualmente se encuentran los económicos, como la Asociación de Banqueros de México, la CONCAMIN (Confederación Nacional de Cámaras Industriales), la CONCANACO (Confederación Nacional de Cámaras de Comercio) y algunos grupos económicos regionales, como el de Monterrey, que influyen fuertemente en las decisiones económicas del gobierno, y ante acciones presidenciales que les disgustan, toman,

¹¹⁰ JORGE CARPIZO, *El presidencialismo mexicano*, 15ª edic., Siglo XXI editores, México, 2000, pág. 214

para presionar al presidente, medidas como la falta de inversiones, envío de dinero al extranjero y retiro de productos del mercado. A su vez, la organización obrera del país, dentro del Partido Revolucionario Institucional, también presiona.

- d) Los de carácter internacional, ya que México es un país económicamente dependiente y desde el exterior se pueden tomar medidas que le afecten gravemente, tales como la restricción de créditos, los aranceles a sus artículos y a la libertad de trabajo de sus habitantes; además de medidas de tipo político.
- e) La organización no controlada, como el nacimiento del "sindicalismo independiente", fuera de las centrales obreras adictas al Partido Revolucionario Institucional y al gobierno, y que en principio pugna por un cambio en las reglas del juego de la organización y actividad sindicales.
- f) La prensa, que más que limitación constituye en algunos casos una molestia; así las páginas editoriales de algunos periódicos, aunque su número de lectores no es muy grande.¹¹¹

4. Los límites del poder presidencial:

El poder de la presidencia entre 1940 y 1970 se presenta entonces limitado por su carácter impersonal, por la duración sexenal del cargo, por el poder judicial "que conserva alguna independencia" y, sobre todo, "por los grupos de presión". Pero ¿qué debemos entender por grupos de presión capaces de limitar el poder presidencial? González Casanova los especifica diciendo que son los "caudillos y caciques regionales y locales, el ejército, el clero, los latifundistas y los empresarios nacionales y extranjeros", y a ellos se les atribuye el papel "de instituciones que han influido o influyen directamente en la decisión gubernamental, y cuya acción como instituciones políticas no solo era ajena a la teoría euro americana de la democracia, sino que incluso la mayoría eran el blanco de toda ideología liberal".¹¹²

D) EROSIÓN DEL PODER PRESIDENCIAL.

Para desarrollar este tema nos basamos en los artículos de una nueva generación de analistas políticos que ha renovado y enriquecido el estudio de la realidad mexicana. La mirada de este grupo de intelectuales ha sabido combinar —en sus libros, sus ensayos y su labor periodística— el rigor de pensamiento con la novedad de ideas. Ante una nueva realidad, es necesaria una nueva mirada; ellos la tienen. Testigos de las reformas electorales, del avance de la competencia partidista, de los gobiernos divididos en distintas regiones del país, de los tiempos largos y pacíficos de la transición mexicana y de los riesgos de la violencia política, estos ensayistas son

¹¹¹ JORGE CARPIZO, Estudios constitucionales, *op. cit.*, pág. 349,350.

¹¹² PABLO GONZÁLEZ CASANOVA, La democracia en México, 9ª edic. Ediciones Era, México, 1977, p 45,46.

hijos de las transformaciones democráticas que México ha experimentado en los últimos años.

Adrián Acosta Silva¹¹³ en su artículo "La silla y la casa" nos dice que la silla presidencial sigue ocupando un lugar relevante de la sala del poder político-institucional en México. Lo que ha cambiado es la casa y sus habitantes. Rediseñar el papel de las instituciones y de los actores políticos para reubicar la función y el papel de la presidencia es una tarea de ingeniería constitucional que debería 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 una gobernabilidad democrática en México, que introduzca nuevos mecanismos de *check and balances* entre los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, que incentive la responsabilidad y la cooperación entre ellos, y que inhiba razonablemente la ineficacia y los juegos de suma cero entre los actores y entre los poderes.

José Antonio Aguilar Rivera,¹¹⁴ en su artículo "¿Todavía el país del presidencialismo?", expresa que: "el presidencialismo, elemento constitutivo del autoritarismo mexicano. ¿Cómo acotarlo? ¿Es el presidencialismo mexicano un fenómeno "meta constitucional" o es, por el contrario, resultado de la estructura constitucional? Como ha ocurrido en el pasado, las respuestas a esta interrogante usualmente han caído en uno de los dos extremos mencionados. Algunos creen que la presidencia concentra formalmente facultades excesivas para el ejercicio democrático del poder. Otros no consideran que constitucionalmente los presidentes mexicanos tengan más poderes que sus contrapartes latinoamericanos. Es más, nos dicen, los presidentes mexicanos tienen menos facultades legislativas (veto, veto parcial, decreto, referéndum y derechos exclusivos para iniciar ciertas legislaciones), que otros ejecutivos. El presidencialismo es el producto de factores extrainstitucionales, como la estructura de partido hegemónico. Dependiendo de la explicación que se prefiera, las recomendaciones de reforma institucional serán distintas. Unos proponen una vasta reingeniería constitucional que reconfigure las facultades ejecutivas formales, mientras que otros la consideran innecesaria o, en el peor de los casos, contraproducente: las razones del presidencialismo se encuentran fuera de la presidencia.

Es posible que ambas explicaciones tengan algo de razón. Sin embargo, ninguna captura del todo las causas del presidencialismo. La existencia del PRI sin duda tiene que ver con el control que los presidentes mexicanos –simultáneamente jefes de gobierno, Estado y partido hegemónico- han ejercido sobre distintas áreas de la vida política y social del país. Los orígenes sociales del presidencialismo nos

¹¹³ Doctor en Investigación en Ciencias Sociales por la facultad latinoamericana en Ciencias Sociales, sede México. Ganador del Certamen de ensayo político Carlos Pereyra en 1994. Profesor-investigador en la Universidad de Guadalajara.

¹¹⁴ Estudió la licenciatura en relaciones internacionales en El Colegio de México. Es maestro y doctor en Ciencia Política por la Universidad de Chicago. Desde 1995 es profesor investigador del CIDE. obtuvo los premios Carlos Pereyra (1995), Francisco I Madero (1996) y Alfonso Reyes (1997) de ensayo político. Es autor de *La Sombra de Ulises. Ensayo sobre intelectuales mexicanos y norteamericanos* (1998).

dicen mucho sobre sus posibles futuros. Una mayor pluralidad partidista, una mejor distribución del poder económico y regional, minará las bases sobre las cuales históricamente se ha erigido la presidencia palenquera mexicana. Sin embargo, la presidencia mexicana no sólo tiene poderes de facto, también cuenta con facultades constitucionales que le confieren una preeminencia innegable en el sistema político. Apunto sólo dos: la inexistencia de juicio político (*impeachment*) para el presidente en funciones y la existencia de amplios poderes de emergencia (artículo 29). La primera, al tiempo que genera un déficit de responsabilidad del Ejecutivo garantiza la impunidad política. De la misma forma, no debe perderse de vista que presidentes como Calles utilizaron las facultades extraordinarias del artículo 29 para legislar sobre asuntos ordinarios por encima del congreso; los poderes de emergencia son necesarios para enfrentar circunstancias críticas, pero un mal diseño institucional fácilmente lleva a su abuso. El artículo 29 no es particularmente afortunado, aun después de las reformas que han sufrido.

En el grado en que las bases sociales del presidencialismo se han modificado en los últimos años (mayor competencia electoral, divisiones internas del PRI, etc.), su poder se ha erosionado. Sin embargo, los componentes institucionales que apuntalan al presidente como un actor hegemónico e irresponsable están intactos. ¿Cuáles son los riesgos y ventajas de una presidencia acotada? En el ámbito social hay que recordar que la presidencia desempeñó un papel importante como árbitro y moderador de un gran número de conflictos entre grupos muy diversos. Si otras instituciones y mecanismos no suplen esta función de manera eficaz esos conflictos podrían agudizarse, como de hecho ocurre ya. El resultado de una presidencia acotada tal vez sea una sociedad más contenciosa. A la larga, el efecto podría ser benéfico, pues se fortalecerían otras formas de resolución de conflictos, más horizontales. Desde el punto de vista institucional, el riesgo está en crear una presidencia inerte. En realidad, el problema no reside tanto en quitar facultades al Ejecutivo sino en crear un verdadero sistema constitucional de pesos y contrapesos, que le otorgue a cada rama de gobierno una injerencia parcial en los asuntos de las otras. Eso es lo que finalmente mantiene el equilibrio entre los poderes. Hasta ahora hemos adoptado un sistema de límites funcionales. En un sistema presidencial el Ejecutivo tiene un papel muy importante –y legítimo– que desempeñar. No se trata de hacer una presidencia más débil sino una más eficaz y responsable. La mera eliminación de facultades no ayudará a esa tarea. Una mirada al siglo pasado nos convencerá de ello.

Alberto Bagné¹¹⁵ en su artículo: "Bienvenida la erosión" nos dice que la presidencia, la piedra angular del régimen político que va quedando atrás, ha sufrido, en efecto, una reducción, pero al mismo tiempo se recrea con nuevas formas y nuevos razgos que responden, no sin extravíos, a las exigencias de la democracia.

¹¹⁵ Consultor privado. Licenciado en Derecho por la UNAM Maestro en Relaciones Internacionales por el Instituto Universitario Ortega yGasset. Profesor en el CIDE y en el ITAM Ganador del Certamen de ensayo político Carlos Pereyra en 1996 Es coautor de los libros *Sistemas Políticos, partidos y elecciones* *Estudios comparados y Elecciones, diálogo y reforma*, Mexico, 1994

La erosión se manifiesta en distintos aspectos del poder presidencial. Cinco me parecen claves: la sensible disminución de su injerencia sobre las decisiones de legisladores y jueces; la reducción al mínimo de su capacidad para repartir y garantizar cargos de elección popular; la pérdida de control sobre los medios de comunicación; el acotamiento de los márgenes para determinar las relaciones comerciales y financieras con el exterior; y, como consecuencia de esta última y del crecimiento del mercado nacional, las limitaciones para decidir desde Los Pinos la política económica del país. El balance de la erosión no es negativo, siempre y cuando sea leído en código democrático: la independencia de los poderes legislativo y judicial respecto al Ejecutivo, si se quiere incipiente, es por fin un principio constitucional que cobra vida.

Sobre si México sigue siendo un país presidencialista: en su obra magistral "La Constitución y la dictadura", Emilio Rabasa advirtió que si se quería evitar la dictadura la única opción efectiva era dotar al presidente de poderes extraordinarios en la propia Constitución; sólo así el gran poder que requería ejercer el presidente para asegurar un gobierno fuerte, dejaría de ser de facto y devendría poder constitucional. El Primer Jefe, Venustiano Carranza, siguió al pie de la letra la tesis, y el 1 de diciembre de 1916, en su discurso de instalación del Constituyente, trazó con firmeza el perfil de una presidencia fuerte, dotada de facultades extraordinarias. Con el paso de los años y la formación y consolidación del régimen posrevolucionario, esos rasgos se acentuaron y, finalmente se deformaron, sumaron a las facultades formales del titular del Ejecutivo (de por sí muchas) otras más, éstas *de facto*, que derivaban de su dominio sobre los poderes Legislativo y Judicial y sobre los gobiernos locales y municipales, como consecuencia de su control sobre el aparato del partido.

Si el presidencialismo mexicano se levantó, en efecto, sobre esos dos cimientos, hoy se puede decir, a la luz del despliegue de la pluralidad y la alternancia, que ha quedado irremediabilmente dañado el segundo de sus soportes, el de los poderes de facto. Así, del presidencialismo autoritario se está transitando a un sistema presidencial constitucional. La consolidación de este tránsito, es decir, la erradicación definitiva del poder o las facultades metaconstitucionales de la presidencia, supondrá la superación del tiempo histórico del presidencialismo mexicano.

Y sobre los riesgos y las ventajas de una presidencia acotada: la clave de esta cuestión reside, una vez más, en la distinción entre poder *de facto* y facultades *de iure*. Si por presidencia acotada se alude a una presidencia sin el poder meta constitucional que caracterizó a esta institución en México por décadas, sólo veo ventajas: todas las que son inherentes a la eficacia del orden constitucional. Si por presidencia acotada, en cambio, se entiende una presidencia con menos facultades constitucionales de las que hoy tiene, entonces la cuestión debe inscribirse en el debate sobre el sistema y los mecanismos constitucionales para la toma de decisiones y las relaciones entre los poderes. Las ventajas y los riesgos en este caso dependerían de los términos de las reformas correspondientes.

María Amparo Casar¹¹⁶ en su artículo, "Dispersión no es ingobernabilidad" comenta que la idea de erosión tiende a tener una connotación negativa. Por lo general, se refiere al desgaste, al deterioro, a la destrucción lenta y continua producida por un conjunto de factores o agentes. Sin embargo, cuando la erosión se refiere a un poder desmedido, puede cambiar su valencia y convertirse en algo positivo. Es el caso del presidencialismo mexicano.

Después de haber acumulado grandes poderes, tanto la institución como la figura presidencial han visto disminuidas sus facultades y campos de acción y el poder político se ha dispersado en un esquema más acorde con la democracia representativa. De hecho, los cargos contra el presidencialismo mexicano tradicionalmente han sido que aún cuando cumple con los requisitos formales de cualquier sistema presidencial, nunca ha estado realmente fundado en los principios que conforman a este arreglo institucional: la división de poderes y los pesos y contrapesos.

La erosión del presidencialismo en México ha provenido de dos fuentes principales: el fortalecimiento de la oposición y la creciente competencia electoral. El potencial transformador de estos agentes ha sido enorme. Uno de sus efectos principales fue acabar con la estructura tremendamente desigual de accesos y distribución del poder establecida y reproducida por el control que el Ejecutivo había ejercido sobre el proceso electoral, por el control del Ejecutivo sobre los participantes en la competencia, sobre las reglas de la competencia, sobre el conteo de votos y sobre la calificación de las elecciones. Lo que las sucesivas reformas políticas (especialmente de los años noventa) han hecho es establecer condiciones de competencia electoral cada vez más equitativas y sustraer de manos del Ejecutivo el control sobre los diferentes aspectos del proceso electoral. Hoy por hoy, la mayor parte de los actores políticos reconocen que aun cuando hay áreas que todavía requieren de reformas, México cuenta con reglas electorales si no totalmente equitativas y justas, sí reglas que permiten la alternancia en el poder a los diferentes niveles de gobierno.

La erosión del presidencialismo mexicano puede inferirse entonces del debilitamiento, y en algunos casos de la disolución, de algunos de los supuestos políticos bajo los cuales el presidencialismo se estructuró y operó. El primero de ellos era que el crecimiento de la oposición podía mantenerse bajo control. El segundo supuesto sobre el que el presidencialismo operó era que el PRI se mantendría como partido hegemónico. El tercer supuesto sobre el que se estructuró el hiperpresidencialismo fue el de la lealtad y disciplina incuestionables del partido hacia el presidente en turno; también ese supuesto se ha debilitado, cada vez es mayor la dificultad para mantener la disciplina y unidad.

Erosionados los anteriores poderes del presidente, hoy tenemos una presidencia mucho más acotada que la que conocimos en las décadas de estabilidad del sistema

¹¹⁶ Doctora en Ciencias Políticas y Sociales por la Universidad de Cambridge, Inglaterra. Es directora de la División de Estudios Políticos del CIDE. Colaboradora de diversas publicaciones académicas. Es autora del libro "Las bases político-institucionales del presidencialismo mexicano".

político mexicano y un sistema presidencial que comienza a respetar los principios de la división de poderes y los pesos y contrapesos. Este feliz acontecimiento no está, sin embargo, exento de riesgos. Riesgos que derivan, por una parte, de la escasa cultura democrática –tolerancia, reconocimiento, negociación– que ha prevalecido en México y, por la otra, del hecho de que el presidencialismo mexicano tuvo como uno de sus principales ejes la inquebrantable unidad de la élite política en torno a la figura del presidente. No es que el tipo de unidad de la élite que conocimos sea saludable en un sistema democrático, pero es necesario reconocer que ante una historia de concentración de poder, necesitaremos un periodo de ajuste para que su dispersión no se traduzca en ingobernabilidad.

Carlos Casillas¹¹⁷, en su artículo “¿Tiene remedio nuestro presidencialismo?”, nos explica que el debate sobre nuestro presidencialismo ha tenido dos rostros. Por una parte la crítica sistemática hacia la institución presidencial, y por la otra la evidencia política de una transformación real de nuestro sistema presidencial. Varios seguidores de Linz en nuestro país han sostenido que el presidencialismo mexicano vive una etapa de franca erosión; para otros, sin embargo, se trata de una polémica más de los círculos académicos que de la realidad política. Cualquier discusión debe partir de un examen previo de cuáles son los indicadores que mostrarían el debilitamiento del sistema presidencial en México.

Una presidencia acotada no debe entenderse como frágil. En todo caso la fortaleza del Ejecutivo depende de los recursos institucionales y legales de que disponga. Un presidente es fuerte en la medida que los electores deciden apoyarlo con legisladores de su partido y los representantes populares se mantengan disciplinados y unidos en torno al Ejecutivo; un presidente es fuerte si cuenta con los instrumentos constitucionales para evitar que el presupuesto sea rechazado. Pero lo es también por su capacidad para generar consensos a favor de sus propuestas de ley, en el caso de que no cuente con una mayoría parlamentaria, y por la madurez de los partidos para entender las alianzas legislativas como cálculos racionales y proyectos de largo plazo.

José Antonio Crespo¹¹⁸ en su artículo: “Viejos y nuevos derroteros” analiza que el presidencialismo no democrático que ha regido la vida política del país se ha ido desgastando en los últimos años como consecuencia de un graduado debilitamiento institucional de todo el régimen. Evidentemente, la presidencia, institución central, no podría escapar a este constante deterioro. Por otra parte, ese mismo desgaste fue generando nuevas reglas y procedimientos más democráticos que, por definición, han ido acotando el amplísimo margen de acción y discrecionalidad presidencial.

Evidentemente, no es lo mismo una presidencia débil que una presidencia más acotada; lo primero es característico de un sistema institucionalmente frágil (sea

¹¹⁷ Estudió la licenciatura en Ciencia Política en la UNAM y la maestría en administración y políticas públicas en el CIDE. Ganador del Certamen de ensayo político Carlos Pereyra en 1997. Entre sus artículos destaca “Perspectivas del gobierno dividido en México”

¹¹⁸ Profesor del CIDE. Licenciado en Relaciones Internacionales por el Colegio de México. Maestría en Sociología y Doctorado en Historia por la Universidad Iberoamericana. Su más reciente libro es *Fronteras Democráticas en México: Retos, peculiaridades y comparaciones* (Océano-CIDE)

autoritario o democrático); lo segundo es propio de una democracia, aunque se muestre sólida y firme. Lo primero es perjudicial para la vida política en general, pues puede derivar en una situación de ingobernabilidad y, eventualmente, de inestabilidad política. Lo segundo no es en sí mismo riesgoso pues, por el contrario, reduce las probabilidades de un abuso del poder y fomentar la rendición de cuentas del jefe de gobierno, elementos esenciales de la democracia política.

Carlos Elizondo Mayer-Sierra¹¹⁹, en su artículo: "Acotado y efectivo" expresa que lograr un presidencialismo con la fuerza para impulsar todas aquellas políticas que el país requiere, pero con límites que eviten la impunidad y el capricho propios del pasado es el reto que tenemos enfrente. El presidencialismo tiene que estar acotado para evitar el abuso, pero ser efectivo para evitar la parálisis del país. Este punto medio no es fácil. Cualquier extremo conlleva riesgos altos. La parálisis lleva al desprestigio de la democracia y a la concomitante tentación autoritaria. Una presidencia sin límites fácilmente puede terminar por alienar a importantes sectores sociales que ya no están dispuestos a vivir bajo las reglas del pasado.

Las grandes transformaciones institucionales son difíciles y no exentas de grandes riesgos. Suelen lograrse, cuando se logran, después de terribles convulsiones sociales. Por eso, a partir de nuestra historia y nuestras instituciones, vale la pena pensar con cuidado cómo podemos lograr un presidencialismo acotado y efectivo.

Rogelio Hernández Rodríguez¹²⁰ en su artículo: "De los pinos a San Lázaro" comenta que si algo han revelado los estudios especializados es que la manera de actuar del Ejecutivo no dependió tanto de que poseyera atribuciones exageradas, como de la falta de intervención de otros factores –principalmente el Congreso y las gubernaturas-, diseñadas desde su origen para controlar los excesos. Dicho en otras palabras, los problemas del presidencialismo se han derivado de determinadas prácticas políticas del sistema que restaron presencia o anularon por completo los controles del Ejecutivo. La conclusión no es de matiz. Aceptar que los controles no han funcionado de manera debida supone revalorar el presidencialismo como una forma válida y legítima de arreglo institucional que en sí misma no es incompatible con la democracia y, sobre todo, con un adecuado equilibrio de poderes. Significa también preocuparse por modificar aquellos factores del sistema más que proponer limitar las facultades del poder ejecutivo.

Una revisión cuidadosa de las atribuciones del Congreso y de los fundamentos de la autonomía de las gubernaturas, indica que siempre han estado dotados para intervenir en asuntos de política nacional y de gobierno, así como para controlar al poder ejecutivo. Si la presidencia fue capaz por muchos años de hacer virtualmente cualquier cosa, lo que más de una vez supuso arbitrariedades y excesos políticos,

¹¹⁹ Doctor en Ciencia Política por la Universidad de Oxford, Inglaterra. Profesor-investigador del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) desde 1991, y Director General desde 1995.- Editorialista en Reforma desde 1993.

¹²⁰ Investigador de El Colegio de México. Entre sus obras se encuentran. La formación del político mexicano. El caso de Carlos A. Madrazo (El Colegio de México, 1991) y, recientemente, Amistades, compromisos y lealtades. Líderes y grupos políticos en el Estado de México (1942-1991).

fue porque el sistema careció de competencia electoral que hiciera posible un auténtico pluralismo.

En pocos años y por causas diversas el presidencialismo mexicano se ha transformado. Ya no es una institución que intervenga en cualquier asunto, pero aún así el saldo no es del todo positivo porque las restricciones no cancelan la arbitrariedad ni garantizan la democracia. El riesgo se encuentra en la tentación, circunstancial y partidaria, de emplear las atribuciones ahora disponibles para saldar agravios, o de incurrir en la inmovilidad invocando la Constitución. El control del Ejecutivo o, en un sentido más amplio, el equilibrio de poderes no se consigue con participantes imprudentes o temerosos de aplicar sus facultades. Con miras tan cortas, sólo será esperable que los abusos cambien de sede, de los pinos a San Lázaro.

Benito Nacif¹²¹ en su artículo: "El nuevo equilibrio de poderes", menciona que la erosión del sistema de partido hegemónico ha provocado cambios sustanciales en el funcionamiento del régimen presidencialista mexicano. El crecimiento de los partidos de oposición ha activado mecanismos institucionales de frenos y contrapesos que por mucho tiempo fueron letra muerta de la Constitución. Durante el largo periodo de dominio unipartidista, la capacidad de imponer la disciplina entre los legisladores del PRI permitió a los presidentes controlar prácticamente todo el circuito constitucional de producción de políticas gubernamentales; circuito que empezaba regularmente en el propio Ejecutivo pero que por necesidad tenía que pasar por la Cámara de Diputados y el Senado. Los instrumentos de disciplina partidista, basados en el control centralizado de las carreras políticas de diputados y senadores, pusieron en manos de los presidentes la capacidad de realizar cambios radicales de política ignorando todo tipo de oposición institucional a sus iniciativas.

El primer contrapeso efectivo al poder presidencial se activó en 1988 cuando el PRI sufrió una pérdida importante de escaños en la Cámara de Diputados que lo despojó de la capacidad de modificar la Constitución por cuenta propia. La activación de este contrapeso ha sido particularmente significativa. En México, la Constitución regula importantes áreas de política y restringe la capacidad de los gobiernos para realizar cambios, imponiéndoles la obligación de conseguir el respaldo de dos tercios del Congreso y la mayoría de las legislaturas estatales para sacar adelante sus iniciativas. Antes de 1988, los presidentes tenían la habilidad de formar mayorías constitucionales simplemente movilizándolo el voto disciplinado de los legisladores de su partido. A partir de la administración del presidente Salinas, el poder disciplinario sobre los contingentes del PRI en el Congreso dejó de ser suficiente para conseguir modificaciones a la Constitución.

Una nueva caída en el apoyo electoral en las elecciones intermedias de 1997 ha dejado al PRI sin la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados. Con ello, el electorado ha activado contrapesos aún más poderosos al poder presidencial. Durante toda la segunda mitad de la administración del presidente Zedillo, el

¹²¹ Doctor en Ciencia Política por la Universidad de Oxford. Profesor-Investigador de la División de Estudios Políticos del CIDE. Director de la revista Política y Gobierno. Es autor de diversos artículos.

Ejecutivo se ha visto obligado a conseguir el respaldo de la oposición para realizar cambios en todas las áreas de la política, no solamente aquellas reguladas por la Constitución. Más todavía, el apoyo de la oposición se ha vuelto indispensable para mantener en curso el programa de la administración y garantizar la continuidad de sus políticas. Sin el control sobre la toma de decisiones en la Cámara de Diputados, la presidencia ha perdido la capacidad de efectuar cambios de política con la verticalidad y la rapidez que se acostumbraba en el pasado.

La activación de contrapesos al poder presidencial ha alterado el equilibrio sobre el que descansaba la gobernabilidad en México, pero por otro lado, tiene efectos positivos sobre la calidad de las políticas adoptadas por el gobierno, pues proporciona mayor transparencia al proceso de toma de decisiones y obliga al Ejecutivo a revisar sustancialmente sus iniciativas cuando carecen de respaldo suficiente en la opinión pública. Los actuales contrapesos al poder presidencial se activaron gracias a que ningún partido logró obtener más del 42% de la votación en 1997.

Ricardo Raphael de la Madrid¹²² en su artículo: "Antes de la certidumbre" explica que más que de erosión de la presidencia, valdría la pena hablar de una profunda metamorfosis institucional que abarca toda la estructura de poder del sistema político mexicano. Una transformación sustancial de los ejes a partir de los cuales se articula la política nacional. Aquí menciono tres de los cambios más sobresalientes.

El Congreso ya no es ese amable lugar cuya única misión era darle legitimidad a la voluntad del Ejecutivo. Muy por el contrario, nuestro poder legislativo se ha visto robustecido como el foro más destacado para la deliberación nacional y, sobre todo, como un espacio privilegiado para la negociación. Si bien el Congreso no ha alcanzado toda la estatura para la que está llamado, nadie podría dudar de la energía que la pluralidad democrática ha inyectado en esta institución y la repercusión que este hecho ha tenido para la relación entre los poderes.

Otro eje que durante los últimos años ha modificado su comportamiento es el que define las relaciones de poder entre las instituciones que componen a la Federación. Por una parte, durante cada elección local se ha incrementado el número de gubernaturas ganadas por la oposición. Por el otro, el presidente ha dejado de ser el gran decididor de las candidaturas de su partido.

El tercer eje sobre el cual vale la pena hacer mención es el de la distancia que, el presidente Zedillo ha establecido con su partido.

Sin embargo, las ventajas implícitas en el robustecimiento de los demás poderes todavía no expresan sus mejores beneficios. A diferencia de la arbitrariedad con la que se ejerce el poder en un sistema autoritario, el control democrático del poder tiene como principal atributo crear certidumbre, es decir, otorgar credibilidad a las instituciones que regulan la vida de los ciudadanos. Ese debería ser el puerto de

¹²² Politólogo. Licenciado en Derecho por la UNAM. Maestría en Administración Pública por la Escuela Nacional de Administración de la República Francesa. Candidato a doctor por la Universidad de Claremont. Colaborador de las revistas *Época* y *Voz y Voto*.

llegada de cualquier transición a la democracia. Hasta el día de hoy, la transformación que ha sufrido nuestro sistema político no ha podido garantizar esa credibilidad. Los avances democráticos no han reducido la incertidumbre.

Luis Salazar C.¹²³ en su artículo: "Razones y sinrazones del presidencialismo" comenta que una de las banderas más socorridas pero también menos seriamente estudiadas de nuestra transición a la democracia ha sido el acotamiento legal e institucional del poder ejecutivo. A partir del decreto presidencial de estatización de la banca, diversas fuerzas sociales y políticas han exigido, aunque de manera asaz inconsistente, que se ponga fin a los excesos de un poder personal que, en los hechos, cancelaba la división y el equilibrio de poderes presuntamente consagrado por la Constitución. Un poder parcial y paradójicamente sustentado en la letra y el espíritu de esa Constitución, bajo el supuesto de que solo así, otorgándole capacidades extraordinarias permanentes era posible realizar "el programa social de la Revolución mexicana".

La lógica presidencialista, centralizadora y concentradora de decisiones y responsabilidades, fue el modo en que el sistema logró por mucho tiempo, con éxito, ocultar la debilidad de un Estado, de unas instituciones y de una burocracia totalmente incapaz de funcionar con una mínima autonomía. Pero también fue el modo en que se reprodujeron y ampliaron los vicios de una "República" en la que no podía haber más que un responsable del todo, el presidente en turno, con el agravante de que no era responsable ante nadie (al menos durante el transcurso de su sexenio).

Hoy esta lógica está claramente agotada. Solo que cabe preguntarse si la distribución de poderes y funciones que ha implicado nuestra transición nos conducirá a una democracia ciudadana (lo que exigirá el fortalecimiento fiscal y legal del Estado).

Carlos Tello Díaz¹²⁴ en su artículo: "Solo ventajas", menciona que la institución de la presidencia se ha erosionado, sin duda, durante la administración del presidente Zedillo. Entre las razones que lo explican destacaría yo las siguientes:

- a) El presidente ha dejado de cumplir –por voluntad propia y por la fuerza de las circunstancias– con las funciones metaconstitucionales que tradicionalmente ejercía el presidente en México.
- b) El doctor Zedillo no ha querido –o no ha podido– asumir el liderazgo que, sin menoscabo de la ley, le corresponde como jefe de Estado y de gobierno en México.

¹²³ Doctor en Filosofía por la Facultad de Filosofía y Letras de la UNAM. Profesor titular del Departamento de Filosofía de la UAM (Iztapalapa). Presidente del Instituto de Estudios para la Transición Democrática. A C Su libro más reciente es "El síndrome de Platón ¿Hobbes o Spinoza?" UAM-Azcapotzalco, 1997

¹²⁴ Estudió la licenciatura y la maestría en Filosofía y Letras en la Universidad de Oxford. Ha publicado: Apuntes de un brigadista (1985), El exilio: un relato de familia (1993), La rebelión de las Cañadas (1995) e Historias del Olvido (1998).

- c) El diseño constitucional de México obstaculiza la capacidad de gobernar del titular del Ejecutivo cuando no tiene, como es el caso, el apoyo del Legislativo.

Veo sólo ventajas en una presidencia acotada. No veo riesgos, a condición de que todos asumamos que la presidencia, al compartir el poder con las otras instancias de gobierno, y con la sociedad organizada en su conjunto, comparte también la responsabilidad que va unida al ejercicio de todo poder.

V. CAUSAS QUE HAN HECHO SURGIR Y FORTALECIDO EL PRESIDENCIALISMO EN MÉXICO

Entre las causas que contribuyen a explicar la conformación de un sistema presidencialista, en nuestro país, la doctrina ha mencionado factores históricos, sociológicos, políticos, religiosos, económicos y culturales, entre otros. Sin duda los factores que contribuyen a explicar el surgimiento y longevidad del presidencialismo mexicano son múltiples, de diversos tipos y, además, muy poderosos.

No cabe duda que se deben considerar, en el estudio de las causas del presidencialismo mexicano, factores como los antecedentes precolombinos y los coloniales; la presencia de vigorosas fuerzas y grupos de presión al interior del país, entre los cuales cabe destacar la figura de los caciques y los caudillos militares; así como factores de orden económico, político y social.

A) FACTORES DETERMINANTES PARA EL SURGIMIENTO DEL PRESIDENCIALISMO EN MÉXICO

Existen factores que han determinado o mejor dicho con los que se ha pretendido justificar la existencia del presidencialismo en México, nos referimos al social, al político y al cultural.

A) Factor social: Ya hemos hablado del estado de anarquía en el que se encontraba el país antes y después de la implantación del sistema de gobierno presidencial. Desde 1876 la lucha de clases siempre estuvo presente; ya desde aquel entonces se podían distinguir fundamentalmente tres clases sociales; la burguesía, el proletariado y el campesinado. De aquí que la lucha de clases referida habría de surgir la justificación para el fortalecimiento del presidencialismo mexicano y que se acentuaría en la época posrevolucionaria, entre 1929 y 1938, en donde el gobierno y concretamente el presidente se habría de erigir en el protector de los intereses de las clases populares (proletarios y campesinos) respecto de los grandes inversionistas extranjeros, empresarios nacionales y terratenientes. El resultado obtenido fue la instauración de un sistema de gobierno paternalista y autoritario que se reflejaba con la creación de los artículos 27 y 123 constitucionales, con los que se

conseguiría el apoyo de las grandes masas para hacer frente a los múltiples problemas que aquejaban al país.

B) Factor político: Como hemos expuesto el Constituyente de 1824 fue influenciado por la Constitución norteamericana de 1787, que en nuestro país derivó en la implantación de un gobierno muy similar al de aquella nación. Como también fue explicado era natural que una nación que se abría paso a la libertad e independencia no podía seguir viviendo bajo el mismo régimen opresor por lo que era necesario un cambio profundo de instituciones que acabara con el estado de anarquía y de crisis en el que se encontraba el país. Las constituciones que han regido el destino de esta nación demuestran su total rechazo a la implantación del parlamentarismo como sistema de gobierno, de ahí que la justificación más importante del sistema presidencial mexicano se derive de la propia ley, la que a través de sus disposiciones implanta un sistema presidencial de gobierno. Además, la ausencia de un verdadero sistema de partidos y la aplastante hegemonía del partido oficial propiciaron el fortalecimiento del presidencialismo mexicano.

C) Factor cultural: El mexicano ha sido tradicionalmente dominado y no dominador: la colonización, el caudillaje, la dictadura y el actual presidencialismo son tan sólo una muestra de ello. Como es lógico las clases populares y hasta las clases medias, consideradas estas últimas como las que proporcionan los medios necesarios para realizar los cambios de cualquier sociedad, son las que han recibido el mayor castigo. Sin embargo, al correr del tiempo se ha demostrado pasividad y conformismo por parte de los mexicanos ante los acontecimientos políticos, sociales o económicos, trascendentes o no, que se han suscitado en nuestro país. Tal vez Federico Reyes Heróles tenía razón al afirmar que lo anterior obedecía al deseo mismo de la ciudadanía de descargar su propia responsabilidad de actuar en los asuntos públicos a cambio de apoyar al presidencialismo, lo que constituía una posición muy cómoda.

1. Las raíces culturales como explicación al fenómeno del presidencialismo mexicano:

En la idea de liderazgo personalizado, de encomienda de los grandes fines nacionales a un ser, por lo visto de cualidades extraordinarias, la que ha creado toda una dimensión cultural alrededor del presidencialismo. Así al surgimiento del Estado-nación y a la extensión horizontal de la legalidad, que conlleva a la aparición de proyectos diferenciados, de formas de representación múltiples y plurales, corresponde una cultura de tolerancia obligada. Pero en el caso de México se partió del supuesto de que los errores de conducción, de que los errores o mal concepciones que debilitaron al Estado-nación debían ser erradicados. Una forma de hacerlo, de nuevo, era evitar que las expresiones populares pudieran desviar e interferir el rumbo del país. Qué mejor entonces que buscar esas figuras consagradas a las cuales se les entregaba un poder ilimitado, para que se hicieran responsables de la conducción nacional.

Se dio así un fenómeno de mutua corrupción en tanto que la población depositaba ciegamente su fe, creencias y con frecuencia votos a favor de un munícipe, o un gobernador y por supuesto presidentes, semidioses, a los cuales se les entregaba, en paquete, la responsabilidad de conducción. Si se buscaban personas infalibles, para qué ponerles límites. El otro lado de la moneda era una cómoda descarga de responsabilidad por parte del ciudadano. Así yo te entrego toda la responsabilidad, parecían decir los votantes que apoyaron durante décadas al presidencialismo, y tú gobernante me permites seguir en la cómoda irresponsabilidad de no ocuparme de los asuntos públicos. El vacío de vigilancia y tensión fue un terrible caldo de cultivo para una forma endémica de despotismo.

Así el presidencialismo, como encomienda de conducción depositada en un hombre de preferencia extraordinario o que pretendía ser tal, tenía su fundamento, sus raíces, en tratar de mantener controlada, encauzada la participación.

Por estas razones Federico Reyes Heróles nos dice que “el presidencialismo mexicano es un fenómeno cultural más que normativo, el hecho de que el titular del ejecutivo sea el centro del presidencialismo está basado en una conformación cultural.”¹²⁵ Durante años, décadas, hablamos del presidencialismo mexicano imputándolo, como muy frecuentemente lo hacemos a factores externos, ajenos a la acción ciudadana; mirando en retrospectiva tenemos que admitir que el presidencialismo mexicano, que en efecto estaba apuntalado por el partido en el gobierno y su aparato corporativo y una ley electoral injusta y arbitraria, también encuentra buena parte de su explicación en una actitud pasiva del ciudadano que no apostó, sino hasta muy recientemente, a defender sus derechos políticos básicos, que no creyó en la importancia de una participación ciudadana a través de organizaciones civiles y partidarias y que, con ello, facilitó el andar del presidencialismo.

2. Razones del presidencialismo:

Las razones del presidencialismo –impedimentos para volver efectivo el régimen presidencial anhelado- revisten una triple naturaleza: a) social, b) económica y c) política.¹²⁶

A) RAZONES SOCIALES DEL PRESIDENCIALISMO: Es incuestionable que el peso de la historia cuenta para la estructuración de los regímenes políticos. Así, en el caso de México, desde la conquista de nuestro territorio por los españoles, siempre se ha conocido, más que un gobierno fuerte, un sistema político autocrático y de privilegios, que ha comportado, de parte del pueblo, conformismo y disenso de la política. Tal situación fue netamente perceptible durante el periodo de la Colonia, durante el cual sólo tenían acceso a los puestos de mando los españoles peninsulares, es

¹²⁵ FEDERICO REYES HERÓLES, “Porque del presidencialismo”, en *Diálogo y Debate de Cultura Polínca*, año 1, núm. 2., México, julio-septiembre de 1997, p.24-44.

¹²⁶ FRANCISCO VENEGAS TREJO, “Democracia, regimenes políticos y el presidencialismo mexicano”, en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, tomo XXXIII, núms. 127-129, México, UNAM, enero-junio de 1983, págs. 357-361.

decir, los nativos de la península, pero residentes en la Nueva España. Los criollos, españoles puros por la sangre, pero nacidos en Continente Americano, se veían atribuir los puestos inferiores de la Administración Pública; y los mestizos tenían como funciones más elevadas que podían realizar las de clerecía y, en casos contados, el ejercicio de profesiones universitarias.

B) RAZONES ECONÓMICAS DEL PRESIDENCIALISMO: En el caso específico de México, nuestra situación es de subdesarrollo económico, mostrando ser un país de contrastes excesivos: en él localizamos a una clase social, muy reducida, que disfruta de enormes ingresos, de todas las comodidades de la tecnología contemporánea y de posibilidades notorias para preocuparse por las "res pública", aunque lejos de entender los asuntos de la colectividad, egoístamente se consagra, por ambición, al aumento de sus riquezas.

En el otro polo de la sociedad mexicana encontramos a los marginados, a los carentes de todo recurso y con pocas asistencias sociales. Apreciamos también los movimientos migratorios intensos, que se producen del campo a la ciudad, y de ésta al extranjero, básicamente a Estados Unidos. El subempleo y desempleo son perceptibles a lo largo y ancho de la república. Un punto que no podemos pasar inadvertido es el problema del analfabetismo que México padece; situación patológica que reviste caracteres sociales de injusticia; mientras existan personas que ignoren el abecedario, que no sepan leer y escribir, no tendremos una sociedad homogénea, en términos generales, y en concreto, el político.

C) RAZONES POLÍTICAS DEL PRESIDENCIALISMO: Se han explicado primero las dificultades sociales y económicas del subdesarrollo en México, porque se considera que la situación política no es sino el reflejo de ellas. De ahí que las causas estrictamente políticas, serían inoperantes en un medio social y económicamente desarrollado, puesto que en él los ciudadanos y los partidos políticos estimularían y exigirían el cambio; con tanta energía y decisión, que los órganos del Estado correspondientes no podrían negar la satisfacción popular, so pena de verse atribuir el estigma de autócratas.

No es equivocado el juicio de Duverger cuando afirma que el presidencialismo mexicano, políticamente se caracteriza por la existencia y funcionamiento de un partido político dominante; más debemos establecer si dicho partido está impuesto por la fuerza, o si obedece y responde a la conjunción de problemas sociales que el país afronta. Es incuestionable que la segunda razón apuntada es la atinada. La existencia del partido político en el poder desde hace más de media centuria, responde a las necesidades de bloquear el caudillismo o de impedir el militarismo, con sus arribos al poder arbitrarios y frecuentes, tal como acontece en otras latitudes latinoamericanas; aunque también es cierto que el régimen se ha enclaustrado, que se ha cerrado, que exhibe un hermetismo en el que difícilmente se puede permitir la acción política de grupos opositores. Es muy probable que en aras del desarrollo económico, pequeño, no ideal, pero innegable en México, el sistema político haya aprobado, propiciado y fortificado el sistema de partido dominante; como también es incuestionable el hecho de que, periódicamente, los impulsores generales de la política mexicana, es decir, los presidentes de la

República han propuesto y hecho aprobar reformas que dirigen sus miradas hacia la democracia.

B) CAUSAS QUE DETERMINAN EL PREDOMINIO DEL PRESIDENTE MEXICANO

En México el poder ejecutivo es el predominante, es el centro del sistema político y toda la vida política del país gira alrededor de él. Sobre las causas que determinan el predominio del presidente mexicano son a opinión de Jorge Carpizo las siguientes:¹²⁷

- a) Es el jefe del partido predominante, partido que está integrado por las grandes centrales obreras, campesinas y profesionales.(modificado)
- b) El debilitamiento del poder legislativo, ya que la gran mayoría de los legisladores son miembros del partido predominante y saben que si se oponen al presidente las posibilidades de éxito que tienen son casi nulas y que seguramente están así frustrando su carrera política.
- c) La integración, en buena parte, de la Suprema Corte de Justicia por elementos políticos que no se oponen a los asuntos en los cuales el presidente está interesado.
- d) La marcada influencia en la economía a través de los mecanismos del banco central, de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal, y las amplias facultades que tiene en materia económica.
- e) La institucionalización del ejército, cuyos jefes dependen de él.
- f) La fuerte influencia en la opinión pública a través de los controles y facultades que tiene respecto a los medios masivos de comunicación.
- g) La concentración de recursos económicos en la federación, específicamente en el ejecutivo.
- h) Las amplias facultades constitucionales y extra constitucionales, como son la facultad de designar a su sucesor y a los gobernadores de las entidades federativas.
- i) La determinación de todos los aspectos internacionales en los cuales interviene el país, sin que para ello exista ningún freno en el Senado.
- j) El gobierno directo de la región más importante, y con mucho, del país, como lo es el Distrito Federal, y (modificado)
- k) Un elemento psicológico: que en lo general se acepta el papel predominante del ejecutivo sin que mayormente se le cuestione.

Sin embargo, hay que señalar que esta necesidad y tendencia de fortalecer al poder u órgano Ejecutivo se ha llevado más allá de lo necesario, deseable y tolerable, pues está probado hasta la evidencia, sobre todo en América Latina, que el Ejecutivo ha adquirido tal poder, que de hecho ha anulado en buena parte a los otros poderes u órganos fundamentales del Estado.

¹²⁷ JORGE CARPIZO, "El sistema presidencial y el predominio del Poder Ejecutivo", en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, tomo XXVII, núms., 107-108, México, UNAM., julio-diciembre de 1977, pág. 581.

El sistema presidencial mexicano adolece, como en todos los países de América Latina, de haber fortalecido el Poder Ejecutivo en mengua, fundamentalmente, del Legislativo. Ese aumento del poder se ha realizado de derecho y de hecho. En efecto, en México durante la vigencia de la Constitución de 1824 el Ejecutivo estaba legalmente limitado por el Legislativo en varias formas; pero durante la Constitución de 1857, en el gobierno de don Benito Juárez, el Poder Ejecutivo se incrementó y durante las dos primeras décadas de la Constitución de 1917 el aumento del Poder Ejecutivo se agudizó.

La ampliación del Poder Ejecutivo se presenta como una consecuencia jurídica, es decir, por el otorgamiento de más facultades constitucionales al presidente de la República, pero ese aumento se lleva a cabo como un fenómeno de hecho, es decir, por atribuirle a este funcionario más poder del que constitucionalmente tiene. Este fenómeno es tan notable que todo el ambiente que rodea al presidente de la República le hace aparecer o se le identifica con el ser que todo lo puede hacer, como el hombre incapaz de equivocación que decide y resuelve todos los problemas. Respecto a este incremento del poder de hecho del presidente, debemos considerarlo como un fenómeno universal, independientemente de que se presente en el sistema presidencialista de América Latina.

Este fenómeno se presenta frecuentemente en el sistema presidencial, pues el presidente tiene facultades constitucionales que le hacen ser el centro y el vértice del poder, pero que en la realidad se duplican o multiplican por distintos factores de la praxis política, destacando dentro de las más importantes la señalada por Lambert al afirmar que en los países que tienen el sistema de partido único y el presidente es el jefe del partido, ya que no hay que buscar otra razón del predominio presidencial.

Casi nada escapa al control del presidente mexicano. Decide en materia de política económica, agraria, fiscal, en el gobierno directo, en la política exterior y, como corolario, como privilegio *sui generis* designa a su sucesor. En este último renglón, su poder de dejar sucesor es casi absoluto. Por lo menos hasta ahora. Aunque parece que los últimos nubarrones en el panorama político mexicano, con la disidencia dentro del mismo Partido Oficial, pueden poner en peligro ese privilegio. Es un síntoma nuevo en los tiempos que corren y demuestra por sí solo la esclerosis del sistema. Ya no es tan sólo la "oposición" la que se queja. Son los mismos que antes ensalzaban el poder presidencial.

Por su parte, Antonio Carro Martínez sostiene que el fortalecimiento del Poder Ejecutivo se debe principalmente a tres funciones: a) el poder total de la fuerza militar en manos del Ejecutivo, cuya razón histórica se encuentra entre las consecuencias de las dos guerras mundiales, b) la función diplomática y c) la planificación y consecuente concentración de todo el poder económico estatal.¹²⁸

Para Héctor Fix-Zamudio, los elementos que fortalecen la supremacía del Ejecutivo son: a) los factores técnicos que se manifiestan en la planeación de los aspectos económicos, financieros y de seguridad social, y b) los sociopolíticos que

¹²⁸ ANTONIO CARRO MARTÍNEZ, "La primacía del poder ejecutivo en el Estado contemporáneo" en Revista de Estudios Políticos, núm 98, Madrid, 1958, p.114-116.

se manifiestan en la necesidad de asegurar la estabilidad política y la concentración de facultades para resolver con energía y diligencia los problemas nacionales.¹²⁹

Por su parte, Joseph LaPalombara señala que la concentración de poderes en el Ejecutivo se debe principalmente a causas como a) las emergencias nacionales, b) los poderes que las constituciones depositan en el Ejecutivo en situaciones de este tipo, c) las reformas constitucionales que han alterado la distribución de competencias entre el Ejecutivo y el Legislativo, d) el creciente número y la complejidad y diversidad de los problemas del gobierno, e) aumento de la intervención gubernamental, f) inclinación ideológica a un concepto de ejecutivo fuerte y centralizado y g) el arraigado impulso humano para otorgarle liderazgo a una sola persona.

Considerando la opinión de César E. Romero, tenemos que los principales factores para el crecimiento del Poder Ejecutivo son a) la frecuencia de los estados de emergencia, b) las atribuciones militares, c) la dirección de las relaciones internacionales, d) la política y los programas de progreso económico y social, e) la dirección burocrática, f) la delegación de facultades legislativas, g) la crisis del Parlamento y de los partidos políticos, h) la decadencia del federalismo, i) la lucha contra los grupos de presión, j) el liderazgo y la jefatura de Estado, k) el progreso técnico y científico, l) la masificación e industrialización de la sociedad contemporánea, y m) la planificación.

Para F. Jorge Gaxiola hay dos causas fundamentales para el crecimiento del Ejecutivo: a) la planificación e intervencionismo en materia económica y b) los graves problemas internacionales en nuestros días.¹³⁰

Ahora bien, las causas del fortalecimiento del poder ejecutivo son diversas de acuerdo con cada país y su situación económica, política, social, cultural; sin embargo, encontramos factores que han influido en casi todos los países en el fenómeno contemporáneo de un poder ejecutivo predominante: los problemas económicos, sociales y de planeación, los problemas de defensa y militares, su papel en las relaciones internacionales, la delegación de facultades legislativas y el control de la opinión pública a través de los medios masivos de información.

Y el predominio del poder ejecutivo se refleja hasta en la colocación que se le da en las constituciones: ha sido tradicional que los artículos que se refieren al poder legislativo, como el primero de los poderes, como el representante de la soberanía popular, antecedan a aquellos que estructuran al ejecutivo. Empero hasta esto se está modificando.

Que cierta resulta la afirmación de Lambert de que la primacía del poder ejecutivo no hay que buscarla únicamente en las constituciones, sino en la naturaleza de la sociedad y en los problemas políticos que confronta, ya que en América Latina, aparte de las reformas y cambios de Constitución que han

¹²⁹ HÉCTOR FIX-ZAMUDIO, "Supremacía del Ejecutivo en el Derecho constitucional mexicano" en *Comunicaciones Mexicanas al VII Congreso Internacional de Derecho Comparado*, Cuadernos de derecho comparado, núm. 6, UNAM, 1967, p. 176-177

¹³⁰ F. JORGE GAXIOLA, "La presidencia de la República", en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, tomo XII, núm. 49, UNAM, México, 1963, p. 48

acontecido desde 1956, los factores políticos, económicos y políticos otorgan al ejecutivo una gran fuerza y lo colocan por encima de todos los poderes o grupos con poder.

En México: En nuestro país, sin lugar a ninguna duda, el presidente es la pieza clave del sistema político y tiene un enorme predominio sobre los otros elementos políticos que configuran al propio sistema.

En opinión de Arturo González Cosío, las causas de un mayor poder en el ejecutivo mexicano son de índole diversa, a saber:

1. La estructura del partido oficial, del que el presidente de la República es jefe indiscutible.
- 2.- El debilitamiento de los caciques locales y regionales.
- 3.- La unidad burocrática de las centrales campesinas y obreras.
- 4.- El debilitamiento del ejército como instrumento político de sus jefes.
- 5.- La creciente centralización impositiva en asuntos fiscales.
- 6.- El aumento de medios y vías de comunicación-
- 7.- El crecimiento hipertrófico de la capital.¹³¹

Daniel Moreno afirma que el papel predominante del ejecutivo mexicano se debe a: a) a dos tradiciones de gran autoritarismo: el mundo indígena y el gobierno colonial español, b) a las facultades extraconstitucionales que tienen y c) a la existencia de un partido semioficial.

Lambert manifiesta que en los países que tienen el sistema de partido único o de partido oficial y el presidente es el jefe del partido, ya no es necesario buscar otra razón a la preponderancia presidencial, y al exponer el caso de México, indica cómo la mayoría de los miembros del congreso pertenecen al PRI, partido que es dominado por el presidente. "La situación de los diputados de la mayoría presenta cierta analogía con la de los miembros de la Cámara de los Comunes inglesa, frente al Primer Ministro, con la diferencia de que en México no existe una auténtica oposición que cuente con una influencia real y que tenga posibilidades de alcanzar, algún día, el poder.

Para Andrés Serra Rojas toda la vida política de México gira alrededor del presidente, por las siguientes causas: a) la ineficacia del poder judicial para oponerse a las violaciones a la ley realizadas por la administración pública, b) concentración de todas las cuestiones que desee conocer, c) el ejercicio de las atribuciones constitucionales que son muy amplias e importantes y d) el ejercicio de actos más allá de la Constitución y que inciden en toda la vida del Estado.¹³²

¹³¹ ARTURO GONZÁLEZ COSÍO, "Notas para un estudio sobre el Estado Mexicano" en *México: cuatro ensayos de sociología política*, UNAM, México, 1972, p 139.

¹³² ANDRÉS SERRA ROJAS, "La función constitucional del Presidente de la República" en *El pensamiento jurídico de México en el derecho administrativo*, México, 1992, p 226-227

Jaime F. Cárdenas Gracia nos dice que si se analiza con detalle, la mayoría de las razones que favorecen el predominio del Poder Ejecutivo obedecen a la ausencia de normas jurídicas y prácticas constitucionales capaces de controlar eficientemente sus funciones, o al exceso de atribuciones que las normas le conceden. El sistema jurídico nacional se ha desarrollado en estos términos para que el presidente tenga un poder casi sin límites. En México, a diferencia de Estados Unidos, el régimen presidencial no está controlado por el Poder Legislativo; el sistema de división de poderes es inexistente: la Suprema Corte ha sido tradicionalmente un órgano dependiente del Ejecutivo en su integración y en sus recursos; la vida partidaria de oposición, hasta hace muy poco tiempo, vivió debilitada por las normas electorales; la administración pública no se ha profesionalizado y depende, como la mayoría de las instituciones, del poder del presidente, pues éste la aumenta o la reduce al tiempo que la integra; la prensa y los medios de comunicación están directa o indirectamente controlados, etc. En tal sociedad civil, sin posibilidades reales de pluralismo y de contienda electoral imparcial y justa, era evidente que el poder presidencial creciera inmensamente, al grado de ser el elemento central en el mecanismo de sustitución o reemplazo.¹³³

Entre las diversas causas del surgimiento y consolidación del presidencialismo mexicano, los especialistas sobre la materia, del amplio menú que ofrece el sistema político mexicano, escogen algunos. De tan amplio espectro, aquí se van a discutir sólo tres puntos: la creación del partido del gobierno, promovido por Plutarco Elías Calles; el régimen económico establecido a partir de la Revolución, y el proceso de centralización administrativa en perjuicio de las instancias locales del gobierno.

La creación del partido del gobierno: No puede explicarse el presidencialismo mexicano sin tomar en cuenta el papel que desde un principio jugó el partido que creara Calles en 1929 y que en un lapso sorpresivamente corto se iba a convertir en el centro del sistema político. Con el tiempo y según progresó su maduración, el partido llegó a ser el más eficaz instrumento político del Presidente de la República, su jefe nato. Así el PNR y sus derivaciones en PRM y PRI se convirtieron en la estructura política fundamental del presidencialismo mexicano.

El régimen económico: Otro elemento importante en la consolidación del presidencialismo mexicano es el régimen económico, estatista y patrimonialista, que asumió el gobierno a partir de la Revolución. Alguien tenía que asumir la tarea de impulsar el desarrollo nacional. Nadie más podía hacerlo sino el Estado mexicano. Carente el país de la infraestructura requerida para el desarrollo, el gobierno planeó las grandes obras de irrigación, de comunicaciones y de desarrollo urbano y diseñó políticas de impulso a la agricultura, la industria y los servicios. Repartió tierras a los latifundistas, creó instituciones financieras, organismos de asistencia social y puso en marcha ambiciosos programas de alfabetización, de educación básica y superior, de salud y de vivienda.

¹³³ JAIME FERNANDO CÁRDENAS GRACIA, *Transición política y reforma constitucional en México*, Ed UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1994, p 73

Centralización administrativa: Es evidente la estrecha correlación que se dio en México entre la política de intervención del Estado en la vida económica, la consolidación del presidencialismo y el proceso de centralización de las funciones gubernamentales. Presidencialismo y centralización son dos procesos que van de la mano. Por vía de la centralización el gobierno federal ha venido acumulando innumerables y muy diversas funciones, ya sea por mandato legal o por la vía administrativa. Ya vimos que hubo épocas en que el único que podía sacar al país adelante era el gobierno federal, por lo que éste, engolosinado, comenzó a absorber cada vez mayores atribuciones, en detrimento de los intereses de los gobiernos estatales y municipales. El ámbito más sensible fue el fiscal, al monopolizar tal área la federación. Asimismo el Presidente al enviar al Congreso una serie de iniciativas de reformas constitucionales o de leyes, indispensables para cumplir sus propósitos, a menudo estas iniciativas han presentado serias mermas a las atribuciones de otros poderes o de los gobiernos locales, con lo cual el presidencialismo se ha venido fortaleciendo de manera incesante. Por último es oportuno anotar que la centralización no sólo se ha dado en beneficio del Ejecutivo Federal, sino también hacia los poderes Legislativo y Judicial. En el primer caso, las sucesivas enmiendas al artículo 73 constitucional, que se refiere a las atribuciones del Congreso de la Unión, han ampliado muy sustancialmente sus atribuciones, en demérito de las legislaturas de los estados, entidades que en el terreno de los hechos han perdido gran parte de su soberanía.¹³⁴

C) LAS FACULTADES METACONSTITUCIONALES DEL PRESIDENTE:

El presidente mexicano deriva sus facultades no sólo de la constitución y de las leyes, sino de las prácticas y características del sistema político. Esta serie de capacidades no escritas pero con una significativa presencia en la articulación y funcionamiento del sistema político, es lo que el Dr. Jorge Carpizo denominó Facultades Metaconstitucionales.

La institución presidencial mexicana concentra un poder extraordinario gracias, por un lado, a las facultades de que la dotó el constituyente de 1917, el cual tomó en cuenta dos factores: la necesidad de evitar repetir el conflicto generado por la Constitución de 1857 –que al otorgar demasiado poder al Congreso maniató al presidente, lo que acabó conduciendo a la situación reseñada por Emilio Rabasa en La Constitución y la Dictadura, donde el gobierno de Porfirio Díaz, para ser eficaz, debió gobernar de espaldas a la legalidad constitucional-, a la vez que se planteaba que para llevar adelante un proceso radical de reformas sociales se requería de una institucionalidad fuerte que no se viera limitada por otros poderes para cumplir con el mandato señalado en la propia Constitución.

¹³⁴ ELISEO MENDOZA BERRUETO. "Presidencialismo y Democracia", en Diálogo y Debate de Cultura Política, *op. cit.*, p. 13-17

Por tanto, la primera fuente del enorme poder presidencial tiene un origen plenamente legal, mientras que la segunda tiene un carácter histórico y es la base de lo que Jorge Carpizo ha llamado "facultades metaconstitucionales de la Presidencia".¹³⁵

1. JEFATURA REAL DEL PRI

Una pieza que ha sido clave del sistema político mexicano es la existencia de un partido político semioficial denominado Partido Revolucionario Institucional (PRI) organizado por sectores: el campesino, el obrero y el popular.

El jefe real del PRI es el presidente de la república, y nadie lo discute o duda.

El hecho de ser el jefe real del PRI, otorga al presidente una serie de facultades situadas más allá del marco constitucional, como son, la designación de su sucesor, el nombramiento de los gobernadores, los senadores, de la mayoría de los diputados, de los principales presidentes municipales; por ser el PRI un partido predominante y semioficial integrado por sectores, le da al presidente el control sobre las principales organizaciones obreras, campesinas, profesionales y de diversa índole populares en la jerga del propio partido que representan, cuando menos hasta ahora, las organizaciones más fuertes de México.

En mucha de la literatura sobre el régimen mexicano se presenta reiteradamente al presidencialismo como un producto acabado ya en la década de los veinte, sin tomar en cuenta el largo camino de consolidación de la presidencia como la cristalización de un conjunto de reglas del juego. Del poder del dictador se pasó al de los caudillos y de ahí al poder de una organización definida por el marco institucional en que se basa. En un momento formativo del régimen posrevolucionario, caudillo y presidente fueron una misma persona encarnada en el general Obregón, lo que condujo a que muy pronto se volviera a correr el riesgo de la concentración del poder en una persona, como había ocurrido durante el porfiriato; el asesinato de Obregón terminó con esta posibilidad y afianzó el principio de la no reelección. La iniciativa de Calles de crear el PNR pudo haber trasladado el eje del poder hacia el partido, pero el hecho de que éste sirviera durante sus primeros años como instrumento del fundador para manejar de nuevo personalmente los hilos del poder provocó que uno de los efectos del rompimiento entre Calles y Cárdenas fuera el sometimiento del partido a la presidencia de la República, como vía para eliminar la posibilidad de que surgieran nuevos caudillos al margen de poder constituido; de ahí que la principal de las facultades meta constitucionales de la institución presidencial sea la de ejercer la dirección real del partido.

2. DESIGNACIÓN DE SU SUCESOR

El problema de la sucesión presidencial se ha discutido mucho: ¿quién escoge al candidato del PRI a la presidencia, el que con toda seguridad llegará a ocupar la primera magistratura del país?

¹³⁵ Vid. JORGE CARPIZO, *El presidencialismo mexicano*, 15ª edic. Siglo XXI editores, México, 2000, p 190-199.

Lambert afirma que el presidente es escogido por su predecesor, después de haber intercambiado opiniones con los miembros influyentes del PRI; pero el arbitrio del presidente está de hecho limitado por la necesidad de guardar un equilibrio entre las dos grandes tendencias que se encuentran en el partido: la de izquierda o cardenista, y la de derecha o alemanista.

Para Stephen Spencer Goospeed, desde 1920 comenzó la costumbre, en el gobierno y en el PRI, de que el presidente escogiera a su sucesor; esa costumbre ha tenido dos consecuencias principales: a) el presidente va instruyendo a su sucesor y puede confiar en su lealtad, y b) el sucesor contrae una deuda de gratitud con su antecesor.

Daniel Cosío Villegas escribe que los mexicanos coinciden en que es el presidente saliente quien escoge a su sucesor, y es en los motivos de la selección en donde discrepan.

Alfonso Corona del Rosal, presidente del PRI de 1959 a 1964 y uno de los precandidatos fuertes para suceder a Gustavo Díaz Ordaz, declaró que: "El presidente de la república escoge, recomienda y apoya a su sucesor en el proceso electoral interno de nuestro partido... En México, es ya sabido por todos —no es un secreto— que el Presidente de la república orienta, encamina a las fuerzas organizadas de su partido en la última etapa para elegir al candidato presidencial... En México ha sido y es necesario para mantener la unidad y la trayectoria revolucionaria del país —base de nuestro desarrollo con justicia social—, que el presidente de la república concentre todo el poder político desde el momento en que rinde su protesta hasta el último minuto de su mandato, con las facultades y limitaciones que en lo jurídico y en lo ideológico le impone la constitución; y con su autoridad moral y política, escoge, recomienda y apoya a su sucesor en el proceso electoral interno de nuestro partido."

Así, es claro que el presidente saliente escoge a su sucesor, y tiene para ello un margen de libertad muy amplio; quizá su única limitación sea que el "escogido" no vaya a ser fuertemente rechazado por amplios sectores del país, lo que en realidad es difícil, o que, como se ha expresado; cometa un "disparate garrafal". Por tanto, su discrecionalidad es casi absoluta. Pero una vez que el presidente ha tomado su decisión ésta es irreversible, incluso si a los pocos días se arrepiente de haberla tomado en ese sentido.

Este proceso redundante en una función del presidente más allá de la normativa constitucional: es el gran elector de su sucesor, sin que nadie lo dude.

3. DESIGNACIÓN DE LOS GOBERNADORES

El presidente es quien decide última instancia sobre la designación de los gobernadores. Ahora bien, una vez nombrados, el presidente tiene una serie de controles sobre los gobernadores, como son las ayudas económicas y las obras a los insuficientes presupuestos locales, amén de controles de carácter político; empero, algunos gobernadores se ha insubordinado.

4. REMOCIÓN DE LOS GOBERNADORES

El presidente remueve a los gobernadores que le molestan o que por algún motivo no desea que continúen en el cargo. Los medios que se utilizan son desde insinuar la presentación de la renuncia, hasta la declaración de desaparición de poderes en la entidad federativa.

Pero el poder presidencial es autónomo no sólo por el poder que la constitución y las leyes le confieren, sino porque el conjunto de actores relevantes han aceptado las reglas del juego informales que éste implica.

El presidente es árbitro incuestionado, aunque no neutral, en las disputas entre los distintos componentes del partido oficial, casi la totalidad de los actores incluidos en el sistema político. La aceptación de la autoridad presidencial como última instancia de los conflictos permitió mantener la disciplina entre los diversos grupos políticos locales y nacionales, a los que se abría una perspectiva de largo plazo, gracias a la garantía del relevo presidencial.

Es así que la presidencia está dotada tanto de facultades reales como de contenidos simbólicos, que la colocan en la cúspide de la compleja pirámide de lealtades e intereses que constituyen el régimen mexicano, pero una de las claves de su estabilidad es su carácter institucional, no personalizado, el cual está garantizado por el principio de la no reelección. Como lo explica Mauricio Merino:

“A partir de la presidencia de Manuel Ávila Camacho (1940-1946), en efecto, el sistema político mexicano descansaría en un presidencialismo de enorme poder, pero limitado por el pacto implícito de su duración. Y desde entonces, también, el partido revolucionario se volvería el núcleo de concentración de intereses por excelencia, a sabiendas que mientras el método de sucesión presidencial restaurado por Lázaro Cárdenas funcionara, los grupos en pugna contarían con un árbitro privilegiado en el Presidente de la República, y con un plazo definido, sexenal, para buscar la movilidad política dentro de las extendidas fronteras del partido.”

El presidencialismo acabó por definir al régimen posrevolucionario: se convirtió en su piedra angular, en su punto de equilibrio y, con el tiempo, en una de sus principales limitaciones. Construido sobre la base de las experiencias históricas de poder, que identificaban al Estado con el caudillo en turno, el presidencialismo se convirtió, empero, en la primera forma abstracta –moderna- del poder en México; o como ha escrito Bernardo Bolaños:

“Los grandes márgenes de arbitrariedad y autoritarismo que caracterizan al poder presidencial son tan notables como las reglas que lo limitan en el tiempo y frente a los demás elementos del sistema. Por ello, el presidencialismo es, a pesar de su aura de primitivismo, la única institución que realmente ha sujetado el poder en México a constreñimientos abstractos y permanentes. Contra lo que se piensa, el presidencialismo como pieza clave de la lógica del sistema posrevolucionario, fue la fórmula culminante de la modernidad política mexicana que está llegando a su fin.”¹³⁶

¹³⁶ BERNARDO BOLAÑOS, LORENZO CÓRDOVA, ROFRIGO GUTIERREZ, *et al.*, *Ensayos sobre el presidencialismo mexicano*, México, Cámara de Diputados, 1994, p. 94

Javier Hurtado nos dice que existen cuatro facultades que vienen a hacer del presidente casi un dueño del país por seis años y que en el fondo son auténticas y verdaderas facultades metaconstitucionales elevadas a rango constitucional, aunque pueda sonar contradictorio. Veamos:

- i. Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas.
- ii. Otorgar en concesión el dominio directo de los recursos naturales y reglamentar la extracción y el uso de las aguas nacionales.
- iii. Declarar zonas de reserva nacional y suprimirlas.
- iv. Autorizar a los secretarios del despacho la utilización de partidas secretas.¹³⁷

Estas facultades, con mucho, son palancas poderosas que favorecen el desarrollo de la corrupción en México, de la discrecionalidad en el ejercicio del erario público, y de relaciones de compromiso y lealtad hacia el presidente de todos aquellos que resulten beneficiados de la decisión presidencial, los rubros mencionados.

Vistas así las cosas, el presidencialismo es un problema mucho más complejo de lo que parece y su lado oscuro no sólo se limita a la relación del presidente con su partido, sino que comprende también el ejercicio de un conjunto de facultades constitucionales, de las que algunas de ellas parecieran rémoras del pasado. Por lo demás, no deja de ser paradójico que las facultades más burdas y que tienen que ver con una concepción patrimonial en el ejercicio del poder político se hayan venido incluyendo en el texto constitucional a partir de 1960, cuando el país se moderniza y en la sociedad se observa mayor pluralismo y el desarrollo de una cultura participativa e informada.

Sin embargo, si bien al presidente se le ha venido otorgando este tipo de atribuciones autoritarias o favorecedoras de actos de corrupción, también es cierto que lo relativo a la modificación de las facultades que el Ejecutivo federal tiene en el proceso legislativo no han sido tocadas. Así, en materia legislativa el presidente de México no es uno de los que mayor injerencia tienen en el Poder Judicial. En complemento a ello, el de México es sin duda uno de los que más atribuciones tienen en relación con el desarrollo socioeconómico del país, y de los que gozan de mayor discrecionalidad en el ejercicio del poder político (como la utilización de partidas secretas).

D) ¿QUÉ TIPO DE PRESIDENCIALISMO TENEMOS?

¹³⁷ JAVIER HURTADO, *op. cit.*, p. 168,169

Para el caso del sistema presidencial de gobierno, tratar de definir qué tan fuerte o débil es un presidente no depende de cómo nos parezca que lo sea, sino de cómo lo es en los hechos.

Facultades legales:

Con mucho, la fortaleza de un presidente de la república en un sistema presidencial se mide por sus facultades legislativas. En esta materia, cuatro son las principales: 1. Disolver el Congreso¹³⁸; 2. Emitir decretos legislativos¹³⁹; 3. Iniciar leyes¹⁴⁰, y 4. Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias y establecer sus periodos de sesiones.

Sin duda, otro de los poderes legales más importantes de que dispone el Ejecutivo en un sistema presidencial es el referente a los poderes de veto. Tres son sus modalidades que empíricamente se pueden encontrar en los países de América: veto parcial, veto total con efectos suspensivos superable por mayoría calificada, y veto total con efectos suspensivos superables por mayoría absoluta de los miembros del Congreso.

En esta situación, el presidente es más fuerte si posee el veto parcial superable por mayoría calificada que si posee el veto total superable por mayoría absoluta, ya que en el primero de los casos tan sólo requerirá el apoyo de 34% de los congresistas para que sus objeciones impidan la aprobación de una ley en el Congreso, mientras que en el otro estaría requiriendo el apoyo de al menos 50% de los congresistas.

Otro de los indicadores legales para determinar la fuerza-debilidad de un presidente es el relativo a su forma de elección: se considera que es más fuerte si es elegido por sufragio universal directo (por el apoyo plebiscitario y la legitimidad que el procedimiento supone) que si adquiere el cargo por nombramiento del Congreso.

Poderes reales:

Por poderes reales se entienden aquellos que tienen que ver con: 1. El ejercicio efectivo del poder y la autoridad del presidente con base en las fuerzas armadas; 2. Las posibilidades de reelección y de su destitución política por el Congreso, y 3. El grado de responsabilidad con que ejerza el cargo. Todas estas situaciones están determinadas, entre otras cosas, por el porcentaje de asientos que el partido del presidente posea en el Congreso y por el liderazgo efectivo que ejerza sobre aquél.

¹³⁸ Salvo los casos de Chile, Perú y Uruguay, ningún otro sistema presidencial de América le otorga al presidente esta atribución. La negativa a incorporarla en los textos constitucionales de otros gobiernos presidenciales tiene que ver con el hecho de considerar que otorgar esta prerrogativa al jefe de Estado es más bien propio de los sistemas parlamentarios.

¹³⁹ La distinción clásica entre una ley y un decreto establece que la primera es de carácter general y abstracto, y el segundo contiene disposiciones de carácter particular y su vigencia está limitada en espacio y tiempo. En cambio, el concepto "decretos legislativos" hace referencia a la delegación de facultades legislativas, en ciertas áreas o ramas, en la persona del titular del Poder Ejecutivo, debiendo éste dar cuenta al Congreso de los que expida.

¹⁴⁰ Con excepción de los Estados Unidos y Panamá, todos los sistemas presidenciales de América otorgan al presidente esta facultad. En este particular, no deja de llamar la atención que en los Estados Unidos, cuna del sistema de gobierno presidencial, el Ejecutivo carezca de esta atribución.

Salvo los casos de Chile y Panamá, en todos los demás países el presidente es al mismo tiempo comandante supremo de las fuerzas armadas. Empero el comando efectivo sobre éstas se mide, en todo caso, por las prácticas y procedimientos reales por medio de los cuales el presidente nombra a los oficiales superiores del ejército: las variedades pueden ir desde que la Constitución le otorgue facultades para designarlos unilateralmente, a hacerlo con la aprobación de cierta mayoría congresional; y de ahí a que en la práctica el presidente tan sólo otorgue o proponga de manera formal nombramientos que con anterioridad le fueron sugeridos por el mando supremo. De alguna manera, el comando efectivo del presidente sobre el Ejército se refleja en si el nombramiento de su secretario de Defensa recae en un civil o en un militar.

Por otra parte, la variable "reelección", al igual que la capacidad del Congreso para juzgar a un presidente, produce mecanismos de protección durante el periodo de su encargo. En este particular, es más fuerte si está en condiciones de reelegirse –referando la Constitución para lograrlo–, y es menos fuerte si no tiene posibilidad de hacerlo, toda vez que en un sistema democrático se puede dar la situación de que un miembro de un partido político antagonista al del presidente alcance la primera magistratura y pudiera juzgar al responsable de la administración pasada por los delitos o faltas cometidas durante su encargo (incluso existen países en los que un presidente está impedido de abandonar el país antes de que se cumplan seis meses de haber dejado su cargo). Es a su vez menos fuerte si sólo está prevista la reelección continua (ya sea abierta o limitada a un solo periodo), toda vez que para aspirar a ella el presidente en funciones debe esforzarse por tener un ejercicio gubernamental responsable y eficiente, todo lo cual es garantía de que habrá menos posibilidades de que se incurra en excesos en el ejercicio del poder. Y menos poderoso será si lo que se prevé es la reelección continua indefinida, ya que, en estas situaciones, cada elección se convierte, en el día del juicio final.

Otra de las variables para medir los poderes reales de un presidente es la que tiene que ver con los grados de responsabilidad con los que ejerce el cargo¹⁴¹. Así, tenemos que los presidentes más fuertes o, más bien dicho, que menos restricciones o impedimentos tienen para el ejercicio pleno de sus poderes son los de Colombia, Estados Unidos, México, Nicaragua, República Dominicana y Uruguay, en tanto que los más débiles y que están más expuestos a la posibilidad de que en cualquier momento el Congreso los puede destituir, "por incapacidad física o mental" son los de Chile, Ecuador, Guatemala y Perú.

Solo Argentina, México y los Estados Unidos son los países que mayor equilibrio presentan en grado de debilidad-fuerza de su presidente tanto en atribuciones legales como en poderes reales.

La eficacia y funcionalidad de un sistema presidencial responde a un conjunto de factores políticos, electorales y culturales que de manera específica se presentan

¹⁴¹ Esta variable depende de disposiciones constitucionales y puede modificar drásticamente en los hechos las peculiaridades del ejercicio efectivo del poder presidencial es muy distinto saberse impune en la toma de decisiones políticas a estar consciente de que puede ser llevado a juicio por la forma en que las resuelva.

en cada país. En algunos, los presidentes débiles son la mejor forma que se adapta a sus circunstancias; en otros, ejecutivos más fuertes han sido la respuesta adecuada a sus necesidades. Por ello, un modelo de presidencialismo débil o fuerte no puede ser un ideal establecido *a priori*. En todo caso, el tipo de presidencialismo que cada país construya será fruto de los acuerdos, alianzas y anhelos que entre las distintas fuerzas políticas se logren concretar. Por tanto, lo que puede decirse es que el mejor presidencialismo no es aquel que sea tan débil al grado que dificulte la labor de gobierno, ni tan fuerte que genere al mismo tiempo problemas de gobernabilidad democrática.

En suma, la fortaleza o debilidad de un presidente debe ser un proceso de ingeniería política y constitucional que atienda a la tradición, la cultura y el proyecto de desarrollo de un país y que, por otro lado, equilibre facultades legales con poderes reales.

Unificado-dividido:

La otra modalidad de existencia de los sistemas presidenciales es la de si presentan una situación de gobierno unificado o de gobierno dividido. En términos convencionales y en una primera aproximación, puede decirse que un gobierno dividido "es aquel en que la mayoría de la Cámara pertenece a un partido y el presidente (o el gobernador) a otro" (Lujambio). Y al contrario cuando un partido posee el control, tanto del Ejecutivo como del Legislativo unicameral o bicameral, se habla de "gobierno unificado", mientras que "cuando nadie cuenta con mayoría (absoluta) congresional se habla de 'gobiernos no unificados'". Para el caso de los sistemas bicamerales, conviene distinguir "dos variedades de gobiernos divididos: control partidario dividido del Congreso y control repartido entre el Congreso y (el Ejecutivo) la Casa Blanca". Es decir, en la primera, el partido del presidente domina en el Senado o la Cámara Baja y otro partido en la otra; y en la segunda es la consabida situación en que un partido domina en el Ejecutivo y otro en el Legislativo.

De lo anterior se deduce que tanto los gobiernos divididos como los no unificados son productos típicos del sistema de gobierno presidencial. Las causas o factores que los originan tienen que ver esencialmente con variables político electorales: 1.Separación de poderes; 2.Boletas múltiples y separadas para elegir al Ejecutivo y al Legislativo; 3.Política de partidos; 4.Elecciones intermedias; 5.Segunda ronda electoral, y 6.Poder fluctuante.

Por lo tanto, la separación de poderes, las elecciones intermedias y la política de partidos, características originarias del sistema de gobierno presidencial, son al mismo tiempo factores causales de la existencia de los gobiernos divididos.

¿Qué tipo de presidencialismo tenemos?

El diseño institucional creado por el Constituyente de 1917 produjo un ejecutivo más poderoso que el contenido en la Carta de 1857, pero no creó un presidente con amplios poderes y facultades legales. La fortaleza de lo que se ha dado en llamar el presidencialismo mexicano ha dependido más que nada de un peculiar esquema de relaciones entre el presidente, su partido y todas las demás autoridades de cualquier orden de gobierno emanadas de esa organización política.

De 1928 hasta 1933 en nuestro país se hicieron reformas tendientes, unas a incrementar las facultades del Ejecutivo y otras las del Legislativo, estas últimas en los hechos se hacían con el fin de fortalecer la capacidad de decisión del presidente, dada su situación de líder del partido mayoritario en el Congreso. De 1990 a la actualidad se ha iniciado un ciclo orientado a reducir facultades a la presidencia creando entidades autónomas de los poderes constituidos.

Se ha dicho que la clave de los poderes meta constitucionales del presidente o de los excesos del presidencialismo mexicano derivan del papel del PRI dentro del sistema de partidos o de la condición de partido hegemónico que mantenía. Sin embargo, el periodo 1988-1991 –cuando pierde la mayoría calificada en la Cámara de Diputados- es precisamente en el que el poder presidencial se ejerce con mayores excesos: destituye a gobernadores, asigna en negociación política gubernaturas a la oposición, se comete un elevado número de asesinatos por motivos políticos y se decretan encarcelamientos de adversarios políticos del presidente. Posteriormente, de 1991 a 1994, el PRI incrementa su porcentaje de representación en la Cámara de Diputados, pero el número de gubernaturas en manos de la oposición se había elevado sensiblemente.

La otra fecha importante en la transformación del presidencialismo mexicano está dada por el arribo de Ernesto Zedillo a la titularidad del Poder Ejecutivo. A partir de ahí, las formas de intervención del presidente en la vida interna de su partido cambian radicalmente. Sea por promesa de campaña, sea por error político no deseado ni calculado, sea por decisión bien pensada que respondía a un objetivo de orden superior previamente determinado, el cambio debía darse por ser una promesa que tenía que cumplirse. Así se lo recordaron al jefe del Ejecutivo en la XVI Asamblea Nacional de su partido, celebrada en octubre de 1996.

Poco después, en las elecciones de julio de 1997, el círculo se cierra al perder el PRI la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados. A partir de ahí, ya nada sería igual en el presidencialismo mexicano. Estos cambios, intencionados, no deseados, arrancados a la fuerza por sus antagonistas políticos, o producto de la inhabilidad política del entonces presidente, llegaron para quedarse (al menos en las relaciones entre poderes y en la intervención del presidente en la definición del candidato presidencial de su partido), y es prácticamente imposible que pueda haber marcha atrás o vuelta al pasado. Donde sí podrían reencauzarse las relaciones y prácticas sería en el papel que un nuevo presidente de la república estableciera con los diputados y senadores de su partido, sea o no mayoritario en el Congreso, o en alguna de las Cámaras.

Debe precisarse aquí que muchas de las reformas realizadas en nuestro país para debilitar al Ejecutivo han sido por iniciativa del propio presidente de la república, por lo cual, desde cierto punto de vista, "la presidencia se ha constituido en una pieza clave para impulsar y garantizar los cambios democráticos. Sin embargo, desde otra perspectiva, a la institución presidencial se le ha considerado el principal obstáculo

para cualquier cambio democrático por la concentración excesiva de poder que le ha caracterizado".¹⁴²

¿Fuerte o débil?

En septiembre de 1997, cuando el PRI pierde la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, la realidad desbordó la teoría, la norma y el grado de conocimiento de los mexicanos sobre los sistemas de gobierno y sobre los defectos y virtudes de nuestro sistema presidencial.

A partir de entonces, y en forma un tanto débil, se ha empezado a generar en el país cierto debate sobre nuestro sistema de gobierno, que de alguna manera ha estado dominado por dos supuestos principales. El primero sostiene que lo más apropiado para una democracia presidencial es contar con Ejecutivos débiles.¹⁴³ El otro dice que los males endémicos de los presidencialismos latinoamericanos en México no se presentaban por la situación del PRI como partido hegemónico, pero que, cuando este partido ya no ostente tal condición, el sistema político reproducirá algunos de los problemas que aquejan a las democracias presidenciales cuando el partido del presidente pierda la mayoría en la asamblea legislativa.

En torno a lo primero, puede decirse que lo mejor para la estabilidad y perdurabilidad de un sistema presidencial es contar con ejecutivos que no sean muy poderosos al grado de que generen problemas de gobernabilidad democrática, pero que tampoco sean muy débiles hasta el punto de que impidan o dificulten la acción de gobierno. Definir que tan fuerte o débil es un presidencialismo no depende de cómo nos parezca que es, sino cómo es en los hechos. La fortaleza-debilidad de un sistema presidencial, así como su eficacia y funcionalidad, responden a un conjunto de factores políticos, electorales y culturales que de manera específica ocurre en cada país. En algunas naciones los presidentes débiles son la forma que mejor se adapta a sus circunstancias; en otras, ejecutivos fuertes han sido la respuesta adecuada a sus necesidades. Por ello, un modelo de presidencialismo débil o fuerte no puede ser un ideal que se deba alcanzar *a priori*. En todo caso, el tipo de presidencialismo que cada país tenga será fruto de los acuerdos, alianzas y anhelos que se logren concretar entre las distintas fuerzas políticas.

Los problemas en el funcionamiento del sistema presidencial mexicano están directamente relacionados con otros dos factores:

1. Con la postura que sobre el liderazgo político de su partido ha tenido el presidente de la república, y con las declaraciones que ha realizado a fin de configurar un Ejecutivo débil o "acotado", y
2. Con la cultura política de los actores y tomadores de decisiones: tanto unos como otros invocan una supuesta legitimidad mayoritaria para tratar de imponer sus decisiones a las minorías, olvidando que un sistema democrático

¹⁴² Javier Hurtado, op. cit. pág. 309

¹⁴³ SCOTT MAINWARING y MATTHEW SHUGART "Juan J. Linz: presidencialismo y democracia (una revisión crítica)" en Revista Foro Internacional, vol. XXXIII, núm. 134 del Colegio de México, México, octubre-diciembre de 1993, pág. 653

es precisamente el arreglo institucional que establece dispositivos para la protección de las minorías.

Por lo anterior, puede decirse que en el país estamos observando la conjunción de dos fuertes tendencias: una orientada a reducir atribuciones legales y constitucionales al Ejecutivo y otra, encabezada por el mismo presidente de la república, empeñada en reducir sensiblemente a la institución presidencial los poderes reales que pudiera tener derivados del liderazgo sobre su partido.

Recapitulando: el debilitamiento del presidencialismo mexicano ha sido fruto tanto de la decisión personal del Ejecutivo en turno como de los cambios que se han experimentado en la distribución del poder político en los tres órdenes de gobierno; de la preponderancia que en la toma de decisiones han adquirido los partidos políticos y de la llamada ciudadanización de los organismos gubernamentales. Todo esto en el contexto de una eternizada "transición mexicana a la democracia". Sartori se expresa de esta situación en los siguientes términos: "Ése es precisamente el problema. La transición mexicana sólo contempla un debilitamiento del PRI y del presidente. Por otro lado, en tanto el presidente en México vaya perdiendo el palo, el poder de facto, el poder que ha hecho funcionar el sistema, habrá que darle poder legal, y eso no es bienvenido". Dicho de otra manera: si el presidente ya no puede ejercer los poderes *de facto* que antes ejercía, debe existir una compensación en materia de facultades legales que le permitan restituir su capacidad de ejecución y operación política de sus decisiones; y esto de ninguna manera es percibido ni aceptado por el presidente ni por sus opositores políticos.

A últimas fechas se ha generado en el país una irreflexiva proclividad a considerar que toda reforma que sea "democrática" obligadamente debe pasar por la reducción y el debilitamiento sistemático de los poderes del presidente y no incluir la modificación de nuestro sistema de gobierno. Es decir, la lógica es tratar de implantar un presidencialismo estadounidense "a la carta", en el que se tenga un Congreso muy fuerte —como de hecho existe en los Estados Unidos— y un presidente con reducidos poderes constitucionales, ya que, según esto, sólo así se puede tener un "gobierno democrático".

Algunos politólogos han argumentado que lo más apropiado para la democracia y estabilidad de un sistema presidencial es contar con ejecutivos débiles, esta aseveración —con la que parcialmente se puede estar de acuerdo— requiere ser matizada: si por democracia se entiende la mayor participación posible del Legislativo en la vigilancia de los actos y decisiones del Ejecutivo y un sistema efectivo de frenos y contrapesos entre los poderes, esto no sería posible en el contexto de presidentes todo poderosos. Pero la estabilidad y la perdurabilidad de un sistema presidencial no sólo se ven afectadas por la existencia de ejecutivos fuertes, sino que también se ponen en riesgo ante la presencia de presidentes muy débiles.

Por su parte, los poderes reales de un presidente están en relación directa con el porcentaje de asientos que su partido tenga en el Congreso y por el liderazgo efectivo que ejerza sobre aquél. Éstos se expresarían en: 1. El ejercicio efectivo de su

poder y autoridad para con las fuerzas armadas, y 2. El grado de responsabilidad o de impunidad con que ejerza el cargo.

En nuestro país el problema no es en sí mismo el sistema presidencial, sino la forma en que han ejercido el poder los presidentes de la república: todos lo hicieron sin límites y de manera descarnada, en tanto que Zedillo se negó sistemáticamente a ejercer no sólo los poderes reales, sino que en ocasiones también sus atribuciones legales como jefe de Estado y de gobierno, particularmente esta última.

Reconocer lo anterior tampoco equivale a decir que deben otorgársele de manera indiscriminada mayores atribuciones legales al presidente, y mucho menos afirmar que el diseño constitucional existente sea el más adecuado para garantizar una gobernabilidad democrática. Efectivamente, al presidente hay que relevarlo de algunas responsabilidades (otorgar en concesión el dominio directo de los recursos naturales y reglamentar la extracción y el uso de las aguas nacionales, declarar zonas de reserva nacional y suprimirlas, autorizar a los secretarios del despacho la utilización de partidas secretas, etc.), pero, en cambio, hay que exigirle que ejerza todas las demás que la Constitución le confiere y otorgarle poderes para convocar directamente al Congreso a sesiones extraordinarias.

La fortaleza-debilidad de un presidente mexicano debe comprender el análisis de sus facultades constitucionales y de sus poderes reales.

¿Unificado o dividido?

La otra modalidad de gobierno presidencial es si es unificado o dividido. No obstante que en México desde 1989 se presentó por primera vez el caso de que el partido de un gobernador no tuviera mayoría absoluta en un Congreso local, no fue sino hasta julio de 1997, con ocasión de la elección para integrar la LVII Legislatura del Congreso de la Unión, cuando empezó a hablarse de forma cada vez más recurrente y variada respecto a las implicaciones que podía tener el que en nuestro país el PRI perdiera la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados. Fue así como entre el público interesado y los estudiosos del tema se fue haciendo frecuente el uso de un concepto que hoy ya ha adquirido absoluta carta de naturalización en el debate político-académico en nuestro país: gobierno dividido.¹⁴⁴

En rigor, lo que en nuestro país existió de 1997 a 2000 fue un gobierno no unificado con control partidario dividido en el Congreso, puesto que ningún partido poseía por sí solo el control mayoritario de la Cámara de Diputados, en tanto que en la de Senadores el partido del Presidente tenía el dominio absoluto. Conviene aquí aclarar que éstas son modalidades distintas en las relaciones Ejecutivo-Legislativo, en el marco de un sistema de gobierno presidencial. A partir de diciembre de 2000 sí se tiene un gobierno dividido, dado el carácter minoritario del partido del presidente en ambas cámaras.

¹⁴⁴ *Vid. Poder Legislativo: gobiernos divididos en la Federación mexicana*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., Universidad Autónoma Metropolitana, IFE, México, 1997

VI. PRESIDENCIALISMO Y ESTABILIDAD EN EL SISTEMA POLÍTICO MEXICANO

El presidencialismo mexicano, como régimen de gobierno, ofrece la posibilidad de análisis desde dos perspectivas distintas: por un lado está el carácter legal del presidencialismo, es decir, el que en toda su magnitud contiene la Constitución; por otra parte, el que se configura a partir del ejercicio del poder, la perspectiva política. Sin embargo, independientemente del nivel de análisis, el presidencialismo tuvo desde siempre una "convinciente" explicación que le valió, sobre todo a partir de los años treinta, una importante dosis de legitimación, su significación en el sistema político mexicano, su condición como factor estabilizador.

El propósito de estas líneas es plantear la discusión en torno a ese carácter estabilizador que se ha asociado al presidencialismo mexicano, sosteniendo como hipótesis central el hecho de que en una sociedad plural, moderna y participativa, el factor de estabilidad no sustenta más la figura del presidencialismo como eje del sistema político mexicano.

El autor Enrique Chaires Ramírez¹⁴⁵ plantea las siguientes interrogantes:

¿Deriva el presidencialismo sólo del mandato constitucional?

R = el presidencialismo no deviene sólo del ordenamiento constitucional, por una sencilla razón: la facultad legal por sí sola representa un hecho potencial, y sólo surte efectos si se ejerce o se dispone de él, sólo que precisamente el ejercicio está sujeto a lo que puede ser una diversidad de elementos, entre ellos, la voluntad política de quien es facultado para ejercer, podría agregar en el marco de la ley.

¿Existen "otros" elementos o factores determinantes en la conformación del presidencialismo?

R = es el ejercicio mismo del poder lo que complementa al presidencialismo como régimen de gobierno. La centralización de atribuciones políticamente vitales en un solo individuo y el uso discrecional de las mismas han dado paso a un presidencialismo histórico. Sin embargo, encontramos otros factores de incidencia, tales como el contexto mismo, tanto el que privó en los debates del constituyente (matizado de circunstancias políticas, económicas y sociales) como el que sirve de referente en la toma de decisiones políticas fundamentales. Esas decisiones lo mismo han servido para fortalecer el presidencialismo, la expropiación petrolera, el reparto agrario, pero que también han dado paso a la adopción de decisiones en nombre del presidencialismo, no siempre ajustadas precisamente al derecho, pero en cambio de alguna manera aceptadas por los actores políticos, quizás reconociendo

¹⁴⁵ Coordinador académico y catedrático de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad de Colima. Presentó una ponencia presentada en el Congreso Nacional de Ciencia Política titulada, "Presidencialismo y Estabilidad en el Sistema Político Mexicano", que coordinó Ricardo Espinoza Toledo bajo el título *Presidencialismo*, Congreso Nacional de Ciencia Política, UAM, IFE, CNCPyAP, México, 1996, p 40-42

con ello que efectivamente la figura presidencial es por razón plena la institución cuyo carácter omnimodo no tiene discusión.

¿Qué argumento ha justificado y pretende justificar hoy el presidencialismo?

R = ese argumento es indudablemente la idea de estabilidad, un argumento que se explica no precisamente desde el punto de vista de la legitimidad, sino más bien desde el plano contextual en que se ejerce el poder. Ejemplos de ello los encontramos prácticamente en todos los regímenes de gobierno en México, pero con mayor énfasis pareciera hasta cierto punto extraño, precisamente al interior de la llamada familia revolucionaria. Las decisiones copulares en el Partido Revolucionario Institucional, las instrucciones cumplidas de una mayoría parlamentaria, la obediencia casi perfecta de los gobiernos estatales con respecto al presidente, configuran una forzada estabilidad política, cada día más cuestionada.

Presidencialismo y estabilidad, como sustento del sistema en algún tiempo eficaz, parecen ahora haber entrado a un proceso de deterioro, en el cual la institución presidencial y el partido oficial, como elementos centrales del sistema político mexicano, son cada día más arrinconados al fondo del callejón, donde la única posibilidad para prevalecer no parece ser otra que asumir el compromiso de propiciar su propia transformación y proponer nuevos acuerdos con la nación.

La estabilidad del Estado sostenida por ataduras, reclama ahora mayor legitimidad, descentralización real del poder, separación de poderes, participación ciudadana y paso a las instituciones democráticas. El sistema político mexicano, construido en torno al presidencialismo para evitar la disolución del grupo revolucionario, evitar, los enfrentamientos armados y conducir al país al progreso, ha perdido ahora credibilidad y toda capacidad de respuesta.

María Amparo Casar hace un estudio de 18 sistemas presidenciales en América Latina en perspectiva comparada y nos dice que a pesar de que México no aparece como un caso excepcional por el "formato" presidencial adoptado, visto desde otra perspectiva, la de la estabilidad, México sí destaca como un caso peculiar.¹⁴⁶

Entre los diversos indicadores de estabilidad política de los regímenes, aquellos relacionados con los años de permanencia de los jefes del Ejecutivo, el número de elecciones regulares e ininterrumpidas y los años de permanencia del régimen constitucional son particularmente útiles para calificar la estabilidad de un país. En cada uno de estos indicadores México sobresale.

Para medir la estabilidad de los jefes del Ejecutivo se han utilizado dos tipos de indicadores: el número de líderes que han ocupado el puesto en un periodo determinado y el número de años que se mantuvieron en el puesto para el cual fueron elegidos.

¹⁴⁶ MARÍA AMPARO CASAR, "El sistema presidencial mexicano en perspectiva comparada", en *Diálogo y Debate de cultura política*, año I, núm. 2, México, julio-septiembre de 1997, p 168.

En los 18 países analizados, un total de 218 individuos han ocupado la presidencia en el periodo 1946-1996. La permanencia promedio de estos individuos en sus puestos ha sido de 4.7 años, pero la variación entre cada país es notoria. Mientras el promedio para Bolivia es de tan sólo 1.8., el promedio para Argentina es de 3.1 y el de México de 5.5 años.

Para tener una visión más precisa es necesario medir la permanencia en relación con el número de presidentes electos constitucionalmente y el número de años del periodo presidencial. Los datos muestran que sólo en los casos de Costa Rica, Colombia y México el número de titulares del Ejecutivo y el número de presidentes constitucionalmente electos coincide.

En lo que respecta al número de elecciones presidenciales regulares, otra vez México junto con Costa Rica sobresalen como los dos países en los que las elecciones han tenido lugar de manera ininterrumpida y de acuerdo con los tiempos y modalidades que sus constituciones prescriben.

Finalmente, en lo referente a las interrupciones del orden constitucional en el periodo 1950-1996, la evidencia indica que han ocurrido en los países de nuestra muestra un total de 27 golpes de Estado. Una vez más, sólo México y Costa Rica han podido evitar episodios de esta naturaleza en los que o bien ha ocurrido un golpe o bien se han suspendido los derechos civiles y políticos.

México aparece, entonces, como un régimen particularmente estable: el promedio de permanencia es el más alto si se toma en cuenta la duración del periodo presidencial; todos los presidentes en el periodo considerado han terminado el periodo para el cual fueron electos; las elecciones han ocurrido de acuerdo con lo que la Constitución marca, y no ha experimentado ninguna interrupción de su orden constitucional. El régimen del presidencialismo mexicano es sólo comparable con el de Costa Rica y, en menor medida, con los de Colombia y Venezuela.

¿Cómo explicar este grado de estabilidad? Se ha sostenido que el presidencialismo es una forma de gobierno particularmente inestable debido a sus consecuencias políticas. El argumento central es que la elección popular del jefe del Ejecutivo, la doble legitimidad derivada de que las ramas ejecutiva y legislativa sean electas de manera independiente y el hecho de que ambas cuenten con periodos fijos de duración tienen consecuencias que promueven la inestabilidad. Entre ellas destacan las siguientes:

*los jefes del Ejecutivo son elegidos normalmente por una pluralidad de votos pero no por una mayoría sustancial.

*no existen mecanismos para hacer dimitir a un presidente que ha perdido el apoyo popular.

*el sistema promueve tendencias mayoritarias que llevan al "todo" o "nada", por lo que quedan sin representación las opciones políticas que lograron reunir un porcentaje importante de votos.

*polarización y "empate" entre las ramas ejecutiva y legislativa.

*incentivos a la no cooperación y dificultad de crear alianzas duraderas entre el Presidente y el Congreso o al interior del Congreso.

México no ha sufrido estas consecuencias. Los presidentes han sido electos por mayorías aplastantes (de 1934 a 1988 los candidatos han triunfado en promedio con 83 por ciento de los votos). El fenómeno de “todo o nada” tampoco se ha presentado pues el sistema ha producido mayorías de 80 por ciento en promedio para las ramas ejecutiva y legislativa. La cooperación interpartidaria en el Congreso no ha sido necesaria dada la mayoría del partido del Presidente y el “empate” entre Ejecutivo y Legislativo no se ha presentado pues la agenda del Ejecutivo no ha sido obstaculizada por las fuerzas del Congreso.

En ausencia de todas estas consecuencias, no sorprende que México haya presentado un alto grado de estabilidad. Pero, ¿qué explica la ausencia de estas consecuencias? Sin desconocer la validez de otros enfoques que introducen variables de desarrollo económico, cultura política u organización social, la autora quiere centrar la excepcionalidad del presidencialismo mexicano en la existencia de un conjunto de arreglos políticos que han vaciado de significado, aun han anulado, los criterios básicos que definen a un sistema presidencial —la elección popular del jefe del ejecutivo y la independencia de las ramas ejecutiva y legislativa— y con ello los principios que lo rigen: la división de poderes y los pesos y contrapesos. Estos arreglos políticos son, fundamentalmente, los sistemas electoral y de partido y la naturaleza del partido oficial.¹⁴⁷

A) VIGENCIA DE ESTE SISTEMA DE GOBIERNO PARA LA GOBERNABILIDAD DEL PAÍS

Del presidencialismo a la presidencia democrática:

Para explicar y aun justificar la configuración del presidencialismo mexicano se han ofrecido diversas razones: culturales, históricas, socioeconómicas, constitucionales, políticas. Todas ellas, más allá de sus diferencias, convergen en afirmar que la presidencia es la piedra angular del régimen y/o sistema político mexicano, en tanto confiere a su titular la triple esencial autoridad de jefe del Estado, jefe del gobierno y jefe del partido político hegemónico (el liderazgo de las instituciones, la política y las políticas). Por ello la institución presidencial ha sido el centro de las apreciaciones más positivas y el blanco de las críticas más corrosivas. O bien se atribuye a la función de la presidencia la paz, estabilidad y desarrollo económico que, pese a tensiones y crisis, ha distinguido a México en comparación con otros países latinoamericanos, o bien se la caracteriza polémicamente como “monarquía sexenal absoluta”.

Por ello, frente al proceso actual de democratización del régimen mexicano, unos ven en la presidencia la pieza clave “para impulsar un pacto político —en el que

¹⁴⁷ Ibid. pág. 180

el Presidente de la República fungiera como garante de la transición- con las fuerzas de oposición y con otras fuerzas sociales". Otros, en cambio, consideran que, debido a "la concentración de poderes y facultades incontrolables e irresponsables en manos del Ejecutivo la lucha por la democracia en México no puede no ser, al mismo tiempo, la lucha contra el presidencialismo y por una nueva constitución". Otros más, buscando rescatar la tradición pero sin poder ocultar el problema, consideran que "la institución presidencial es un recurso fundamental para el despliegue democrático de nuestro régimen político: es constitucional, históricamente legítima y cuenta con el sustento del pueblo, pero tiene que democratizar su relación con él, para democratizar la relación del gobierno con la sociedad.

Luis Felipe Aguilar Villanueva dice que en su conjetura, "la presidencia, como todo el sistema político, está en transformación y se mueve hacia un presidencialismo democrático"¹⁴⁸. En efecto, los cambios en las leyes del régimen político y en las prácticas político-administrativas que ha promovido la presidencia han tenido como intención deliberada o como efecto real una mayor limitación de sus copiosos poderes y facultades; por ende, se ha favorecido o aceptado progresivamente la independencia de acción de las organizaciones sociales y los partidos políticos, generándose de esta manera una de las condiciones necesarias para dar continuidad a la transición democrática.

Sin embargo, la intención o efecto de los cambios no ha sido dejar que el proceso democratizador vaya a la deriva, poniendo en peligro otros valores políticos igualmente esenciales: la unidad del Estado nacional, la paz social, la nueva economía política. En consideración de este autor la transición y consolidación democrática ocurren a partir de la realidad política de un país, de las oportunidades y restricciones institucionales vigentes, las configuraciones culturales y las disposiciones valorativas dominantes, el arreglo de las fuerzas políticas, el estado (crítico o expansivo) de la economía, el ambiente internacional. Por consiguiente, se supone que la democratización en México no puede avanzar y completarse más que con –y no contra- la presidencia, la institución política de mayor arraigo e influencia, y que ha de tener por resultado final una presidencia limitada, en tanto más controlada por los otros poderes del Estado y más responsable políticamente. Cediendo a la imaginación del futuro, es razonable pronosticar que la democratización del sistema político mexicano desembocará probablemente en una situación más cercana a la del presidencialismo estadounidense que a la del parlamentarismo europeo.

Luis Felipe Aguilar Villanueva establece lo siguiente:

1. El presidencialismo pieza central del sistema político mexicano está en transformación, en proceso de democratización –como lo está todo el sistema- y se mueve en la dirección de un presidencialismo democrático. Los cambios introducidos en las leyes del régimen político y en las prácticas político-administrativas de la presidencia han tenido como intención deliberada o como efecto real, por convicción o por fuerza, una mayor limitación de los copiosos poderes y facultades de la

¹⁴⁸ LUIS FELIPE AGUILAR VILLANUEVA, "El presidencialismo y el sistema político mexicano. del presidencialismo a la presidencia democrática", en Alicia Hernández Chavéz (coord), op cit, pág 40-42

presidencia, con el resultado de reconocer o promover una mayor independencia política de los partidos políticos y de las organizaciones sociales, condición necesaria para alimentar y sustentar la transición democrática.

2. La presidencia juega un papel activo en la democratización, pues en la medida en que ésta ocurre en mucho contra la presidencia (sus facultades y prácticas), sólo puede mantenerse y progresar con la presidencia, con su aceptación, dirección y compromiso. En este sentido, la principal contribución de la presidencia a la democratización del régimen es la aceptación deliberada de su progresiva (auto) limitación política. La segunda contribución ha consistido en evitar que el proceso democratizador vaya a la deriva, desembocando en condiciones de caos o ingobernabilidad o poniendo en peligro otros valores políticos y constitucionales igualmente esenciales y preferidos. En suma, la presidencia ha sido un protagonista de la transición democrática, internalizando los costos del proceso (limitaciones) y formando la coalición fundamental (con el PAN y otros partidos) que da continuidad, dirección y autocontrol al proceso democratizador de suyo conflictivo y volátil. La limitación no ha significado debilitamiento. Una presidencia comprometida con la democratización, no una débil en la democratización, es lo que importa.¹⁴⁹

B) EFECTOS DEL PRESIDENCIALISMO

Pese a ser un régimen político propio, los efectos que del presidencialismo se han derivado pueden observarse en dos planos distintos, aunque esto sea sólo aparentemente: el referente interno y el externo, el que tiene que ver con su inserción en lo internacional. En lo interno, el poderoso ejercicio presidencial desarrolló una notable diferenciación política entre el centro y los estados.

Porfirio Muñoz Ledo:

"Creo que la crisis de lo que usted llama "el sistema político tradicional" de nuestro país es indiscutible... el sistema se transformó por medio de pactos y compromisos entre los principales actores surgidos de esos cambios. El Estado aspiraba a gobernar por consenso, pero su carácter centralista y autoritario se fue acentuando, y sólo de modo marginal permitió la realización de elecciones libres y la formación de núcleos y polos autónomos con respecto al gran poder de un Estado concentrador que condujo al presidencialismo. Hoy ese modelo está finiquitado".¹⁵⁰

La centralización política, el reacomodo de clases sociales, la inequitativa distribución de la riqueza, el surgimiento de grandes corporaciones monopólicas, la inconformidad generalizada, la corrupción administrativa, entre otras manifestaciones, son también efectos de ese sistema político basado en el presidencialismo, ciertamente omnímodo, pero en franco proceso de deterioro.

¹⁴⁹ *Ibid.*, pág. 68-70.

¹⁵⁰ *Revista Internacional de Filosofía Política*, núm. 6, diciembre de 1995, UNAM-UNED, p. 166-167.

El principal efecto del sistema presidencialista, paradójicamente, sea el de su propia transformación, ante lo que caben dos cuestiones cuyas respuestas no pueden ser aplazadas:

¿Hacia dónde y con qué actores políticos debe orientarse la transformación del sistema político mexicano?

R = al sistema sólo le queda como opción viable la de la transformación, entonces el escenario político hacia donde debe apuntar será muy seguramente aquél que permita la coexistencia de la diversidad social y la pluralidad política. El sistema político mexicano, en consecuencia debe ser incluyente y fomentar desde adentro el desarrollo democrático de sus actores fundamentales. Quiero imaginarme que la modernización política, por cierto en marcha, habrá de prescindir de partidos hegemónicos y de la corporativización como divisa, para dar paso a un sistema de partidos democráticos en plena competencia por el ejercicio del poder, en donde las regiones puedan recobrar su connotación política en la organización del Estado. Los partidos, los poderes públicos, las entidades soberanas y la sociedad deben constituirse en los actores de un sistema político en tránsito hacia la modernidad política.

¿Sobre qué instituciones políticas debe descansar el nuevo sistema y cuál habrá de ser su campo de acción política?

R = respecto a las instituciones en que debe descansar el régimen, no puede ser sino en poderes públicos plenamente representativos, en estricta separación, en cabal independencia, pero sobre todo democráticos. En estas condiciones, a reserva de una reflexión diferenciada, el presidencialismo tendría que pasar de régimen político a figura política.

Es necesario no perder de vista que ese mismo presidencialismo que supo generar estabilidad y sentar las bases para un progreso legítimamente esperado, entró en un proceso de deterioro y debilitamiento, justo cuando el contexto político y social generó indicios claros, que mostraban al sistema que no bastaba ya aquella razón de Estado para mantener la cohesión en una época que crea expresiones políticas distintas, que reclama espacios reales de convivencia y participación política, al tiempo que cuestiona la concentración del poder y la monopolización de las decisiones políticas y económicas.

A partir de entonces el presidencialismo queda obligado a transitar en un proceso de reajustes políticos y democráticos, y en la búsqueda de estrategias internas y nuevos consensos para mantener, cada vez con mayor dificultad, la hegemonía y la estabilidad pactada, pero sin entrar jamás en la necesaria e inevitable decisión del acotamiento real de su poder.

C) PRESIDENCIALISMO ECONÓMICO:

Rolando Cordera Campos¹⁵¹ nos menciona que en lo que podríamos llamar el momento estatal-nacional del desarrollo mexicano, el presidencialismo económico se expresa en el liderazgo abierto del gobierno dirigido al fomento de la actividad productiva y la creación de las condiciones generales para la expansión económica. Este liderazgo tiene como propósito general la ampliación de la base productiva nacional, pero a la vez el mantenimiento del poder en manos de la coalición revolucionaria. El Estado fomenta y protege a la inversión privada, pero conserva para sí el ejercicio monopólico del poder político. El árbitro y decididor de última instancia, tanto en la economía como en la política, es el presidente. Esta es, por decirlo de nuevo, la "regla de oro" del sistema político-económico emanado de la Revolución.

Los instrumentos del presidencialismo para combinar estos objetivos centrales son: el proteccionismo, principalmente a través de los permisos para importar que otorga el Ejecutivo; el gasto público, decidido desde la presidencia y avalado por un Congreso casi monocolor; los estímulos fiscales administrados centralmente y la administración de los precios públicos a favor de la acumulación privada de capital.

Esta combinación de fomento y cambio económico con estabilidad política tienen como sustento los artículos 27 y 123 de la constitución, que dan al presidente la capacidad de definir los derechos de propiedad, articular una relación legítima de dominio del Ejecutivo sobre los campesinos, la base principal del Estado posrevolucionario, y conducir la lucha de clases en la emergente economía mercantil-urbano-industrial. Esta fórmula política se desplegó y administró a través del partido oficial, donde se daban cita a los intereses y las fuerzas políticas y sociales que sostuvieron eficazmente el ejercicio cotidiano del poder presidencial.

Se forja así un presidencialismo desarrollista a partir del cual surgen círculos burocrático-empresariales, cuyas solidaridades se nutren de la administración del presupuesto, la empresa pública y el proteccionismo comercial.

El modo de financiamiento de ese fomento desemboca en un progresivo incremento de la deuda pública externa, y de la modalidad proteccionista deriva una industrialización intermedia, con una base débil de bienes de capital y tecnología y con una presencia creciente de la inversión transnacional. De la confluencia de estas vertientes resulta a su vez un complejo de restricciones y bloqueos, un dique estructural a la expansión política del presidencialismo económico.

El presidencialismo mexicano fue un desarrollismo, pero también, talvez sobre todo, un economicismo. Cuando empieza a fallar el mecanismo que hacía compatibles el crecimiento con la estabilidad político-social, se opta por relanzar el crecimiento a costa de la estabilidad financiera. No se asume ni asimila el cambio de época internacional, ni el cambio social que México experimenta con vigor. En especial, no se ofrece desde la cúpula política nuevos cauces y formatos de cooperación a unos actores económicos y sociales en acelerada diversificación. De

¹⁵¹ Centro de Estudios del Desarrollo Económico de México. Facultad de Economía, UNAM *Id* ROLANDO CORDERA CAMPOS, "Sobre el presidencialismo económico: notas desde su crepúsculo", en Ricardo Espinoza Toledo (coord), op cit , p 51-53

los límites económico-financieros a la expansión política, se empiezan a experimentar cambios en los límites político-sociales a una forma específica de gestión económica, que se extiende al proceso mismo de desarrollo.

Por más de cuatro décadas, en México la distribución, el empleo, la producción, incluso el poder y la política, se realizaban en torno a una especie de corporativismo presidencialista y autoritario. Este gran "acomodo histórico" fue el sustento de la estabilidad básica del sistema. Lo inició Cárdenas, lo consolidó Alemán, y lo usufructuaron hasta agotarlo los gobiernos de los años setenta y ochenta.

Intervención del Estado y presidencialismo.¹⁵²

Es evidente que en México se da una estrecha correlación entre la política de intervención del Estado en la vida económica, la consolidación del presidencialismo y el fortalecimiento del proceso de centralización de las funciones gubernamentales. Por lo general, a medida que se han ampliado y hecho más ambiciosas ciertas políticas económicas del gobierno federal, se ha producido un mayor intervencionismo del Estado, ha crecido el aparato gubernamental, se ha fortalecido la centralización y se ha consolidado el presidencialismo.

La mayor o menor intervención del Estado en la vida económica nacional ha fluctuado en congruencia con el modelo de desarrollo y el tipo de política económica que se ha practicado en el país durante las diferentes etapas de nuestra historia. Hubo tiempos en los que se identificó a la intervención estatal y a su consecuencia, el Estado patrimonial, como símbolos de fuerza nacionalista y como la mejor respuesta a los objetivos de soberanía nacional y de justicia social.

La etapa de mayor intervención del Estado coincide con aquella en la que, al término de la Revolución, el país carecía de las instituciones y organismos públicos adecuados para iniciar su desarrollo. Fue cuando Plutarco Elías Calles, con gran visión de los cambios requeridos para la modernización del país, creó instituciones y dependencias que pronto acreditaron su razón de ser como instancias promotoras del desarrollo económico y del cambio social. Así fueron surgiendo el Banco de México, la Comisión Nacional de Irrigación, el Banco Nacional de Crédito Agrícola y Ganadero, la Comisión Nacional de Caminos, la Comisión Nacional Bancaria, entre otras; además, se promulgó la primera ley del impuesto sobre la renta.

Para llevar al éxito las políticas económicas gubernamentales, era urgente estrechar vínculos entre el gobierno y los sectores del capital, relaciones que la rebelión contra Díaz había roto desde sus raíces. Con tal motivo se creó, por ley del 15 de junio de 1928, el Consejo Nacional Económico, que vinculaba por primera vez de manera institucional al gobierno con los sectores empresariales.

Bases de la intervención del estado:

¹⁵² Vid. Cfr. ELISEO MENDOZA BERRUETO, *El presidencialismo mexicano, génesis de un sistema imperfecto*, op. cit., p.148

Hemos afirmado que no obstante la división de poderes y el federalismo que formalmente prevalecen en México, en la práctica, más allá de lo que el orden jurídico establece, se da una elevada concentración de poder en la persona del presidente de la República, fenómeno que forma parte de lo que conocemos como el presidencialismo mexicano.

Muchas razones se exponen a lo largo de este trabajo para explicar este fenómeno, que si bien no es privativo de México, entre nosotros tiene características particulares, no sólo en cuanto a su vigencia, aun en los tiempos de la modernización de los sistemas políticos del mundo, sino también por lo que hace a su profundización, agudizada en los últimos años.

La fuerza que caracteriza al presidencialismo mexicano, como lo hemos visto, puede encontrarse no sólo en las atribuciones correspondientes al jefe del Ejecutivo federal, sino en las asignadas en general al gobierno federal y al Estado mexicano, ya que al final de cuentas el presidente de la República, de acuerdo con la Constitución, es tanto jefe de Estado como jefe de gobierno. Además, las atribuciones que cada una de las ramas del gobierno federal tiene asignadas acaban por ser, de alguna manera, atribuciones cuyo ejercicio está vinculado, directa o indirectamente, a la autoridad del presidente de la República.

La Constitución le otorga facultades y obligaciones a las diversas ramas e instancias de gobierno tanto por la vía de la división de poderes como por el pacto federal. Por la primera —uno de los dogmas políticos más importantes del constitucionalismo moderno—, se entiende el conjunto de competencias asignadas a los órganos federales integrantes del "Supremo Poder de la Federación". Por su parte, el pacto federal se materializa en la conformación de una República que es unitaria, regida por una Constitución general que tiene validez en toda la República y que se integra por entidades federativas que gozan de soberanía en cuanto a su gobierno interior.

En la Constitución de 1917 se le otorgó al Estado el dominio soberano sobre los recursos naturales, particularmente los energéticos, y se sentaron las bases para la construcción de una economía mixta en la cual el propio Estado asumiría una elevada responsabilidad en su conducción, la que años después se conocería como rectoría del Estado en materia económica. Con el paso del tiempo el Ejecutivo federal llegó a acumular numerosas facultades en materia económica, lo cual devino relevante fortalecimiento del sistema presidencialista y, consecuentemente, del centralismo gubernamental.

A partir de que nuestro país adoptó el neoliberalismo económico y de que nos vimos inmersos en la globalización mundial, el gobierno decidió aplicar políticas tendientes a consolidar al sector empresarial privado y, concomitantemente, a reducir la participación gubernamental en la economía. De este modo, se privatizaron numerosas empresas públicas, se desregularon trámites administrativos y se avanzó hacia una mayor apertura comercial. En general, el propósito es que la asignación de los recursos y factores de la producción se rija bajo el libre juego de las fuerzas del

mercado. Con todo ello, el papel del Estado en la vida económica del país ha sufrido un profundo reajuste.

El constituyente de 1917 aprobó una Constitución que no sólo definió el modelo de país y los ideales por los cuales el pueblo se había levantado en armas, sino que además incorporó en su texto los instrumentos y las formas de alcanzar propósitos específicos, independientemente de diversos y trascendentes postulados en cuanto a derechos sociales y garantías individuales.

El presidencialismo y su consecuencia, la centralización de funciones en el gobierno federal, están vinculados directamente con las atribuciones que en el ámbito económico otorga la Constitución al Estado mexicano, al gobierno federal o, directamente, al presidente de la República. Como ejemplo del elevado cúmulo de atribuciones concentradas en el gobierno federal y en el presidente, a costa de los gobiernos locales e incluso, en algunos casos, a costa de los otros poderes de la Unión, podríamos mencionar los artículos 3º, 5º, 25, 26, 27, 28, 31, 73, 89, 115, 117, 118, 123 y 131 de la Constitución, así como otros orientados a la modernización y fomento industrial, turístico, agrícola, ganadero, pesquero, forestal y minero; al aprovechamiento de los energéticos; al desarrollo de la ciencia y tecnología, y de igual forma los que establecen las normas reguladoras del comercio exterior, de la política cambiaria, de los monopolios, de la inversión extranjera, de las empresas transnacionales, del abasto y de los precios, de la organización y defensa de los consumidores, entre otros.

Para ver con mayor detalle el grado de centralización de las funciones que detenta el gobierno federal, podríamos referirnos a algunos artículos de la Constitución en particular. Por ejemplo: las atribuciones que tiene el Estado en materia económica (Art. 28 constitucional); la facultad para establecer la rectoría del desarrollo nacional (Art. 25); la obligación de organizar el sistema nacional de planeación (Art. 26); la atención al problema agrario, la regulación de las propiedades pública y social, de los asentamientos humanos y de los monumentos y zonas arqueológicas (Art. 27); las facultades del Congreso de la Unión (Art. 73); las facultades que son exclusivas de la Cámara de Diputados (Art. 74); las facultades exclusivas de la Cámara de Senadores (Art. 76); las facultades y obligaciones del presidente de la República (Art. 89); las acciones que están absolutamente prohibidas a los estados (Art. 117); las que sólo pueden realizar contando con el consentimiento del Congreso de la Unión (Art. 118); la tutela de los derechos del trabajador (Art. 123), y las facultades que en materia arancelaria en algún tiempo le delegó el Congreso de la Unión al Ejecutivo federal (Art. 131).

De las actividades exclusivas del gobierno federal, algunas tienen que ver con sectores estratégicos para la nación, lo cual es comprensible; sin embargo, hay otras que la federación se ha reservado con el ánimo de establecer políticas generales de vigencia nacional, dejando a los gobiernos estatales ayunos de cualquier participación en asuntos importantes. Tal es el caso de las cuestiones de orden laboral. El artículo 123 constitucional señala en su fracción XXXI: "La aplicación de las leyes de trabajo corresponde a las autoridades de los estados, en sus respectivas jurisdicciones, pero es de la competencia exclusiva de las autoridades federales en

los asuntos relativos a...”, y enseguida enlista 22 ramas industriales y servicios; prácticamente no se deja a los estados función alguna en materia laboral.

D) EL PRESIDENCIALISMO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Binomio Presidencialismo-centralización:

Del análisis de la evolución de la administración pública podemos inferir, adicionalmente, el constante proceso de ampliación y fortalecimiento de los poderes de la Unión –principalmente del Ejecutivo federal-, así como de las diferentes dependencias federales, centralizadas o descentralizadas, estatales o paraestatales, y, como consecuencia, la evolución de la centralización gubernamental, en detrimento de los gobiernos locales y a favor del gobierno federal. Todo esto nos habla de procesos que están estrechamente asociados al desarrollo y consolidación del presidencialismo mexicano.

Presidencialismo y centralización son dos procesos que van de la mano. El presidencialismo se manifiesta en la preeminencia alcanzada por el Ejecutivo federal frente a los otros poderes de la Unión, así como en la hegemonía política que ejerce en todo el ámbito nacional, sea en los gobiernos estatales y municipales o en cualquier institución vinculada con el sector público.

Por centralización entendemos “el proceso mediante el cual el gobierno federal ha venido acumulando innumerables y muy diversas funciones, ya sea por mandato legal o por la vía administrativa directa, siempre en detrimento de las atribuciones de los gobiernos estatales y municipales”¹⁵³.

Si bien el presidencialismo al consolidarse dio pauta para el surgimiento del centralismo, éste se convirtió en retroalimentador de aquél al acumular facultades, atribuciones y responsabilidades que fortalecieron la preeminencia del gobierno federal, cuya cabeza constitucional, incuestionable, es el presidente de la República.

El proceso presidencialismo-centralismo se explica por muy diversas razones. La inestabilidad política del país fue una característica fatal después de la presidencia de Guadalupe Victoria hasta la restauración de la República lograda por Benito Juárez. Asonadas, insurrecciones, revueltas, levantamientos, traiciones, golpes de Estado, de todo hubo en aquel triste medio siglo de nuestra historia. Fueron los días en que perdimos medio territorio y cuando sufrimos una invasión para imponer un imperio absurdo. Mientras que otras naciones, con mejor destino, se engrandecían y avanzaban por las vías de la revolución industrial y agrícola, la educación, la ciencia, la tecnología y las comunicaciones. México se achicaba, se atrasaba y se empobrecía.

Decisión y perseverancia, firmeza de carácter, claridad en los destinos soberanos de la nación, eso fue Benito Juárez. Para afianzar la investidura

¹⁵³ *Ibid.*, pág. 182

presidencial, defender las instituciones republicanas y mantener la libertad de México, Juárez hizo de la Presidencia un sólido baluarte. Con los años, Porfirio Díaz, en otro contexto histórico y movido por diferentes intereses, convirtió a la Presidencia de la República en una institución, primero, respetada por sus grandes proyectos nacionales y, después, temida por autoritaria e injusta. Con Juárez y con Díaz se inicia el presidencialismo mexicano, que después de los atavares de la Revolución resurge con Venustiano Carranza y acaba por consolidarse con Plutarco Elías Calles y con Lázaro Cárdenas.

El centralismo existió desde siempre, sólo que en los años de gobiernos precarios e inestables, en los que el país rayaba en la anarquía, el gobierno era una institución desdibujada, sin recursos de naturaleza alguna, a veces hasta inoperante. Poco podía hablarse del gobierno, fuera éste centralizado o descentralizado. Al triunfo de la Revolución y cuando el Congreso Constituyente convocado por Carranza aprueba la Constitución de 1917, México se colocó, formalmente, a la altura de los países políticamente modernos, democráticos, de corte capitalista. Sin embargo, era urgente reconstruir al país, y para ello se requería de un fuerte liderazgo político y la creación de un aparato gubernamental capaz de poner en marcha semejante proyecto nacional. Carranza empezó esa tarea, a la que le dieron cabal seguimiento Obregón, Calles y Cárdenas, para después entrar a una etapa evolutiva, rumbo a la modernización. Así, presidencialismo y centralismo surgieron como consecuencia de circunstancias forjadas por la misma historia.

Siempre basados en el régimen presidencialista, los gobiernos federales posrevolucionarios pusieron en marcha ambiciosos planes nacionales, cuyo diseño exigió una administración centralizada, como centralizada fue su realización. A medida que la nación se iba desarrollando, los programas federales iban adquiriendo mayor cobertura e importancia, crecía el aparato administrativo y, cuando era necesario, el Ejecutivo federal enviaba al Congreso iniciativas de reformas constitucionales y de nuevas leyes que fueran enriqueciendo la lista de sus atribuciones y ampliando su campo de acción. Así creció no sólo la administración pública federal, sino sus presupuestos y sus recursos financieros.

Mientras tanto, los estados de la República, ajenos desde un principio a este dinámico proceso, vieron cómo se iban reduciendo sus facultades y sus responsabilidades, el campo de sus actividades, sus presupuestos y, por la vía del monopolio federal en el campo fiscal, también sus medios financieros. Todo ello, aunado a la carencia de recursos técnicos y humanos, provocó que las entidades federativas entraran en un círculo vicioso de marginalidad-pobreza-dependencia.

El proceso de concentración de atribuciones gubernamentales en las instituciones públicas del gobierno federal se han acentuado con el paso de los años. Por ejemplo, las sucesivas enmiendas a las fracciones X y XXIX del artículo 73 constitucional, que se refieren a las diversas facultades del Congreso, han ampliado las atribuciones del Congreso de la Unión, lo que en muchos casos ha significado una reducción de las atribuciones de las legislaturas de los estados de la República.

Un estudio de las fracciones X y XXIX del artículo 73 constitucional nos permite comprobar la forma tan radical como el gobierno federal ha asumido plenamente, en la práctica, todas las facultades fiscales, dejando a los estados sin campo alguno para recabar impuestos. En esto radica lo que se ha llamado pérdida de la soberanía fiscal de los estados. De hecho la Secretaría de Hacienda tiene el monopolio fiscal del país. Difícilmente un estado puede establecer un impuesto sin su autorización, so pena de perder las participaciones federales.

A los Convenios de Coordinación Fiscal cualquier estado puede adherirse "voluntariamente"; a los estados se les asignan recursos en forma de participaciones. Sin embargo, a las autoridades estatales siempre les queda la duda de si son justas y equitativas. Bajo este esquema, centralizado y paternalista, las participaciones suelen ser insuficientes para las múltiples obligaciones y diversos proyectos de obras estatales. Pero el asunto más delicado de toda esta cuestión es la dependencia de los estados de la federación. Del gobernador para abajo, todos los servidores estatales han de asumir una actitud de capitulación ante las autoridades hacendarias, pero principalmente ante el secretario de Hacienda, poseedor de la llave de acceso a los tan siempre apreciados recursos financieros.

Evidentemente, estas prácticas fiscales y administrativas poco se compadecen de los principios del federalismo, ya que se alejan del espíritu equitativo y justo que deben presidirlas relaciones entre los poderes de la Unión y las autoridades de los estados, constitucionalmente libres y soberanos. Los gobiernos estatales bien podrían legislar y administrar un buen número de áreas fiscales para beneficio de sus economías, y hacerlo, quizá, hasta con mayor eficiencia.

Un cambio general en la materia sería más compatible con el modelo federal, republicano y democrático al que corresponde nuestro país, cambio que incluyera modificaciones constitucionales y reformas administrativas de fondo, con el propósito de fortalecer a las autoridades estatales. Adicionalmente, una política fiscal de tipo principalmente recaudatorio podría sustituirse por otra con una orientación más promotora de la economía regional, de acuerdo a las prioridades establecidas por las autoridades estatales y municipales.

Ya vimos cómo en México, con los años, el sistema presidencial devino presidencialismo y, el presidencialismo, centralización gubernamental. A su vez, la centralización gubernamental dio lugar, inevitablemente, a un alejamiento del pueblo respecto de los órganos de decisión del gobierno. Así planteadas las cosas, bien podemos afirmar que centralización y presidencialismo son distorsiones que han sufrido los principios en que se sustentan el pacto federal y la división de poderes, que le han ocasionado imperfecciones al sistema político y que, en última instancia, han impedido la plena vigencia de la democracia, entendida ésta como la participación de la colectividad en la orientación de las decisiones gubernamentales.

E) PRESIDENCIALISMO Y DIVISIÓN DE PODERES:

Nuestra organización política parte del federalismo y se sustenta en la división de poderes. Por esta última se establece la distribución de las funciones del Estado, principio fundamental de todo régimen democrático. La suma de competencias asignadas a los órganos federales constituye el llamado Supremo Poder de la Federación, que en México se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Sus facultades son, respectivamente, dictar leyes, hacerlas ejecutar y aplicarlas en casos particulares. Montesquieu afirmaba que el sistema de división de poderes debería contar con reglas claras y explícitas de autonomía y diferenciación.

En el mundo contemporáneo, la división de poderes en los Estados surge como una reacción del liberalismo político ante el absolutismo monárquico de los siglos XVII y XVIII. Sus postulados sobre la división tripartita del poder llegaron a transformarse en el ideal dogmático del constitucionalismo clásico.

A pesar de que la división de poderes quedó establecida en el texto constitucional de 1824, el centralismo impuesto en los tiempos de Santa Anna y el menoscabo que sufrió el Poder Judicial en los tiempos de la dictadura de Porfirio Díaz sentaron las bases de un sistema caracterizado por un presidencialismo preeminente que, de hecho, perdura hasta nuestros días.

Porfirio Díaz ordenó la separación del procurador general y del fiscal de la Suprema Corte de Justicia y le quitó a esta última la facultad para designar jueces. Con tales medidas quedó marcado el sometimiento del Poder Judicial al Poder Ejecutivo. De ahí en adelante todos los funcionarios del Ministerio Público serían nombrados por el presidente de la República. El procurador pasó a ser, de hecho, un empleado del presidente y, además por ministerio de ley, se convirtió en el abogado presidencial, función que sólo recientemente ha dejado de ser parte de sus atribuciones. Díaz, además de promover las enmiendas constitucionales mencionadas, logró que con frecuencia se le delegaran facultades extraordinarias para legislar al margen de los términos constitucionales, lo que fortaleció el presidencialismo que caracterizó al gobierno porfiriano.

En la constitución de 1917 se ratifica el principio de la división de poderes, aunque también reitera elementos que han reforzado al sistema presidencial. Cabe anotar, entre los más importantes, la elección directa y universal del presidente de la República, el hecho de que el Poder Ejecutivo Federal esté representado por una sola persona y, quizá el más importante, la restricción —prácticamente anulación— de las causales del juicio de responsabilidad al presidente de la República. La Carta que los constituyentes del 17 aprobaron en Querétaro señala en su artículo 80: "Se deposita el ejercicio del supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

El Poder Legislativo, por su parte, se vio debilitado debido a la restitución del Senado y a la cancelación de la facultad de la Comisión Permanente para convocar, por sí sola, a período extraordinario de sesiones. Se afirma que al reaparecer el Senado y volver a ser bicameral, nuestro sistema parlamentario se debilita. Esto es así porque el Poder Legislativo deja de estar representado unitariamente, por una

sola cámara, lo que lo hace, de alguna manera, más débil, más vulnerable, ante el Presidente de la República, quien de esta manera puede manejarse con una u otra cámaras según el tipo de asunto de que se trate. Lo único que tiene que hacer el presidente es evitar que los líderes de las cámaras formen un bloque frente a su autoridad, lo cual jamás ha sucedido. La institucionalidad de los líderes y el respeto al presidente han prevalecido.

Existe y debe existir una fuerte vinculación y colaboración entre los poderes de la Unión, aunque sobre ellos prepondere el jefe del Ejecutivo Federal, por las diversas razones explicadas a lo largo de este trabajo. Recordemos, además, que el presidente de la República es tanto jefe de Estado como jefe de gobierno. Por todo ello, el proceso de concentración de atribuciones a favor del gobierno federal, en cualquiera de sus tres poderes, equivale al fortalecimiento, directo o indirecto, del Poder Ejecutivo, situación que auspicia la consolidación del presidencialismo mexicano.

1. El presidente frente al poder legislativo:

El Poder Legislativo se deposita en el Congreso de la Unión. Siendo bicameral nuestro sistema parlamentario federal – a diferencia de los sistemas parlamentarios locales, que en México son unicamerales-, el Congreso se integra por la Cámara de Diputados y por la Cámara de Senadores. La primera está compuesta por representantes de la nación; la de senadores, por representantes de los estados. El Sistema bicameral proviene de la Constitución de 1824. Muchos analistas políticos coinciden en la idea, de que nuestro sistema parlamentario federal, por el hecho de ser bicameral, le da al Congreso de la Unión una debilidad de origen.¹⁵⁴

Todos los acuerdos y decisiones, tanto de la Cámara de Diputados como la de Senadores, se deciden en el pleno de cada cámara por votación mayoritaria; es decir, las cámaras carecen del carácter unitario, propiedad que es inherente y exclusiva del titular del Poder Ejecutivo. El presidente de cada cámara lo es sólo por un mes, lo cual le resta toda fuerza política, amén de que no cuenta con facultad alguna que le permita tomar decisiones personales a nombre del Congreso o de la cámara de la cual forma parte.

En México, el predominio del presidente de la República sobre el Poder Legislativo ha prevalecido sin necesidad de violar la Constitución ni ley secundaria alguna. En primer lugar, porque desde muchos años atrás la mayoría de los miembros del Congreso han pertenecido al mismo partido que el presidente de la República, lo que explica que no sólo se da la colaboración que debe existir entre los poderes de la Unión, sino que, adicionalmente, se establece una relación de compromiso político y de colaboración entre los poderes representados por personas que pertenecen a un mismo partido político.

Es conveniente señalar que en México, el presidente de la República tiene la facultad (que usa con frecuencia) de enviar iniciativas de ley a las cámaras, lo que lo

¹⁵⁴ Cfr. ELISEO MENDOZA BERRUETO, *El presidencialismo mexicano op. cit.*, p. 129

convierte, prácticamente, en el primer promotor de leyes del país. En otras naciones el principal promotor de leyes del país es el congreso mismo, como en el caso de los Estados Unidos. En México, otra facultad excepcional es que el Ejecutivo federal puede escoger libremente –dentro de ciertos límites– la cámara de origen para enviar sus iniciativas, no sólo tomando en cuenta la materia de la iniciativa, sino la mayor o menor resistencia que tal iniciativa pudiera encontrar en una o en otra cámara. El presidente de la República –dentro de ciertos límites relacionados con las áreas exclusivas de cada cámara– puede enviar la iniciativa a aquella cámara en donde tenga menos problemas, mientras que empieza a concertar arreglos con los congresistas renuentes de la otra cámara, al tiempo que puede utilizar los medios de comunicación para orientar a la opinión pública. De alguna manera, esta posibilidad pone en cierta ventaja al Ejecutivo frente al Poder Legislativo y, en particular, frente a los partidos de oposición.

2. El presidente frente al Poder Judicial:

De acuerdo con nuestra Constitución, el Poder Judicial es el guardián de las libertades y de los derechos. La Constitución de 1917 en su artículo 94 nos señala quien ejerce el Poder Judicial de la Federación en nuestro país.

Eliseo Mendoza Berruelo comenta que "El Presidente de la Suprema Corte de Justicia preside el pleno, pero no tiene facultades para ejercer el cargo a título personal, sino que la responsabilidad y las facultades corresponden precisamente al pleno, como sucede también en ambas cámaras del poder legislativo. En esta característica radica, la diferencia entre los tres poderes de la Unión, pues mientras el Legislativo y el Judicial ejercen sus facultades mediante las decisiones que han de tomarse por mayoría dentro de un pleno amplio y plural, el poder Ejecutivo está depositado en una sola persona, el presidente de la República, quien además cuenta con muy amplias y diversas atribuciones, sin responsabilidad política frente a los otros poderes".¹⁵⁵

Un asunto de singular importancia, y que de vez en cuando surge en el debate nacional, es el hecho de que en nuestra Constitución no existe el caso del llamado *impeachment*, que en los Estados Unidos es un derecho que tiene la casa de representantes para bloquear las acciones de cualquier servidor público, incluyendo al Presidente de la República, mientras el Senado lleva el juicio sobre el caso. En México, el presidente sólo puede ser juzgado por traición a la patria o por delitos graves del orden común (Art. 108 constitucional, segundo párrafo). Anteriormente, tanto la Constitución de 1824 como la de 1857 señalaban delitos por los cuales el Presidente de la República, aún en funciones, podría ser responsable.

En la constitución de 1824 se señalaba: a) delito de traición contra la independencia nacional o la forma establecida de gobierno, b) por cohecho o soborno, c) por impedir la realización de elecciones federales y d) por impedir que los

¹⁵⁵ Cfr. *Ibid.*, pág. 139

senadores o los diputados federales electos tomarán posesión o que ejercieran su cargo.

En la constitución de 1857 se establecía que, aparte de los delitos por traición a la patria y del fuero común, se podía proceder contra el presidente por violación a la Constitución y por ataques a la libertad electoral. Con el tiempo, y en vista de la crónica inestabilidad política del país, llegó a considerarse que si se mantenían tales elementos en la Constitución, equivaldría a ofrecer una tentación permanente a los enemigos del gobierno, quienes intentarían, una y otra vez, recurrir al extremo de enjuiciar al presidente de la República. Así las cosas y con el propósito de darle mayor estabilidad al sistema, se optó por cancelar las responsabilidades políticas del Ejecutivo Federal.

Es indudable que esta medida ha contribuido a fortalecer no sólo al sistema presidencial, sino al presidencialismo mexicano, ya que al presidente se le coloca, prácticamente, fuera del alcance de las leyes. Cuando a menudo se afirma que "nadie debe estar por encima de la ley", esto debiera incluir, necesariamente, al mismo presidente de la República. Mientras esto no suceda, el Poder Judicial estará limitado en sus funciones de impartir justicia, precisamente frente a quien más debiera respetarla, por ser quien representa, en última instancia, los intereses del pueblo mexicano.

Desde tiempo atrás, diversos grupos de la sociedad criticaban el escaso margen de acción de la Suprema Corte de Justicia, supeditada en muchos órdenes al presidente de la República. En los últimos años la Suprema Corte daba la impresión de que, junto con las demás instituciones políticas del país, se había vuelto más dependiente del poder presidencial. Incluso se llegó a criticar que el presidente enviaba a la Suprema Corte a políticos y ex funcionarios públicos como un premio a sus servicios al sistema; todo esto provocó el desprestigio del Poder Judicial en su conjunto y de la Suprema Corte en especial.

Así las cosas, se generalizó el criterio de que era imperativo, para el mejoramiento de la procuración y de la administración de justicia, así como para la consolidación de nuestro modelo republicano, el fortalecimiento de la autonomía del Poder Judicial, particularmente de la Suprema Corte de Justicia.

Existen argumentos para fortalecer el Poder Judicial, que tienen que ver con la necesidad de cancelarle al Poder Ejecutivo una serie de funciones jurisdiccionales que ha tomado a su cargo en detrimento del Poder Judicial. Tal es el caso del funcionamiento de diversos tribunales, como son los tribunales agrarios, fiscales, de lo contencioso administrativo, de menores, etc., con atribuciones que, de regresárselas al Poder Judicial, fortalecerían el principio de la división de poderes.

Finalmente, hay quienes, llevando las cosas al extremo, afirman que la influencia del presidente de la República no sólo es definitiva respecto del Poder Judicial de la federación, sino que se extiende prácticamente a todos los estados de la República, particularmente en donde hay gobernadores pertenecientes al mismo partido político del presidente. Si recordamos la "institucionalidad" de las relaciones de los gobernadores con el presidente de la República, también aquí podemos

deducir la influencia indirecta que éste puede ejercer, por la vía de las autoridades locales, sobre la administración de justicia.

F) LAS RELACIONES ENTRE EL PODER EJECUTIVO Y EL LEGISLATIVO EN MÉXICO

El equilibrio de poderes, específicamente el equilibrio en las relaciones que se establecen entre el poder ejecutivo y el legislativo, tiene un efecto muy importante en la estabilidad de la democracia, así como en el desempeño del sistema presidencial. En el caso de México, el análisis de las relaciones entre los poderes del gobierno y del equilibrio de dichas relaciones puede tener, además, una enorme importancia para el diseño de algunos de los aspectos de la reforma del Estado.

"Analizar las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo en México plantea ciertas dificultades que no se encuentran en el caso de otros países."¹⁵⁶ En primer lugar, tradicionalmente ha existido una amplia brecha entre las facultades formales e informales del jefe del poder ejecutivo. Por el prolongado predominio del partido oficial (el Partido Revolucionario Institucional, PRI), los presidentes de México han sido mucho más poderosos de lo que se deduciría mediante el análisis de sus prerrogativas constitucionales. En este tema se demuestra que las facultades informales extraordinarias del presidente de México cuentan con raíces institucionales, pues se derivan de los sistemas de partidos y electoral y de los incentivos que dichos sistemas han creado, y no del abuso de poder o de la usurpación de facultades por parte de la presidencia.

Una segunda dificultad la plantea el hecho de que el sistema político mexicano no ha concluido su ya prolongada transición. En 1988 la Cámara de Diputados experimentó el primer cambio profundo en su composición, un cambio que privó al partido del presidente de la mayoría de dos tercios necesaria para modificar la Constitución. Casi diez años después, y luego de 68 años de existencia de un sistema de partido hegemónico, las elecciones de 1997 de diputados al Congreso dieron como resultado un sistema mucho más plural en virtud del cual el control de la Cámara de Diputados es compartido ahora por los tres principales partidos. El cambio ocurrido permite, por lo menos como condición previa, que se altere el equilibrio de poder entre las ramas ejecutiva y legislativa del gobierno. El hecho de que el partido del presidente perdiera la mayoría en el Congreso significa también que las facultades formales comenzarán a desempeñar un papel más importante en las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo.

De acuerdo con las obras de Shugart y Carey y de Mainwaring y Shugart, son tres los tipos de poder que definen el equilibrio entre las diferentes ramas de gobierno:

¹⁵⁶ MARÍA AMPARO CASAR, "Las relaciones entre el poder Ejecutivo y el Legislativo: el caso de México" en *Revista Política y Gobierno*, vol VI, núm. 1, México, primer semestre de 1999, Centro de Investigación y Docencia Económicas, págs. 83-84.

Poderes legislativos del ejecutivo;
 Poderes ejecutivos de la legislatura;
 Poderes partidistas del ejecutivo.

1. El Congreso y el poder ejecutivo durante el periodo de hegemonía del PRI: una relación desequilibrada

El cuadro que surge del análisis de las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo en el pasado es de un dominio absoluto del ejecutivo sobre un Congreso que no ha estado a la altura de las facultades que le otorga la Constitución. Un Congreso cuyo desempeño en lo que concierne a su autoridad para legislar y supervisar ha sido más bien pobre. La explicación de este hecho, como lo mostraré más adelante, no reside en una distribución constitucional desequilibrada de autoridad entre los dos poderes de gobierno, sino, antes bien, en otras características del sistema político que han incrementado significativamente el alcance del poder presidencial.

1.1 El Congreso y la Constitución: El presidente no puede disolver la legislatura ni obligarla a actuar en un sentido u otro. El origen y la supervivencia independientes del Congreso están "garantizados" por la Constitución.¹⁵⁷ En segundo lugar, la facultad para legislar es lo suficientemente amplia y, de las tres ramas del gobierno, el poder legislativo es el que cuenta con el mayor número de prerrogativas en las esferas económica, política-administrativa, judicial y social. En tercer lugar, las facultades para controlar al ejecutivo parecen ser suficientes y adecuadas para hacer efectiva la división de poderes y cumplir con el propósito de contrabalancearlo. A pesar de todas sus facultades, el Congreso se encuentra limitado en su accionar ante el ejecutivo. Su capacidad para dar un rumbo específico a la política mediante la legislación y para vigilar la aplicación de las políticas y los actos regulatorios del poder ejecutivo se ve restringida a causa de que la presidencia también está constitucionalmente dotada con extensas facultades legislativas: poder de veto, facultades para presentar iniciativas de ley y autoridad para elaborar reglamentos y promulgar decretos. Todas estas facultades colocan a México entre los países que se considera que cuentan con regímenes presidenciales fuertes, pero de ninguna manera hacen de él un caso extraordinario. En resumen, por la amplia gama de facultades legislativas y no legislativas que la Constitución otorga al Congreso, no parece acertado concluir que, constitucionalmente, el Congreso mexicano esté limitado o cuente con pocos medios para actuar como un poder autónomo.¹⁵⁸

1.2 De cómo funcionaba el Congreso en el periodo 'clásico' del sistema político mexicano: A pesar de sus facultades constitucionales, el Congreso del México

¹⁵⁷ Los artículos 41 y 50 a 61 regulan la constitución y composición del Congreso. De acuerdo con las características fundamentales de los regímenes presidenciales, se establece una separación máxima en lo concerniente a su origen y supervivencia; asimismo se fijan los periodos de la legislatura y no los hacen depender de la confianza del poder ejecutivo.

¹⁵⁸ Esto no significa, de ninguna manera, que la rama legislativa del gobierno no pueda o no deba fortalecerse mediante reformas constitucionales.

posrevolucionario aparece como una institución débil y subordinada; su debilidad y subordinación se hacen patentes en las esferas donde se esperaría la acción legislativa. En México, la función legislativa del Congreso ha sido muy limitada. No se trata sólo de que los legisladores raramente hayan sido los que dan origen a iniciativas de ley, sino que tampoco desempeñan la función de detener o modificar sustancialmente los proyectos de ley enviados por el ejecutivo. Los pocos estudios acerca de la conducta del Congreso respecto a las iniciativas del ejecutivo presentan, todos ellos, evidencia de la debilidad del Congreso.

Así la idea general es que, tradicionalmente, las iniciativas de ley del ejecutivo han sido aprobadas bien sin modificaciones menores que pudieron haber sido consideradas necesarias para tomar en cuenta los intereses de ciertos sectores (dentro de la misma "familia revolucionaria") que inicialmente no habían sido tomados en consideración.

La vigilancia de las facultades presidenciales por parte del Congreso tampoco ha sido una práctica. Como antes se dijo, al poder legislativo se le otorgaron facultades específicas y directas para vigilar los actos del poder ejecutivo. Tal autoridad abarca áreas que van desde la confirmación de nombramientos hasta la facultad para acusar al jefe del ejecutivo por traición a la patria y ofensas graves en contra del orden común; no obstante, la historia registra que el Congreso casi nunca ha utilizado esa autoridad.

Finalmente, tenemos la esfera de la delegación de facultades. El artículo 49 estipula claramente que dos o más poderes de la federación no podrán reunirse en una sola persona o corporación, ni depositarse el poder legislativo en un individuo, salvo el caso mencionado por el artículo 29, que aborda las situaciones de urgencia que requieren la suspensión de las garantías constitucionales. A pesar de las prohibiciones constitucionales, abundan los casos de delegación de la facultad para legislar durante los primeros años posteriores a la Revolución, y en la mayoría de esos casos no se observaron las estipulaciones constitucionales para delegar facultades. De 1917 a 1940, todos los presidentes se valieron de ese recurso es más de una ocasión; además utilizaron las facultades extraordinarias que les otorgaba el Congreso no sólo para los propósitos para los que habían sido facultados, sino también para legislar en esferas tan variadas como la educación, la industria, la construcción de infraestructura y los códigos penal y civil.

El Congreso mexicano ha dejado repetidamente de hacerse cargo de las funciones que le asigna la Constitución, y nos permite subrayar que no ha estado dispuesto a llevar a cabo su mandato constitucional o que no ha sido capaz de hacerlo; pero sigue faltando una explicación para ello. La pregunta es: ¿Cómo se puede reconciliar la afirmación de que el Congreso es una institución razonablemente bien edificada (desde el punto de vista constitucional), con la evidencia de que, lejos de hacer efectivo el principio de la separación de poderes, ha contribuido en gran medida a la obstrucción de dicho principio y repetidamente ha renunciado a sus funciones fundamentales de legislación y vigilancia del poder

ejecutivo, o, como algunos preferirían expresarlo, ha sido impotente frente al ejecutivo?. La fuente de esa estabilidad debe buscarse en factores ajenos a los poderes que la Constitución otorga al ejecutivo y al legislativo.

1.3 Una explicación de la debilidad del Congreso: Son dos los factores que contribuyen a explicar el hecho de que el Congreso no cumpla con su función constitucional y de que renuncie a sus facultades a favor del ejecutivo, y ambos tienen que ver con la penetración de este último en la función de representación del Congreso. El ejecutivo ha llevado a cabo esa penetración de tal manera que a) se ha asegurado para sí mismo el apoyo de grandes contingentes de legisladores, y b) ha hecho que el interés de los legisladores resida en actuar no como un poder de contrapeso del ejecutivo, sino, antes bien, como un aliado o agente permanente de este último. El Ejecutivo ha generado grandes mayorías para su partido interfiriendo en la competitividad del sistema, esto es, mediante su intromisión en la legislación partidaria y electoral. Una vez electos, se ha asegurado la lealtad de los miembros del poder legislativo mediante el establecimiento de una estructura de incentivos que hacen que el interés de los legisladores resida en satisfacer los intereses del ejecutivo; dicho de otra manera, al obtener el control sobre la representación, el ejecutivo establece las condiciones para que el Congreso renuncie a sus facultades para legislar y para vigilar al poder ejecutivo.¹⁵⁹

Con todo, el hecho de contar con grandes contingentes de legisladores asegurados para el partido del presidente no es suficiente para garantizar que el equilibrio entre las ramas del gobierno se incline a favor del poder ejecutivo. Otras tres características se combinaron para fortalecer al poder ejecutivo frente al Congreso: i) un partido altamente centralizado y disciplinado capaz de controlar la selección de candidatos; ii) la coincidencia de la presidencia del país y de la presidencia del partido oficial en la misma persona; y iii) la cláusula de la no reelección. Estas tres características aunadas a las pocas oportunidades de hacer una carrera política fuera del PRI a causa del reducido grado de competitividad del sistema, constituyen un caso claro de un conjunto de instituciones y normas que generan incentivos para que los representantes en el Congreso se comporten como si sólo tuvieran un elector, el presidente, y para crear una relación desequilibrada entre el poder ejecutivo y el Congreso, independientemente de las facultades formales otorgadas por la Constitución a cada uno de ellos.¹⁶⁰

En resumen, lo que encontramos en el periodo de estabilidad del sistema político es un conjunto de factores institucionales y partidistas que se combinaron

¹⁵⁹ Mediante esta argumentación, descartamos la idea de que el poder ejecutivo ha usurpado las facultades del Congreso. La usurpación se refiere a los actos del poder ejecutivo con los que éste burla al Congreso o pasa por encima de él. En México, la regla ha sido la delegación o renuncia de facultades, no la usurpación de las mismas.

¹⁶⁰ Casar desarrolla esta argumentación en el sentido de que, en México, el poder ejecutivo pudo penetrar y subordinar exitosamente el resto de las instituciones políticas y establecer un gobierno unitario. Las raíces de ese proceso pueden encontrarse en el establecimiento de una estructura de acceso y distribución del poder no competitiva que permitió al poder ejecutivo no sólo establecer un sistema de partido hegemónico, sino también presidir los asuntos internos del partido oficial.

para producir un equilibrio de poder entre las ramas de gobierno, que favoreció grandemente al poder ejecutivo. La transición no ha modificado sustancialmente las facultades formales del ejecutivo, pero sí ha erosionado sus poderes partidistas y, por lo tanto, llevará a la revaloración de sus facultades formales y, muy probablemente, a una corrección del equilibrio de poder entre el ejecutivo y el Congreso.

2. Factores que determinan el equilibrio de poder entre las ramas del gobierno.

Las facultades legislativas del presidente

Las facultades legislativas del presidente en México no parecen extraordinarias por sí mismas cuando se hace una comparación con otros sistemas presidenciales de América Latina, ni parecen colocar al poder ejecutivo en una posición ventajosa respecto al Congreso. De hecho, conforme a lo establecido por las estipulaciones constitucionales relativas a la facultad del presidente para presentar proyectos de ley, su poder de veto y sus prerrogativas presupuestarias, el Congreso mexicano sobresa como una institución fuerte.

La facultad para presentar proyectos de ley es compartida por el presidente y los legisladores federales y estatales. El derecho exclusivo de presentar proyectos de ley que se otorga al jefe del poder ejecutivo únicamente se refiere a la esfera presupuestaria y, conforme a esa facultad, el poder ejecutivo debe someter anualmente a la aprobación del congreso la Ley de Ingresos, y a la de la Cámara de Diputados, el presupuesto de egresos.

El poder ejecutivo cuenta con un poder de veto tanto total como parcial¹⁶¹, pero su empleo se restringe a cierto tipo de legislación específica; no puede vetar otros tipos de legislación que incluyen el presupuesto de gastos, facultad exclusiva de la Cámara de Diputados. También cuenta con facultades de decreto de diferentes tipos de importancia; el primer tipo es esencialmente regulatorio (Art. 89). Las leyes otorgan al ejecutivo una gran discreción para decidir sobre los diferentes medios y formas de hacerlo.

Una segunda variante de mayor importancia, es aquella en la que el Congreso le delega la facultad para legislar por decreto. La Constitución establece dos casos: el de los estados de urgencia del Art. 29¹⁶² y el caso del Art. 131¹⁶³ Constitucionales. Una tercera variante es aquella en la que la constitución otorga directamente al

¹⁶¹ La Constitución no hace referencia a un veto total o parcial, pero el artículo 72(c) establece que "El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el ejecutivo será devuelto, con sus observaciones, a la Cámara de su origen".

¹⁶² Según el Art. 29 el presidente está facultado para suspender las garantías individuales y el Congreso puede otorgar facultades legislativas extraordinarias

¹⁶³ El Art. 131 autoriza que el Congreso delegue sus facultades legislativas para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación y para restringir, o incluso prohibir, las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos siempre que el ejecutivo lo estime urgente

ejecutivo la facultad para legislar como en ciertas cuestiones de salud, en las que el presidente tiene la facultad para promulgar leyes por decreto (artículo 73 fracción XVI).

Así, en general, la Constitución mexicana establece que el ejecutivo está facultado para desempeñar funciones legislativas en los casos siguientes: derechos regulatorios o reglamentarios, en estados de urgencia, respecto a cuestiones de salud, tratados internacionales (artículo 76, fracción I) y regulaciones económicas de acuerdo con el artículo 131.

Es importante mencionar que en México, a diferencia de otros sistemas presidenciales, el jefe del poder ejecutivo no cuenta con otras dos facultades legislativas importantes: a) la facultad para convocar a referéndum o plebiscito, y b) la facultad para convocar al Congreso a sesiones extraordinarias.

Aunque las facultades legislativas del ejecutivo no parecen ser superiores en comparación con las de otros sistemas presidenciales de América Latina, y las facultades ejecutivas del poder legislativo son lo bastante extensas para vigilar al poder ejecutivo y establecer una relación relativamente bien equilibrada con este último, en la práctica podemos decir que el jefe del poder ejecutivo mexicano ha sido uno de los más poderosos en la región.

Los indicadores para medir la capacidad legislativa del poder ejecutivo se relacionan con el origen de las iniciativas de ley, la medida en que son modificadas y la tasa de aprobación.

Las facultades ejecutivas del poder legislativo

El Congreso de México cuenta con pocas facultades relativas al nombramiento o destitución de los servidores públicos de alto rango. En México, el ejecutivo puede nombrar y destituir libremente a la mayoría de los integrantes del gabinete y a otros colaboradores cercanos.

Como todas las otras constituciones presidenciales, la mexicana considera la posibilidad de destituir al presidente en situaciones extremas. Aunque es ambiguo en lo que respecta a las situaciones en las que se puede destituir al presidente, el artículo 108 establece que, durante el tiempo de su encargo, el jefe del poder ejecutivo sólo puede ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.

El orden constitucional mexicano no comprende los votos de censura ni de desconfianza; no obstante, existen tres normas que se refieren a la facultad ejecutiva del poder legislativo. La primera es que los miembros del gabinete –entre otros servidores públicos de alto rango– pueden ser convocados por el Congreso, si ese cuerpo necesita información relacionada con las actividades de las dependencias

encabezadas por ellos o cuando se está discutiendo alguna ley en particular (Art. 93).

Una segunda facultad ejecutiva otorgada al poder legislativo es la estipulada por los artículos 108 al 111. También en este caso se trata de un precepto muy general y, a pesar de que está reglamentado por la Ley de Responsabilidades de los servidores públicos, su interpretación sigue constituyendo una facultad del Congreso.

En lo que respecta a cuestiones presupuestarias, el Congreso de México parece tener carta blanca (constitucional). Su facultad para aprobar, modificar o rechazar la Ley de ingresos y el Presupuesto de egresos le otorga una autoridad mucho mayor que la que poseen la mayoría de las legislaturas en América Latina, al tiempo que constituye un poderoso instrumento para intervenir en la determinación de la política económica. Lo que es más importante, es que el presidente no tiene poder de veto sobre el renglón de gastos del presupuesto, pues se trata de un proyecto de ley que debe ser aprobado únicamente por la Cámara de Diputados.

Los poderes partidistas del presidente:

Sin los poderes partidistas no está garantizada la fácil aprobación de los programas del presidente. En el caso de México, el comportamiento de los legisladores, en especial de los pertenecientes al partido del presidente, ha sido determinante en el limitado papel desempeñado por el Congreso y en su dominio por el ejecutivo. En última instancia, los presidentes de México han tenido una enorme autonomía para gobernar, para aplicar los programas que han considerado adecuados, porque han estado ausentes las restricciones y la vigilancia tanto por parte del Congreso como de los legisladores del PRI. Los poderes partidistas dependen principalmente del número de partidos en el sistema político, de las reglas electorales y de las normas internas de los partidos. En el caso de México, todas estas determinantes concurren para incentivar (recompensar) la disciplina y la lealtad partidistas al líder del partido, el presidente en turno.

RELACIÓN DEL SEGUNDO CAPÍTULO CON LOS DEMÁS

Este capítulo básicamente nos habla de nuestro sistema presidencial mexicano, de los componentes que lo integran. En el apartado 1 empezamos a definir el poder ejecutivo en cuanto que el titular de este es el Presidente de la República, es el centro de poder del sistema de gobierno; es Jefe de Estado y de Gobierno en el sistema presidencial, tema de la presente tesis. En efecto la forma de gobierno de nuestro país ha sido calificada de presidencialista, en atención a que, en el esquema de división de poderes, el Ejecutivo Federal es el que soporta el mayor peso en el ejercicio del poder. Después se mencionaron los componentes por los que está constituido el sistema presidencial mexicano.

En el apartado dos se hablaron de los antecedentes históricos del presidencialismo mexicano, y consideramos necesario empezar a hablar de la influencia norteamericana, ya que la constitución estadounidense de 1787 fue inspiradora de nuestro sistema de gobierno presidencialista.

Para comprender la evolución histórica del sistema presidencial mexicano y de cualquier tema de derecho en general es necesario estudiar los antecedentes históricos. Empezamos a hablar de la Constitución Federal de 1824 en cuanto que en esta se adoptó por primera vez el sistema presidencial en México, después se comento la Constitución de 1857, pasando por la presidencia de Benito Juárez y Porfirio Díaz, que consideramos importante mencionar, ya que se ejerció el presidencialismo autoritario, hasta llegar a la Constitución de 1917, ya que se puede señalar como una nueva etapa del presidencialismo en México, la que se inicia con la promulgación de esta Constitución, en la cual se fortaleció aún más la posición constitucional del presidente de la República; terminamos este apartado con el presidencialismo en la etapa posrevolucionaria.

En el tercer apartado, se habló de los fundamentos constitucionales, y de las fuentes de nuestro sistema presidencial. En el cuarto apartado nos menciona en primer lugar los grandes problemas del presidencialismo mexicano mencionando entre los cuales la falta casi absoluta de controles y el desequilibrio colosal que se da entre los poderes; es importante conocer los problemas de este sistema para posteriormente en el capítulo cuarto proponer las reformas que deben hacerse a la Constitución para renovar nuestro sistema presidencial. En este mismo apartado se hablará de los límites al poder del presidente mexicano.

En el apartado quinto se habló de las causas que han hecho surgir y fortalecido el presidencialismo en México, empezando por mencionar algunos factores con los que se ha pretendido justificar la existencia del presidencialismo en México, tales como el social, político y cultural, así como las causas que determinan el predominio del presidente mexicano. Posteriormente se analizaron las facultades metaconstitucionales del Presidente.

En el último apartado de este capítulo se habla de la discusión en torno a ese carácter estabilizador que se ha asociado al presidencialismo mexicano; se habló también del presidencialismo económico, del presidencialismo y la administración pública; esto es necesario para conocer el grande poder del presidente. Por último se habló de las relaciones entre poder ejecutivo y legislativo en México, ya que el análisis de las relaciones entre los poderes del gobierno y del equilibrio de dichas relaciones tiene una enorme importancia para el diseño de algunos de los aspectos de la reforma del Estado.

CAPÍTULO TERCERO.- ¿PRESIDENCIALISMO O PARLAMENTARISMO EN MÉXICO?, UNA COMPARACIÓN ENTRE AMBOS SISTEMAS DE GOBIERNO

I. BREVE HISTORIA DEL SISTEMA PARLAMENTARIO

Inglaterra es la cuna del régimen parlamentario, y como tal merece toda nuestra atención. De tal manera que no debemos perder de vista la evolución constante del parlamentarismo inglés que se desarrolla desde el siglo XI hasta el siglo XX.

Para ejemplificar la continua evolución del régimen parlamentario de Inglaterra, desde este momento es conveniente dar a conocer el cuadro elaborado por Fernando Fernández Segado, ya que nos será de gran utilidad como apoyo y complemento de la información aquí proporcionada, pues a diferencia de aquél nosotros hemos resaltado en orden cronológico cada siglo como principio y final de cada una de las etapas dentro del contexto histórico del parlamentarismo inglés. El cuadro referido es el siguiente:

- 1ª Los orígenes del Parlamento (1066-1485)
- 2ª El nacimiento del Estado moderno y la primacía regia (1485-1603)
- 3ª La revolución inglesa y la búsqueda del equilibrio entre la Corona y el Parlamento (1603-1689)
- 4ª La formación de las instituciones de gobierno y el nacimiento del régimen parlamentario (1689-1832)
- 5ª El triunfo de la democracia parlamentaria (1832-1945)
- 6ª El desbordamiento del Legislativo y la ascensión del Ejecutivo (1945-1984) supremacía y fortalecimiento del gobierno gabinete.¹⁶⁴

Además, en este apartado se advertirán las luchas intestinas que se suscitaron por conseguir un Parlamento integrador, equilibrante y representativo; asimismo observaremos como en la historia del parlamentarismo existen sucesos que de manera accidental dieron surgimiento a instituciones tales como el Gabinete y su primer ministro.

¹⁶⁴ JUAN FERNANDO BADIA (coordinador) *Regímenes políticos actuales*, 3ª edic., Madrid-España, Tecnos, 1995, p. 75

Este capítulo de ninguna manera pretende ser un estudio minucioso de la historia del parlamentarismo en Inglaterra, pero sí de los principales acontecimientos que marcaron su rumbo y consolidación hasta convertirlo, en el, en el decurso del siglo XVIII, en un régimen admirado por muchos países modelo a seguir como posible solución política y que propició que aún en nuestros días siga siendo motivo de debate la consideración que de él se hace como el mejor sistema con el cual se puede consagrar de manera plena la democracia tan anhelada y perseguida por todos los pueblos del mundo.

Breve historia del régimen parlamentario

A) Siglo XI

El proceso de evolución se inicia en la Inglaterra medieval en el año 1066 (siglo XI) cuando Guillermo "el conquistador" duque de Normandía comenzó a edificar en Inglaterra un Estado de singulares características, trasladando las propias instituciones de su ducado (organización territorial y político-administrativa) que se situaba al norte de Francia.¹⁶⁵

Con las instituciones normandas vino el Consejo o *Curia Regis*, institución de tipo feudal. El Consejo era una asamblea integrada por barones y altos dignatarios eclesiásticos cuya función era la de aconsejar al rey sobre los asuntos del Estado que éste sometía a su consideración. El Consejo funcionaba de dos maneras: como Gran Consejo y como Pequeño Consejo; entre estos no existía distinción en cuanto a las funciones que desempeñaban, la única diferencia era en cuanto al número de miembros que los integraban, el Pequeño Consejo era más reducido en comparación con el Gran Consejo. Quien presidía el Consejo era el propio monarca que lo convocaba cada que lo consideraba necesario. El Consejo medieval y del Pequeño Consejo son el antecedente más remoto del Parlamento y de la estructura gubernativa o gabinete respectivamente.

B) Siglos XII y XIII

Estos siglos se caracterizaron sobre todo por una tenaz lucha por implantar una monarquía limitada, ante la actuación arbitraria y desmesurada de los sucesores de Guillermo, quienes con su conducta violaban la costumbre feudal.

No fue sino hasta después de la rebelión de barones y prelados y del reinado de cinco monarcas (Guillermo I 1087-1100; Enrique I 1100-1135; Esteban de Biois 1135-1136; Enrique II 1154-1189 y Ricardo I 1189-1199) cuando en el año de 1215, aquéllos obtuvieron de Juan sin Tierra (1199-1216) la Carta Magna, en la cual se consignan los derechos de los hombres libres (barones, prelados, burgueses y terratenientes) y que eran en suma los que reconocía la costumbre feudal.

¹⁶⁵ Cfr. JOSÉ GAMAS TORRUCO, *Regímenes Parlamentarios de Gobierno*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM, 1976, p.7,15.

La Carta Magna (1215) es la primera constitución formal que se ubica en el tiempo¹⁶⁶, contenía tres aspectos importantes:

a) observancia de la ley de la tierra (Common Law); la ley de la tierra eran todas las reglas.

b) no se podían fijar impuestos arbitrariamente: los señores feudales le plantearon al monarca que debería existir un órgano para discutir la fijación de los nuevos impuestos y la elevación de los que ya estaban, este órgano tenía la función de limitar al monarca, después esto ya no fue suficiente y nació El Parlamento que es un órgano integrado por un grupo de personas que representan a la sociedad, aprueba, rechaza o modifica las leyes, aprueba gastos, etc., ahora es el Poder Legislativo.

c) Sujeción a proceso: se le impone al rey que no puede condenar, sino a través de un grupo de ciudadanos que estén capacitados para eso al que haya infringido la ley. Esto da lugar a la doctrina de Montesquieu.

Como ya habíamos apuntado, en un principio el Gran Consejo se integraba sólo por barones y altos dignatarios eclesiásticos, pero en 1254 entran a constituir la Curia dos representantes de los caballeros de cada uno de los condados, reconociéndose a sí la importancia orgánico-política de los terratenientes libres. "los caballeros contribuían en forma importante a los gastos reales y auxiliaban al rey como miembros de su burocracia a nivel local".

En las Provisiones de Oxford (1258)¹⁶⁷ se le dice al rey como manejar el importe que recibe. De estas provisiones se sacan dos conclusiones: 1) el control en el manejo de la riqueza pública, 2) la admisión de que las clases populares tuvieran su representación y fuerza en el Parlamento, al principio se les acepto como oyentes, luego ya podían votar. Las Cámaras se dividen en:

Cámara de los Lores: representaba a los nobles y al alto clero de la iglesia anglicana, actualmente es la Cámara de Senadores.

Cámara de los Comunes: representaba a las comunidades "gente común", como los comerciantes y dueños de talleres, actualmente es la Cámara de Diputados.

En 1265 Simón de Montfort líder de los barones, quien ejerció el gobierno tras la derrota del rey, reunió un Parlamento para la cual convocó no sólo a los caballeros de los condados sino también a los representantes de las "comunidades" o "burgos". Así nace el Parlamento, que se consolida en 1295 bajo el reinado de Eduardo I (1272-1307).

C) Siglos XIV y XV

Eduardo I consolidó en 1295 y en forma definitiva (el llamado "Parlamento modelo") utilizando convocatorias directas y personales para los miembros de los primeros

¹⁶⁶ PAOLO BISCARETTI DI RUFIA, *Introducción al derecho constitucional comparado*, trad Héctor Fix Zamudio, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1975, pág. 107

¹⁶⁷ En abril de 1258 al Consejo comenzó a designarse "Parlamento" (lugar donde se discute) Gamás Torruco, José. op. cit. pág. 18

estados (nobleza y clero) y de convocatorias por medio de representantes respecto del tercer estado.

En el decurso de los siglos XIV y XV, "durante los reinados de Eduardo I, Eduardo II (1307-1327), Eduardo III (1327-1377) y Ricardo II (1377-1399), el Parlamento realizó progresos en su estructura interna, el desempeño de la función financiera y el ejercicio de la legislación y del control de la monarquía".

Durante este lapso el clero renuncia a su representación parlamentaria, pues al parecer prefería tratar directamente con la Corona los impuestos que debía pagar, aunque esta causa no puede ser considerada como la determinante para su retiro, ya que existen muchas dudas al respecto.

A mediados del siglo XIV los barones y los prelados se reúnen aparte y forman la Cámara de los Lores y continuaron como elementos dominantes. Por su parte, los burgueses o comunes y más tarde los caballeros también se reúnen y forman a su vez la Cámara de los Comunes. En 1341 comenzaron a reunirse en Westminster, en donde quedó definitivamente establecida su sede; en 1343 la separación entre ambas cámaras está efectuada; en 1377 se elige un *speaker*, presidente de la Cámara.¹⁶⁸

Tenemos que destacar el hecho de que aún cuando la Cámara baja (Cámara de los Comunes) fue sorteando las adversidades que la colocaban en clara desventaja frente a la Cámara de los Lores, ésta última seguía teniendo una marcada relevancia en los asuntos impositivos.

Ya a fines del siglo XIV se delineaba en Inglaterra el conocido principio del bicameralismo, que fue acogido ampliamente con posterioridad por los Estados modernos, después de las grandes revoluciones de fines del siglo XVIII. Por otra parte, si ambas cámaras estaban obligadas a aprobar de común acuerdo toda decisión, de ahí deriva otro axioma fundamental del derecho parlamentario clásico, sobre la necesidad de que ambas laborasen simultáneamente, de manera que la convocatoria extraordinaria de una asamblea implica de manera automática y por regla general, la reunión anticipada también de la segunda. Biscaretti, p.108.

En la época de los reyes de la Dinastía Lancaster, Enrique IV (1399-1413), Enrique V (1413-1422) y Enrique VI (1422-1461), se definieron los privilegios parlamentarios, primordialmente la libertad de debate, la inmunidad durante las sesiones y en camino o regreso de ellas y la prohibición al monarca de alterar el texto de las peticiones aún cuando se le reconoció el derecho de rechazarlas. Se distinguieron ya con claridad las dos cámaras: Lores y Comunes. Se definieron las calificaciones y los requisitos para ser miembro de la Cámara de los Comunes, así como las condiciones de los electores respectivos". También debemos de mencionar que el Pequeño Consejo continuó funcionando cuando el Parlamento no estaba reunido.

¹⁶⁸ El *speaker* es el orador, quien debe comunicar al soberano las decisiones tomadas por los diputados, de manera que los mismos cuando hablan en la asamblea, no se dirigen a los colegas, sino al citado *speaker*, el cual debe tomar en cuenta, de manera exacta, su pensamiento

A pesar de los grandes logros obtenidos durante los siglos XIV y XV, la Cámara baja aún no podía ser considerada como una verdadera asamblea nacional, sin embargo, ya iba obteniendo un carácter representativo aunque limitado, por lo que todavía no podemos hablar de un régimen representativo ni mucho menos de un régimen parlamentario.

D) Siglo XVI

La época de los Tudor y el gobierno conciliar

Durante ésta época que data de 1485 a 1603, los reyes de la dinastía Tudor, Enrique VII (1485-1509), Enrique VIII (1509-1549), Eduardo VI (1549-1553), María (1553-1558) e Isabel (1558-1603) ejercitaron un gobierno típicamente unipersonal, teniendo un predominio efectivo sobre todo el territorio.

A pesar de que la Inglaterra medieval iba desapareciendo, se respetaron las instituciones existentes que podían seguir funcionando en la nueva estructura, siendo una sabia decisión de los Tudor combinar su gobierno con dichas instituciones.

La evolución del Pequeño Consejo fue notable, transformándose en el principal instrumento gubernativo del monarca quien después de imponerse al Parlamento se apoyó en los burgueses y en los portavoces de éste en el Consejo Privado para llevar a cabo su política.¹⁶⁹

La institución del Consejo Privado recibe con el *Act Of Proclamations* (1539) facultades legislativas, de tal manera que las decisiones del monarca o proclamaciones reales tomadas en el seno del Consejo alcanzaban el rango de ley con fuerza idéntica a los estatutos, pero sin ir en contradicción con éstos. Aquella ley o Act se anula en 1574. Otra de las funciones que también llega a ejercer el Consejo es la judicial. Este periodo también se caracteriza por una ascensión de la burguesía. Y en donde finalmente es reconocida la soberanía del Parlamento integrada por el monarca y las dos cámaras.

D) Siglo XVII

En 1603, a la muerte de Isabel I termina la dinastía de los Tudor, y como no tuvo hijos, heredó su reino su primo más cercano Jacobo I, iniciándose así el periodo de la dinastía de los Estuardo en Inglaterra.

Jacobo I optó por no convocar el Parlamento entre 1614 y 1621, provocando el disgusto entre la población, pregonaba que su poder era ilimitado, se sintió con la capacidad de condenar, crear leyes y gobernar, violando así la ley de la tierra.

Existió un diálogo entre Jacobo I y Edward Coke, Coke le advierte al rey buscar la ley de acuerdo con la ley de la tierra, por lo tanto el no puede juzgar ni condenar, pues es función de los jueces, ahí es cuando nace el principio de Supremacía Judicial.

¹⁶⁹ José Gamas señala que "a la jurisdicción puramente administrativa del Consejo comenzó a llamarse Consejo Privado

El siglo XVII tuvo como característica esencial la pugna entre el monarca y el Parlamento, el primero por establecer un sistema de gobierno más absolutista, y el segundo por el reclamo del poder político enarbolando las ideas de sir Eduardo Coke, "particularmente su concepto de la ley como una entidad independiente y superior que emana del propio Parlamento; y que obliga al monarca y a cualquier otro órgano de gobierno".

La Petición de Derechos es un instrumento que ubicamos en el año de 1628, reinaba Carlos I (1625-1649), este instrumento contenía la ratificación de la Carta Magna por parte de los monarcas, también contenía la autorización del parlamento para el acuartelamiento de tropas. Este rey era tan partidario de la monarquía absoluta como lo había sido su padre, tuvo los mismos problemas con el parlamento pues este manifestó que consideraba ilegal la exención de impuestos sin su consentimiento; el rey cansado de que limitaran su poder lo disolvió en 1629 por 11 años, iniciando con ello una grave crisis en el país.

Carlos I (1625-1649), tuvo que recurrir de nuevo al Parlamento para financiar la lucha, sin embargo el rey intentó dar un golpe de Estado lo que desencadenó la guerra civil (1642). Las tropas reales fueron derrotadas por el ejército de Oliver Cromwell, en la que saldrían beneficiados los independientes de tendencias republicanas que controlaban al ejército y que acaudillaba Oliverio Cromwell, finalmente habría de ceder ante las reclamaciones del Parlamento que limitaban considerablemente las facultades del rey. El parlamento se adjudicó las siguientes prerrogativas: derecho de nombrar consejeros, ministros y jueces; el control del ejército y la reforma de la iglesia, entre otras. El Parlamento Largo (1640-1649) juzgó y condenó a Stafford, colaborador del rey Carlos, por traición a la nación y sus leyes fundamentales. A su vez Carlos I, lo acusaban de traidor, tirano y asesino público del reino, fue juzgado y sentenciado a muerte en público, la ejecución tuvo lugar el 30 de enero de 1649.

Inglaterra se encuentra en un momento en que carece de alguien, situación que aprovecha Oliverio Cromwell, destronó a la dinastía de los Estuardo e instauró un régimen republicano en Inglaterra. En 1649 el Parlamento estableció la república (*Commonwealth*) que iba a durar 11 años. Cromwell gobernó dictatorialmente, el poder recayó en él y en su ejército. Suprimió el Parlamento y abolió la Cámara de los Lores.

El Parlamento nombró a un Consejo para el gobierno del país, abolió la monarquía y la Cámara de los Lores y creó la comunidad (*commonwealt*) que comprendía Inglaterra sus dominios y territorios.

Un hecho sin precedentes, aunque sin repercusiones posteriores en Inglaterra, es la instauración de un gobierno bajo el nombre de república que implantó Oliverio Cromwell y que puso fin al dominio y gobierno absoluto del Parlamento Largo.

Cromwell muere y el nuevo Parlamento fue convocado, en el cual fue notable la disminución del poder de los independientes tras la mayoría imperante de los puritanos y caballeros. Este Parlamento Constituyente restableció la monarquía en 1660 bajo el reinado de Carlos II (1660-1685) quien continuó las prácticas

absolutistas de sus predecesores, restauró la Cámara de los Lores e intentó abrir las puertas al catolicismo. En el seno del Parlamento comenzaban a distinguirse dos corrientes que vendrían a degenerar en los futuros partidos políticos británicos. Por un lado los *whigs*, que eran partidarios de los derechos y privilegios parlamentarios (futuros liberales), y por el otro, los *tories* que eran defensores de la prerrogativa real (futuros conservadores).

En 1679 durante el reinado de Carlos II se le da presencia a la institución del Habeas Corpus, con lo cual se impedían las detenciones arbitrarias, otorgando al juez la facultad de ordenar, al carcelero, a través de una resolución especial que llevase a juicio al detenido, es el antecedente de nuestro juicio de amparo mexicano.

E) Siglo XVIII

Como Carlos II no tuvo hijos, lo sucedió su hermano Jacobo II. Es hasta el siglo XVIII que comienza a funcionar en Inglaterra el régimen parlamentario. Jacobo II (1685-1689) quien estaba a favor del catolicismo, comenzó a nombrar católicos para que ocuparan puestos en su gobierno. Disolvió el Parlamento y nunca lo convocó. Sus opositores creyeron que la única solución era la guerra. Se vio obligado a abandonar el país, al ver que sus súbditos le retiraron su apoyo y después de que el príncipe holandés Guillermo de Orange, al frente de sus tropas, desembarcó en Inglaterra en 1688, suceso conocido como la Revolución Inglesa de 1688 o Gloriosa Revolución.¹⁷⁰

María II primogénita del monarca estaba casada con el príncipe Guillermo de Orange, monarca de Holanda. El trono quedó vacante y se hace cargo del reino inglés Guillermo III (gobernó de 1689 a 1702), yerno de Jacobo II. les fue solicitado su apoyo por parte de los *tories* y *whigs* quienes en Parlamento Constituyente reunido en 1689 les entregó la Corona de Inglaterra, celebrando un pacto que se consignó en el documento conocido como "Declaración de Derechos" (1689) (*Hill of Rights*). En ella se establece que el Parlamento es el órgano depositario de la soberanía nacional. Esta declaración obligaba a los monarcas a gobernar según las leyes constitucionales, a partir de este momento Inglaterra se convirtió en monarquía constitucional y dejó de ser monarquía absoluta; también permite el libre juego de los partidos políticos, permite que se alternaran al poder real.

De los trece principios que se consignan de la Declaración varios se refieren al Parlamento: "quedan preceptuadas como contrarias a derecho, la suspensión de las leyes y la no ejecución de las mismas por la autoridad real sin el consentimiento del Parlamento; se reafirma la ilegalidad de la imposición de cargas tributarias sin el consentimiento de ambas cámaras, así como el uso del dinero en forma distinta o por mayor tiempo del determinado por el propio Parlamento; se establece la obligación de obtener su consentimiento para levantar o mantener un ejército dentro del reino en tiempo de paz; se reiteran las libertades parlamentarias de elección de sus

¹⁷⁰ Los ingleses la llaman, sin embargo, 'gloriosa revolución?', por su desarrollo incruento sin guerra civil, sin asesinatos ni prosritos, y, sobre todo porque fundó un régimen trazado en el consentimiento mutuo, por encima de las diferencias religiosas y políticas", Manuel Jiménez de Parga, pág. 281

miembros, palabra, debates y procedimientos, y la obligación real de convocarlo con frecuencia".¹⁷¹

De tal manera que el Parlamento quedó afirmado como órgano legislador y financiero y el monarca como órgano ejecutivo y aplicador de la ley; aunque éste último conservó el derecho de veto real a los proyectos aprobados por ambas cámaras. El monarca recibió el derecho de formar su gobierno nombrando ministros y poco a poco se hizo evidente la necesidad del apoyo del Parlamento para las medidas adoptadas en materia administrativa.

De igual forma la Cámara de los Comunes fue haciendo propias y exclusivas las facultades de iniciativa en materia de impuestos relegando de la misma a la Cámara de los Lores, con lo cual no solo adquiría el control financiero sino también, de manera indirecta, el control político del país.

Guillermo III estableció el procedimiento de traer a los líderes de cada uno de los partidos a discutir con él las cuestiones de Estado; estas reuniones las celebraban en un local anexo a su dormitorio, se le llamó Gabinete. En virtud de que en ese local comenzaron los monarcas a discutir con los representantes de los partidos las cuestiones de Estado, nace la denominación de ministros o secretarios de Estado, que son funcionarios que auxilian al monarca o al presidente en el despacho de los asuntos de Estado.

De ésta etapa se pueden deducir, hasta lo expuesto, tres aspectos fundamentales: primero, que a partir de la revolución de 1688 da inicio en Inglaterra la monarquía constitucional; segundo, que se establece la supremacía parlamentaria y el destierro del absolutismo; tercero, se reconoce al Parlamento, a través de un acuerdo entre éste y el monarca, como depositario único de la soberanía, y cuarto, las prerrogativas legislativas del rey solo pueden ser ejercidas dentro del propio Parlamento y su actividad gubernativa se debe de ajustar a la ley.

Aún cuando la monarquía deja de ser absoluta y se convierte en constitucional, limitada por los estatutos y las convenciones, no se vivió una democracia, pero sí bajo un régimen dirigido por una aristocracia fundamentalmente terrateniente, capaz, enérgica y con visión histórica.

Acta de Establecimiento (1701) se regula la sucesión de la corona; se viene a confirmar aun con mayor fuerza que la ascensión al trono inglés no derivaba entonces del derecho divino, sino de la voluntad del Parlamento, pues quienes hereden el trono pueden ser parientes no tan cercanos.

Bajo el reinado de Ana (1702-1714), segunda hija de Jacobo II y sucesora de Guillermo III y de María, se comenzó a reunir un grupo selecto del Consejo Privado conformado por el lord canciller, el lord del Sello Privado, el lord presidente de la Cámara, el secretario de Estado y el tesorero, y que estaba presidido por la reina. Este grupo se reunía para tratar los asuntos políticos de mayor trascendencia. Fue conocido como Junto, Cabal o Consejo de Gabinete. Cabe mencionar que la reina no

¹⁷¹ Cfr. José Gamas Torruco, *op. cit.*, pág. 27-28.

estaba obligada por la opinión del Gabinete, pues ella siempre se reservaba la decisión final.

Al no tener la reina Ana descendencia el Parlamento decretó, a través del acta de Establecimiento, que la Corona pasara a la princesa Sofía de lejanos orígenes Estuardos y esposa del elector de Hannover.

En 1707 nace la Gran Bretaña con la unión real de Escocia con Inglaterra mediante el acta de Unión. En consecuencia desaparece el Parlamento escocés e ingresan al de Westminster 16 pares y 45 comunes escoceses.

Dinastía de los Hannover

A la muerte de Sofía el trono pasa a su hijo Jorge I (1714-1727), no era inglés sino alemán, en cuyo reinado el gabinete se fortalece no solo por el desinterés mostrando de aquél en los asuntos ingleses, sino también por su desconocimiento del idioma inglés, dejando de asistir a las juntas del Consejo de Gabinete. Este hecho trajo como consecuencia que el poder del monarca se viera disminuido y que las discusiones y decisiones fueran tomadas con cierta facilidad por los ministros; además el Gabinete comenzaba a tornarse en un Consejo homogéneo.

Continuó con la costumbre de Guillermo III de reunir un gabinete pero no entendía a los representantes parlamentarios y lo tenía que hacer a través de uno de los ministros que hablaba inglés y alemán. La persona que eligió para que lo auxiliara fue sir Walpole. Fue tal la influencia de Walpole dentro de las funciones de gobierno, que era el primero de todos ellos, gozaba del apoyo y la confianza del monarca, esto dio nacimiento a la **Institución del Primer Ministro**.¹⁷² De hecho Walpole es considerado como el inicial Primer Ministro de Gran Bretaña

Jorge II (1727-1760) aunque mostró mayor interés sobre los asuntos de Inglaterra careció de habilidad política.

Dentro del Consejo de Gabinete comenzó a formarse un "conciliábulo" integrado por ministros dispuestos a una labor en conjunto y a renunciar en caso de no poder llevarla a cabo.

Durante el reinado de Jorge III (1760-1820) el gobierno de Gran Bretaña alcanzó una estructura más definida. Las funciones legislativa, ejecutiva y judicial estaban perfectamente diferenciadas y repartidas en diversos órganos: el Parlamento, el rey y las Cortes, respectivamente. Hubo una estricta colaboración entre dichos órganos.

El rey formaba del Parlamento y tenía las facultades de convocarlo, prorrogarlo y vetar sus proyectos de ley. Quedaban reservadas al rey las funciones políticas y administrativas, teniendo el derecho de nombrar a sus ministros, responsables ante él, aunque era evidente que esa facultad real se debilitaba gracias a la dificultad de gobernar si los ministros no contaban con la confianza del Parlamento.

¹⁷² El Primer Ministro era el órgano rector de las funciones del gobierno, gobernaba a nombre del monarca. Actualmente en Gran Bretaña el primer ministro gobierna al país, no la reina

Jorge III intentó, a través de prácticas corruptas, recobrar el control real sobre el gobierno, logrando colocar a Lord North como Primer Ministro. La política del rey apoyada por North fue lo que propició la independencia de las colonias norteamericanas, hecho que motivó la Resolución Dunning, votada favorablemente en 1780 en la Cámara de los Comunes, en la cual se resaltaba la necesidad de disminuir la influencia de la Corona. Por fin en 1782 la Cámara de los Comunes consigue la renuncia de North, expresando éste que su retiro se debía a la "pérdida de confianza" de la Cámara baja. El rey se vio obligado a aceptar los ministerios de Rockingham, Shelbourne y la coalición Fox-North; en ese mismo reinado el gobierno es dirigido por William Pitt, el Joven (1783) quien en 1792 inició una serie de reformas para excluir la influencia real del Parlamento.

En la época de Pitt se obtiene la unión con Irlanda, lograda en 1801; desapareciendo el Parlamento irlandés y recibiendo el británico 100 comunes y 32 lores. Conformándose así el Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda.

F) Siglo XIX

Época de reformas

Es en los reinados de Jorge IV (1820-1830), Guillermo IV (1830-1837) y Victoria (1837-1901), que se hicieron las reformas fundamentales en el sistema electoral, y el régimen parlamentario adquirió su carácter definitivo.

Como su nombre lo indica ésta época se caracteriza por un gran número de reformas en el terreno político, económico y social.

Ya en la época de Pitt se habían suscitado varios cambios, como el apogeo del capitalismo, la concentración de la riqueza, el crecimiento de la población, etc. Sin embargo, desde el siglo XV no se habían dado cambios en las leyes relativas a la integración de la Cámara de los Comunes, ni tampoco en lo relativo al ejercicio del voto que continuaba otorgándose a los que poseían bienes inmuebles en propiedad o que contaban con capacidad suficiente para pagar arrendamientos de determinado valor.

Después de las guerras napoleónicas hubo una dispersión agrícola e industrial que se tradujo en desempleo. La necesidad de reformas se hacía cada vez más presente, tras la creciente agresividad de la clase trabajadora, la presión de la clase media, el movimiento reformista encabezado por Priestley, Price, Bentham y Paine, y el temor de las clases altas a que su resistencia pudiera hacerles seguir el mismo destino que a la aristocracia francesa unos años antes".

Fue lord Gray, líder de los *whigs*, quien le dio el impulso necesario a las reformas requeridas y que se plasmarían en el acta de Reformas de 1832, en la cual se consigna una reforma a las normas electorales que afecta a todo el sistema.¹⁷³

Entre las reformas que prescribe dicha Acta se encuentran la creación de nuevos escaños, se elimina la doble representación de que gozaban muchos burgos, se disminuye el valor de las rentas de inmuebles como requisito para votar en los

¹⁷³ Cfr. Manuel Jiménez de Parga., op. cit., pag. 285

condados, se concede el sufragio a propietarios o arrendatarios de edificios con valor anual de 10 libras, se obligó a todos los electores a registrarse en un padrón (origen de la organización partidista moderna), el electorado aumentó así en un 50%.

En los años subsecuentes se dejaron sentir cambios en el terreno económico-social: abolición de la esclavitud en las colonias, construcción de escuelas, regulación de jornadas máximas y condiciones generales de trabajo, expedición de leyes para el auxilio de los pobres y derogación de las leyes de maíz que establecían barreras arancelarias altísimas al grano producido a menor precio en otros países, para proteger a los terratenientes británicos.

En el reinado de Victoria se afianzó el gobierno de gabinete y la responsabilidad parlamentaria. Asimismo en el seno de los partidos hubo cambios importantes, por una parte, se formó un ala izquierda en el partido whig, por la otra, los *tories* se dividieron tras la derogación de las leyes de maíz. Un grupo reducido de éstos últimos se unió a los *whigs* y formaron la base del Partido Liberal, mientras que los *tories* ortodoxos se transformaron en el Partido Conservador.

En 1867, Benjamín Disraeli, canciller del gobierno conservador de lord Derby, propone otro proyecto de reformas que es considerado como la segunda Acta de Reformas, entre las que destacan: la reducción de los requisitos exigidos a los electores lo que ocasionó un aumento en el cuerpo electoral, casi un millón más entre graduados universitarios, pastores anglicanos, médicos, maestros, los que tengan una renta de 10 libras y los que hayan ahorrado 60 libras; además hubo un reparto de los mandatos parlamentarios.

Un hecho de enorme trascendencia fue la renuncia de Disraeli como Primer Ministro tras las elecciones generales de 1868 que dieron a los liberales una mayoría muy considerable, siendo aquél el primero en reconocer en tal forma la decisión popular expresada electoralmente.

Gladstone, de corriente liberal se convierte en Primer Ministro y dura en el cargo hasta 1874, no sin antes llevar a cabo una serie de reformas que incluían la papeleta electoral y el voto secreto. El posterior gobierno de Disraeli también realizó reformas bajo las cuales se afianzó la libertad sindical.

En el siguiente gobierno que vuelve a ser de corte conservador y a cuya cabeza también vuelve a figurar Gladstone se genera una tercera Acta de Reformas, en la cual se hicieron extensivos a los distritos rurales o condados los requisitos del sufragio vigente para los ocupantes de casas, contenidos en el Acta anterior, con lo cual los trabajadores agrícolas y mineros alcanzaron representación y con ello se pone fin a la desigualdad entre los núcleos urbanos y el campo. La cifra de electores llega así a 4 500 000.

G) Siglo XX

La consolidación del sistema:

Durante los reinados de Eduardo VII (1901-1910), Jorge V (1910-1936), Eduardo VIII (1936), Jorge VI (1936-1952) e Isabel II (monarca actual), se confirmó la superioridad

de la Cámara de los Comunes sobre la Cámara de los Lores y la del Gabinete sobre aquella, así como la consolidación del sufragio universal y del bipartidismo.

A finales del siglo XX y principios del XX se fundó el Partido Laborista resultado de la unión de sindicatos de trabajadores y grupos socialistas.

Los conflictos suscitados entre la Cámara de los Comunes y la Cámara de los Lores fueron resueltos pacíficamente mediante arreglos políticos, entre los que figuran la Ley Parlamentaria que proponía restar facultades legislativas a los lores producto de la práctica sistemática de los lores de rechazar los proyectos de la Cámara de los Comunes, dicha ley fue aprobada en 1911 y con ella se consolida la supremacía de la Cámara de los Comunes sobre la de los Lores y no sólo eso sino que comienza observarse cierta preponderancia del gobierno (primer ministro y gabinete) sobre el Parlamento, concretamente sobre la Cámara de los Comunes.

A este respecto Jiménez de Parga expresa:

"La Cámara de los Lores queda en un segundo lugar. Desde lord Salisbury - 1902- ningún miembro de la cámara alta ocupa el cargo de primer ministro. La *Parliamentary Act* de 1911 excluye prácticamente a los lores del proceso en el que se aprueban las leyes financieras; se les limitan, asimismo, sus atribuciones en otros ordenes, y la *Parliamentary Act* de 1949 completa la conversión de la Cámara de los Lores en un órgano de enmienda y contención, poco eficaz incluso para ello".¹⁷⁴

El bicameralismo británico es hoy –como veremos- meramente formal. De hecho deciden los Comunes. La composición de esta segunda cámara, además, da por primera vez una imagen bastante exacta de las categorías sociales de la nación.

En 1918 la *Representation of the People Act* concede el voto a todos los ingleses mayores de veintinueve años y a las mujeres que hayan cumplido treinta, y en 1928 las mujeres son equiparadas completamente a los hombres, razón por la cual el número de electores suma veintiocho millones.

En 1922 terminó la unión con Irlanda, sin embargo los seis condados del norte del país se rehusaron en someterse a un Parlamento Irlandés predominantemente católico y siguieron formando parte del reino que en adelante se llamaría Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte.

En años recientes, antes de la Primera Guerra Mundial y después de concluida, el poder del Gabinete iba en aumento hasta ir ganando cierta independencia al grado de que la mayoría parlamentaria lo apoyará casi incondicionalmente. Asimismo la figura del monarca fue perdiendo fuerza hasta convertirse en "una jefatura ceremonial de Estado sin ejercicio de funciones de gobierno que sólo conserva formalmente".¹⁷⁵

El Partido Laborista fue fortaleciéndose logrando desalentar a los liberales lo que marcó de hecho la evolución hacia el bipartidismo. Finalmente el 30 de julio de

¹⁷⁴ Cfr Manuel Jiménez de Parga, *op. cit.*, pág. 287

¹⁷⁵ Cfr José Gamas Torruco, *op. cit.*, pág. 35

1948 la *Representation of the People Act*. Suprimió los últimos requisitos de propiedad para el sufragio y la facultad de los propietarios de empresas y de los universitarios de votar tanto en la sede de las mismas empresas y universidades como en su propio domicilio. En nuestros días, en Gran Bretaña, cada elector dispone de un solo voto.

II. INSTITUCIONES CARACTERÍSTICAS DEL RÉGIMEN PARLAMENTARIO

Al instituirse la democracia y al consagrarse la separación de poderes como su pieza maestra, de la forma de estructuración de los órganos estatales y de funcionar sus controles intraorgánicos e interorgánicos, se desprenden dos tipos perfectamente distinguibles del régimen democrático: el parlamentario y el presidencial. Ahora nos toca ocuparnos del régimen parlamentario.

"No hay un régimen parlamentario común, universal, prototipo o clásico: existen tantos regímenes parlamentarios como Constituciones lo han estructurado".¹⁷⁶ Claro, existen instituciones que le son inherentes y propias, pero su forma de actuar, y aún de concebirlas, varían. No siendo posible agotar - de manera comparativa- los parlamentarismos existentes, o que han sido significativos en el régimen constitucional, limitémonos a esbozar sus principales elementos, siguiendo no al sistema parlamentario de un país determinado, sino al siguiente esquema particular que se refiere más que a los órganos en sí, a los funcionarios responsables de los mismos -transitorios- y a la interacción -permanente o institucional- entre los órganos del Estado.

I. La designación de los titulares de los órganos en el sistema parlamentario.

A) La integración del parlamento:

El órgano legislativo en el régimen político que nos ocupa, en pequeños Estados puede ser unicameral, pero la regla es que conste de dos cámaras.

a) La integración de la Segunda Cámara:

Una cámara es de origen popular, mientras que la segunda -tradicionalmente denominada "alta", puede tener un origen aristocrático, o representar a profesiones, sectores industriales o, en general de la producción, ser designados por los gobiernos de entidades territoriales autónomas, o ser electos por un colegio electoral.

b) Integración de la Primera Cámara:

La primera cámara se integra por representantes directos del pueblo.

B) La integración del órgano ejecutivo:

¹⁷⁶ FRANCISCO VENEGAS TREJO, "Democracia, regímenes políticos y el presidencialismo mexicano", en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, op. cit., pág. 322

Por lo que se refiere al órgano ejecutivo, necesario es precisar, ante todo, que este es dual, bicéfalo o biestructural, pues en él cabe distinguir dos titulares, con funciones y tareas específicas y con una procedencia muy diferente: por un lado el Jefe del Estado, y por la otra el Consejo de Ministros, con un Presidente, como orientador y responsable de dicho Consejo.

a) La titularidad de la Jefatura del Estado:

Al jefe del Estado compete primordialmente: hacer la paz o la guerra, enviar o recibir embajadores, establecer la seguridad y prevenir las invasiones. El encargado o responsable de esta tarea es, un monarca o un presidente de la república. Si se trata de un monarca el cargo se le atribuye por herencia; si se trata por el contrario de un presidente de la república, su investidura proviene de elección, generalmente indirecta. Las funciones tradicionales del jefe de Estado Parlamentario, son reducidas y por lo general, simbólicas, salvo la muy importante tarea de actuar como mediador o árbitro en los casos de crisis política.

b) La integración del gobierno o consejo de ministros:

Se trata de una institución colegiada, de un equipo que como tal actúa tanto para el mejor desempeño a la Administración Pública, como para evitar la rivalidad –de consecuencias tal vez desagradables- entre el Monarca y su principal Ministro.

b.1) Primer ministro o Presidente del Consejo:

Este personaje es el ministro "responsable de la integración y de la buena marcha del Consejo". El rey conserva la facultad de designar a los ministros de su consejo y, desde luego, al primero o jefe de dicho consejo, pero tendría que hacerlo escogiendo únicamente de entre los miembros de las asambleas legislativas. Posteriormente fue siendo desplazada la Cámara "alta" y la "popular" se vio atribuir el privilegio de ser la base, la fuente primordial para la designación de los ministros, y sobre todo del primero.

b.2) Los ministros integrantes del Consejo:

Se trata del conjunto de personas que colaboran con el primero –o presidente del Consejo- y que se encuentran a la cabeza de un Ministerio, de un importante departamento de la Administración Pública. Conforme a la concepción parlamentaria, en el momento de su designación deben ostentar el carácter de legisladores, de lords o representantes de los comunes o diputados

III. ANÁLISIS COMPARATIVO ENTRE EL SISTEMA PARLAMENTARIO Y EL PRESIDENCIALISTA MEXICANO.

Siguiendo a Loewenstein, en una construcción que posee ya la dimensión de "clásica", podríamos definir al parlamentarismo como aquel tipo de gobierno "en el cual se aspira a un equilibrio entre los independientes detentadores del poder,

parlamento y gobierno, a través de la integración del gobierno en el parlamento",¹⁷⁷ integración que puede conducir a una preponderancia de la asamblea sobre el gobierno –sería el modelo francés clásico– o a una superioridad de éste sobre aquélla, que daría lugar al sistema de gabinete típico de la Gran Bretaña. En cambio, nos hallaríamos ante un caso de presidencialismo allí donde "los detentadores del poder independientes, gobierno y parlamento, permanecen separados, pero están obligados constitucionalmente a cooperar en la formación de la voluntad estatal". En el primero de los casos, según el politólogo muniqués, la interdependencia entre parlamento y ejecutivo se verifica merced a la integración del segundo en el primero, mientras que en la segunda de las construcciones, la interdependencia entre ambas estructuras se lleva a cabo por coordinación, si bien de semejante estructura acaba normalmente derivándose una clara preponderancia del ejecutivo que justifica la propia denominación de "presidencialismo".

A) CARACTERÍSTICAS DE AMBOS SISTEMAS DE GOBIERNO

Burdeau caracteriza al parlamentarismo por "la igualdad entre el ejecutivo y el legislativo, la colaboración entre los dos poderes y la existencia de medios de acción recíproca de cada poder sobre el otro", perfilando al presidencialismo en base al juego de otros tres rasgos como son "la elección del Jefe del estado por la nación", "la ausencia de medios de presión de cada uno de los poderes sobre el otro" y "un estricto reparto de tareas, de manera que la legislación esté reservada a las cámaras y la ejecución al presidente".

Duverger, aún más sintético en sus planteamientos, resume la esencia del parlamentarismo en la existencia de un gobierno políticamente responsable ante el parlamento. En ese sentido –dirá– aunque "se llama parlamentario a un régimen en el cual el gobierno está dividido en dos elementos, uno de los cuales – el 'gabinete' o gobierno, en el más estricto sentido de la palabra– es políticamente responsable ante el parlamento y tiene el derecho de disolverlo"¹⁷⁸ es el elemento de la responsabilidad política la que define al sistema, siendo los demás rasgos –en particular, el dualismo en el ejecutivo y la posibilidad de que éste se resista a la presión de la cámara, disolviéndola– datos secundarios cuya ausencia no invalidaría por sí sola el carácter parlamentario de un régimen y que de hecho faltan en sistemas de corte indiscutiblemente parlamentario. De forma paralela, el régimen presidencial se caracterizaría, a decir del autor francés, por tres rasgos fundamentales; a saber, que "el ejecutivo no está dividido en dos elementos separados" sino que "el presidente es a la vez jefe de Estado y jefe de gobierno y ejerce efectivamente sus poderes", que "ese jefe único del Estado y del gobierno es elegido por toda la nación; por medio del sufragio universal directo", lo que le confiere

¹⁷⁷ KARL LOEWENSTEIN, *Teoría de la constitución*, 2ª edic., Ediciones Ariel, Barcelona, España, 1986, pág. 103 y ss.

¹⁷⁸ MAURICE DUVERGER, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, Ediciones Ariel, España, 1982, pág. 140 y ss.

una gran autoridad y le coloca "a la misma altura que el parlamento" y, en última instancia, porque "el presidente y el parlamento son independientes uno del otro, de una manera más rigurosa".

En una línea similar, me parece particularmente interesante la tesis planteada por Lijphart. Merced a un sugerente estudio comparativo de los sistemas políticos que han venido rigiendo en los 22 países del planeta que han acertado a mantener gobiernos democráticos más o menos permanentes durante las últimas décadas, éste llega a la conclusión "compartida con Epstein" de que la esencia del parlamentarismo radica en última instancia en el hecho de que la potestad ejecutiva provenga de la legislativa y sea responsable ante ella, mientras que lo definitorio del presidencialismo sería "en diametral oposición" que en él "el jefe del Ejecutivo es elegido por un periodo constitucionalmente prescrito, y en circunstancias normales no puede ser obligado a dimitir por un voto parlamentario de censura", y que además en tal modelo "los presidentes son elegidos por votación popular, bien directamente vía colegio electoral". Desde esta perspectiva, las demás características que se han apuntado como propias de uno y otro sistema resultarían en realidad, o bien meras consecuencias lógicas de alguno de los datos señalados como esenciales, o bien simples apariencias cuya omisión en nada alteraría la sustancia del sistema. Sin embargo, el propio autor accedería a revisar más tarde sus propias tesis, llegando a la conclusión de que, a los dos rasgos caracterizadores apuntados, debería sumársele un tercero con hondas repercusiones en la naturaleza y el funcionamiento de los distintos modelos; se trataría de la naturaleza esencialmente unipersonal del ejecutivo en los regímenes presidenciales, opuesta al carácter colegiado de los ejecutivos –gabinete más presidente del gobierno– en los modelos parlamentarios.¹⁷⁹

¹⁷⁹ Cfr. CARLOS FLORES JUBERÍAS, "Parlamentarismo vs. Presidencialismo. los elementos configuradores de dos modelos clásicos" en *Revista de Estudios Políticos*, Cuarta época, num. 3, abril-junio 1994, p.68

SISTEMA PRESIDENCIAL	SISTEMA PARLAMENTARIO
Construcción racional: Constitución de los Estados Unidos de América	Construcción histórica: evolución de las relaciones entre parlamento y rey en Gran Bretaña entre los siglos XVII y XIX
Separación rígida entre legislativo y ejecutivo.	Separación atenuada entre legislativo y ejecutivo.
El poder ejecutivo lo ostenta un órgano unipersonal, titular al mismo tiempo de la jefatura de Estado.	El poder ejecutivo lo ostenta un órgano colegiado, no integrado, sino diferenciado de la jefatura del Estado, que no participa del ejercicio de las funciones ejecutivas.
Elección por separado y en procesos independientes, del poder legislativo y del poder ejecutivo, con mandatos fijos y no alterables por una decisión del otro poder (salvo que el poder legislativo tenga facultades jurisdiccionales: <i>'impeachment'</i>)	Elección del poder legislativo: el poder ejecutivo depende de la confianza parlamentaria, que puede ser retirada (exigencia de responsabilidad política). Esta posibilidad de derribar al gobierno se equilibra con la atribución a éste de la facultad de disolver anticipadamente el parlamento.
Relaciones marcadas por el principio de Independencia, aunque con mecanismos de coordinación ("frenos y contrapesos"): consentimiento de nombramientos presidenciales, comités de investigación.	Relaciones marcadas por el principio de Interdependencia e incluso de integración: el gobierno responde políticamente ante el parlamento, ante el que comparecen regularmente sus miembros para dar cuenta de la acción de gobierno.
Incompatibilidad para el desempeño simultáneo de cargos en el poder ejecutivo y en el poder legislativo.	Los miembros del gobierno suelen seleccionarse entre integrantes del poder legislativo.
No hay presencia del poder ejecutivo en la actividad parlamentaria: la función legislativa se inicia, desarrolla y culmina exclusivamente en el parlamento (sólo corresponde al presidente la iniciativa en materia de presupuesto y el veto suspensivo de las leyes).	El gobierno participa activamente en las funciones parlamentarias: tiene iniciativa legislativa, sus miembros asisten y toman la palabra en las sesiones parlamentarias, es oído para determinar los asuntos a tratar.

En resumen, para Linz la mejor manera de reseñar las diferencias básicas entre el presidencialismo y el parlamentarismo consiste en destacar que mientras el parlamentarismo consiste en destacar que mientras el parlamentarismo le otorga al proceso político flexibilidad, el presidencialismo lo torna rígido. A la probable crítica a esta concepción por parte de los defensores del presidencialismo, diciendo que la rigidez es una ventaja, pues salvaguarda al proceso político de la incertidumbre e inestabilidad propias del parlamentarismo, contesta afirmando que aunque la necesidad de autoridad y predicción parecería favorecer al presidencialismo, existen circunstancias inesperadas como puede ser la muerte del titular del Ejecutivo o la toma de decisiones erróneas, que convierten al gobierno presidencial en menos predecible y a menudo más débil que el de un Primer Ministro.

Los problemas en el funcionamiento del presidencialismo latinoamericano, según Nohlen, no deben conducir a una exigencia por transformar radicalmente el régimen político, esto es instaurar el parlamentarismo, sino más bien producir modificaciones que tengan en cuenta las circunstancias particulares de cada país.¹⁸⁰

B) ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE EL DEBATE PRESIDENCIALISMO-PARLAMENTARISMO:

El debate en torno a las virtudes y los defectos de uno y otro modelo no sólo se avivaría de forma considerable a comienzos de los ochenta. Además, comenzaría a proyectarse con una particular atención sobre el caso concreto de los países en transición desde el autoritarismo hacia la democracia. Más que un análisis abstracto, puramente teórico de la cuestión, lo que se pretendía en esta nueva fase era hallar la clave de cuál fuese el más adecuado de los modelos en el caso concreto de los países en transición o, dicho de otro modo, de qué forma pudiesen satisfacer uno y otro sistema las peculiares necesidades de las democracias poco consolidadas.

Con motivo del debate y las teorizaciones sobre la transición y consolidación democráticas, recientemente ha ido tomando forma e impulso, más en Sudamérica que en México, la discusión sobre si los regímenes presidenciales latinoamericanos son compatibles con la estabilidad democrática, y si favorecen la consolidación de la democracia. Sorpresivamente, una corriente de intelectuales ha comenzado a insistir en las bondades del parlamentarismo y en la necesidad de cambiar todo el sistema constitucional del presidencialismo al parlamentarismo.

Lanzado el debate en sus líneas fundamentales por Juan Linz, su planteamiento ha sido recogido por varios investigadores. La tesis de fondo es que los sistemas parlamentarios son más idóneos que los presidenciales para alcanzar el logro de democracias estables (con excepción de los Estados Unidos y algunos

¹⁸⁰ Cfr. DIETER NOHLEN y MARIO FERNÁNDEZ BAEZA, *Presidencialismo versus Parlamentarismo*, América Latina, Ed. Nueva Sociedad, 1991, pág.

más). En realidad Blondel y Suárez plantearon los problemas básicos del debate actual, que después fueron retomados y desarrollados por Linz. La tesis de fondo es que las características del gobierno presidencial, en particular: la dualidad de poderes con bases de legitimidad democrática independiente (dualidad de legitimidades), el periodo de tiempo fijo e inmodificable, la regla de "el ganador se lo lleva todo" inherente a la naturaleza unipersonal del cargo, tiende de suyo a provocar tensiones entre los dos poderes, a personalizar la política, a hacer que al presidente no le interese concertar alianzas con partidos políticos de oposición, a la inclinación por el bipartidismo o por muy pocos partidos, amén que hace prácticamente imposible remover a Ejecutivos ineptos (o reelegir presidentes capaces); por consiguiente, es un sistema proclive a la rigidez, al inmovilismo en el proceso de gobierno. En términos de Lijphart, proclive a una democracia mayoritaria más que de consensos. Ahora bien, este ordenamiento institucional tiende a ser muy disfuncional precisamente en las situaciones críticas de la (re)democratización, donde los consensos sobre las reglas y cuestiones fundamentales son débiles y volátiles, o bien en sociedades con profundas divisiones y heterogeneidades (económicas, étnicas, religiosas) como son las latinoamericanas.

En suma, aunque la división de poderes parecería impulsar la democracia consensual y corresponsable, el presidencialismo tiende en los hechos a configurar la democracia como mayoritaria. Por lo tanto, este arreglo institucional resulta poco plausible y constructivo en situaciones políticas de tensión y heterogeneidad, donde lo procedente es dar forma a una democracia compartida, inclusiva, orientada a sumar más que restar. La antipatía por la proporcionalidad y por la representación asociada, compartida, queda totalmente en claro en la elección presidencial (con primera o con segunda vuelta), que se descalifica como "el vértice de la representación más desproporcionada" (Linz).

Si en esta perspectiva se ha puesto el acento en los límites constitucionales del régimen presidencialista o predominante que, para la fortaleza o la debilidad (superioridad o inferioridad) democrática del presidencialismo, es tanto o más decisivo el sistema de partidos existente.

Al margen de que se admita que los sistemas parlamentarios y presidencialistas han surgido en condiciones históricas específicas que los explican y justifican (el primero en Inglaterra y el segundo en Estados Unidos), en el debate político contemporáneo se ha suscitado el análisis sobre las ventajas o desventajas intrínsecas a cada una de estas formas de gobierno democrático. Esta discusión tiene el objetivo de vislumbrar el modelo que podría ser más adecuado en las nuevas democracias, aquellas que no han demostrado en su experiencia histórica lo adecuado de algún sistema en particular. Una reflexión sería sobre estas diferencias la hizo en el siglo pasado Alexis de Tocqueville, viendo diversas ventajas en el presidencialismo estadounidense, pero reconociendo que la funcionalidad del modelo en parte se explicaba por las peculiaridades históricas de ese país. En efecto, tal y como lo señala Giovanni Sartori, ambos modelos cobraron forma como resultado de experiencias históricas concretas, y no por la aplicación de un modelo de ingeniería

constitucional deliberadamente calculado. Pero ello no basta para que los países que están formulando sus respectivos sistemas democráticos no reflexionen en los ámbitos académico y político sobre cuál es el modelo que más se adapta a sus circunstancias políticas.¹⁸¹

Por un lado, ha surgido la corriente de pensamiento que sostiene que el presidencialismo tiene muchas limitaciones y carencias, y que puede provocar por su arreglo mismo, diversos conflictos que más que contribuir a consolidar democracias incipientes, puede generar su inestabilidad y eventual ruptura. Dicha corriente ha sido encabezada por Juan J. Linz. Según él, no es casualidad que la mayoría de las democracias estables sean parlamentarias, en tanto que las presidencialistas enfrentan constantes tribulaciones que en ocasiones han dado al traste con ellas. La única democracia presidencialista estable ha sido la estadounidense. El éxito del presidencialismo en ese país tiene que ver con su excepcional desarrollo político y el carácter difuso y laxo de sus partidos políticos, peculiaridad igualmente difícil de encontrar en otras partes del mundo. Francia y Finlandia presentan una forma semipresidencial que por tanto incorpora algunas de las ventajas estructurales del parlamentarismo (lo que ayudaría a explicar su estabilidad). En cambio, en democracias incipientes como la española, el parlamentarismo ha facilitado su consolidación.

1. Parlamentarismo vs. Presidencialismo

En el artículo de Carlos Flores Juberías titulado: "Parlamentarismo vs. Presidencialismo: los elementos configuradores de dos modelos clásicos, en la <Revista de Estudios Políticos> explica que: "Los partidarios del parlamentarismo sitúan sus más frecuentes argumentos en contra del sistema presidencial en los siguientes motivos:

- a) La cuestión de la flexibilidad,
- b) El peligro de la doble legitimidad,
- c) La posibilidad de decisiones subjetivas
- d) La capacidad del sistema para hacer frente a las crisis mediante la adopción de compromisos,
- e) El estilo de hacer política".¹⁸²

En el ensayo titulado: "Los peligros del presidencialismo, por Juan J. Linz" compilado por Larry Diamond y Marc. F. Plattner en el libro <El resurgimiento global de la democracia>¹⁸³. Argumenta que las paradojas del presidencialismo son:

- a) Elecciones de suma cero,

¹⁸¹ Cfr. Giovanni Sartori, *Ingeniería* op. cit., pág. 101

¹⁸² Cfr. Carlos Flores Juberías, "Parlamentarismo vs Presidencialismo..." op. cit., pág. 75 y ss

¹⁸³ Cfr. LARRY DIAMOND y MARC F. PLATTNER (compiladores) *El resurgimiento global de la democracia*, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México, 1996, pág. 107 y ss.

- b) El estilo de la política presidencial.
- c) El problema de la legitimidad dual,
- d) El tema de la estabilidad,
- e) El factor temporal

En el artículo de Scott Mainwaring y Matthew S. Shugart titulado "Juan J. Linz: Presidencialismo y Democracia (una revisión crítica), en la <Revista Foro Internacional> nos comentan que se pueden sacar de su ensayo cuatro grandes cuestiones relativas a los sistemas presidenciales:

- a) Legitimidad democrática dual,
- b) Rigidez del mandato presidencial,
- c) Ganador único que no es favorable para la estabilidad democrática,
- g) Estilo presidencial de hacer política.

En el artículo de Jorge Carpizo titulado: "México: sistema presidencial o parlamentario"¹⁸⁴ nos dice que los principales argumentos de Linz, para sostener su tesis, son los siguientes:

- a) Legitimidad democrática dual,
- b) Período fijo del sistema presidencial,
- c) Juego de 'gánalo todo',
- d) No apoyo al presidente por parte de los partidos.

Ahora se explicarán los anteriores puntos.

2. Los peligros del presidencialismo, por Juan J. Linz

Desde los años sesenta, Juan J. Linz ha sido uno de los especialistas que más ha contribuido a nuestra comprensión de la democracia, el autoritarismo y el totalitarismo. Aunque muchos de sus trabajos han tenido un impacto significativo, conviene destacar entre ellos su ensayo "Democracia presidencial o parlamentaria ¿Hace alguna diferencia?". La tesis de este ensayo escrito en 1985, es que el presidencialismo es menos propicio que el parlamentarismo para sostener regímenes democráticos. Se convirtió en un clásico a pesar de su formato novedoso, y como hemos visto ya ha generado un extenso debate entre políticos y académicos acerca de los méritos y especialmente las limitaciones del gobierno presidencial.

Los límites del presidencialismo democrático, según Linz, radican fundamentalmente en las siguientes razones:¹⁸⁵

- a. El hecho de que el presidente surja directamente del voto popular, y que por tanto, no dependa políticamente del Congreso (como ocurre con los jefes de gobierno en los parlamentarismos) hace más difícil su remoción en caso de ineptitud

¹⁸⁴ Cf. JORGE CARPIZO, *Nuevos estudios constitucionales*, Ed Porrúa, UNAM, México, 2000, pág. 290-294

¹⁸⁵ Cf. JUAN J. LINZ, "Los peligros del presidencialismo" en Larry Diamond y Marc F. Plattner (compiladores), *El resurgimiento global de la democracia*, op cit , pág. 106-107

o abuso de poder, misma que, aunque posible, genera un riesgo mayor de inestabilidad. La única forma de remover al presidente es a través de un drástico mecanismo, el *impeachment* (que puede traducirse como impedimento), que está relacionado con la responsabilidad legal (cuando se ha transgredido la ley) mas no la política (cuando se toman decisiones inadecuadas o ineficaces, sin violar la ley). En este último caso no hay nada que hacer sino esperar a que termine el periodo presidencial (que es fijo y por tanto no puede adelantarse la elección correspondiente). Además, en el presidencialismo el jefe de gobierno es también jefe de Estado, lo cual incrementa sus responsabilidades, lo viste de un halo simbólico que lo hace un poco más "intocable", y cuando es removido deja un vacío de poder institucional completo (lo que no sucede en el parlamentarismo, pues ahí, si el jefe de gobierno es removido, prevalece el jefe de Estado que es físicamente otra persona y puede mantener la cohesión política durante una contienda electoral o mientras se produce un cambio de gobierno. La remoción presidencial se complica al considerar que su periodo es fijo y no puede ser alterado por motivos de orden estrictamente político, lo que resta capacidad al sistema para adecuarse a condiciones cambiantes o para enfrentar la ineptitud del presidente en funciones.

b. En caso de un conflicto entre el Poder Legislativo y Ejecutivo, se exige un cierto grado de cooperación entre ambos para que el proceso gubernamental fluya de manera adecuada (como suele ocurrir en Estados Unidos), pero nada garantiza que dicha cooperación se dé. En todo caso, ésta puede variar en distintas condiciones lo que provoca una inestabilidad e incertidumbre latente en ese modelo). Esta posibilidad de conflicto crece cuando un partido distinto al que pertenece el presidente controla el Congreso, eventualidad imposible en un régimen parlamentario, pues ahí el Ejecutivo surge del partido mayoritario en el Parlamento.

Además, el arreglo presidencialista no prevé mecanismos adecuados para resolver legal e inequívocamente dicho conflicto, cuando surge. La legitimidad de ambos poderes, en tanto que electos directamente por la ciudadanía, no genera una "jerarquía" que permita resolver las diferencias entre ambos. En un parlamentarismo, el Congreso goza de mayor legitimidad que el poder Ejecutivo, y por tanto tiene cierta primacía en caso de conflicto (si bien el Ejecutivo cuenta con ciertos mecanismos para no sucumbir ante el capricho del Parlamento).

c. En caso de faltar el presidente (por muerte o incapacidad), el presidencialismo suele depositar el poder en una persona que podría representar una opción política distinta, o podría ser designado por el propio presidente antes de dejar su cargo. Esto sin tomar en consideración a los electores, los cuales quizá nunca habrían votado por esa persona. En el caso mexicano la situación puede ser peor, pues a la falta del presidente no hay un sustituto previamente designado, sino que el Congreso tiene que nombrarlo, lo cual abriría la posibilidad a un vacío del poder todavía mayor.

d. Hay una contradicción inherente en el presidencialismo entre brindar enormes facultades constitucionales a la institución presidencial e imponerle diversos contrapesos y controles que reflejan la desconfianza hacia la presidencia. Dicha contradicción termina por generar constantes conflictos de poder y autoridad. El presidente puede utilizar sus excesivas facultades para ejercer un poder firme (que

se busca por un lado), pero ello puede provocar una reacción por parte del resto de las instituciones (incluido eventualmente el ejército), que confrontan a la autoridad presidencial. Esto, al no haber mecanismos adecuados para resolver tal contradicción, puede generar una ruptura institucional.

e. En el presidencialismo prevalece un juego de "suma cero", es decir, uno en el cual el ganador lo toma todo y el perdedor se queda sin nada. En la fórmula parlamentaria es más probable que el gobierno deba ser compartido entre diversas fuerzas políticas en coalición, en virtud de la dificultad para lograr, por parte de un solo partido, una mayoría absoluta. Incluso, los líderes de la oposición, además de contar con un cargo público, tienen un status especial de respeto y honorabilidad. En cambio, en el presidencialismo el partido que gana la presidencia (aunque no lo haga a través de una mayoría absoluta del sufragio) tiene derecho automático a ocupar todos los cargos de gobierno. Esto eleva los costos para el derrotado y, considerando que uno de los objetivos de la democracia es reducir tales costos tanto como sea posible (aunque nunca lo es totalmente), y así reducir la probabilidad de que los perdedores intenten soslayar el veredicto oficial (creando un fuerte desafío a la estabilidad), el parlamentarismo cumpliría mejor ese propósito. Para mitigar eso, en algunos sistemas presidencialistas se dispuso que la vicepresidencia recayera en el candidato presidencial que en los comicios hubiere quedado en segundo lugar (y así supuestamente lograr la conformidad del mayor partido vencido) pero dicho arreglo resultó mal en varios países (incluido Estados Unidos y México).

En tal caso el vicepresidente, en lugar de colaborar con el presidente, realmente competía con la esperanza de sustituirlo eventualmente. Además, en caso de faltar el presidente, quienes fueron sus electores y partidarios podrían reaccionar para evitar que el líder del partido adversario ocupara la presidencia, pues automáticamente la voluntad ciudadana en la última elección quedaba subvertida. De ahí que se haya optado poco a poco por recurrir a una fórmula unipartidista para designar al presidente y al vicepresidente (lo cual vuelve a ratificar el arreglo según el cual el que gana, gana todo).

Por otra parte, en el presidencialismo los líderes de la oposición suelen quedar en un status devaluado y marginal, con lo que la tensión entre los partidos rivales crece. Dicha rigidez empeora al considerar el carácter fijo del periodo presidencial, que impide un reacomodo de fuerzas según las fluidas y cambiantes circunstancias del proceso político. Este defecto institucional ha sido implícitamente reconocido en algunos sistemas presidenciales, al incluir en el gobierno (aunque de manera informal) a miembros de otros partidos para reducir las consecuencias del juego de "suma cero" que le es inherente.

f. El jefe de gobierno en el régimen presidencialista tiene menos estímulos para responder a las demandas ciudadanas o las posturas del Congreso, pues por un lado no siente que debe su poder a éste último, y por tanto puede pedir una posición más rígida e intransigente (aunque ciertamente hay algunos controles y palancas por parte del Congreso). Por otra parte, la mayor fuerza del jefe de gobierno en el arreglo presidencialista ha producido, paradójicamente, que la reelección en el cargo se vea más limitada que en un parlamentarismo (en donde no

hay límites por principio). Así en casi todos los sistemas presidenciales hay límites al número de veces en que un presidente puede reelegirse.

Eso provoca que necesariamente habrá un último período en el cual el presidente no tendrá el estímulo para reelegirse y por tanto sentirá mayor libertad de actuar por encima de las demandas y necesidades de su electorado (dicho período es una especie de "punto ciego" en la rendición de cuentas políticas del gobernante). O bien, si se percibe la conveniencia de que un presidente preserve el cargo más allá de lo permitido por la constitución, se generará una presión a favor de modificar dicha disposición, a la cual se le opondrá otra corriente, probablemente en medio de una fuerte tensión política. Independientemente de que tal conflicto pueda resolverse legalmente, el riesgo de una ruptura siempre estará presente.

g. El doble rol que juega un presidente, como jefe de gobierno y jefe de Estado, resulta más riesgoso que la separación de esos roles en el parlamentarismo, debido a que el primero tiene una carga mayor (de gobierno y de protocolo), su ausencia genera un vacío de poder mayor, y genera una contradicción entre su representación como jefe de partido, y como representante de la nación en su conjunto. Por esto último, cada vez que cumple sus compromisos como jefe de partido, la oposición se irrita por ver incumplido (al menos en ese momento) sus funciones como jefe de Estado, o bien ve una desventaja que el jefe de Estado tome una postura partidista (lo que no ocurre en los regímenes parlamentarios). El jefe de Estado en un parlamentarismo cumple un papel de cierto arbitraje político entre los partidos políticos, en tanto que en un presidencialismo toda la balanza del Estado se inclina a favor del partido ganador, dejando al sistema político sin un mediador que éste por encima de los partidos. Las tensiones derivadas de ello pueden enrarecer más fácilmente el clima político y electoral.

h. En un sistema presidencialista es muy probable que los miembros del gabinete no tengan mucha experiencia, pues cada presidente nombra como sus colaboradores a gente cercana en la que confía, y como en dicho sistema la prolongación del presidente en el poder suele ser menor, entonces es difícil que quienes ocupan cargos ministeriales acumulen experiencia en él. Por contraparte, en el parlamentarismo los miembros del gabinete deben surgir del propio parlamento, y en virtud de la posibilidad de ser reelecto por periodos indefinidos (rasgo compartido con el presidencialismo), es más probable que quienes ocupen un cargo ministerial puedan eventualmente volver a él, aunque el primer ministro cambie, acumulando valiosa experiencia para el país.

A principios de la presente década, los politólogos Juan J. Linz y Arturo Valenzuela realizaron, en diversos escritos, acres críticas al sistema presidencial, y en particular a las posibilidades que pueden tener para favorecer la política y la estabilidad democráticas. Sostuvieron que el parlamentarismo ha tenido en estos aspectos un "desempeño histórico superior" al presidencialismo.

Las críticas de ambos autores se enfocaron principalmente a los siguientes puntos:

a) **La legitimidad dual:** el hecho de que tanto el presidente como el Poder Legislativo sean elegidos mediante sufragio popular puede conducir a un "callejón sin

salida" cuando el partido del presidente no cuente con mayoría legislativa. Esto debido a que en los regímenes presidenciales no existe un principio democrático que permita resolver la disputa entre la rama ejecutiva y la legislativa a fin de dirimir cuál de las dos representa verdaderamente la voluntad popular.

b) La doble investidura: un presidente reúne en su persona lo que el pensador político Walter Bagehot llamó la conjunción de las funciones "ceremoniales" de jefe de Estado con las "efectivas" de jefe del Ejecutivo. La situación se complica cuando el presidente, como líder de una opción partidista definida, interviene en un asunto público sin que sea posible establecer de forma clara los límites entre una función y la otra, como tampoco se le puede exigir el comportamiento neutral propio de su investidura como jefe de Estado.

c) La estabilidad: derivada del carácter invariable de su periodo en funciones. Sin embargo, esta virtud bien puede convertirse en defecto —argumentan los autores— al acentuar la rigidez o falta de flexibilidad para resolver el problema de un presidente que ha fracasado definitivamente, pero que aún le quedan años de mandato.

d) La sustitución del presidente: en casos de falta absoluta del presidente —ya sea por muerte o incapacidad—, transcurrido un tiempo, será el Congreso el que elija al sustituto, quien en ocasiones puede representar una opción política diferente a la del ex mandatario, trayendo consigo una variación importante en la opción política y programa de gobierno por el que votó el electorado. Si la situación se resolviera por un sucesor automático (vicepresidente)¹⁸⁶, habría tres posibilidades para acceder a este cargo: a) producto de una alianza electoral, por ser representante de una opción política diferente a la del presidente; b) por dispositivo constitucional que establezca que algunos de los presidentes de los otros dos poderes u órganos del Estado pasen a ocupar el cargo de vicepresidente ante las ausencias temporales o absolutas de su titular o de los vicepresidentes, y c) impuesto como su compañero de fórmula, sin considerar su capacidad para ejercer el cargo o atraer el apoyo popular. Las dos primeras opciones pueden generar disputas por el poder y la tercera, problemas de gobernabilidad.

e) La potenciación de las crisis internas del gobierno: con frecuencia, las crisis en el despacho de alguna de las agencias de la rama ejecutiva de gobierno pueden dar lugar a la sustitución del ministro o secretario responsable del ramo, y ello a su vez convertirse en una crisis que afecte al sistema presidencial en conjunto por el alto grado de concentración y personalización de los méritos y responsabilidades depositados en su único titular.

f) El carácter plebiscitario de la elección del presidente: esta situación, además de favorecer la disputa por la legitimidad democrática, también puede permitir que un político o dilettante acceda a la máxima responsabilidad política de un país apelando al apoyo popular. Situación similar ocurre con los miembros de su gabinete: en vez de incluir personalidades fuertes o políticos independientes (como con frecuencia ocurre en el parlamentarismo), los funcionarios de un presidente ostentan sus cargos

¹⁸⁶ Todos los sistemas presidenciales de América, con excepción de Honduras y México, consideran la figura del vicepresidente como sustituto automático del presidente. Colombia, Panamá y Perú tienen dos vicepresidentes de la República.

según el arbitrio de su jefe, y aparecen o desaparecen de la vida pública según sea la voluntad presidencial.

g) Las elecciones suma cero: la lógica que guía las justas electorales en los sistemas presidenciales es la de "todo para el vencedor": los ganadores y perdedores quedan claramente definidos para todo el periodo presidencial. No hay esperanza de lograr cambios por medio de alianzas o coaliciones en respuesta a acontecimientos importantes. Los perdedores deben esperar cuatro o cinco años, cuando menos, para poder aspirar otra vez al Poder Ejecutivo. Por ser la presidencial el cargo más disputado, la apuesta en las elecciones presidenciales es mayor, como la tensión y polarización política entre contendientes. Además, como en las elecciones opera la máxima de que "lo que pierde mi adversario lo gano yo", durante el periodo de la administración gubernamental las oposiciones tratarán de aplicarle la misma regla al presidente y a su gobierno.

h) Carencia de mayoría legislativa por el partido del presidente: los gobiernos presidenciales no tienen soluciones disponibles para el *impasse* político que puede surgir cuando un presidente no tiene un apoyo mayoritario en la legislatura. La parálisis gubernamental debilitadora es particularmente posible cuando el presidencialismo coexiste con un sistema multipartidista. Cuando esto ocurre, los presidentes se ven obligados a presionar a los líderes parlamentarios para conseguir el apoyo requerido o intentan gobernar usando decretos legislativos.

i) No proporciona incentivos para construir coaliciones: debido a la lógica de que el futuro político de la oposición depende del fracaso de la administración, los líderes de la oposición tienen pocos incentivos para colaborar, y cuando ello ocurre, es mediante el otorgamiento de algunos ministerios u otros puestos gubernamentales. Sin embargo, debido a la prohibición en gran parte de los regímenes presidenciales de que una misma persona pueda pertenecer a dos poderes o ramas del gobierno al mismo tiempo, los puestos en el gabinete no serían otorgados a los dirigentes en el Congreso —que generalmente están inhabilitados—, sino a los dirigentes partidarios fuera de la legislatura, siendo muchos de ellos rivales políticos de los líderes congresionales.¹⁸⁷

Como es de esperar, de lo anterior se desprende cierta recomendación de que los países latinoamericanos opten por el parlamentarismo en vez del presidencialismo. Ante esto, es importante precisar que un cambio tal en el sistema de gobierno podría crear más problemas de los que piensa resolver si se deja de lado —como dice Mainwaring— el número y sobre todo el grado de disciplina de los partidos políticos, ya que si de algo requieren los sistemas parlamentarios es de lo que se da en llamar partidos parlamentarios y además disciplinados.

Así como se han formulado estas críticas, otros autores, con gran agudeza, han hecho puntualizaciones importantes al respecto. Por ejemplo, Mainwaring ha tratado lo relativo a cuatro de ellas; estando de "acuerdo con el propósito central de tres", señala: "coincidimos que el asunto de la legitimidad dual es problemático dentro de

¹⁸⁷ Las críticas de Juan J. Linz y Arturo Valenzuela al presidencialismo están formuladas en: "Los peligros del presidencialismo" y "Las virtudes del parlamentarismo" ambos de Juan J. Linz, en el libro *El resurgimiento global de la democracia*, *op. cit.* pág. 103 y ss.

los sistemas presidenciales; sin embargo, recuérdese que el mismo problema se presenta en los sistemas parlamentarios bicamerales". Coincide también con Linz en el problema de la rigidez del presidencialismo, pero aclara que el periodo fijo y sin reelección así como impide deshacerse de presidentes impopulares o ineptos, también prohíbe reelegir a un buen presidente. Aclara el autor que "el problema de los periodos fijos podría remediarse, sin adoptar el parlamentarismo, al permitir –en ciertas condiciones- la convocatoria a elecciones anticipadas". Observa también que la lógica de ganador único no sólo se presenta en los sistemas presidenciales, sino también en los parlamentarios, como el de la Gran Bretaña, donde "un partido ha ganado frecuentemente una mayoría decisiva de asientos parlamentarios (y cargos en el gabinete) a pesar de haber obtenido mucho menos de 50% de los votos populares". Además, "el presidencialismo es un sistema de pesos y contrapesos tendiente a inhibir las tendencias de ganador único, ya que si un partido pierde la presidencia no hay nada que impida que pueda ganar el Congreso". Más aún, mientras que en el parlamentarismo un sistema electoral de distrito uninominal y 100% mayoritista es el que produce los resultados del tipo de ganador único, "en los sistemas presidenciales con sistemas electorales uninominales y de mayoría relativa, el partido que no controle la presidencia puede controlar el Congreso"¹⁸⁸.

Otra atenuante de esta lógica es el carácter unitario o federal que pueda tener el sistema presidencial: un sistema de organización política de tipo federal se convierte –tal y como lo sostiene Lujambio- en un poderoso aliado para atemperar su carácter excluyente en la distribución del poder político al permitir el acceso a los órganos de poder locales de partidos que hayan resultado derrotados en el orden federal. Al suceder lo anterior, los partidos políticos excluidos del Poder Ejecutivo Federal no esperarán la llegada de la próxima elección presidencial como la única oportunidad que, en cuatro años o más, se les presenta para poder participar en una distribución del poder que vaya más allá de su presencia y participación en las asambleas legislativas.

Por lo que corresponde al problema de la doble investidura, cabe decir que ésta deriva de que el presidente, como jefe de Estado, puede inclinar hacia una opción partidista determinada el poder del Estado. El que como jefe de gobierno intervenga en la política partidista también se observa en todos los sistemas parlamentarios.

En lo que corresponde a la sustitución del presidente, la problemática sólo existe cuando se provee un "sucesor automático", ya que cuando se convoca a nuevas elecciones o el Congreso elige al sustituto se está exactamente –ante todo en este último caso- en la misma situación que de manera regular se hace en el parlamentarismo.

En lo tocante a que las crisis internas del gobierno se convierten en crisis de todo el sistema por la remoción de algunos de los ministros o secretarios, el que se dé

¹⁸⁸ Cf. SCOTT MAINWARING y MATTHEW SHUGART. "Juan J. Linz: presidencialismo y democracia, una revisión crítica", en *Revista Foro Internacional*, vol. XXXIII, num. 134 del Colegio de México, México, octubre-diciembre de 1993, pág. 653-683

depende de su fortaleza o debilidad, ya que en algunos casos la sustitución misma del presidente no ha provocado una crisis de esta naturaleza.

Por lo que hace al carácter plebiscitario de su elección, que aparece como una desventaja, bien puede ser una de las ventajas del presidencialismo: la mayoría de ciudadanos de un país elige por sufragio universal al responsable del gobierno, mientras que en el parlamentarismo el acceso a dicho cargo por lo regular se define en negociaciones "tras bambalinas" ex post al proceso electoral.

La falta de incentivos para construir coaliciones igualmente pueden presentarse en los sistemas parlamentarios, con la salvedad de que en éstos serían conflictos más directos con los tomadores de decisiones: los líderes congresionales, que por lo regular son al mismo tiempo dirigentes partidarios.

En lo que el presidencialismo sí muestra una desventaja es en que el jefe de gobierno puede coexistir y permanecer en el cargo enfrentado con una mayoría legislativa de signo partidario distinto al suyo. Empero, esta circunstancia, como bien puede ser factor desencadenante de una parálisis gubernamental, también puede constituir un importante aliciente para fortalecer la independencia entre los poderes y su colaboración.

Los defensores del presidencialismo han esgrimido sus propios argumentos a favor de este modelo. Donald Horowitz, por ejemplo, aduce que las conclusiones de Linz acerca del presidencialismo surgen de analizar básicamente una región particularmente conflictiva –América Latina-, cuya inestabilidad podría explicarse por otras variables diferentes al arreglo institucional que ahí ha prevalecido. La inestabilidad según este autor, no necesariamente debe atribuirse al +presidencialismo, pues si en lugar de tomar América Latina como región de estudio Linz se hubiera enfocado a los países poscoloniales de África y Asia, entonces hubiera concluido que el parlamentarismo es una fuente estructural de inestabilidad.

En resumen Donald Horowitz en su artículo "Comparando sistemas democráticos" hace una crítica a los argumentos de Linz, y nos da sus propios argumentos, por lo que podemos concluir que por tanto, es obvio que no existen sistemas de gobierno perfectos y que las desventajas de uno pueden ser al mismo tiempo ventajas frente al otro. Más aún, no existe tampoco un sistema de gobierno que pueda ser construido *ad hoc* para un ideal de democracia.

IV. PROYECTOS DE PARLAMENTARISMO EN MÉXICO

El elemento más característico y a la vez paradójico de la rica experiencia constitucional de nuestro país es el de cómo llegamos a implantar un sistema presidencial.

A pesar de los continuos abusos de poder el presidente mexicano durante el siglo XIX, lo cual provocó que la Constitución de 1857 depositara en el Legislativo el mayor cúmulo de facultades y el mayor poder político; debido a las situaciones de emergencia que provocaban el uso de facultades extraordinarias, el Poder Ejecutivo fue ganando terreno a pesar del Congreso y el predominio político de Benito Juárez y Porfirio Díaz es innegable no obstante haber gobernado con una Constitución más proclive a los intereses del Congreso.

A pesar de que la Revolución social mexicana de 1910 tuvo entre sus objetivos el acabar con una dictadura presidencial, al momento de cambiar Constitución, desde el proyecto presentado por Venustiano Carranza, el poder presidencial quedó no sólo intacto, sino que se transformó el sistema favorablemente hacia un presidencialismo fuerte y consolidado. Desde este punto de vista, Carranza es heredero de la tendencia de Juárez y Díaz hacia la Presidencia.

Sin embargo, este proyecto, que es el que finalmente fue aprobado y ha ido creciendo en los ochenta y siete años de vigencia de la Constitución entonces adoptada, no pasó inadvertido y sin debate, pues en el mismo año en que se aprobaba la Constitución, se presentaba un proyecto por diputados constituyentes para transformar el presidencialismo en un parlamentarismo.

"Analizar los proyectos de parlamentarismo en México es una tarea que no se ha realizado, pero que demuestra que todas nuestras instituciones constitucionales han sido configuradas no por azar o imitación sino que han sido producto del más depurado proceso histórico de razonamiento".¹⁸⁹

Desde un principio, las propuestas parlamentarias del siglo XX demuestran un claro objetivo de limitar el exceso de presidencialismo y ofrecer una vía para democratizar a la sociedad mexicana.

Quizá el primer intento para implantar el sistema parlamentario en México se da en el contexto de la célebre XXVI Legislatura denominada maderista. En ella se daba un verdadero mosaico ideológico: diputados renovadores, liberales, reaccionarios y católicos, de todas las tendencias revolucionarias y no revolucionarias. Entre las tendencias observadas destaca la de haber sido admiradores del sistema parlamentario, cuyas propuestas para su implantación causaron gran conmoción en la Cámara y en la opinión pública.

Este debate provocó que los ánimos se encendieran y que se propusiera la forma parlamentaria de gobierno, donde los secretarios formarían un gabinete completamente responsable ante el Congreso o Parlamento.

Las relaciones entre el Poder Legislativo y el Ejecutivo se agravaron con la disolución que Victoriano Huerta mandó hacer del Congreso en 1913. Huerta y sus

¹⁸⁹ MANUEL GONZALEZ OROPEZA y ARTURO F. ZALDÍVAR LELO DE LARREA (compiladores), "Proyectos de Parlamentarismo en México", en *La constitución mexicana 70 años después*, tomo VI, México, UNAM, 1988, III, pág. 407.

secretarios, entre los que ya figuraban los integrantes del "cuadrilátero", pretendieron justificar la disolución del Parlamento como una institución democrática que está de acuerdo con los postulados de un sistema parlamentario. Sin embargo, Huerta no era un rey, ni los secretarios eran un gabinete, ni —en suma— México era Inglaterra. Estos disparates fueron evidenciados con la obra de Manuel E. Cruz que en 1918 escribió un buen documentado libro que ilustra el sistema parlamentario en Inglaterra contrastando con las tradiciones políticas e idiosincrásicas de México.

Venustiano Carranza al presentar su proyecto de Constitución no perdió la ocasión para sostener al sistema presidencial y desechar el parlamentarismo:

"Ahora bien, ¿qué es lo que se pretende con la tesis de gobierno parlamentario? Se quiere nada menos que quitar al Presidente sus facultades gubernamentales para que las ejerza el Congreso, mediante una comisión de su seno, denominada "gabinete". En otros términos, se trata de que el presidente personal desaparezca, quedando de él una figura colectiva.

¿En dónde estaría entonces la fuerza del gobierno? En el Parlamento. Y como éste, en su calidad de deliberante, es de ordinario inepto para la administración, el gobierno caminaría siempre a tientas, temeroso a cada instante de ser censurado.

El Parlamento se comprende en Inglaterra y en España, en donde ha significado una conquista sobre el antiguo poder absoluto de los reyes. Se explica en Francia, porque esta nación a pesar de su forma republicana de gobierno, está siempre influida por sus antecedentes monárquicos. Pero entre nosotros no tendría ningunos antecedentes y sería cuando menos imprudente lanzarnos a la experiencia de un gobierno débil, cuando tan fácil es robustecer y consolidar el sistema de gobierno de presidente personal, que nos dejaron los constituyentes de 1857.

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

Ahora bien, como nosotros carecemos todavía de las condiciones a que acabo de referirme, el gobierno se vería constantemente en la dificultad de integrar el gabinete para responder a las frecuentes crisis ministeriales.

Tengo entendido que el régimen parlamentario no ha dado menor resultado en los pocos países latinoamericanos en que ha sido adoptado, pero para mí la prueba más palmaria de que es un sistema de gobierno del que no se puedan esperar grandes ventajas, está en que los Estados Unidos del Norte, que tienen establecido en sus instituciones democráticas el mismo sistema de

presidente personal, no han llegado a pensar en dicho régimen parlamentario".¹⁹⁰

El contundente rechazo de Carranza hacia el parlamentarismo no persuadió completamente a los diputados constituyentes y se tiene noticia de una iniciativa presentada en el curso de los debates, para implantar el sistema parlamentario, elaborado por veinticinco diputados, el 17 de enero de 1917¹⁹¹. No obstante, el proyecto no prosperó y niquiera se tomó en consideración.

Este intento frustrado no sofocó la convicción de sus autores y cuando volvieron a ocupar un escaño en el primer Congreso ordinario, posterior a la vigencia de la Constitución de 1917, volvieron a presentar un proyecto articulado sobre el sistema parlamentario.

Pero la presentación formal del proyecto fue la culminación de un debate periodístico en el cual *Excélsior* jugó un papel fundamental en la preservación del sistema presidencial. Desde el 30 de noviembre de ese año constitucionalista se empezó a controvertir la presentación de un proyecto parlamentarista.

El 5 de diciembre *Excélsior* inició una serie de entrevistas a personajes connotados del carrancismo, para recabar sus opiniones sobre el proyecto; evidentemente no compartieron los puntos de vista del proyecto.

Al día siguiente fue entrevistado Luis Manuel Rojas, ex presidente del Congreso Constituyente, quien negó la posibilidad de establecer el sistema parlamentario basado en que tal sistema implicaría forzosamente un cambio fundamental en la organización política de la República, además de constituir una novedad opuesta a nuestras tradiciones constantes. Rojas adelanta otro argumento muy peculiar de peso: el sistema propuesto tiende a desarrollarse en monarquías o en repúblicas centralistas, puesto que requiere de un gran parlamento central que para contar con la importancia debida, absorbe los poderes confiados a los otros poderes y niveles de gobierno. Rojas sugiere la idea de que el parlamentarismo es incompatible con el régimen federal, las inmediatamente afectadas serían las legislaturas de los Estados.

José Natividad Macías, el autor del proyecto de Constitución, después de un recuento histórico también concluye que la mayoría de los legisladores no considera que haya necesidad de cambiar el régimen presidencial.

Las editoriales no fueron menos pesimistas:

"Todavía, sin haber llegado ¡Dios de ello nos libre! Al régimen parlamentario, las Cámaras pondrán mucho plomo en las alas del poder público, acumularán muchos obstáculos al paro de una recta administración, desequilibrarán los presupuestos, comprometerán el crédito, embrollarán los problemas internacionales. No los dejemos, otorgándoles una omnipotencia peligrosa, atravesarse al paro de nuestra reconstitución y que sean sus pasiones, sus

¹⁹⁰ *Cfr.* *Excélsior*, año I, tomo I, núm. 264, 6 de diciembre de 1917. Revista mexicana de derecho penal, núm. 13, enero-febrero 1967, tercera época, p. 28 y 29, citado por González Oropeza y Zaldivar Lelo., op. cit., pág. 410.

¹⁹¹ *Cfr.* *Diario de los Debates del Congreso Constituyente*.

ambiciones y sus idealismos los que gobiernen y rijan nuestros más caros y preciados intereses¹⁹²

Revisando el proyecto de 1917, en la exposición de motivos se analizan los errores en México del sistema presidencial. Consideran que el parlamentarismo es un régimen más avanzado porque se basa en la coparticipación del Congreso en las funciones presidenciales. El proyecto pretendía que el Congreso, como arquetipo de la representación popular, tuviera una mayor intervención en la esfera administrativa.

Sin embargo, el proyecto pretende, paradójicamente, alejar de las pasiones políticas y acusaciones que ellas originan a la presidencia. Precisamente porque el presidente en un sistema presidencial es responsable personalmente, a él sólo se le imputan todos los abusos y errores del gobierno.

Las reformas constitucionales planteaban la existencia de un Parlamento bicameral con duración de cuatro años, renovable por mitad cada dos años. El período de sesiones será doble del 1º de marzo al 30 de junio y del 1º de septiembre al 31 de diciembre. Sus facultades se desarrollarían casi de la misma manera que el Congreso de la Unión en un sistema presidencial, por lo que la gran diferencia estribaba en las extensas facultades que se le otorgaban a la Cámara de Diputados. Sólo esta Cámara contaba con los elementos característicos del parlamentarismo:

- a) Otorgar o retirar su confianza al denominado presidente del Consejo o a cualquier miembro del gabinete, hecho lo cual el funcionario tendría que presentar su dimisión.
- b) Interpelar al presidente del Consejo o a los miembros del gabinete sobre cualquier asunto de su cargo.
- c) Dar órdenes al ejército o a las guardias nacionales, cuando haya desaparecido el orden legal en el Poder Ejecutivo.

En cuanto a la estructura del Poder Ejecutivo fue sustancialmente cambiada y adecuada a los postulados del nuevo sistema. Se depositarían en un presidente de la República por conducto de un Consejo de Ministros.

La obligación fundamental de este presidente sería designar al funcionario que tendría el carácter de presidente del Consejo, el cual debería formar parte del Parlamento. Por su parte, este presidente del Consejo se encargaría de integrar al Consejo de Ministros o gabinete con la autorización del Parlamento.

El proyecto fue abandonado en el olvido y su dictamen no se rindió sino hasta el 3 de octubre de 1919, desechando la implantación del sistema parlamentario. La única razón dada fue que en estos sistemas se requiere de un sistema político con partidos políticos consolidados, lo cual México todavía no tenía. Esta fue la crítica que dos años antes ya habían expresado tanto Venustiano Carranza como Luis Manuel Rojas. El ejemplo de que los Estados Unidos, a pesar de contar con partidos políticos, no hubieran adoptado un régimen parlamentario fue citado como una evidencia contundente para no adoptarlo en México.

¹⁹² Excélsior, 8 de diciembre de 1917, citado por González Oropeza-Zaldivar Lelo, *op. cit.*, pág. 411

El intento de 1917 fue seguido por otro que tuvo todavía mayor respaldo. Anunciado en la prensa el 30 de noviembre de 1921 un nuevo proyecto iniciado por el diputado Ignacio Borrego y apoyado por 89 diputados más.

Paralela a su presentación, la prensa entrevistó a diversas personalidades sobre la conveniencia y oportunidad de implantar el parlamentarismo. Y para 1921, senador de la República Antonio Ancona Albertos, consideraba que el régimen parlamentario podría mejorar las condiciones políticas del país, pues –consideraba– sería un obstáculo para futuras revoluciones de carácter personalista, refiriéndose al reciente movimiento delahuertista de Agua Prieta. Lo mismo pensó el senador Brioso y Candiani al afirmar que “el parlamentarismo es un sistema magnífico para evitar revoluciones”, aunque después puntualizó que nuestro país no tenía los elementos políticos ilustrados¹⁹³ suficientes para llevar a la práctica la experiencia parlamentarista¹⁹³.

Por su parte, ninguna de las críticas pretendió demeritar la bondad del sistema parlamentario por sí mismo, sino que se circunscribieron a expresar argumentos de conveniencia y coyuntura. Isidro Fabela consideró que el pueblo mexicano no estaba preparado y que faltaban partidos políticos para configurar el sistema; no obstante, su opinión concluía: “creo que podría aceptarse como un ensayo y así habremos tenido en México todas las formas de gobierno, a saber, el imperio, la república central, la federal, la dictadura y por último, el parlamentarismo”.

El ex diputado constituyente José I. Lugo se mostró partidario del parlamentarismo, pero adelantó una objeción en el sentido de que dicho sistema tendería a centralizar el poder y a eliminar la soberanía y las legislaturas de los estados. Este es un argumento que el proyecto no responde claramente, pues en las reformas constitucionales que sugiere para implantar el parlamentarismo, sólo modifica artículos relativos a la organización de poderes federales, pero es omiso respecto de los poderes locales.

Se llegó incluso a argumentar por el senador Cepeda Medrano, que el sistema traería aparejado un incremento notable en el presupuesto para satisfacer las necesidades del nuevo Parlamento, lo cual no podría ser sufragado por el erario.

Sin embargo, Excélsior comenzó una campaña contraria al sistema y a favor del presidencialismo repetía que el parlamentarismo es “impracticable dada la falta de cultura cívica de nuestro pueblo ni siquiera preparado para tal sistema”. El periodista Benito Javier Pérez Verdía escribió durante el mes de diciembre de 1921 diversas críticas a la propuesta, apoyando a las autoridades federales en su rechazo.

La propuesta del diputado por Durango, Ignacio Borrego, planteaba novedosas cuestiones. Ampliaba la integración del Senado a cinco senadores por estado y Distrito Federal y dos por territorio federal; asimismo ampliaba el periodo presidencial a seis años, adelantándose a todas las propuestas de este tipo pues la más próxima fue de octubre de 1927 del senador Higinio Álvarez.

¹⁹³ Cfr. Excélsior, 1º de diciembre de 1921, citado por González Oropeza, *op. cit.*

En cuanto al proyecto de Borrego, resulta importante destacar que posee el elemento más característico del parlamentarismo: el presidente es designado por el Congreso de la Unión por votación de las dos terceras partes de sus miembros. Además, el presidente tendría la facultad, previa autorización de las dos terceras partes del Senado, para la disolución de la Cámara de Diputados. Con estas características, este proyecto resulta el que más se aproxima a los modelos parlamentaristas europeos.

Los intentos de implantar el parlamentarismo en México fueron congruentes con el deseo de reducir el poder presidencial y de devolver al Poder Legislativo la función política que desde la teoría clásica de la división de poderes se le ha asignado. Aunque Daniel Cosío Villegas califica como un disparate político el proyecto de 1921, por tratar de limitar el poder del entonces triunfante Álvaro Obregón¹⁹⁴, los intentos obedecieron a un lógico desarrollo histórico: después de una dictadura, como la de Díaz o Huerta deben limitarse los poderes de la presidencia.

Los argumentos de inmadurez del pueblo mexicano y de ausencia de partidos políticos fueron, sino superficiales, por lo menos coyunturales para rechazar el parlamentarismo. El primero siempre se ha repetido a lo largo de nuestra historia constitucional, desde 1824 para adoptar el sistema federal el pueblo mexicano no tiene la madurez política para determinadas instituciones, sobre todo las que pretenden la democracia.

Otros países latinoamericanos están explorando seriamente la posibilidad de ensayar actualmente el sistema parlamentario de gobierno, con un gran objetivo: limitar los inmensos poderes del presidente.

V. PROPUESTAS PARA IMPLANTAR EL RÉGIMEN PARLAMENTARIO

Antecedentes. Debido a la experiencia del diseño constitucional de 1857, dos tendencias se enfrentaron en la discusión de la nueva Constitución de 1917, y en la legislatura que le sucedió una vez aprobada: la primera, encabezada por Carranza, consideraba que, para evitar el surgimiento de una nueva dictadura, la Constitución debía otorgar al presidente los poderes que en el siglo pasado se había arrogado *de facto*; la segunda, integrada por grupos de diputados favorables en que, para evitar una nueva dictadura —ya sea *de jure* o *de facto*— lo recomendable era distribuir el poder político en el Congreso —con un arreglo institucional más elaborado que el de 1857— e implantar de plano el parlamentarismo.

Sin embargo, con anterioridad a la convocatoria al Congreso Constituyente, en octubre de 1914 se debatió sobre el establecimiento de un régimen parlamentario.

¹⁹⁴ Cfr. DANIEL COSÍO VILLEGAS, *El sistema político mexicano, las posibilidades de cambio*, 21ª reimp., Cuadernos de Joaquín Mortiz, México, 1994, pág. 42-43.

En el Programa de reformas político-sociales de la revolución aprobado por la Soberana Convención Revolucionaria, fechado el 18 de abril de 1916 en Jojutla, Morelos, establece el artículo 33: 'Adoptar el parlamentarismo como forma de gobierno de la República'. Poco después, y

Como parte de la tendencia a incrementar la influencia del Poder Legislativo en la XXVII Legislatura, el 29 de diciembre de 1917, 53 diputados presentaron un proyecto de reformas a 35 artículos de la Constitución, con el objetivo de establecer el régimen parlamentario en la república {...} las discusiones de la reunión (previa); según el cronista, revelaron los escasos conocimientos de los diputados sobre lo que era un sistema parlamentario {...} El proyecto presentado en diciembre de 1917 reformaba el artículo 50, que depositaba el Poder Legislativo en un "Parlamento" bicameral. Los periodos de sesiones serían dos de cuatro meses. El Poder Ejecutivo sería ejercitado por "el Presidente de la República por conducto del Consejo de Ministros" (artículo 80). El Presidente de la República, electo en los términos que estableciera la Ley Electoral (es decir, no necesariamente por sufragio universal), designaría a un presidente del Consejo de Ministros de entre los miembros del Parlamento, que a su vez propondría a los miembros del gabinete (artículos 81, 89,93). El nuevo gabinete se sometería a la aprobación de la Cámara de Diputados, la cual tendría la facultad: "para otorgar o retirar su confianza al Presidente del Consejo o a cualquier miembro del Gabinete. En el segundo caso el censurado tendrá obligación de dimitir inmediatamente de su cargo" (Art. 74, fracción XXII).¹⁹⁵

El proyecto pasó a comisiones sin ser dictaminado y, por tanto, jamás llegó al Pleno para ser discutido y votado. Empero, el fantasma del parlamentarismo rondaba en el Congreso mexicano.

Hubo una corriente de diputados constituyentes que propusieron el régimen parlamentario entre ellos el diputado constituyente Manjarrez, quien señaló que: "...la revolución, señores diputados, debe entenderse bien que se hizo, y cuando se refiere a la parte política, en contra del poder Ejecutivo, no se hizo en contra del Poder Legislativo... Pero yo repito, señores, que en vez de venir a limitar las funciones del Ejecutivo vamos a ampliarlas cuanto más sea posible y vamos a maniar al Legislativo. Y bien, señores: ya al Legislativo le hemos quitado muchas facultades; ya con ese veto presidencial le va a ser casi imposible legislar ampliamente hasta donde los preceptos consideren aprobados, y poniendo al Legislativo en condiciones de que no pueda ser ni con mucho un peligro; en cambio, el Ejecutivo tiene toda clase de facultades; tenemos esta Constitución llena de facultades para el ejecutivo, y esto ¿qué quiere decir? Que vamos a hacer legalmente al presidente de la República un dictador, y esto no debe ser".¹⁹⁶

¹⁹⁵ PABLO PICCATO, "El parlamentarismo en la Cámara de Diputados 1912-1921", en *Enciclopedia Parlamentaria de México*, vol. 1, t.3, Serie 1, 1997, pág. 73,79.

¹⁹⁶ Vid. *El Diario de los debates del Congreso Constituyente, 1916-1917, México, Imprenta de la Cámara de Diputados, 1922, t.II, pág. 437.*

Así, en otros momentos se volvió a proponer la adopción de características parlamentarias en el sistema de gobierno: "en 1920 se planteó (entre otros por Emilio Portes Gil, más tarde presidente de la república) incorporar el voto de censura para secretarios y subsecretarios {} y otra de 'transición al régimen parlamentario' para facultar a la Cámara de Diputados para remover a los funcionarios de la Comisión Nacional Agraria. Pero los influjos parlamentaristas no sólo devenían en un núcleo de diputados radicales inconformes con el proyecto de Constitución aprobado a propuesta de Venustiano Carranza, sino que también –paradójicamente– el caudillo Álvaro Obregón era pro parlamentarista, siempre y cuando modalidades de este sistema de gobierno se implantaran a partir de su iniciativa, y no significaran una merma de su autoridad.

Ya presidente, Obregón llamó a sesiones extraordinarias (al Congreso) a principios de 1921 para la aprobación de estas reformas alegando que "un espíritu del absolutismo hizo desaparecer (la facultad de la Comisión Permanente de convocar directamente a sesiones extraordinarias al Congreso) sin motivo justificado. De este modo se conseguiría que el Poder Legislativo gozara de la autonomía que la mayor parte de las constituciones modernas le conceden, y no encuentre supeditada su acción a la voluntad o caprichos del Poder Ejecutivo".¹⁹⁷ Las reformas fueron aprobadas por unanimidad".

Con esto se daba al traste la modificación realizada a partir del proyecto constitucional de Carranza, que eliminaba las facultades que la anterior Constitución otorgaba a la Comisión Permanente para convocar al Congreso a sesiones extraordinarias.

Las decisiones de Obregón y su simpatía por las propuestas parlamentarias del Partido Liberal Constitucionalista (PLC) hicieron que esta organización fuera adquiriendo cada vez mayor influencia en la vida política del México de esa época. Es así como el presidente-caudillo y su secretario de Gobernación, Plutarco Elías Calles, decidieron, con la ayuda de los partidos Nacional Cooperativista (PNC), Laboral Mexicano (PLM) y Nacional Agrarista (PNA), neutralizar al PLC y con ello limitar los efectos de un Congreso más poderoso. La estrategia incluyó eliminar o cooptar a varios miembros del PLC, entre ellos a Rafael Martínez de Escobar y Emilio Portes Gil, que se definieron como "Bloque Socialdemócrata". Al final de todo, el PLC tuvo la osadía de enfrentar al caudillo al plantear el establecimiento total de un régimen parlamentario, provocando la reacción de éste que auspició la desaparición del PLC, en 1922, al apoyar al Partido Nacional Cooperativista.

Poco después, al terminar la época de los caudillos e instaurado el presidencialismo, junto con la desaparición del PLC quedaron proscritos todos los intentos futuros de establecer un régimen parlamentario en México.

Por otra parte existen opiniones que sostienen la conveniencia de revisar el régimen presidencial para, entre otras opciones, transitar hacia un régimen parlamentario.

¹⁹⁷ Diario de los Debates, Cámara de Diputados, XXIX Legislatura., citado por Javier Hurtado, *op. cit.*, pág. 348.

Jaime Cárdenas Gracia se pronuncia por un sistema parlamentario, toda vez que éste tiene, frente al sistema presidencial, las ventajas siguientes: a) la flexibilidad; b) existen soluciones constitucionales para la confrontación entre el Legislativo y el Ejecutivo; c) no se produce la parálisis del Legislativo o los *impasses* entre los poderes; d) fortalece el sistema de partidos; e) favorece los juegos de suma positiva; f) se trata de un modelo diseñado para la cooperación política; g) no es deficiente en términos de legitimidad moral, y h) genera estabilidad política.

El mismo autor señala que:

Como ha quedado de manifiesto, el régimen presidencial para el México futuro que aspira a ser democrático no es el mejor diseño para combinar gobernabilidad con democracia. Parecería más adecuado un régimen parlamentario con voto de censura constructivo. Sin embargo, como el parlamentarismo implicaría un cambio radical en el diseño institucional tradicional, muchos piensan en acotar el régimen presidencialista por un régimen presidencial democrático que sea controlado y fiscalizado por el Poder Legislativo y Ejecutivo, que tenga límites en el federalismo y en el municipio libre, además de que simultáneamente se dieran otros cambios en la esfera electoral o en la autonomía de algunos órganos básicos de control.

Tal esquema presupone que un régimen presidencial de estas características sería democrático y viable no implicaría fractura alguna con nuestro pasado constitucional, y respondería a las expectativas de los ciudadanos que durante años se han desenvuelto en este tipo de régimen político.

Aunque pienso que el régimen presidencial para México no es la mejor opción, se ha decidido en este trabajo, por las consideraciones expuestas en el párrafo anterior, analizar las posibilidades de un régimen presidencial democrático acotado, sin que ello implique la preferencia por este tipo de régimen o que se descarten otras alternativas.¹⁹⁸

Jaime Cárdenas Gracia¹⁹⁹ también nos dice que la limitación de los poderes presidenciales en México se lograría construyendo un auténtico Estado de Derecho y pensando seriamente en la modificación del régimen presidencial por uno parlamentario que propicie un juego democrático que no sea de suma cero; no se logra con la aplicación exclusiva de algunos de los escenarios que describe Luis Javier Garrido: mantener el *status quo*, modificar el estilo personal de gobernar, concediendo alguna independencia a las entidades federativas y a los municipios, delegando alguna autoridad en los miembros del gabinete, como en los Consejos de Ministros, democratizar el partido oficial sin democratizar el régimen, eliminar los apoyos corporatistas tradicionales, respetar el sufragio, etc. Obvio que para ello, además de la tarea normativa que puede concluir en una nueva constitución, es preciso generar en los espacios políticos un nuevo sindicalismo: responsable, independiente y democrático. Esta tarea puede lograrse, en un escenario deseable,

¹⁹⁸ JAIME FERNANDO CÁRDENAS GRACIA, *Una constitución para la democracia, propuestas para un nuevo orden constitucional*, Ed. UNAM, México, 2000, pág. 51.

¹⁹⁹ (Jr. JAIME F. CÁRDENAS, *Transición política y reforma constitucional en México*, op. cit., pág. 90,91.

con el concurso de las fuerzas políticas nacionales y sobre los lineamientos de una transición a la democracia bajo el esquema de una reforma pactada.

En el ámbito político, de los partidos, sólo el Partido de la Revolución Democrática (PRD) ha enunciado por voz de su presidenta nacional, que entre otras propuestas para la reforma del Estado promoverán que algunos miembros del gabinete sean ratificados por el Congreso; sin embargo, los partidos de mayor representación en el Congreso, PRI y Partido Acción Nacional (PAN), no han definido una posición al respecto.

Por su parte, el presidente electo, Vicente Fox, ha anunciado que los secretarios de Estado acudirán frecuentemente ante las comisiones del Congreso para informar sobre las políticas del gobierno.

Las iniciativas para instaurar un régimen parlamentario en México no son nuevas. Por sólo recordar algunas, encontramos que en los meses siguientes a la aprobación de la Constitución actual, el 15 de diciembre de 1917, fue presentada una iniciativa de reformas constitucionales en la Cámara de Diputados por legisladores encabezados por Sánchez Pontón, quien en su proyecto proponía el establecimiento de un régimen parlamentario, que consistía fundamentalmente en lo siguiente:

- a) El ejercicio del Poder Ejecutivo por el presidente de la república mediante un consejo de ministros;
- b) Nombramiento de un presidente del consejo de ministros por el presidente de la república, y
- c) Facultad exclusiva de la Cámara de Diputados para otorgar o retirar su confianza al consejo de ministros.²⁰⁰

También tenemos la propuesta del diputado Ignacio Borrego, presentada al pleno de la Cámara de Diputados el 1 de diciembre de 1921 y apoyada por 89 diputados, equivalente al 30% de la Cámara.

En este proyecto se proponían, entre otros aspectos:

- a) Elección del presidente de la república por parte del Congreso de la Unión mediante mayoría absoluta de las dos terceras partes de sus miembros que constituían en quórum legal, y en caso de no obtenerse esta votación se votaría sólo por los dos candidatos que obtuvieren mayoría de votos, declarando triunfador al que lograra la mayoría simple.
- b) Nombramiento de un jefe de gabinete por parte del presidente de la república.
- c) Integración del gobierno federal por ministros.
- d) Responsabilidad solidaria de los ministros ante la Cámara de Diputados, de la política general del gobierno e individualmente de los actos personales.
- e) Obligación del jefe de gabinete de informar a las cámaras acerca de la política a desarrollar por parte del gobierno, siempre que hubiera cambio de ministros.

²⁰⁰ Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, 29 de diciembre de 1917

- f) Obligación del jefe de gabinete de asistir a la apertura de sesiones del Congreso, sean ordinarias o extraordinarias, para informar acerca del Estado que guarde la administración y para indicar las líneas directrices de gobierno que piense desarrollar.
- g) Facultad del presidente de la república para disolver la Cámara de Diputados, con la aprobación del Senado.

Entre los argumentos expuestos por el diputado Ignacio Borrego, para sustentar su propuesta de régimen parlamentario, encontramos:

La conveniencia de abolir el régimen presidencial y la de su sustitución por el régimen parlamentario, se ha convertido en una necesidad, a tales extremos imperiosa, que el aplazamiento de esa sustitución se traduciría en gravísimos perjuicios para la democracia y en no menos graves peligros para la conservación del orden y paz sociales.

Los fracasos ininterrumpidos, durante setenta años del abominable régimen político existente; justificarían ampliamente su inmediata abolición: las ventajas y excelencias del sistema político a cuya sombra Francia ha logrado consolidar las instituciones republicanas; España poner término a sus cruentas luchas civiles, armonizando felizmente el principio monárquico con la libertad y democracia, e Inglaterra, cuna y escuela de esa admirable institución, adquirir, debido a ella, prosperidad y bienestares no igualados, justifica no menos ampliamente la adopción del régimen parlamentario²⁰¹

VI. POSTURAS A FAVOR Y EN CONTRA DEL PARLAMENTARISMO

En la actualidad han existido propuestas en uno y otro sentido para instaurar el sistema parlamentario en México, así como otras que confunden las características que le son específicas a cada uno de los sistemas de gobierno, como enseguida se verá. De entre los propósitos parlamentaristas contemporáneos, algunos tienen que ver con incrementar los poderes del Legislativo, sin modificar el sistema de gobierno presidencial y sólo tener así un Congreso más poderoso y una presidencia "acotada".²⁰²

²⁰¹ Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, 1º de diciembre de 1921.

²⁰² En torno a esta propuesta, que no es novedosa, ya desde principios de 1900 Emilio Rabasa observaba los siguientes peligros: "De lo que si hay peligro es de que llegemos al gobierno congresista sin preparación en las leyes, que sería tan malo como el parlamentario, y aún peor, porque tendría por origen la usurpación del Congreso, el despojo humillante para el Ejecutivo, que no podría tener por titulares sino a hombres de docilidad vergonzosa, y el desconocimiento de la ley fundamental en nombre de la representación del pueblo burlado" Emilio Rabasa, "La constitución y la dictadura", *op. cit.*

A) POSTURAS A FAVOR DEL PARLAMENTARISMO:

Denotativo de esta postura es la de Cárdenas Gracia, quien considera que "la discusión podría centrarse en los siguientes aspectos: 1) determinación de un sistema semipresidencial o de uno parlamentario semejante al alemán o español²⁰³; 2) en caso que se mantuviera el sistema presidencial, efectuar la reforma del Poder Legislativo para fortalecerlo, principalmente en las áreas de control al Ejecutivo²⁰⁴".

Este autor nos dice que existen sobradas razones institucionales en México para vislumbrar la inviabilidad del presidencialismo en democracia. La principal de ellas tiene que ver con los problemas de gobernabilidad derivados del régimen presidencial con un sistema multipartidario, donde por lo menos, tres partidos tienen una presencia considerable. Las elecciones, sobre todo las presidenciales, podrían producir en condiciones de competencia, resultados a favor del candidato ganador menores al 50% de los votos, lo que generaría la sensación de no contar con el respaldo de la mayoría de la población.

En conclusión, el régimen presidencial nacional, aunque estuviera acotado y tuviera un origen democrático, enfrentaría muchos problemas en México: primero, porque el sistema electoral es casi mixto, y esto no favorece el bipartidismo; segundo, porque el sistema electoral es de una sola vuelta; tercero, porque el presidencialismo históricamente está ligado al caudillismo, y ciertamente podría haber presidentes que tuvieran un talante negociador y flexible, pero seguramente otros procurarían con buenas o malas intenciones limitar al Legislativo y en caso de que los dos distintos poderes fueran ocupados por partidos diferentes, el posible enfrentamiento y bloqueo constitucional y político sería casi inevitable.²⁰⁵

Otros más mesurados, observan las dificultades de que —como algunos quisieran— de la noche a la mañana México pudiera establecer un modelo parlamentario de gobierno. Para Pedro Aguirre,

Instaurar de la nada un sistema parlamentario puro, semipresidencial o "semiparlamentario", lejos de contribuir al fortalecimiento de la incipiente democracia mexicana podría contribuir decididamente a arruinarla } me parece que la opción más sensata para México es la adopción de algunos rasgos propios de los regímenes parlamentarios, que sin cambiar la esencia del régimen presidencial coadyuven a reforzar una relación sana entre presidente y Congreso } fundamentalmente son tres los rasgos del régimen parlamentario que han sido adoptados por algunos sistemas presidenciales: nombramiento de un primer ministro políticamente responsable ante el

²⁰³ Estos dos países tienen sistemas parlamentarios y ninguno posee un sistema semipresidencial.

²⁰⁴ El Legislativo y su control sobre el Ejecutivo puede fortalecerse sin necesidad de implantar un sistema de gobierno que no sea presidencial

²⁰⁵ JAIME CÁRDENAS, "Una constitución para la democracia", *op. cit.*, p. 48, 49-

Congreso, aprobación de los miembros del gabinete por parte del Poder Legislativo y censura parlamentaria a los miembros del gabinete.²⁰⁶

Un tanto coincidente con ésta postura es la de López Portillo, quien respecto a la forma futura del presidencialismo mexicano señala lo siguiente:

Posiblemente no vaya a ser presidencialismo, puede ser una modalidad que deberá conformarse de parlamentarismo a la mexicana, en la que el Poder Legislativo tuviera facultades constitucionales, jurídicas, en común con el Presidente de la República. Por ejemplo, para nominar y remover funcionarios que ahora son facultades propias del presidente. Si se va a limitar al presidente, pues, hay que compartir esa función.²⁰⁷

La propuesta de Aguirre, no obstante ser de las más detalladas, contiene también la equiparación de la figura de un primer ministro propia de los sistemas parlamentarios, con la de jefe de gabinete que existe en Argentina y Perú. La diferencia no sólo es conceptual sino de fondo: si se tiene un primer ministro como jefe de gobierno políticamente responsable ante el Congreso y un jefe de Estado elegido por sufragio universal, entonces estamos ante un régimen semipresidencial y no ante uno parlamentario. En cambio, si se tiene un jefe de gabinete, responsable administrativo del gobierno, coexistiendo con un jefe de Estado y de gobierno elegido por votación popular, en nada altera la naturaleza del régimen presidencial y puede, al mismo tiempo, introducir elementos novedosos en su diseño que contribuyan al logro de una oposición corresponsable en la labor de gobierno.

Por lo que corresponde a los actores políticos, el más prolífico en propuestas de esta naturaleza ha sido Porfirio Muñoz Ledo, para quien "el parlamentarismo está enraizado en la historia de México; pero hasta ahora ha sido derrotado por los 'providencialistas, los que creen que la estabilidad, la seguridad y la integridad del país dependen de una persona fuerte, de un caudillo'", Aclara:

Me inclino, desde hace muchos años, por un sistema semiparlamentario, no híbrido, consecuente con nuestra tradición constitucional y en especial con nuestra tradición federalista. Un ejecutivo con dos órbitas: la del jefe de Estado y la del gobierno con su propia jefatura, el gobierno y su jefatura emanarían del Congreso, estarían bajo el más riguroso control parlamentario, pero gozarían de la estabilidad, el dinamismo, la eficacia y la lealtad al sentido del voto.²⁰⁸

Sobre este particular, no queda del todo clara la coherencia de la propuesta de sugerir un sistema 'semiparlamentario' cuando lo que está criticando es la supuesta concentración excesiva de poder en el presidente mexicano, y cuando por forma semiparlamentaria de gobierno Sartori entiende –para distinguirlo del gobierno por asamblea– aquel donde el Parlamento no gobierna, o está al menos limitado, haciendo de él un sistema de primer ministro. Que el sistema parlamentario sea

²⁰⁶ PEDRO AGRUIRRE, *Derecho constitucional*, Ed. Harla, México, 1998, p 46, 48

²⁰⁷ Cfr. Entrevista Javier Hurtado/José López Portillo (4 de julio de 1997), en Javier Hurtado, *op. cit.*, pág. 350.

²⁰⁸ *Revista Proceso*, núm. 1192, 5 de septiembre de 1999, pág. 18

consecuente con la tradición constitucional mexicana resulta insostenible, ya que, cuando mayores rasgos parlamentaristas existieron en algunos de los textos de la Carta Fundamental fue en la de 1857, que no se distinguió por darle atribuciones al jefe de gobierno, sino a la asamblea legislativa, generando un sistema parlamentario puro, o un gobierno por asamblea. Además, en un sistema presidencial, el Ejecutivo no puede tener dos "órbitas" porque entonces dejaría de serlo; y si fuera semipresidencial se llamaría simplemente presidente, y el primer ministro jefe de gobierno; y si fuera parlamentario, el jefe de Estado es uno y el de gobierno es otro, pero ya no Ejecutivo, sino jefe de gobierno o primer ministro.

En términos similares se ha expresado sobre el tema Luis Echeverría: "esto que me parece esencial por experiencia de muchos gobiernos y del mío propio debe de tener un equilibrio de acuerdo con las fuerzas políticas del país y con un tipo de discusión que ya ha comenzado y que representa diríamos un – el término no es muy académico- semiparlamentarismo".

Para Muñoz Ledo, "la apertura política que se ha dado en el país hace necesaria la adopción de un sistema de gobierno de corte parlamentario" y, en contra de lo que creía Rabasa, sostiene que, de no darse éste, "sobrevendrá el autoritarismo o la anarquía". Como se ve, así como algunos hacen depender la estabilidad democrática de la implantación del parlamentarismo, otros ven en este el riesgo de la inestabilidad y el "desgobierno".

B) POSTURAS EN CONTRA DEL PARLAMENTARISMO:

Actualmente, una de las objeciones más importantes que se pueden hacer a la implantación del sistema parlamentario en México tiene que ver con la falta al menos de dos elementos fundamentales: 1. Un sistema de partidos institucionalizado, arraigado y estable, capaz de permitir la sustitución pacífica, ordenada y calificada de distintos partidos en el gobierno, y 2. Una cultura política de negociación entre actores políticos, proclive a la colaboración y no al enfrentamiento. Junto a esto, desde el siglo XIX. Emilio Rabasa observaba las siguientes inconveniencias:

El sistema parlamentario o de gabinete no puede implantarse en este país, porque nos faltan para él elementos que nunca hemos tenido y otros que todavía no tenemos {} No hemos tenido tradición monárquica, y es de la monarquía transformada por el advenimiento de la democracia de quien procede el sistema, que es originalmente inglés; un pueblo sin esa tradición no puede ver con respecto ni tolerar siquiera a un jefe de Estado sin responsabilidad ni funciones, especie de príncipe consorte de la República.²⁰⁹

Jorge Carpizo también está en contra de implantar un sistema parlamentario en México explica: "Desde el Congreso Constituyente de 1916-1917, periódicamente, algunas voces se han manifestado por cambiar el sistema presidencial mexicano por uno parlamentario, porque consideran –por inocencia o por ignorancia- que ese

²⁰⁹ EMILIO RABASA, "La constitución y la dictadura". *op.cit.* , pág. 180

cambio ayudaría a que el juego político se acerque más a un concepto de democracia. Reitero lo que ya he afirmado: no se es más o menos democrático porque se tenga un sistema presidencial o parlamentario, sino que el análisis debe ser efectuado respecto al equilibrio que ha de existir entre los poderes políticos y los controles mutuos operantes entre ellos”.²¹⁰

La definición constitucional sobre el sistema de gobierno –presidencial, parlamentario o mixto- no responde a un capricho del Constituyente, sino a la realidad política y a la evolución histórica de ella. México tiene un sistema presidencial porque es el que ha conocido desde su independencia y de acuerdo con los diversos Congresos Constituyentes de 1823-1824, 1856-1857 y 1916-1917, es un sistema que responde mejor a la realidad política del país que uno parlamentario, con lo cual estoy de acuerdo. O, en otras palabras, México no sería más o menos democrático si optara por un sistema parlamentario, ya que la cuestión se encuentra en otro lugar: el Ejecutivo mexicano, ya sea en un sistema presidencial o parlamentario, debe guardar un equilibrio con el Poder Legislativo; es decir, deben funcionar los pesos y contrapesos del mundo anglosajón –que operan tanto en un sistema presidencial como en uno parlamentario- y debe encuadrar su actuación dentro de los marcos constitucionales, lo cual se completa con la independencia del Poder Judicial.

No obstante la disparidad de posturas, el escaso número de propuestas y lo poco fundamentado de algunas de ellas deben permitir la conclusión de que en México falta mucho para que pueda decirse que existe un debate público en torno a este tema.

VII. SUPUESTOS MATICES PARLAMENTARIOS EN NUESTRA CONSTITUCIÓN:

Es oportuno señalar que en el sistema presidencial mexicano hay quienes afirman que existen ciertos rasgos parlamentarios contenidos en nuestra Constitución. Incluso, hay quienes afirman que el nuestro es un sistema mixto: presidencialista, con algunos elementos de los sistemas parlamentarios. Sin embargo, tales elementos no son, ni con mucho, suficientes para llegar a tan aventurada conclusión. En todo caso, se trata de algunos matices tenues y superficiales.

Indudablemente, el régimen presidencial mexicano se caracteriza por un Ejecutivo fuerte, cuya independencia frente al poder legislativo es clara y precisa. Sin embargo, “hace gala de cierta flexibilidad y, aún cuando ésta no sea constante ni

²¹⁰ JORGE CARPIZO, “Algunas reflexiones sobre los cambios en el presidencialismo mexicano (1978-1990), en *Boletín mexicano de derecho comparado*, Nueva Época, año XXIV, núm. 70, México, enero-abril 1991, pág. 95

obligada como lo indica la definición clásica, existen procedimientos 'puramente formales', que, aunque no alteran el régimen, le dan cierto matiz parlamentario".²¹¹

Mientras que la definición clásica que del parlamentarismo hace Hauriú señala la flexibilidad de un poder frente a otro, la definición del presidencialismo mexicano que efectúa Carpizo lo conceptúa como un régimen "puro", ajeno al parlamentarismo.

La definición del tratadista francés es la siguiente: "En su forma clásica, el régimen parlamentario es un sistema político que realiza una separación flexible de poderes, o sea, que establece una colaboración constante entre el jefe de Estado y el Parlamento, por intermedio de un gabinete ministerial, el cual, por un lado, comparte la dirección del Gobierno con el jefe de Estado, y, por otro, es políticamente responsable ante el Parlamento".²¹²

Por su parte, el tratadista mexicano niega "Los supuestos matices parlamentarios de México", y afirma: "La constitución mexicana de 1917 estructura un sistema presidencial puro, sin ningún matiz parlamentario".²¹³ Sin embargo varios autores han pretendido que nuestro régimen presidencial, desde el ángulo constitucional y jurídico, contiene algunos elementos parlamentarios. Felipe Tena Ramírez, distinguido constitucionalista y autor de un muy importante tratado sobre la materia, también encuentra dichos matices parlamentarios, aunque afirma que son puramente formales, pues no alteran en nada el sistema presidencial asentado en la ley fundamental; en ninguno de esos matices el ejecutivo queda subordinado al legislativo²¹⁴.

Sin embargo, Carpizo reconoce y demuestra que en el México posrevolucionario "en varias ocasiones se ha querido oscilar hacia el sistema parlamentario", en tanto que Tena Ramírez afirma: "Nacido en Estados Unidos, el sistema presidencial se propagó en casi todos los países latinoamericanos. México lo ha adoptado, aunque con algunos matices parlamentarios".

Entre la negación y la duda, la afirmación y la argumentación, tres destacados juristas mexicanos, Tena Ramírez, Jorge Carpizo y Daniel Moreno formulan tesis en las que han considerado los "aparentes matices parlamentarios" de nuestro sistema presidencial, y que veremos a continuación.

²¹¹ FELICIANO CALZADA PADRON, *Derecho Constitucional*, Ed Harla, México, 1990, pág. 271.

²¹² ANDRÉ HAURIU, *Derecho constitucional e instituciones políticas*, Ediciones Ariel, Barcelona, 1971, pág. 242.

²¹³ JORGE CARPIZO, *El presidencialismo mexicano*, op. cit., pág. 31,32.

²¹⁴ Cf. FELIPE TENA RAMÍREZ, *Derecho constitucional mexicano*, Ed Porrúa, México, 1961, pág. 380.

A. EL REFRENDO.²¹⁵

La interpretación del refrendo emana del contenido del artículo 92 constitucional, que estipula requerimientos específicos en lo que concierne a las acciones presidenciales y la firma de funcionarios que dependen del titular del poder ejecutivo

"ARTICULO 92. Todos los Reglamentos, Decretos, y órdenes 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".²¹⁶

Este requisito o participación del secretario de despacho es lo que se conoce, constitucionalmente como refrendo, cuyo origen se encuentra en el parlamentarismo inglés.

El tratadista Tena Ramírez sostiene que "teóricamente las finalidades del refrendo serían tres: "certificar la autenticidad de una firma; limitar la actuación del jefe de gobierno mediante la participación del Secretario o Ministro, indispensable para la validez de aquella actuación; trasladar la responsabilidad del acto refrendado, del Jefe de gobierno al Ministro refrendatario".

Por su parte Daniel Moreno nos dice que la primera interpretación no puede aceptarse porque en el reglamento de la ley de secretarías de Estado se ha establecido que el Secretario del Despacho debe firmar antes que el Ejecutivo. En tales condiciones no puede, a priori, haber certificación. Por tanto, no puede tener esta función el acto del refrendo.

Tampoco se puede aceptar, como fin del refrendo, el de limitar la actuación del jefe del gobierno, dejando como indispensable, para la validez correspondiente, la intervención del secretario del Despacho, como ocurre en el sistema parlamentario, en el que cuando un ministro se niega a refrendar los actos del jefe de gobierno, tiene un sentido de importancia; pero entre nosotros la posible negativa carece de validez, porque como hemos señalado antes, los secretarios son nombrados y removidos libremente, quedan en calidad de hombres de confianza y aún de meros auxiliares del Presidente de la República.

Por lo que se refiere a la posibilidad de que el refrendo tuviera por objeto hacer recaer la responsabilidad en el ministro que lo realiza, tampoco puede ocurrir, en virtud de que nuestros integrantes del gabinete, que en nuestro sistema que padece algunos vicios, son responsables apenas ante el Ejecutivo que los nombra, salvo el caso de que hubiese incurrido en otro tipo de responsabilidades y se aplicase la ley respectiva, lo que hasta hoy no ha ocurrido en nuestra historia política.²¹⁷

²¹⁵ Gabino Fraga ha realizado un serio y bien documentado estudio sobre el papel que juega el refrendo en el sistema presidencial mexicano. Cfr GABINO FRAGA, *Derecho Administrativo*, Ed. Porrúa, México, 1962, pág. 184-186

²¹⁶ Art. 92, CPEUM, pág. 71.

²¹⁷ Cfr DANIEL MORENO, *Derecho constitucional mexicano*, 12ª edic., Ed. Porrúa, México, 1993, pág. 388, 389.

Ignacio Burgoa insiste en que, a través del refrendo, el secretario de estado es un simple autenticador de la firma del presidente que aparece en los actos en que éste interviene; y Daniel Moreno declara que tal refrendo en nuestro sistema no tiene ninguna consecuencia, a lo más establecerá una diferencia jerárquica de los secretarios de estado respecto a los jefes de departamento que no tienen tal facultad.

En nuestro sistema, la facultad de refrendo de los secretarios de estado está íntimamente ligada con la atribución del presidente. Por tanto, jurídicamente, el refrendo entre nosotros cumple sólo una función formal de carácter certificativo, sin desconocerse que puede adquirir sentido político si un secretario de estado renuncia por negarse a refrendar, y sus razones son de peso. Claro está que el secretario de estado que escogiera ese camino, conoce que lo más probable es que simultáneamente se está suicidando políticamente.

No necesitan refrendo ni deben llevarlo los decretos promulgatorios de las leyes aprobadas por el congreso, porque no son actos propios del presidente y éste, de acuerdo con nuestra constitución, está obligado a promulgar las leyes. Además, por el dominio que el presidente tiene sobre los secretarios de estado, fácil le sería violar su obligación constitucional de promulgar las leyes, con sólo indicarles al secretario o secretarios respectivos que no refrenden. La práctica de que los secretarios de estado refrenden el decreto presidencial promulgatorio de leyes es más que superflua, es viciosa y debe desaparecer.

Así, por lo expuesto, el refrendo entre nosotros es una simple certificación que no implica ningún matiz parlamentario.

B. LA SUSPENSIÓN DE GARANTÍAS:

En nuestro país "todo individuo", sin discriminación de sexo, religión o nacionalidad gozará de dichas garantías; pero, en todo caso, cuando la "seguridad nacional lo demande" éstas podrán ser suspendidas temporalmente. Cuando tal situación se presenta, por decisión del Jefe del poder Ejecutivo, se produce otro "matiz parlamentario", al ser requisitado el Consejo de Ministros, para la firma del decreto que así lo dispusiese. Veamos el contenido del mandamiento constitucional:

"ARTÍCULO 29: En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los Titulares de las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República y con aprobación del Congreso de la Unión, y en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo. Si la suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la

situación, pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde".²¹⁸

Como se puede observar, la Ley Suprema condiciona al Jefe del Poder Ejecutivo, para que al declarar la "suspensión e garantías", en primer lugar el decreto respectivo cuente con la firma; es decir, debe tener el acuerdo del consejo de ministros, expresión que únicamente encontramos en la constitución en esa ocasión y que Jorge Carpizo afirma que no representa ningún toque parlamentario, ya que el llamado consejo de ministros no es responsable ante el Congreso de la actitud que adopte, y a los secretarios de estado que se nieguen a aprobar tal medida el presidente los puede remover libremente dado que respecto a todos los integrantes de tal consejo tiene dicha facultad.²¹⁹

C. LOS INFORMES DE LOS TITULARES DE LAS DEPENDENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA AL CONGRESO:

Establecido en la Constitución Nacional, es obligación ineludible de los secretarios del despacho la de acudir ante la Cámara que lo requiera, para que informe sobre las actividades que están bajo la responsabilidad de su dependencia. Al respecto, veamos los dos primeros párrafos del artículo correspondiente:

"ARTÍCULO 93. Los secretarios del despacho y los jefes de los Departamentos Administrativos, luego que esté abierto el período de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso del estado que guarden sus respectivos ramos.

Cualquiera de las cámaras podrá citar a los Secretarios de Estado, al Procurador General de la República, a los Jefes de los Departamentos Administrativos, así como a los Directores y Administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria, para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades..."²²⁰

Jorge Carpizo niega que en el mismo haya algún matiz parlamentario, porque en el caso de que el Congreso o la Cámara que cita el funcionario, llegase a formular serias críticas al mismo, "...el Presidente es completamente libre de hacer caso o no a las críticas que del Congreso pueda hacer de uno de sus secretarios, ya que éstos sólo son responsables políticamente ante el Presidente y no ante el Congreso". Por su parte, Moreno señala que la apariencia de parlamentarismo es pura apariencia en vista de que "...ninguna consecuencia produce la aprobación o rechazo de los informes correspondientes. Para que nos acercáramos al sistema parlamentario y la

²¹⁸ Art. 29, CPEUM, pág. 33.

²¹⁹ El artículo 6° de la "Ley orgánica de la administración pública federal" dispone que: "Para los efectos de l Art. 29 constitucional, el consejo de ministros se integrará con los Secretarios de Estado, los Jefes de Departamentos Administrativos, y el Procurador General de la República, presidido por el presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

²²⁰ Art. 93 CPEUM, pág. 71

similitud fuese real, se necesitaría, como ocurre en Europa, que el parlamento, al emitir su voto de confianza, o de censura, tuviese consecuencias de índole política, como pudiera ser, en el caso de censura, de caída del ministro y, en casos extremos, de todo el gabinete; tal posibilidad no existe.

D.LA CLAUSURA DEL PERÍODO DE SESIONES ORDINARIAS DEL CONGRESO, EN CASO DE DESACUERDO DE LAS CÁMARAS.

Ante la posibilidad de que las dos cámaras del Congreso de la Unión entraren en controversia respecto a la fecha en la que han de concluir sus sesiones, corresponde al Presidente de la República zanjar la diferencia y determinar la cuestión. El artículo 66 estipula:

"ARTÍCULO 66. Cada período de sesiones ordinarias durará el tiempo necesario para tratar todos los asuntos mencionados en el artículo anterior... pero el 1º no podrá prolongarse más que hasta el 31 de diciembre del mismo año, y el 2º hasta el 15 de julio del mismo año. Si las dos cámaras no estuvieran de acuerdo para poner término a las sesiones antes de las fechas indicadas, resolverá el Presidente de la República".²²¹

Daniel Moreno nos dice que este acto carece de mayor trascendencia.

E. LA DESIGNACIÓN DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA POR EL CONGRESO EN CASO DE FALTA ABSOLUTA.

Finalmente, algunos han querido encontrar un matiz parlamentario cuando se presenta el caso previsto por los artículos 84 y 85 de la constitución, los que establecen las bases para la designación, por el Congreso, del Presidente de la República, en el caso de que haya falta absoluta.

"ARTÍCULO 84. En caso de falta absoluta del Presidente de la República ocurrida en los dos primeros años del periodo respectivo, si el Congreso estuviere en sesiones, se constituirá inmediatamente en Colegio Electoral, y concurriendo cuando menos las dos terceras partes del número total de sus miembros, nombrará en escrutinio secreto y por mayoría de votos, un Presidente interino; el mismo Congreso expedirá, dentro de los diez días siguientes al de la designación de Presidente interino, la convocatoria para la elección del Presidente que deba concluir el periodo respectivo; debiendo mediar entre la fecha de la convocatoria y la que se señale para la verificación de las elecciones, un plazo no menor de catorce meses, ni mayor de dieciocho.

Si el Congreso no estuviera en sesiones, la Comisión Permanente nombrará desde luego un Presidente provisional y convocará a sesiones extraordinarias al

²²¹ (Jr Art 66 CPEUM, pág. 51

Congreso para que éste, a su vez, designe al Presidente interino y expida la convocatoria a elecciones presidenciales en los términos del párrafo anterior.

Cuando la falta del Presidente ocurriese en los cuatro últimos años del periodo respectivo, si el Congreso de la Unión se encontrase en sesiones, designará al Presidente sustituto que deberá concluir el periodo; si el Congreso no estuviese reunido, la Comisión Permanente nombrará un Presidente provisional y convocará al Congreso de la Unión a sesiones extraordinarias para que se erija en Colegio Electoral y haga la elección del Presidente sustituto.²²²

Por lo demás, el artículo 85 complementa al 84, en términos de una falta "temporal" o de cualquier otra naturaleza, si ésta se produjera al inicio mismo del periodo respectivo, como ha quedado señalado en la parte referida al "periodo presidencial".

Jorge Carpizo nos dice que en estos preceptos tampoco se pueden encontrar matices de parlamentarismo, pues por ningún motivo la persona nombrada es responsable ante quien la designó, o sea ante el Congreso. Por su parte Daniel Moreno nos dice que se exige un quórum especial y mayoría absoluta. Más esto no significa ninguna obligación para el nombrado, respecto del Congreso, ya que las facultades de que dispone son las mismas que las de un presidente que ha llegado al poder de acuerdo con el sufragio de la ciudadanía. Tal intervención del Congreso ha resultado una consecuencia de las amargas experiencias que entre nosotros ha tenido la institución de la vicepresidencia, o también, la sustitución automática recaída en el presidente de la Suprema Corte de Justicia –caso de la Constitución de 1857–, en la mayor parte de su vigencia; o en la de un secretario de Estado, en los últimos años en que estuvo en vigor tal carta.

Ninguno de los aspectos que se han mencionado implica matiz parlamentario en el sistema presidencial mexicano, ya que ninguno de los casos en cuestión el presidente o el secretario de Estado son responsables políticamente ante el Congreso, es decir, el Congreso no los puede remover. De aquí que nuestra ley fundamental configura un sistema presidencial puro.

²²² Art. 84, CPEUM, pág. 67, 68.

RELACIÓN DEL TERCER CAPÍTULO CON LOS DEMÁS

Así como en el capítulo segundo hablamos de los antecedentes históricos del presidencialismo en México. Este capítulo al dedicarlo al sistema parlamentario, se siguió el mismo procedimiento, solo que en este caso como Inglaterra es la cuna del régimen parlamentario, su evolución se hará tomando como referencia ese país, que de ninguna manera pretende ser un estudio minucioso de la historia del parlamentarismo en Inglaterra, pero sí de los principales acontecimientos que marcaron su rumbo y consolidación, y que propició que aún en nuestros días siga siendo motivo de debate la consideración que de él se hace como el sistema con el cual se puede consagrar la democracia; esta breve historia comprende de los siglos XI al XX.

Posteriormente pasamos al análisis comparativo entre ambos sistemas de gobierno, para esto tomamos como referencia el inciso D) del primer capítulo que nos da una introducción de estos sistemas, aquí retomamos las características de ambos sistemas de manera general para posteriormente comentar algunas consideraciones sobre el debate presidencialismo-parlamentarismo, que sostiene que el presidencialismo tiene muchas limitaciones y carencias, y que puede provocar diversos conflictos, que pueden generar inestabilidad, dicha corriente ha sido encabezada por Juan J. Linz, quien en su ensayo nos dice que el presidencialismo es menos propicio que el parlamentarismo para sostener regímenes democráticos, y explica las razones.

En el apartado cuarto de este capítulo analizamos los proyectos de parlamentarismo que ha habido en México, desde un principio, las propuestas parlamentarias del siglo XX demuestran un claro objetivo de limitar el exceso de presidencialismo, es interesante incluir estos proyectos, pero podemos deducir de esto que la inmadurez del pueblo mexicano y la ausencia de partidos disciplinados fueron coyunturales para rechazar el parlamentarismo.

En el apartado quinto hablamos de las posturas a favor para instaurar el sistema parlamentario en México, así como también objeciones importantes que se pueden hacer a la implantación del sistema parlamentario en México. No obstante la variedad de posturas, permiten concluir que en México falta mucho para que pueda decirse que existe un debate público en torno a este tema.

En la última parte de este capítulo se habló de los supuestos matices parlamentarios en nuestra constitución, y se comentó cada uno de ellos, aunque en ninguno de los casos en cuestión el Secretario de Estado o el Presidente son responsables políticamente ante el Congreso, es decir, el Congreso no los puede remover.

CAPÍTULO CUARTO.- PROPUESTA HACIA UN NUEVO SISTEMA PRESIDENCIAL MEXICANO

I LIMITACIONES QUE DEBEN IMPONERSE AL PRESIDENTE:

Se podrá argumentar que el presidente no gobierna al país él solo, sino que tiene a los secretarios de Estado y demás colaboradores, incluyendo a los de las descentralizadas y paraestatales que lo auxilian. Sin embargo, esto en la realidad es totalmente falso, pues la mayoría de los funcionarios no se atreven a contradecir al presidente cuando éste tiene empeño en realizar una obra que considera de la máxima importancia de su gestión y los que tienen influencia con él se preocupan fundamentalmente para estimularle en la realización de una política que puede ser contraria a los intereses de la población del Estado.

Dada la amplitud de las facultades constitucionales del presidente, permitir que las cosas sigan así, es tanto como aceptar que se puede gobernar a la manera platónica, sin más límites que la buena fe, la cordura, el patriotismo y la sabiduría del presidente, cuando está probado, desde Aristóteles, que el mejor gobierno es el de las leyes, mas en la actualidad el gobierno de leyes debe entenderse con facultadas limitadas a quien ejerce el poder, y no tan amplísimas como las que tiene el presidente.

Consideramos, consecuentemente con lo expuesto, que existe una imperiosa necesidad de limitar constitucionalmente las funciones del presidente de la República, como condición del equilibrio de la división de poderes, de la supervivencia de ésta y del sistema presidencial mexicano, del cual nos declaramos partidarios con las limitaciones que el caso requiere.

Limitar las funciones del presidente no es una tendencia novedosa, pero si vigorizada. Las facultades presidenciales solamente tienen como límite el fin de su mandato.

"Considero que las limitaciones que deben imponerse al presidente de los Estados Unidos Mexicanos, son de orden legislativo, permitiéndome señalar, entre las que a juicio de Jorge Carpizo son las siguientes:²²³

PRIMERA. Supresión de la facultad legislativa extraordinaria a que se refiere el artículo 29 constitucional, pues al contenido de ella puede avocarse el Congreso de la Unión o la Comisión Permanente, en su caso, pues la extrema necesidad de

²²³ JORGE CARPIZO y JORGE MADRAZO, *Memoria del III Congreso Nacional de Derecho Constitucional...op. cit.*, pág. 155.

realizarla en los casos previstos, no es motivo suficiente para privar al Legislativo de esa facultad.

SEGUNDA. Supresión de la facultad del presidente de vetar las leyes o decretos del Congreso, establecida en el artículo 72 constitucional, ya que independientemente de que las leyes aprobadas corresponden en una inmensa mayoría a iniciativas del Ejecutivo, esta facultad se ha realizado en pocas ocasiones, y por otra parte el veto no corresponde originariamente al sistema presidencial.

TERCERA. Supresión de las facultades del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos establecidas en la fracción II del artículo 89 constitucional, a efecto de que sea el Legislativo el que haga los nombramientos correspondientes y las remociones necesarias a propuesta del Ejecutivo.

CUARTA. Supresión de las facultades a que se refieren las fracciones XVII y XVIII del artículo 89 constitucional, pasando estas facultades a los plenos del Tribunal Superior de Justicia y de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, respectivamente.

QUINTA. Reformar las disposiciones relativas a la facultad de solicitar empréstitos al exterior, limitándose a autorizar solamente los que sean pagaderos en el ejercicio gubernamental correspondiente, y los estrictamente indispensables para reducir la deuda pública externa.

SEXTA. Lo expuesto en la ponencia tiene aplicación en las constituciones de las entidades federativas, por lo que también se consideran procedentes las reformas respectivas que se refieren al contenido de lo expuesto.

A) UNA VISIÓN REAL PARA HACER DEL PODER EJECUTIVO MEXICANO UN PODER DEMOCRÁTICO Y SUS CONSECUENCIAS

"El sistema presidencial con democracia en México no es recomendable y que puede generar ingobernabilidad. No deseo aquí repetir las razones, pero sí insistir que si tenemos un sistema de partidos no bipartidista, sino tripartidista; si el financiamiento público y privado de los partidos como hasta ahora no va a las manos de los candidatos, sino a las arcas de los partidos; si el sistema electoral para la Cámara de Diputados y en parte para la de Senadores no se adscribe al sistema de mayoría, sino que tiene componentes proporcionales; si continúa habiendo elecciones intermedias en el caso de los diputados; si el país sigue siendo un mosaico cultural y social; si la distribución del ingreso tiene una acusada diferenciación regional; si existe fuerte presencia indígena; si la distribución del ingreso es muy desigual; si tenemos millones de pobres, etc., el sistema presidencial en México con democracia sería un fracaso."²²⁴

²²⁴ JAIME F. CÁRDENAS GRACIA, *Una constitución para la democracia...op. cit.*, pág. 59-61.

Es pues, un alta prioridad política pensar en un régimen para México que sea viable en condiciones de democracia efectiva (hay que empezar por el sistema de partidos prioridad o cuestión clave). Lo que es fundamental para todo régimen moderno es que además de democrático sea funcional o gobernable.

Sin embargo, a pesar de estas alertas que han hecho muchos²²⁵, parece que por el momento los proyectos de diseño institucional no van por esos rumbos. Se suelen manejar una alternativa para hacer del Poder Ejecutivo mexicano un poder democrático. La primera es la que, por ejemplo, describe el Plan Nacional de Desarrollo 1994-2000, y que sostiene que "lo que debe suprimirse son las atribuciones meta constitucionales del Presidente; acrecentarse los controles de los otros dos poderes, aunque no se precisa o detalla en qué medida, y que el titular del Ejecutivo simplemente acate o se circunscriba a lo previsto en la Constitución"²²⁶. La segunda está de acuerdo con la primera, pero exige que también sean revisadas las actuales atribuciones constitucionales del presidente porque se considera que son excesivas.

Esta alternativa creo que no sería funcional en México en condiciones democráticas, teniendo en cuenta las inconveniencias del régimen presidencial con un régimen tripartidista o de mayor número de partidos –todo dependerá de cómo se vaya conformando el sistema de partidos-. Sin embargo, la segunda resulta más aceptable porque efectivamente, y como será analizado más adelante, el presidente mexicano si cuenta con excesivos poderes constitucional-formales, que facilitarían o propiciarían más la confrontación que la conciliación. Es decir, dejar las atribuciones actuales del presidente y darles controles a los otros poderes es crear un poderoso instrumento de aislamiento del presidente que hará que su relación con los otros poderes sea ríspida y de enfrentamiento. En cambio si se reducen o limitan sus actuales poderes constitucionales, tendremos varias consecuencias:

- 1) El presidente buscará el apoyo de las Cámaras para muchos asuntos; co-gobernará con ellas.
- 2) Si su partido tiene la mayoría en las Cámaras no le será difícil gobernar; siempre y cuando exista un nivel aceptable de disciplina partidaria.
- 3) Si no tiene la mayoría, estará obligado a pactar alianzas con los partidos de oposición o por lo menos intercambios para lograr que determinadas leyes que le interesen logren ser aprobadas.
- 4) Genera este equilibrio actitudes menos imperialistas que la primera solución.
- 5) Se obtiene, y esto constitucionalmente es lo más importante, un equilibrio entre los poderes.

²²⁵ Entre otras obras *vid* Juan J. Linz y Arturo Valenzuela, *Los peligros del presidencialismo*, *op. cit*

²²⁶ Plan Nacional de Desarrollo, 1995-2000, México, SHCP, 1995, pág. 43.

La deficiencia es clave institucional del Poder Ejecutivo en esta segunda opción es que exige un presidente con capacidad de liderazgo. Sin capacidad de liderazgo, ninguna de las dos alternativas tiene viabilidad, pero ésta evidentemente la tendría menos. En términos de impacto político se tenderá a reforzar las organizaciones y estructuras partidarias. Esto es, haría bien al sistema de partidos, profesionalizaría la política y socializaría la cultura democrática de la clase política.

"No obstante, reconozco que tarde o temprano el sistema presidencial mexicano tendría que cambiarse porque sería disfuncional en una democracia. Por ejemplo, el efecto que tiene la segunda posibilidad en los partidos al reforzarlos y modernizarlos se convierte en un factor indispensable para todo sistema presidencial."²²⁷

B) EL LLAMADO A CUENTAS DE LOS EX PRESIDENTES:

Para que el Congreso pudiese pedir cuentas a un presidente o ex-presidente, se requeriría, o bien que la oposición en su conjunto conquiste el número de asientos necesario en cada Cámara parlamentaria para dar lugar a una demanda de juicio, o que el PRI, manteniendo aún la mayoría parlamentaria, adquiriera suficiente autonomía mediante su separación orgánica respecto del gobierno, y por razones políticas, viera la conveniencia de pedir cuentas a un presidente o ex presidente.

Por otro lado, y en parte debido a lo anterior, la acotación que supone formalmente el poder Legislativo al Ejecutivo, no ha podido cumplir esa función. Pablo González Casanova caracterizó muy bien el papel del Congreso en nuestro régimen político, en su estudio clásico sobre la democracia en México:

En resumen, se advierte que el sistema de equilibrio de poderes no funciona. Hay un desequilibrio marcado que favorece al Ejecutivo. Es entonces cuando uno se pregunta cuál es la función del poder Legislativo. Aparentemente el Legislativo tiene una función simbólica. Sanciona actos del Ejecutivo. Les da una validez y una fundamentación de tipo tradicional y metafísico, en que los actos del Ejecutivo adquieren la categoría de leyes, o se respaldan y apoyan en el orden de las leyes, obedeciendo a un mecanismo simbólico muy antiguo, pero de tipo laico.²²⁸

De esa forma, los legisladores han quedado desvinculados de sus respectivos electorados, y dependen para su promoción política de los líderes de sus partidos, lo cual los hace irresponsables políticamente frente a los ciudadanos. La forma de volver a imprimir al sistema electoral su función de responsabilizador de partidos y gobernantes es, desde luego brindándoles un grado auténtico de imparcialidad a las autoridades electorales, que a su vez se traduzca en limpieza, equidad en las condiciones de competencia y fidelidad en su veredicto. Pero otra reforma pendiente, sin la cual los legisladores no terminarán por ser responsables ante sus electores, es

²²⁷ JAIME F. CARDENAS, *Una constitución para la democracia... op. cit.*, pág. 61.

²²⁸ PABLO GONZÁLEZ CASANOVA, *La democracia en México*, 4ª edic., Ediciones Era, México, 1971, pág. 33.

la reelección continua en el Congreso. Resulta evidentemente peligroso la reinstauración del principio de reelección a nivel presidencial (aunque eso mismo lo haría también responsable políticamente frente a la ciudadanía) en tanto no haya plena garantía de limpieza e imparcialidad electoral, pero eso no obsta para que no pueda procederse a reinstalar la reelección parlamentaria. De hecho, como lo señaló en 1973 don Daniel Cosío Villegas²²⁹, la no reelección parlamentaria fue una de las medidas claves despojar al un Congreso, formado mayoritariamente por legisladores priístas, de su autonomía respecto del poder Ejecutivo.

En cuanto a la responsabilidad presidencial, la transparencia y justicia electoral no contribuirán a hacerlo políticamente responsable, pues una vez electo, y sin la posibilidad de reelegirse, las urnas ya no lo pueden dañar directamente. Desde luego, una mala gestión presidencial puede castigar a su partido, pero esto es algo que no parece haber preocupado gran cosa a los últimos presidentes mexicanos. Y en lo que hace al contrapeso que debe suponer el poder Judicial sobre el Ejecutivo, también poco a poco, la élite revolucionaria tomó las medidas adecuadas para neutralizar su independencia, y con ello asegurar la impunidad del Ejecutivo y sus protegidos. El hecho de que el presidente tuviera la facultad de proponer y remover a los miembros del poder judicial automáticamente se tradujo en su total subordinación a aquél, perdiendo así las facultades para cumplir su función democrática que, según Tocqueville, "es la de servir como árbitro". Y, sin embargo, en ciertas circunstancias el poder judicial en México ha podido actuar con un margen mayor de autonomía de lo que lo ha hecho el poder legislativo.²³⁰

Es decir, aunque bajo ciertas condiciones el poder Judicial pueda proteger el interés de algunos sectores frente al abuso de las autoridades (a partir, por ejemplo del derecho de amparo) éstas, y sobre todo las más encumbradas, siguen siendo impunes, y con ello se desvirtúan también los objetivos de la democracia política.

En México falta mucho trecho por recorrer para dar al poder Judicial una auténtica autonomía, imprescindible para que opere una democracia eficaz.

Así pues, la auténtica autonomía del poder Judicial y otras reformas son esenciales para contener eficazmente el poder presidencial y aplicar adecuadamente la responsabilidad legal a presidentes y ex presidentes, y a otros funcionarios públicos y titulares de cargos de elección popular. En cuanto a limitar el poder presidencial, el Partido Acción Nacional ha anunciado la presentación de una iniciativa de ley para que el Mandatario en funciones pueda ser sometido a juicio político: "El presidente de la República {el cargo} debe ser sometido a juicio no solamente por traición a la patria, sino por otros elementos graves que surjan dentro

²²⁹ "Los candidatos a diputados y senadores desean en general hacer una carrera política, y como el principio de no reelección les impide ocupar el mismo lugar que el Congreso por mucho tiempo, se sienten obligados a distinguirse por su lealtad al partido y al presidente para que, después de servir tres años como diputados, puedan pasar al Senado otros seis, y otros tantos de gobernadores. Es por esto que después de tres años de su mandato, el porvenir de un diputado no depende en absoluto de los ciudadanos, sino del favor de los dirigentes del partido en última instancia de la voluntad presidencial". DANIEL COSÍO VILLEGAS, *El sistema político mexicano. las posibilidades de cambio*, 21ª reimp., Cuadernos de Joaquín Mortiz, México, 1994, pág. 29-30.

²³⁰ Según el estudio citado de González Casanova. La democracia en México, *op. cit.*, pág. 37.

de su mandato; de no ser así, podrá haber una especie de impunidad". Para limitar el poder del presidente, al menos en lo que hace a la apropiación indebida de los recursos públicos, han surgido propuestas de que al menos se apliquen algunas medidas que, aunque no muy espectaculares, ayudarían a controlar el poder presidencial en el futuro, al menos en lo que hace a la acumulación inexplicable de fortunas. Gabriel Zaid desde hace tiempo ha propuesto algunas de estas fórmulas. En un escrito de 1986, sugirió que los precandidatos a la presidencia hicieran una declaración de su patrimonio, y permitieran que se fiscalizara a lo largo de su mandato, en caso de ganar. Esta opción podría ser aceptable como condición para buscar la presidencia. Dice Zaid, que "{renunciar a enriquecerse, a cambio de ejercer la presidencia, aunque sea por seis años, es un contrato atractivísimo para una multitud de posibles candidatos". Con eso se terminaría la impunidad presidencial, sin afectar al presidente que pusiera en práctica esta medida: Un presidente que haya firmado de antemano y públicamente su renuncia a la impunidad en lo patrimonial, sabrá que habrá roto la tradición y que no podrá esperar protección del sucesor.²³¹

Sobre esta posibilidad, los priístas Miguel Alemán Velasco y Angler Sergio Guerrero Mier se pronunciaron a favor de que se someta a control la situación patrimonial del presidente en turno. "Es bueno saber exactamente cuál es el patrimonio del presidente de la República, podría ser una declaración ante notario público. Las limitaciones que actualmente se tienen en materia de juicio político y de declaración de procedencia en torno de la figura del presidente de la República, impiden que haya una serie de investigaciones y que se proceda en el caso de delitos graves que lesionan al País²³². Por su parte Emilio Krieger propone que debiera obligarse a un ex-presidente a residir en México al menos durante el siguiente año posterior al término de su mandato, para facilitar el que pueda llamársele a cuentas, en caso de que haya motivo para ello. Esto podría también disuadir a un presidente en funciones de abusar de su enorme poder.

Otro paso fundamental para limitar el poder presidencial tendría que ser la descentralización de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y de la Contraloría General, de modo que dependieran directamente de una comisión parlamentaria formada por los partidos políticos con representación.

El hecho es que hasta ahora jamás se ha llamado a cuentas a un ex presidente, pues la protección del presidente entrante de las espaldas del presidente saliente ha sido parte del pacto no escrito que dio forma al régimen priísta, y garantiza a su vez la impunidad del presidente en funciones una vez que termine su mandato. La facultad meta constitucional del presidente para designar a su sucesor, que ha caracterizado al régimen político desde 1924, cumple precisamente esa función. Se trata de un pacto implícito entre ambos personajes, el nuevo y el viejo presidente: la presidencia a cambio de la impunidad. De ahí que haya sido utópico el que un presidente llame a cuentas legales a su antecesor. Cuando mucho, el presidente entrante puede deslindarse declarativamente de la política de su

²³¹ GABRIEL ZAID, "La economía presidencial", México, Vuelta, 1987, pág. 169

²³² Reforma, 17 de marzo de 1995.

antecesor para recuperar parte de la credibilidad perdida por el gobierno anterior. Pero además hay otro punto de gran importancia: la dificultad de que un presidente acepte que se aplique la ley a su antecesor, radica por un lado en la elevada probabilidad de que el primero haya estado involucrado, en alguna medida, en los ilícitos que se podrían perseguir, en virtud de que los presidentes en México son elegidos precisamente de entre las filas del gabinete presidencial, y en particular, de aquellas carteras que tienen un primer nivel de importancia (Trabajo, Gobernación, Hacienda, etc). Esta cadena podría romperse si algún presidente llamara a cuentas a su antecesor inmediato. En el mismo momento en que tal acción tuviera lugar, la impunidad de los ex-presidentes quedaría *ipso facto* vulnerada, pues se habría sentado el precedente y, a partir de entonces, ningún ex-presidente quedaría protegido contra la acción penal al término de su mandato. Como lo señaló Burgoa Orihuela: "Exigir un juicio político es absurdo, puesto que con esto se destituiría del cargo a quien ya no tiene ninguno en nuestro país (pero) el juicio civil sería un precedente histórico y serviría de gran precedente para que todos los futuros presidentes, incluso el actual se vayan preparando.. Podría quedar eliminada la impunidad de los ex presidentes cuando a alguno de ellos se le hiciera rendir cuentas. Esta idea la propuso Enrique Krauze en 1983, cuando proponía a De la Madrid llamar a cuentas a su antecesor, en medio de la grave crisis originada por el colapso económico en que terminó el gobierno lopezportillista.

¿Qué condiciones podrían llevar a un presidente a llamar a cuentas a alguno de sus antecesores? "Sólo una situación de gran emergencia y riesgo de ingobernabilidad, derivada de una enorme crisis y de la impopularidad consecuente de su principal responsable: el ex-presidente inmediato anterior. Un presidente sólo renunciará a su futura impunidad si no le queda otra alternativa para sostener su gobierno; la opción que entonces se le plantearía sería: gozar del periodo presidencial con más credibilidad y estabilidad de la vigente, a cambio de perder su futura impunidad como ex presidente; o bien intentar preservar la impunidad a riesgo de que su gobierno se venga abajo, o enfrente enormes dificultades para sostenerse en pie".²³³

Una situación de gran descontento y movilización ciudadanas, derivado de un mal manejo político o económico del gobierno anterior, pueden crear estas condiciones de intercambio político. Puede decirse que, hasta ahora, el nivel de desafío pidiendo responsabilidad a los ex presidentes no ha sido suficientemente grande para obligar al presidente en turno a ceder en ese punto. Pero en virtud de que las crisis sexenales se han vuelto ya parte del proceso político habitual, y dado que cada fin de sexenio ha resultado más dramático que el anterior, se ha venido proyectando la aparición de un escenario en el cual la gobernabilidad esté tan amenazada, que sólo un golpe como llamar a cuentas a un ex presidente pueda dar aliento suficiente al presidente entrante para generar suficiente gobernabilidad durante su sexenio.

²³³ JOSÉ ANTONIO CRESPO. Jaque al rey. Hacia un nuevo presidencialismo en México, *op. cit.*, pág. 270

Desde luego, el juzgar y en su caso penalizar a un ex presidente no sólo supone para el presidente que lo decida el sacrificio de su propia impunidad "pospresidencial", sino también enfrentar algunos costos inmediatos –que podrían ser muy elevados–, como la reacción vindicativa del propio ex presidente sacrificado o de sus aliados.

En efecto pues, el llamado a cuentas de los ex gobernantes en un proceso de transición pacífica genera riesgos y costos. Sin embargo, pese a estas limitaciones, una democracia recién inaugurada puede poner en marcha la aplicación de la ley con más continuidad y sistematización una vez que ha sido instaurada, aunque lo haga de manera gradual, para alcanzar mayor universalidad una vez que esa democracia haya sido consolidada. La propia posibilidad de alternancia en el poder quita la certeza a un gobierno de que será sustituido por sus correligionarios y, en esa medida, nada garantizará su impunidad. Esto genera la famosa "reacción anticipada" de la que habla la teoría democrática, y que se refiere al cálculo racional que hacen los gobernantes y que los lleva a ser más prudentes y cautelosos en el ejercicio de su poder, si no quieren terminar mal (excluidos totalmente del poder, en medio de la ignominia ciudadana, o incluso en la cárcel).

De cualquier forma, resulta conveniente que un nuevo gobierno democrático llame a cuentas a menos a algunos de los principales responsables del desastre nacional o de abusos de poder, según el caso, para dar fuerza a la legalidad y brindar un halo de legitimidad al nuevo orden democrático.

Eliminar la impunidad presidencial es un elemento clave en un sistema como el mexicano por el enorme poder que el titular del Ejecutivo goza, y que da pie a un paraguas de protección a la corrupción, el abuso y la violación de derechos humanos, que puede extenderse tanto como el propio presidente en turno lo desee.

La deformación de los poderes Legislativo y Judicial en México, son causa y consecuencia del presidencialismo impune que, a su vez provoca la corrupción extensa e intensa que contamina las venas del sistema político, la violación sistemática de los derechos humanos, la tentación por parte de quienes detentan el poder de abusar de él sin rendir cuentas a nadie, y las probabilidades de tomar temerarias decisiones en materia económica y social, que pueden hundir al país completo sin que aquéllos que las tomaron paguen política o legalmente por su negligencia, ineptitud o dolo, según sea el caso. La forma más rápida hoy en día de poner un límite considerable –aunque no suficiente– al poder presidencial, consiste en que el presidente mismo se auto limite, no de palabra, sino llamando en cuentas a su sucesor, pues dejaría un precedente que eliminaría de golpe su propia impunidad cuando abandone el poder.²³⁴

²³⁴ *Ibid*, pág 291

II. FORMAS Y MECANISMOS MEDIANTE LOS CUALES PUEDE SUPRIMIRSE EL PRESIDENCIALISMO Y ACOTAR EL SISTEMA PRESIDENCIAL.

A) LA PERTINENCIA DE CANCELAR EL PRESIDENCIALISMO Y ACOTAR EL SISTEMA PRESIDENCIAL.

Llegó a calar tan hondo el presidencialismo, que para su cancelación no basta el solo hecho de que ahora se transparente nítidamente la división de poderes, sino que será necesario desarraigar de toda la estructura gubernamental y de todo el sistema político las manifestaciones y secuelas del presidencialismo. Para citar sólo algunas, mencionemos la enorme centralización administrativa, el monopolio federal sobre la política fiscal, de inversiones y de gasto público y la preeminencia que aún conserva el Presidente sobre un sinnúmero de instituciones e instancias políticas y gubernamentales.

Con el correr de los años, el presidencialismo llegó a socavar las bases del federalismo y del equilibrio entre los poderes. Surgido del sistema presidencial que la Constitución establece, razones de orden histórico, político y económico auspiciaron la concentración del poder en el Ejecutivo federal hasta hacer del presidente una figura preeminente, a veces autoritaria, que le permitió invadir funciones correspondientes a otros poderes y al gobierno y soberanía de las entidades federativas.

El presidencialismo no surgió en plenitud en un momento dado. Fue un proceso que, sin seguir una tendencia secular uniforme, tuvo sus vaivenes, según el grado de desarrollo y madurez de las instituciones republicanas y de acuerdo con las circunstancias políticas y económicas, internas y externas prevalecientes en un momento dado. No es desdeñable, no con mucho, el papel que jugó el carácter y temperamento del Ejecutivo en turno.

El presidencialismo mexicano puede explicarse por la irrefragable fuerza que ejerció el Ejecutivo dentro del sistema político. Para llegar a esta posición preeminente, el Presidente en turno no sólo contó con las numerosas y muy importantes atribuciones que le otorga la Constitución, sino además con todas las facultades que un sistema político permisivo, flexible y condescendiente llegaron a signarle. Por eso, desde hace años se habla de las causas constitucionales y metaconstitucionales que prohicieron al presidencialismo mexicano.

Así podemos afirmar que el presidencialismo mexicano se construyó sobre bases jurídicas y administrativas, por costumbres y tradiciones, por razones históricas y quizá hasta propias de la psicología del mexicano. El presidencialismo es parte esencial de la cultura política del mexicano.

Para superar los efectos perniciosos del presidencialismo en las instituciones republicanas, hay quienes afirman que es necesario "acotar el presidencialismo a los términos constitucionales". Yo disiento. Me parece que esa expresión, por un lado, deja vivo al presidencialismo y, por otra, deja intactos los términos constitucionales de nuestro actual sistema presidencial.

Eliseo Mendoza propone: "si de lo que se trata es de reconstruir un sistema sobre bases de equidad, democracia y equilibrio, es imprescindible cancelar el presidencialismo, y, por otra parte, acotar el sistema presidencial. Lo primero no requiere explicación, creo. Lo segundo está vinculado con la propuesta relativa a cancelar atribuciones presidenciales que limitan la soberanía de los otros poderes y de los estados de la república. Estoy consciente de que esta propuesta requerirá no sólo de un análisis exhaustivo de las facultades de cada uno de los poderes, sino también de todas las cuestiones administrativas y de gobierno en general, que ha concentrado la federación en detrimento de los gobiernos estatales y municipales. La tarea no es fácil, pero el ejercicio vale la pena, si queremos llegar a un gobierno en donde quede garantizada no sólo la división de poderes, sino su equilibrio y su control recíproco, así como darle a los gobiernos estatales y municipales la oportunidad de decidir soberanamente sus destinos".²³⁵

Cuando se discute sobre el presidencialismo y el sistema presidencial, pareciera ser que hay un consenso generalizado respecto de la cancelación del primero y el acotamiento del segundo. Los argumentos que se esgrimen para la cancelación del presidencialismo son en el sentido de que su práctica, a veces desorbitada, anula el federalismo, socava el principio de la división de poderes, auspicia el centralismo gubernamental excesivo y dificulta el desarrollo democrático, lo cual tiene graves repercusiones en importantes aspectos políticos, económicos y sociales de la nación.

El presidencialismo, al socavar el principio de la división de poderes y las bases del pacto federal, ha desvalorizado las más importantes instituciones republicanas, deformando la organización política y, con la centralización gubernamental a que ha conducido, complicado en grado superlativo la administración pública del país, disminuyendo su eficiencia.

A lo largo de esta tesis tratamos de demostrar que, a través del tiempo, el sistema presidencial devino presidencialismo, que desde el principio se manifestó en una franca preeminencia del Poder Ejecutivo sobre los poderes Legislativo y Judicial y sobre los gobiernos estatales y municipales. Ello, como consecuencia tanto de leyes constitucionales —las asociadas a un fuerte sistema presidencial— como de factores "metaconstitucionales", como afirmara Jorge Carpizo. Dicho de otra manera, tanto por causas derivadas del orden jurídico prevaleciente, como por las originadas en los usos, costumbres y tradiciones que caracterizan a nuestro sistema político.

Este conjunto de factores le ha permitido al presidente de la República acumular un gran número de facultades y responsabilidades, a grado tal que la ciudadanía tiene, con cierta razón, la convicción de que el presidente representa, en

²³⁵ ELISEO MENDOZA BERRUETO, "Presidencialismo y democracia", *op. cit.*, pág. 7

México, el máximo poder nacional, sin límite ni barrera alguna. Las consecuencias de esta percepción popular son muchas y variadas: a) el presidente es el responsable, para bien o para mal, de todo lo que sucede en el país; b) el pueblo suele tener poca consideración para los miembros de los otros poderes; c) se crean dudas sobre la eficiencia de otras instituciones políticas, así como de la administración pública en general, y d) el pueblo tiene poca confianza en el imperio de la ley, lo que es natural cuando hay un sistema judicial que hasta ahora pareciera no tener la voluntad o la capacidad para llegar a las últimas consecuencias en cuanto al ejercicio de su soberanía. Esto además de que, por otras razones ya conocidas, la impartición de justicia, en algunos casos, suele apartarse de la objetividad legal para convertirse en casuística, flexible y permisiva.

El perfeccionamiento de la democracia, la modernización política, la mayor eficiencia administrativa, la mejor procuración de justicia, el fortalecimiento de la confianza del pueblo en las instituciones gubernamentales, son todos elementos que forman parte, entre otros, de una exigencia nacional, cuyo logro puede alcanzarse, entre otras formas, cancelando el presidencialismo y acotando el sistema presidencial mismo.

Si como país y dentro de un sistema político mundial globalizado aspiramos a alternar e identificarnos con las naciones cuyos sistemas políticos se reconocen como democracias competitivas, México tendrá que asumir plenamente el compromiso de instaurar, sin más retrasos, el imperio absoluto de la ley, de la justicia, y el pleno funcionamiento de las instituciones democráticas. Todo ello refuerza la necesidad de suprimir el presidencialismo y acotar el sistema presidencial, como prerequisites para poder avanzar dentro de la globalidad del sistema económico, político y social que prevalece en el mundo contemporáneo.

Para que un gobierno pueda proteger plenamente los derechos y garantías de todo un pueblo, se requiere no sólo que las atribuciones de cada uno de los poderes estén claramente definidas y acotadas en la Constitución y en las leyes secundarias, sino que cualquier extralimitación de un poder a costa de la soberanía de otro sea oportunamente detectada y severamente reprimida.

Cuando un sistema político funciona bajo la preeminencia de un solo poder, cuando las sobreposiciones de un poder sobre otro son práctica común, cuando no funcionan los "contrapesos" ni se sancionan los desmanes, tal sistema se desequilibra, pierde eficacia, se vuelve inoperante y puede perderse en la anarquía o en el autoritarismo. Los riesgos son aún mayores cuando ese poder preeminente está representado por la voluntad de un solo individuo, en este caso el presidente de la República; máxime cuando el fuero de este funcionario es de tal dimensión que no lo alcanza la ley, salvo en casos verdaderamente excepcionales.

B) EL FORTALECIMIENTO DEL PODER JUDICIAL.

Desde la Constitución de 1824 se estableció lo que se conoce como una dualidad de órganos judiciales: los tribunales de la federación y los tribunales de los estados.

Este sistema de doble jurisdicción permaneció en la Constitución de 1857 y continuó vigente aún después de la de 1917.

Como sucede con las funciones de los otros dos poderes de la Unión, el Judicial está altamente centralizado. Tal concentración se originó desde 1869, cuando se empezaron a reconocer en la Suprema Corte de Justicia los juicios de amparo en contra de las resoluciones judiciales de todos los tribunales del país. Esto se debió a una interpretación especial del artículo 14 de la Constitución de 1857, que a la letra expresaba: "No se podrá expedir ninguna ley retroactiva. Nadie puede ser juzgado ni sentenciado sino por leyes dadas con anterioridad al hecho y exactamente aplicadas a él, por el tribunal que previamente haya establecido la ley".

El Constituyente de Querétaro consideró conveniente conservar esa centralización, al consagrar en los artículos 14, 16 y 107 de nuestra Carta Magna la procedencia del juicio de amparo contra las sentencias de todos los tribunales del país. Tan reiterada como importante facultad otorgada a la Suprema Corte agravó la centralización de la impartición de justicia, al grado de que esta delicada función pública se volvió lenta, se burocrató, y no fueron pocos los casos en que la justicia se remató al mejor postor.

No fue sino hasta los tiempos del presidente Miguel de la Madrid cuando, reconociendo la gravedad del problema, se reformó la Constitución, dejándole a la Suprema Corte la resolución de las controversias en materia estrictamente constitucional y a los Tribunales Colegiados de Circuito, creados en 1951, las controversias relativas al control de legalidad. Con esta reforma, la Suprema Corte se convirtió, de hecho, en un verdadero tribunal constitucional.

Sin embargo, la interpretación de las leyes y la confusa definición de las jurisdicciones han provocado que los Tribunales Colegiados de Circuito absorban una buena parte de los asuntos del nivel estatal, con lo que, de hecho, se ha menoscabado el funcionamiento de los tribunales locales, por lo que prácticamente se ha reducido la doble jurisdicción, resolviendo los tribunales federales la mayor parte de los negocios.

Una razón adicional por la que los tribunales locales han perdido terreno se deriva de la reforma de 1967 al artículo 94 constitucional, por la cual se vuelve obligatoria "la jurisprudencia que establezcan los tribunales del Poder Judicial de la federación sobre interpretación de la Constitución, leyes y reglamentos federales o locales y tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano, así como los requisitos para su interrupción o modificación". Lo anterior ha provocado que los tribunales locales deban sujetarse a los lineamientos de la jurisprudencia federal, con lo cual jurídicamente se confirma lo que ya había sucedido en la práctica: la pérdida de autonomía de los tribunales locales en la interpretación y aplicación de las disposiciones legales de carácter local.²³⁶

²³⁶ ELISEO MENDOZA BERRUETO, *El presidencialismo mexicano, génesis de un sistema imperfecto*, *op. cit.*, pág. 254

Otro problema de fondo lo representa la elevada complejidad de la organización judicial de nuestro país, que afecta por igual al ámbito federal como al de los estados de la República, lo que dificulta su gobierno y administración.

Por ejemplo, tenemos las juntas tripartitas de Conciliación y Arbitraje como órganos de solución de conflictos obrero-patronales, organizados por el gobierno federal y los gobiernos de las entidades federativas.

Ante esta grave problemática, ha surgido un vigoroso movimiento para perfeccionar y ampliar el funcionamiento de las diversas instancias de impartición de justicia, que se vuelve más urgente con motivo del crecimiento del país en todos los órdenes. El sistema cuenta ahora con diversos tribunales que no dependen del Poder Judicial sino del Poder Ejecutivo, principalmente del federal. Tales tribunales son en materia fiscal, contencioso-administrativo, agrarios, consejos titulares, y también juzgados de distrito especializados en materias civil, penal y administrativa, en asuntos familiares, inquilinarios, concursales, etc.

En el Poder Judicial hay muchas cosas por descentralizar; en noviembre de 1994, la Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia de los Estados Unidos Mexicanos, reunida en la ciudad de Querétaro, proclamó una Declaración en la que señalaba que "la justicia local se ha convertido en una maquiladora de la justicia federal. Estas prácticas han tenido como consecuencia un demérito y menosprecio a los Poderes Judiciales de los Estados, creándose de esta manera magistrados, jueces, empleados y justicia de segunda, rompiéndose el equilibrio en el principio federalista"

En el clausulado propositivo se planteó "descentralizar el control de la legalidad y la competencia de los Tribunales Colegiados de Circuito y Juzgados de Distrito, que ahora tienen en materia común a los Poderes Judiciales de los estados y del Distrito Federal. Por último, se propuso la creación de Supremas Cortes de Justicia de los estados y Juzgados de amparo Locales.

Es evidente que cualquier esfuerzo por redistribuir funciones entre los poderes de la Unión significará una magnífica oportunidad para revisar a fondo el sistema judicial en su conjunto, con el propósito de restituirle la gran cantidad de atribuciones que el Poder Ejecutivo ha logrado absorber hasta ahora.

C) LA REELECCIÓN DE LOS LEGISLADORES Y LA SOBERANÍA DEL PODER LEGISLATIVO.

El término reelección ha sido un tabú hasta ahora insuperable en nuestro medio político. Y no es para menos: con la bandera de la no reelección se levantó en armas Porfirio Díaz para echar del poder a Lerdo de Tejada, y años después, cuando Díaz se eternizó en la presidencia, Francisco I. Madero le cobró con la misma moneda. Por su ambición política, Obregón traicionó el postulado antirreeleccionista de Madero y presionó al presidente Calles y al Congreso para que se modificara la

Constitución con el propósito de reelegirse. Ya reelecto, Obregón pagó con la vida su deslealtad a los principios por los cuales había luchado, al lado de Carranza.

Por eso es que, con esos antecedentes, cuantas veces se habla de reelección, así sea del cargo popular más modesto, el pueblo rechaza la iniciativa, pues piensa que se trata de un intento por iniciar un movimiento de opinión pública que bien podría terminar alentando la reelección del presidente de la República.

Intentos por reelegir presidentes de la República ha habido varios, quizá más de los que nos imaginamos. De ello se habló en las postrimerías de la administración de Miguel Alemán, de Díaz Ordaz, de Echeverría y de Salinas de Gortari. No es difícil que, en algunos casos, ellos mismos hayan propiciado opiniones tendientes a lograr tal propósito.

En tiempos de Díaz Ordaz se propuso la reelección de los diputados y de los senadores. La sola mención del término reelección armó tal escándalo en el medio político nacional, que la propuesta tuvo que retirarse a la brevedad. El presidente, por su parte, hubo de hacer categóricas declaraciones contrarias a la reelección para apaciguar las olas anti reeleccionistas que empezaban a golpearlo.

En los Estados Unidos, tanto diputados (representantes) como senadores tienen derecho a la reelección. Esto los obliga, por una parte, no sólo a estar en constante contacto con sus electores a efecto de no perder simpatías, sino también a tomar el parecer de su comunidad respecto de los asuntos por discutir y cómo votar en la cámara. Una falla en este procedimiento de consulta podría convertirse en la pérdida de confianza de los electores para la siguiente elección.

Quizá por eso en los Estados Unidos los miembros del Congreso están más cerca de los electores; su primer compromiso es con ellos, ya que, en última instancia, a los electores les deben su cargo y su carrera política. Esto explica el porqué tienen mayor compromiso con la ciudadanía que con su partido e, incluso, que con el presidente de la República, así sea de su mismo partido. En esto radica, básicamente, la mayor independencia de los congresistas estadounidenses respecto de su partido político y de su presidente de la república, y, como reflejo, se explica también el porqué de la autonomía del poder legislativo.

En México, en cambio, la no reelección inmediata hace innecesario, para los congresistas, frecuentar sus jurisdicciones electorales y, por el contrario, los ata más a su partido y al presidente, ya que en cuanto termina el periodo para el cual fueron electos tienen que buscar otra oportunidad política, sea otra vez de carácter electoral o dentro de la administración pública.

Es por ello que en México la no reelección inmediata de los legisladores explica en parte —que no justifica— su ausencia de los respectivos distritos electorales y su olvido de los electores, de la ciudadanía. En cambio, da lugar, además, a una inevitable dependencia política, tanto personal como colectiva, respecto del Ejecutivo.

Estos argumentos son válidos también para el caso de los legisladores que pertenecen a los congresos de los estados.

Otro aspecto que vale la pena mencionar es la imagen que se tiene en México del legislador. Los electores, sobre todo los de clase popular, ven a sus candidatos al Congreso de la Unión más como gestores potenciales de obras y beneficios para la comunidad que como auténticos legisladores, aunque saben o intuyen que el legislador, como resultado de su dependencia del Ejecutivo, no es un personaje muy importante. En algunos sectores y regiones del país es tan elemental la cultura política del pueblo, que la ciudadanía no sabe a ciencia cierta qué es un legislador; lo que sí sabe es que todo se gobierna "desde arriba", y, por lo tanto, siempre anda buscando hacer contacto al más alto nivel posible.

Al pueblo en general no le interesa ni la discusión ni la aprobación de nuevas leyes, a las que ve como lejanas a su realidad y en las que no tiene razones para confiar. Por eso prefiere ver a sus legisladores gestionando beneficios concretos para su comunidad.

La no reelección inmediata en el caso de los presidentes municipales tiene efectos parecidos a la de los legisladores. Al alcalde, para continuar su carrera política, le interesa menos el juicio de sus conciudadanos que el buen concepto que de él tenga el gobernador. Por otra parte, es evidente que tres años de ejercicio de gobierno municipal es un periodo demasiado corto. Lo reducido del tiempo, la no reelección inmediata y la carencia de recursos financieros juegan en contra e impiden el fortalecimiento del municipio, haciendo más grande su dependencia respecto del gobierno del estado.

Si se permitiera la reelección, el presidente municipal se empeñaría en hacer el mejor trabajo posible, para continuar gozando de la confianza de sus conciudadanos y optar por un nuevo periodo, en el que podría culminar sus proyectos de construcción de obras y regímenes gubernamentales, cuyo tiempo de realización rebasa, en muchos casos, el corto plazo de un trienio.

En México no se ha querido insistir en el tema de la reelección para cargo alguno por no dar lugar, ni remotamente, a que renazca el asunto de la reelección del presidente de la República, materia en la cual parece que los mexicanos somos extremadamente sensibles.

La no reelección presidencial en México seguramente continuará firme. Seis años son más que suficientes para instrumentar y llevar a la práctica cualquier plan de gobierno.

Los cambios democráticos que con razón llenan de euforia a muchos mexicanos, tienen que ver con el de la auténtica identificación de los diputados y senadores con los intereses de los electores. Mucho se habló del "levantadedos" en las cámaras, como efecto del presidencialismo, así se interpretaba la colaboración del Legislativo con el Ejecutivo. Una vez más los legisladores estarán más atentos a las instrucciones del partido que a los intereses de sus electores, pues es obvio que su carrera política depende más de la "nomenclatura" partidista que de sus electores.

La única solución a este problema es la reelección en periodos inmediatos de los senadores y diputados federales y locales. Así tendrían más cuidado de consultar o cuando menos informar a sus electores de su voto en la Cámara y los obligaría a

visitar con frecuencia sus distritos. Además esto serviría para elevar la cultura política de la ciudadanía. El resultado de lo anterior es que tendríamos cámaras legislativas más independientes, más soberanas. A pesar de los argumentos expresados, es muy probable que, por razones obvias, a los partidos políticos no les convenga este cambio, pues perderían gran parte del control sobre sus miembros en las Cámaras. En fin, ojalá y avancemos en esto y en lo demás.

D) LA FEDERALIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

A lo largo del presente trabajo hemos visto el proceso mediante el cual la federación ha acumulado una enorme cantidad de facultades de muy diversa índole, dejando a los gobiernos estatales y municipales de la República un área de acción muy reducida y secundaria. Desde 1917 a la fecha, gran parte de las reformas constitucionales que se han llevado a cabo han tenido como propósito, directo o indirecto, ampliar el número de atribuciones del gobierno federal y, en particular, del presidente de la República. Este proceso se refleja claramente en la evolución de la estructura del aparato gubernamental de la federación, evolución que se aceleró a partir de 1970 con el presidente Echeverría.

Al ejercer el gobierno federal sus facultades relacionadas con la planeación nacional, la rectoría económica del Estado y la promoción del desarrollo urbano y rural, así como con el manejo de las áreas estratégicas de la economía, el resultado inevitable fue la centralización de las políticas hacendaria, fiscal, laboral, de comercio, abasto y precios, petrolera, forestal, agrícola, ganadera, ecológica, de salud, de educación, de impartición de justicia, y... la lista es inagotable. El gobierno federal es el que diseña las políticas, elabora los programas y ejecuta la mayoría de los proyectos que tienen que ver con cada sector de actividad, con cada estado o con cada municipio de la República. En algunos casos las obras se discuten con los gobernadores y de común acuerdo se ejecutan. En otras ocasiones el gobernador se entera por los medios de comunicación social. Esta situación es más aguda en el caso de otras acciones federales en las que la federación actúa casi siempre al margen de los gobiernos locales, como por ejemplo en asuntos laborales, agrarios, agrícolas, comerciales, y no digamos fiscales o aduaneros.

No se desconoce el hecho de que México, desde sus inicios como nación, requirió de la conformación de un Estado fuerte que garantizara soberanía e independencia. Fue necesario crear una Presidencia firme, garante de la estabilidad, la armonía, la paz social y la unidad nacional. Sin embargo, con el tiempo cambiaron las circunstancias y, en lugar de haberse iniciado un proceso de descentralización hacia los gobiernos locales, una vez que se superaron las etapas críticas se recrudesció la centralización, se agrandó el gobierno federal y se empequeñecieron los gobiernos locales.

Ahora prevalece un reclamo generalizado por fortalecer el federalismo, cancelar la elevada centralización administrativa y disminuir el autoritarismo del

gobierno federal. Lo que ahora se plantea es la cancelación del presidencialismo mexicano, al que ya se le considera un obstáculo para avanzar hacia la democracia, anacrónico respecto de la modernidad política, incapaz de satisfacer las expectativas de mayor eficiencia administrativa que exigen los nuevos tiempos de apertura y competitividad, y peligrosamente cerrado a la participación de la sociedad civil en el manejo de las cosas que son vitales para su desarrollo, progreso y bienestar.

La cancelación del presidencialismo no debe confundirse con la anulación del sistema presidencial. Lo que ahora se plantea es una reforma de la cual surja un sistema sin las deformaciones centralizadoras, autocráticas y autoritarias que atropellan la soberanía de los otros poderes de la Unión y la de los gobiernos locales, en agravio de la dignidad de los mexicanos. Un sistema presidencial que replantee un nuevo equilibrio entre los poderes de la Unión y se ajuste a los principios del pacto federal, a partir de una asignación más justa y equitativa de atribuciones y de recursos financieros.

El problema de la distribución de los recursos fiscales de la nación es de vital importancia en cualquier propósito de descentralización gubernamental. La Ley de Coordinación Fiscal de 1980 establece el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, al cual "pueden" adherirse las entidades federativas del país y ser sujetas de los beneficios del Sistema de Participaciones Federales, a cambio de no establecer impuestos que se contrapongan a la ley del impuesto al valor agregado y a la ley del impuesto especial sobre producción y servicios.

Las participaciones se otorgan por medio de dos fondos: el Fondo General de Participaciones y el Fondo de Fomento Municipal. De acuerdo con lo anterior, todos los estados de la República y el Distrito Federal reciben, a través del Fondo General, menos de la quinta parte de la llamada Recaudación Federal Participable; de tales recursos, los estados deben, a la vez, participar a sus municipios cuando menos el 20 por ciento.

Este sistema resulta, a fin de cuentas, inequitativo; es por ello que algunos gobernadores, sobre todo los pertenecientes a partidos de oposición, se han quejado de trato injusto. Políticos y empresarios de entidades de buen nivel económico se quejan de que es más lo que "se lleva la federación" que lo que regresa en participaciones.

En el sexenio de Carlos Salinas se inició un proceso de "federalización" de la administración pública, entendiéndose por ello la decisión de derivarle a los estados la responsabilidad de hacerse cargo de algunos sectores que antes venía atendiendo la federación. Así se federalizó parte del sector educativo. En las cuestiones agropecuarias también se anunciaron, en el sexenio anterior, drásticas medidas de descentralización para "acabar con la política estatista y paternalista", reconociéndose que, como resultado de las políticas centralistas, "los estados habían asumido una posición muy cómoda, propiciando una exagerada acción federal". En el Plan Nacional de Desarrollo se estableció que la descentralización, base para la modernización del campo, debería ser adoptada "como una prioridad por los gobiernos estatales y que, en ejercicio de su soberanía, ejerzan la responsabilidad

que les corresponde en la dirección del desarrollo agropecuario, con el apoyo del gobierno federal”.

A pesar de tan contundentes afirmaciones, que, más que reconocer el error de la centralización planeada por el mismo gobierno federal, culpan a los gobiernos estatales de haber asumido una posición “muy cómoda”, la verdad es que nada se avanzó en la descentralización del sector agropecuario y sí, en cambio, le pasaron a los gobiernos estatales responsabilidades costosas, que antes tenía la federación, en apoyo de los campesinos. Ciertamente, ya para finalizar el sexenio se firmaron diversos acuerdos y convenios de cooperación y colaboración entre la federación y los estados, cuyos términos se redactaron en la Ciudad de México y los gobiernos estatales los tuvieron que aceptar.

El Poder Legislativo federal debe iniciar un proceso de descentralización de atribuciones hacia las legislaturas de los estados para que éstas puedan ejercer con mayor plenitud su soberanía. Muchos asuntos fiscales, de comercio, educativos, de salud, ecológicos y de agricultura podrían atender y resolver con mejor criterio y conocimiento las legislaturas estatales, más cerca de los problemas regionales del país. Evidentemente se requieren reformas constitucionales que están a la mano de los legisladores.

La consolidación del federalismo está vinculada a la descentralización legislativa planteada en el párrafo anterior, en particular la que se refiere a los asuntos fiscales. Habría que cancelar el sistema de participaciones, que supedita y subordina, a cambio de devolverle a los estados una auténtica soberanía fiscal.

Desde luego, el proceso podría fortalecerse por la vía del otorgamiento a los estados de los recursos suficientes para llevar a cabo todas las tareas administrativas descentralizadas. Si éste no fuera el caso, de plano habría que devolverles su soberanía fiscal para que asumieran íntegramente su responsabilidad. Se reconoce que el gobierno federal podría continuar con su responsabilidad de diseñar las políticas generales para el país en su conjunto, elaborar los planes indicativos para impulsar el desarrollo nacional, continuar aplicando controles para comprobar el buen uso de los recursos financieros federales y coadyuvar en todo aquello que conduzca a la racionalización de los recursos del país, a la consolidación de la unidad nacional y al fortalecimiento del federalismo.

III. REFORMAS QUE DEBEN HACERSE A LA CONSTITUCIÓN PARA RENOVAR EL SISTEMA PRESIDENCIAL

A) LA REFORMA DEL ESTADO MEXICANO, O LA REDISTRIBUCIÓN DE LOS PODERES DE LA UNIÓN

La reforma del Estado mexicano, para ser integral, ha de involucrar al conjunto de las instituciones republicanas. La cancelación del presidencialismo y el acotamiento del sistema presidencial, como parte de dicha reforma, implican el replanteamiento de la asignación de atribuciones entre los poderes de la Unión, así como entre los diferentes órdenes de gobierno (federación, estados y municipios).

Hay diversas maneras de entender los alcances de una reforma del Estado mexicano. Lorenzo Meyer, por ejemplo, afirma:

...lo que realmente requiere el Estado mexicano no es tanto que se le reforme sino que se le rehaga, pues sus debilidades y deformaciones son tales, que a veces pareciera que, con excepción de la Presidencia —que, por otro lado, está perdiendo poder y efectividad—, el resto del Estado simplemente no existe.²³⁷

"Nuestra percepción es menos drástica, lo que no significa que no aspire a ser trascendente. Nuestra propuesta para un nuevo sistema presidencial no significa debilitamiento del Estado, antes al contrario, lo proponemos más fuerte que el del modelo neoliberal, en el que el Estado se achicó, se retrajo y disminuyó el peso de su intervención en la vida económica"²³⁸.

"Lo que ahora se necesita es reconstruir y reorientar al aparato estatal", afirma Carlos Elizondo Mayer-Sierra. Su tesis es que un Estado moderno requiere de más Estado para instrumentar con políticas eficaces los principios de justicia y equidad que han de prevalecer en todas sus acciones. Un Estado moderno requiere también de más democracia, para que sea la sociedad la que imponga las reglas que hagan previsible las acciones de todas las instituciones, reglas que rijan a todos por igual.

Mayer-Sierra añade:

De lo que se trata para llevar a feliz término la reforma del Estado es de restringir un tipo de poder estatal, el arbitrario, y sustituirlo por otro, el de reglas claras y que estén diseñadas con el objetivo de generar incentivos para lograr un desarrollo sostenible y una participación democrática responsable.²³⁹

En el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 (PND) Zedillo plantea:

La democracia es el valor supremo de la política y debe ser su ideal permanente y su práctica cotidiana {} la democracia es indispensable para el progreso de México y debe ser la base de la política del crecimiento económico y de una vida social regida por los derechos y las garantías constitucionales.

Queda claro que cualquier reforma del Estado mexicano, del sistema político o de los procedimientos electorales, ha de llevarse a cabo por vías democráticas, persiguiendo, en última instancia, que la democracia presida en definitiva la vida económica, política y social del pueblo mexicano. Del mismo modo, los cambios en la administración pública, en la legislación, en las regulaciones gubernamentales y en

²³⁷ Reforma, 7 de septiembre de 1995.

²³⁸ ELISEO MENDOZA BERRUETO. El presidencialismo mexicano... *op. cit.*, pág. 279.

²³⁹ *Cf.* La Jornada, 9 de septiembre de 1995

todo aquello que esté vinculado directa o indirectamente con las políticas del crecimiento económico han de proponerse con contenido y orientación democrática.

El PND establece:

Debemos reconocer que, por razones históricas y por una cultura política insuficientemente madura, el régimen presidencial no ha estado exento de una centralización excesiva. Un presidencialismo sin suficientes contrapesos puede conducir hacia un poder usufructuario de facultades extralegales que rebasaría el ejercicio democrático de la función pública, cayendo en el autoritarismo y distorsionando la práctica republicana del equilibrio entre los poderes.

Más adelante señala:

...las inercias del centralismo han llegado a inhibir el desenvolvimiento de estados y municipios, concentrando competencias, limitando facultades de otros órdenes de gobierno y constriñendo iniciativas de la propia sociedad.

Como puede apreciarse, desde la perspectiva gubernamental los principales cambios que han de preverse, como parte de lo que en su momento pueda llegar a configurar la reforma del Estado mexicano, consisten principalmente en la cancelación del presidencialismo y en la vigencia plena de la democracia. Sin embargo, nada se plantea respecto de un posible acotamiento del sistema presidencial en sí mismo.

El PND le señala al gobierno la tarea de hacerse responsable de crear las condiciones necesarias para impulsar el desarrollo del país. Su estrategia es permitirle a la sociedad que aplique su propio esfuerzo, su propia iniciativa, para alcanzar sus objetivos de bienestar y progreso. Con la suma de estos esfuerzos y de los éxitos individuales que se vayan acumulando, se construiría el bien común.

La tan llevada y traída reforma del Estado mexicano ha sido interpretada de muy diversas maneras, sea por causas doctrinarias, por intereses políticos específicos o hasta por ignorancia respecto de qué significa y qué alcances tiene realmente una reforma de tal naturaleza.

En primer lugar, quienes bajo esta premisa pretenden sólo cambiar la estructura del gobierno, se quedan cortos. Ya Miguel de la Madrid, en la ponencia "La reforma del Estado en México" afirmaba que "el estado es una institución compleja que no abarca sólo al gobierno".

Aunque no lo señaló así específicamente, de su disertación se puede concluir que ha habido diversos cambios vinculados con la reforma del Estado mexicano que se ha llevado a cabo en los últimos años.

A partir de 1982 la reforma del Estado mexicano ha consistido en el desarrollo de todo un cúmulo de ajustes y cambios institucionales. Se trata de un proceso harto complicado y de largo alcance, que toca los aspectos más importantes para la nación. No basta con hacer cambios en la estructura gubernamental, en los procesos electorales o en el sistema de partidos: la reforma del Estado mexicano, si se desea

integral, ha de incluir también la revisión del proyecto económico de la República, cambios para fortalecer la división y el equilibrio entre los poderes, renovación del federalismo y, como parte medular de la reforma, cancelación del presidencialismo y acotamiento del sistema presidencial.

Seguramente muchos mexicanos, los de economía modesta, que son la enorme mayoría, quisieran un Estado que no se desatendiera de sus problemas, que esté más abierto a escucharlos, que sea menos autoritario, que actúe con mayor justicia y equidad, con leyes válidas para todos, sin excepciones para unos cuantos, excepciones que se convierten en privilegios e impunidades intolerables. Un Estado que, apoyado en el pacto federal, funcione con base en una descentralización eficaz y eficiente; donde los estados de la República puedan ejercer con éxito y sin temor a revanchas su soberanía; donde los gobiernos locales —estados y municipios— puedan realizar sus tareas en todos los ámbitos de la responsabilidad correspondiente al mandato que democráticamente les dio su pueblo con el voto, y que no se vean humillados por la prepotencia y la arbitrariedad de los funcionarios federales.

Eh la conformación de un nuevo Estado ha de alentarse que, sin ambages ni cortapisas, funcione la división de poderes. Donde las cámaras de Diputados y Senadores, integradas por legisladores comprometidos sólo con los auténticos intereses de sus electores, ejerzan con honestidad y prudencia su soberanía constitucional, para que funjan como auténtico contrapeso ante el eventual exceso del Poder Ejecutivo o del Judicial. Un Estado donde el Poder Judicial tenga como única incumbencia la impartición de justicia, sin concesiones ni descatos interesados.

Por lo que hasta ahora se ha visto, es evidente el propósito del presidente Zedillo de moderar el presidencialismo, de fortalecer el pacto federal y de descentralizar hacia los estados las facultades de diversos sectores gubernamentales. Este proceso, de suyo improrrogable, debe ser enriquecido con el acotamiento del sistema presidencial, si queremos que nuestro país avance hacia una mayor igualdad tanto entre los individuos como entre sus regiones y estados, que su población goce de mejores oportunidades, que se logre una mayor eficiencia administrativa en cada nivel de gobierno y, en última instancia, que tengamos una República más democrática.

Entidades federativas auténticamente soberanas y ayuntamientos realmente autónomos representan las piedras angulares para la reconstrucción del federalismo mexicano, ya que un federalismo moderno, dinámico y eficaz no se agota en la simple delegación de tareas gubernamentales a las instancias estatales y/o municipales de gobierno, o en un incremento en las participaciones. Por encima de todo, importa que la soberanía se ejerza plenamente, integralmente.

Tal como se refleja en los términos planteados por el PND, se desea alcanzar un genuino equilibrio entre los poderes que integran la federación. Ello permitiría una distribución clara y transparente de responsabilidades, de facultades; en fin, de atribuciones para el mejor funcionamiento de un sistema de gobierno basado rigurosamente en el orden jurídico fundamental que rige a la nación. Esto también es

esencial en la construcción de un sistema político sólido y confiable para propios y extraños.

El PND señala la conformación de una Presidencia democrática, dentro de un régimen republicano consolidado, reconociendo que "...un principio fundamental que debe ser fortalecido para impulsar nuestro desarrollo democrático es el de la separación, el equilibrio y la colaboración respetuosa entre los poderes de la Unión".

En la estrategia para alcanzar el desarrollo democrático del país, el PND incluye cuestiones que tienen que ver, básicamente, con cierto acotamiento del presidencialismo, a saber: la reforma electoral definitiva, una nueva relación entre los poderes de la Unión, el nuevo federalismo, el fortalecimiento de los Estados, una mayor participación social y la reforma del gobierno (PND 47 y 48).

El PND plantea: "El Ejecutivo federal evitará el ejercicio de poderes meta constitucionales que conlleven el riesgo de conducir al autoritarismo". Y agrega: "Es necesario que los poderes de la Unión, los partidos y las organizaciones sociales asuman y observen los límites constitucionales del Poder Ejecutivo, de tal modo que vigilen esos límites, con sus actos y demandas" (PND, p.56).

Es indiscutible que los cambios en la forma, en el protocolo, así como en el contenido del informe presidencial reiteran la voluntad del Ejecutivo federal de moderar el presidencialismo.

En lo que toca al nuevo esquema de coordinación fiscal, se supone que se permitiría a los estados aplicar nuevos impuestos, para lo cual los congresos estatales estudiarían tales posibilidades y sus resultados habrían de concertarse con las autoridades hacendarias de la federación. Así podría iniciarse el logro de la tan anhelada soberanía fiscal de los estados, sin la cual, se afirma, no es posible el federalismo.

Desde luego que no es fácil el logro de una nueva coordinación fiscal sobre las bases aún prevalecientes. Será necesario deslindar áreas fiscales a partir de un nuevo concepto de coordinación no sólo fiscal, sino de política económica en términos amplios, y que tome en cuenta facultades y responsabilidades por áreas en materia tanto económica como de inversión.

En cuanto a la descentralización de recursos, el Presidente se comprometió a canalizar apoyos financieros a los municipios del país, en especial los recursos correspondientes al ramo 26, para desarrollo social. Estos recursos podrían representar hasta dos tercios de los montos previstos en el presupuesto federal.

En cuanto al fortalecimiento del Poder Judicial, el Presidente, afirmó: "Reitero que se acabaron los tiempos de los nombramientos políticos y las influencias del presidente sobre la Suprema Corte". Esto, junto con las reformas al Poder Judicial propuestas por el presidente Zedillo que ya se encuentran en vigor, a las cuales ya nos referimos en el capítulo correspondiente, es una clara muestra del propósito presidencial de alcanzar el mayor equilibrio posible entre los poderes de la Unión.

RAZONES Y PROPOSICIONES DE JORGE CARPIZO:

Jorge Carpizo en artículo México ¿Sistema presidencial o parlamentario? nos dice que: "En abstracto, el sistema parlamentario no es mejor ni más democrático, ni auxilia a conseguir un más adecuado equilibrio entre los poderes, ni ayuda más a la gobernabilidad de un país que el presidencial, y que estos sistemas funcionan, con la misma Constitución, en forma muy diferente, de acuerdo con el sistema de partidos y electoral existentes en cada país."²⁴⁰

El sistema de gobierno responde a factores y hechos políticos de cada Estado –aunque hay factores comunes–, a su evolución y madurez políticas, a sus costumbres constitucionales. No hay en este aspecto, "recetas", sino que hay que ser muy cuidadosos para que el sistema de gobierno sea acorde con las necesidades reales del país. Los principios generales de un sistema político deben ser afinados, ajustados, reformados e innovados de acuerdo con las realidades, necesidades y aspiraciones políticas de la comunidad.

"Estoy de acuerdo, para México, con la corriente de pensamiento que representan Nohlen, Lujambio y Valadés y, como bien dijo este último, en nuestro país la transición debe ser de un sistema presidencial, a otro sistema presidencial, pero reformado o renovado.

Con base en reflexiones e ideas propias y en las expuestas por diversos autores reseñados en este ensayo, manifiesto, como síntesis, las razones de mi postura y mis proposiciones para alcanzar el sistema presidencial renovado o reformado, en el cual exista realmente un equilibrio de los órganos del poder, que los pesos y los contrapesos constitucionales funcionen correctamente, y que el sistema de partidos y electoral fortalezcan al sistema político para que continúe nuestra evolución democrática y el tránsito a un sistema político que elimine vicios y errores de décadas que han tenido como consecuencia un régimen autoritario, con algunos elementos democráticos, cuyo eje y columna vertebral ha sido el presidente de la República."²⁴¹

En México, estoy:

- a) a favor de un sistema presidencial de gobierno,
- b) en contra del presidencialismo,
- c) a favor de un sistema presidencial renovado.

Trato de explicar mis anteriores afirmaciones.

Estoy a favor de un sistema presidencial de gobierno, porque:

- i) la experiencia del derecho constitucional comparado demuestra que con él es posible lograr el equilibrio entre los órganos del poder, un control adecuado del Poder Legislativo respecto al Ejecutivo y el fortalecimiento de la democracia. Las actuales

²⁴⁰ JORGE CARPIZO, *Nuevos estudios constitucionales*, op. cit., pág. 333

²⁴¹ *Ibid.*

democracias en América Latina tienen como uno de sus fundamentos a este sistema de gobierno,

- ii) Es posible la negociación entre los poderes y, por tanto, la propia gobernabilidad,
- iii) es el sistema que conoce la evolución constitucional de nuestro país, y en estos aspectos tan importantes para la estabilidad política no hay que andar haciendo experimentos teóricos. Ahí están los ejemplos de Estados con sistema presidencial que artificialmente pasaron a uno parlamentario y regresaron al presidencial porque la medicina resultó peor que la enfermedad. Un ejemplo es el caso de Brasil en tiempos de Goulart,
- iv) no encuentro para México ninguna ventaja del sistema parlamentario sobre el presidencial. Al contrario, si realmente llegamos a configurar un sistema múltiple de partidos, el sistema presidencial garantiza mejor la división de poderes y los pesos y contrapesos entre ellos.²⁴²

Estoy en contra del presidencialismo, porque:

- i) es una degeneración del sistema presidencial en donde se avasalla a los otros poderes y se tiende al caudillismo y a la arbitrariedad,
- ii) lesiona al régimen democrático al reducir a los actores políticos reales, concentrando las principales facultades en el Poder Ejecutivo,
- iii) generalmente el presidente ejerce funciones que le corresponden al Legislativo e incluso las que no le corresponden a ningún poder, sino al electorado,
- iv) las libertades de las personas pueden peligrar porque en la realidad es difícil detener la arbitrariedad de los administradores.²⁴³

En México, en las últimas décadas, no ha operado el sistema presidencial construido por la Constitución de 1917, sino una forma del presidencialismo que, como ya expresé, traté de analizar en mi libro *El presidencialismo mexicano*, editado en 1978.

A lo que llamo "presidencialismo", Karl Loewenstein lo ha denominado "neopresidencialismo", cuyos rasgos relevantes son, de acuerdo con este autor, la existencia de un gobierno autoritario, la concentración de las atribuciones legislativas y ejecutivas en el presidente, y la subordinación del Legislativo al Ejecutivo, diferenciándolo de la autocracia por la existencia de procedimientos constitucionales.²⁴⁴

Estoy a favor de un sistema presidencial renovado, porque:

²⁴² JORGE CARPIZO, "La presidencia renovada", en *Revista Nexos*, núm. 249, septiembre de 1998, pág. 14

²⁴³ *Ibid.*, pág. 15

²⁴⁴ KARL LOEWENSTEIN, "La 'presidencia' fuera de los Estados Unidos", en *Boletín del Instituto de Derecho Comparado de México*, México, año II, núm. 5, 1949, pág. 55; citado por Jorge Carpizo, *Nuevos estudios constitucionales*, *op. cit.*, pág. 313

i) Nuestro país es hoy muy diferente de aquel que conocieron los constituyentes de 1916-1917, quienes conformaron un sistema presidencial con los mecanismos clásicos de éste y sus controles respectivos, atribuyéndole amplias atribuciones al presidente de la República.

ii) es necesario lograr un mejor equilibrio de poderes del que actualmente estructura nuestra Constitución, dando algunos controles adicionales al Poder Legislativo, pero aclaro que no estoy a favor de un Ejecutivo débil ni que la predominancia del Ejecutivo la traslademos al Legislativo. Ni hegemonía ni superioridad de ninguno de los poderes, sino equilibrio, pesos y contrapesos, entre ellos,

iii) es indispensable devolver a la sociedad y a los otros poderes las facultades que el Ejecutivo federal les ha usurpado en los últimos decenios. Aquél sólo puede actuar con las facultades que expresamente le señalan la Constitución y las leyes, y con ninguna otra,

iv) la sociedad mexicana desea perfeccionar y fortalecer nuestra democracia y al sistema político que está cambiando y que es imposible que vuelva a ser lo que fue. La sociedad no lo permitiría.

Dentro de este esquema de renovación de nuestro sistema presidencial, creo que deben realizarse una serie de reformas constitucionales; señalo algunas de las que considero que deben discutirse, porque no habrá de alterarse nuestra ley fundamental en este aspecto, sino hasta después de una verdadera discusión nacional que exprese cuál es la voluntad de la sociedad mexicana. Sugiero que entre algunos de esos temas se incluyan los siguientes:²⁴⁵

a) que el Congreso posea la atribución de ratificación de algunos de los nombramientos del gabinete presidencial, tal y como acontece en los Estados Unidos de Norteamérica,

b) la revisión de la facultad del veto presidencial para que no exista ninguna duda cuando el presidente de la República no posee esta atribución o con qué modalidad la tiene,

c) la introducción de la figura de jefe de gabinete de ministros, como acontece en Argentina a partir de 1994, quien es nombrado por el Presidente de la República, pero aquél es responsable políticamente ante el propio presidente y ante el Congreso Nacional, que lo puede remover con el voto de la mayoría absoluta de los miembros de cada una de sus cámaras,

d) la revisión de las facultades legislativas del presidente de la República para precisar aspectos tan importantes, tales como: si tiene atribución para crear organismos descentralizados y desconcentrados como lo ha realizado; los alcances de las normas sobre salubridad general expedidas por el Ejecutivo y la extensión de los "acuerdos ejecutivos" en el ámbito internacional,

²⁴⁵ Jorge Carpizo, Nuevos estudios constitucionales, *op. cit.*

- e) la revisión del proceso legislativo para que en la nueva realidad política mexicana no vaya a darse una "parálisis legislativa", mucho menos respecto al proyecto de presupuesto. El derecho comparado puede ser muy útil en este aspecto,
- f) la creación de un verdadero y eficiente órgano de control dependiente del Congreso respecto a todas aquellas facultades que se refieren al "poder de la bolsa",
- g) la creación de cuerpos técnicos de alto nivel en diversas disciplinas que auxilien a los legisladores y a quienes se les asegure estabilidad en el trabajo para fomentar su experiencia. Desde luego serían cuerpos de técnicos partidistas hasta donde ello es humanamente posible,
- h) la revisión del sistema constitucional de responsabilidad del presidente de la República para que no vuelva a atreverse a ejercer funciones que no son suyas,
- i) alguna fórmula que permita la reelección de los legisladores, pero con ciertos límites, y
- j) la introducción de mecanismos de gobierno semidirecto como el refrendo y la iniciativa popular.

B) PROPUESTAS PARA MANTENER EL RÉGIMEN PRESIDENCIAL SIN REFORMAS Y CON ELLAS

Por los excesos que en el ámbito del sistema político se han conocido del presidencialismo mexicano, pocas veces se han anunciado por conservarlo tal como ésta o por mantenerlo atenuando algunos de sus poderes y atribuciones. Entre éstas destacan las que han solicitado: a) mantenerlo como está (que en la opinión de Carpizo equivaldría a continuar con el presidencialismo, entendido como una "degeneración del sistema presidencial"; b) reformarlo sin salirse de los marcos paradigmáticos clásicos de este sistema de gobierno, y c) crear uno nuevo que introduzca elementos de otros sistemas de gobierno, pero que conserve las características de elección popular directa del presidente y de que ejerza las jefaturas de Estado y de gobierno.

SIN REFORMARLO. Naturalmente, de entre quienes han insistido en las supuestas bondades del actual sistema de gobierno destacan los ex presidentes: en 1989, Carlos Salinas de Gortari —en la ceremonia conmemorativa del LX aniversario de la fundación del PRI— recomendó "evitar el deslizamiento hacia un régimen parlamentario que desembocaría en el desgobierno de las minorías"²⁴⁶. Por su parte, Miguel de la Madrid asevera: "me inclino a seguir manteniendo el sistema presidencial. No soy partidario de volverlo un sistema semi parlamentario, ni mucho menos parlamentario. No creo que el país tenga la madurez política ni la tradición

²⁴⁶ Excelsior, 5 de marzo de 1989, pág. 1

suficiente para esos sistemas"²⁴⁷. Por la debilidad con que se argumentan sus ventajas, en el fondo –más que razones que sustenten comparativamente su defensa y ventajas- lo que existe es una mezcla de pragmatismo y comodidad para conservar un modelo constitucional que a lo largo del tiempo había venido mostrando su eficacia, olvidando que lo que en una época funcionó no forzosamente puede hacerlo en otra. En el mismo tenor se ha inclinado Ernesto Zedillo: "Estoy absolutamente convencido de que una concepción de régimen presidencial, como la que tenemos en nuestra Constitución, es la correcta. Estoy convencido de que el país tendría muchos problemas si evolucionásemos a una forma parlamentaria de gobierno".²⁴⁸

De lo anterior se desprende que en la defensa del sistema presidencial mexicano se aboga por su "pureza" (descartando implícitamente la introducción de elementos o características de otros sistemas de gobierno) y por las supuestas ventajas que había venido reportando para la gobernabilidad, oponiéndolo con simpleza al modelo parlamentario, y sin avanzar en proponer o bosquejar algunos nuevos diseños constitucionales que pudieran dar respuesta a algunos de los desfases e *impasses* que presenta, producto de mayor pluralidad política y transformación del carácter del sistema de partidos.

En tal concepción, el *continuum* gobernabilidad-ingobernabilidad²⁴⁹ no tendría que ver con la reducción o fortalecimiento de las atribuciones del presidente; ni con la existencia de un Congreso dominado por un partido distinto al del Ejecutivo. Como ya ha quedado establecido, en los sistemas presidenciales la gobernabilidad tiene que ver con el número y disciplina de los partidos políticos y con los dispositivos institucionales con que se cuenta para hacer frente a una situación de enfrentamiento con el Legislativo. Esto quiere decir que puede haber presidentes con muy fuertes y amplias atribuciones y que al mismo tiempo no pueden gobernar; y otros, en apariencia débiles, que encabezan gobiernos estables y con altas dosis de gobernabilidad. La clave no está entonces en el tipo de sistema de gobierno, sino en su capacidad gubernativa.

REFORMÁNDOLO. Entre las propuestas que se han hecho para reformar el sistema presidencial mexicano destacan las que plantean una operación de quitarle atribuciones al Ejecutivo y pasárselas al Legislativo o al Judicial, descuidando el diseño de un nuevo esquema de equilibrios y contrapesos entre los poderes. Así, por ejemplo, De la Madrid afirma: "Estoy de acuerdo en que hay que fortalecer también al Poder Legislativo y darle mayor independencia y autonomía al Poder Judicial. En consecuencia, no haría reformas sustanciales sino reformas que prevean las

²⁴⁷ Entrevista Javier Hurtado/ Miguel de la Madrid, 4 de septiembre de 1997, en Javier Hurtado, *op. cit.*

²⁴⁸ Reforma, 30 de septiembre de 1996, pág. 2^a

²⁴⁹ De acuerdo con Antonio Camou, el *continuum* sería una línea que transcurría de la gobernabilidad al déficit de gobernabilidad, a la crisis de gobernabilidad, y de ahí a la ingobernabilidad. Vid. *Gobernabilidad y democracia*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, núm. 6, IFE, 1995.

circunstancias no previstas en la Constitución de 1917, o mal previstas²⁵⁰, y López Portillo sostiene:

Si se va a sustituir el presidencialismo, alguien tiene que asumir las funciones del presidente. Que no va a ser el presidente, pues hay sólo otro poder, que es el Poder Legislativo, y si es así, vamos a estar en presencia de alguna modalidad del parlamentarismo. ¿Con qué características? Lo ignoro, pero el fortalecimiento del Legislativo viene, naturalmente, cuando se liquida al presidencialismo. ¿Y cómo se van a ejercer las funciones que ahora realiza el presidente? ¿Y cómo se van a ejercer y por quien las funciones de unificación y control que ahora ejerce el partido?, es algo que la circunstancia política va a determinar.²⁵¹

Lo que López Portillo no observa es que la liquidación del presidencialismo se puede dar sin la destrucción del sistema presidencial; y que las funciones meta constitucionales del presidente no forzosamente las deben asumir otros centros de control, sino que deben ser devueltas a sus legítimos propietarios a los que el presidencialismo se las expropió.

Un tanto diferente es la postura de Jorge Carpizo, quien, no obstante hablar de "un sistema presidencial renovado", cae también en una posición similar a las expuestas. Dice: "Es necesario lograr un mejor equilibrio de poderes del que actualmente estructura nuestra Constitución, dando algunos controles adicionales al Poder Legislativo". Sin embargo —dejando de lado el hecho de que en la actualidad el Legislativo tiene mayor número de atribuciones constitucionales que el Ejecutivo y que, de acuerdo con opiniones de estudiosos, el presidente mexicano es débil desde este punto de vista—, a renglón seguido precisa: "pero aclaro que no estoy a favor de un Ejecutivo débil ni que la predominancia del Ejecutivo la traslademos al Legislativo",²⁵² sin que quede claro cómo sería posible ello con el desequilibrio que presenta el diseño constitucional en vigor.

IV. RENOVACIÓN DEL SISTEMA PRESIDENCIAL EN MÉXICO

En esta etapa de transición democrática en México y en particular de alternancia en el poder presidencial, se ha debatido el tema del sistema de gobierno para México.

En el ámbito académico existen diversas posiciones que en su mayoría se orientan a mantener un sistema presidencial renovado. Entre los exponentes de esta propuesta tenemos a los politólogos y juristas siguientes:

²⁵⁰ Entrevista Javier Hurtado/ Miguel de la Madrid, 4 de septiembre de 1997. Javier Hurtado, *op. cit.*

²⁵¹ Entrevista Javier Hurtado/ José López Portillo, 4 de julio de 1997. Javier Hurtado, *op. cit.*

²⁵² JORGE CARPIZO, "La presidencia renovada", en *Revista Nexos*, *op. cit.*, pág. 14

Alonso Lujambio propone llegar a una serie de arreglos institucionales para lograr una democracia presidencial estable en México con el objeto de evitar parálisis políticas prolongadas. Entre las cuestiones que sugiere se revisen están: los poderes constitucionales del presidente, las funciones del Congreso, el calendario de elecciones presidenciales y legislativas, la elección presidencial a una sola vuelta, el sistema federal, reforzar la fórmula de representación proporcional en el Congreso a fin de que el presidente no cuente con mayoría y se vea obligado a negociar con la oposición, fundamentalmente el presupuesto y aumentar a 5% el porcentaje de votación para que un partido tuviera derecho a representantes populares.²⁵³

Diego Valadés propone que México debe transitar de un sistema presidencial a otro presidencial que consolide la democracia y reequilibre las relaciones de poder en nuestro país, mediante las reformas constitucionales siguientes: la reelección de los legisladores; el referéndum; las interpelaciones a los secretarios de Estado; la ratificación del gabinete por el Senado; el servicio social tanto en el Poder Legislativo como en el Ejecutivo; la creación de organismos gubernamentales, únicamente a través de la ley; la creación de nuevos órganos constitucionales autónomos; la ampliación de los periodos ordinarios del Congreso; la duración de los periodos presidencial y legislativo; la presencia de un jefe de gabinete, y la formulación de iniciativas bloqueadas.²⁵⁴

Para José María Serna de la Garza, el cambio de relaciones entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo en México debe considerar²⁵⁵:

- a) Sería positivo suprimir el trámite de reenvío en la hipótesis de desecamiento total del proyecto de ley de parte de la Cámara de revisión, y establecer en su lugar una regla que mandase archivar el proyecto así desechado, prohibiendo además que tal proyecto fuese presentado de nuevo en el mismo periodo de sesiones.
- b) Convendría contar con un procedimiento legislativo acelerado, de carácter extraordinario y de utilización restringida a ciertas materias (por ejemplo, relativas a la administración pública federal), que podría ser solicitado discrecionalmente por el presidente de la República en situaciones de urgencia.
- c) Sería pertinente permitir que el pleno delegase en comisiones la facultad de discutir y votar en lo particular proyectos de ley, cuidándose que las comisiones estuviesen integradas en la misma proporción que los grupos parlamentarios tuviesen en el pleno (como ya lo ordena la ley orgánica del Congreso), y permitiendo que este último pudiese recuperar el trámite ordinario (revocar la delegación) hasta antes que la comisión votase definitivamente, si así lo decidiese el propio pleno;

²⁵³ ALONSO LUJAMBIO y ULISES CARRILLO, "La incertidumbre constitucional. Gobierno dividido y aprobación presupuestal en la LVII Legislatura del congreso mexicano. 1997-2000", en *Revista mexicana de sociología*, México, vol. 60, núm. 2, 1998, pág. 263

²⁵⁴ DIEGO VALADÉS, *El control del poder*, Ed. UNAM, México, 1998, pág. 412,413

²⁵⁵ JOSE MARIA SERNA DE LA GARZA, *La reforma del Estado en America Latina: los casos de Brasil, Argentina y Mexico*, Ed. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie de Estudios Jurídicos, núm. 3, México, 1998, pag. 201-211

d) Convendría aclarar la relación entre el veto presidencial y el Presupuesto de Egresos de la Federación. Para lograr esto, habrá que:

- Dejar claro que el veto si procede en caso de modificaciones o adiciones al proyecto de Presupuesto presentado por el Ejecutivo, ya sea estableciendo expresamente la posibilidad del veto en estos casos, o cambiando el régimen constitucional del Presupuesto permitiendo que también la Cámara de Senadores intervenga en su aprobación. En este último supuesto, se trataría de que el Presupuesto quedase bajo el régimen del artículo 72 constitucional.

- Dejar claro que el veto no procede en caso de desecamiento total del proyecto de Presupuesto (principio de que el veto no procede contra resoluciones negativas), pero dar una salida al conflicto sobre presupuesto, con el establecimiento de una regla que permitiese prorrogar el Presupuesto de año anterior hasta que hubiese un nuevo Presupuesto para el año que se inicia.

e) Convendría dejar claro que "publicar" y "promulgar" significan lo mismo (sustituyendo el sustantivo "promulgación" del inciso c) del artículo 72 constitucional, por el sustantivo "publicación").

f) Sería conveniente disponer que el presidente de la República está obligado a publicar la ley que hubiese asido aprobada por el Congreso, sea que no se hubiese interpuesto el veto, o en relación con la cual el veto hubiese sido superado, y prever un procedimiento para que el propio Congreso publique la ley, en caso de que aquél se negase a hacerlo.

g) Convendría permitir expresamente la procedencia del juicio político contra el presidente de la República, en caso de que se negase a publicar la ley (y en otros supuestos también).

h) Sería pertinente determinar con precisión por qué delitos puede el presidente de la República ser acusado, para los efectos de la declaración de procedencia penal prevista en el artículo 111 de la Constitución General de la República.

i) Podría convenir abrir la posibilidad de la delegación administrativa respecto de ciertas materias (o prohibiendo la delegación de ciertas materias). El Congreso fijaría las bases que deberían ser respetadas por el Ejecutivo al legislar en uso de la delegación, y se establecería la caducidad de la facultad de legislar si ésta no se ejercita dentro del plazo fijado por el Congreso. Además, el Congreso tendría la facultad de revisar la ley, modificándola o derogándola, en todo o en parte.

A) EL NUEVO SISTEMA PRESIDENCIAL MEXICANO

Como ya sabemos, por lo expuesto en los anteriores capítulos lo que hizo funcionar al sistema presidencial fue la combinación de las facultades constitucionales y extralegales del presidente. Renunciar a estas últimas manteniendo intactas las primeras no resuelve del todo los desequilibrios de nuestro sistema de gobierno, como tampoco quitarle las extralegales y reducirle las constitucionales, pues puede tener como consecuencia vacíos de poder, o bien, convertir al Congreso en el nuevo centro de poder político en el país.

Por lo explicado, lo primero que se tiene que hacer es delimitar a los gobernantes estrictamente a sus facultades constitucionales, y después posteriormente redistribuir los actuales poderes presidenciales y congresionales

La nueva realidad política del país obliga a que, de manera consensuada y desprejuiciada, se analicen las ventajas y desventajas de nuestro actual diseño constitucional y se valore la posibilidad de introducir elementos novedosos que contribuyan a conciliar pluralidad política y gobernabilidad democrática en el México de nuestros días. Al respecto, y en un primer esbozo general, bien podría considerarse que tanto el Legislativo como el Ejecutivo ejerzan poderes equilibrados en que no se sobreponga el uno sobre el otro;

Las propuestas serían las siguientes:

EN EL EJECUTIVO

a) Eliminar o modificar:

- Modificar las facultades legislativas del presidente de la república para crear organismos descentralizados y desconcentrados, previendo la participación de la Cámara de Diputados en el proceso.
- Especificar en una ley reglamentaria los casos y condiciones en los que el Ejecutivo pueda expedir, como legislador único, normas sobre salubridad general.
- Precisar los alcances internos de los "acuerdos ejecutivos" que en el ámbito internacional se le autoriza firmar al Ejecutivo federal.
- Expedir una ley reglamentaria que norme y regule los casos y procedimientos mediante los cuales el Ejecutivo puede solicitar al Congreso su autorización para suspender, en todo el país o un lugar determinado, las garantías individuales.
- Expedir una ley reglamentaria que regule el ejercicio de la atribución concedida al presidente por el artículo 33 de la Constitución.²⁵⁶
- Independizar al Procurador General de la República del Ejecutivo²⁵⁷; o conservarlo en el Ejecutivo, ya sea nombrado por el Senado a propuesta del presidente, o de la Suprema Corte, pero en todo caso eliminar la facultad del presidente para removerlo libremente y otorgársela a quien lo haya nombrado.
- Precisar los alcances de la facultad para "habilitar toda clase de puertos", previendo la intervención en el proceso de algún organismo colegiado que evite la posible discrecionalidad en las decisiones.
- Eliminar la atribución del Ejecutivo para "determinar los planes y programas de estudio de la educación primaria, secundaria y normal de todo el país" y prever en

²⁵⁶ La atribución de "hacer abandonar el territorio nacional sin necesidad de juicio previo a los extranjeros cuya permanencia juzgue inconveniente para el país" puede llevar a discrecionalidades subjetivas o conducir a la violación de los derechos humanos de los extranjeros.

²⁵⁷ Resulta ilógico que el Ministerio Público esté contemplado en el capítulo IV de la Constitución, relativo al Poder Judicial, y que al mismo tiempo el artículo 102-A establezca que "el Ministerio Público estará presidido por un procurador General de la República, designado por el titular del Ejecutivo Federal y podrá ser removido libremente por éste

una ley reglamentaria la participación de órganos colegiados que representen a los actores involucrados en la actividad educativa.

- Limitar la existencia de partidas secretas y prever su utilización exclusiva para asuntos de seguridad nacional, adquisición de armamento, equipo e infraestructura para fines de seguridad pública y nacional.
- Revisar el Sistema Nacional de Planeación Democrática y las atribuciones del Ejecutivo en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo para que la Cámara de Diputados intervenga en su discusión, aprobación y evaluación.

EN EL LEGISLATIVO

Crear o introducir:

- Aumentar en 45 días la duración de los periodos ordinarios de sesiones y acompañarlos, para el desahogo de la agenda legislativa del Ejecutivo, con las fechas de toma de posesión del presidente: el Congreso pasaría de sesionar cinco meses en los cinco años que no son los del inicio de la gestión del presidente, a hacerlo siete meses todos los años.
- Tipificar como delito la transferencia de los fondos que el Congreso otorga a las fracciones parlamentarias a actividades políticas de los partidos.

No recomendables:

- Conservar las elecciones intermedias de diputados y la renovación total del Senado cada seis años.

EN EL JUDICIAL

- Revisar el sistema de nombramiento de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, permitiendo la participación de universidades, colegios, barras y asociaciones de abogados. La comparecencia de los candidatos propuestos debería ser ante una comisión especializada y no ante el pleno.
- Restituir a la Suprema Corte la facultad de iniciativa de ley en materia judicial.

EN LAS RELACIONES (PARA LA COOPERACIÓN) ENTRE LOS PODERES

- Permitir la participación del Senado en la ratificación del nombramiento de algunos secretarios del despacho.
- Mientras no se eliminen las elecciones intermedias, ni el carácter fragmentado de nuestro sistema de partidos, los gobiernos mayoritarios regularmente son de coalición y no de un solo partido. En consecuencia, debe establecerse en la Constitución la obligación de que, después de aquéllas, el secretario de gobernación o el jefe de gabinete (si se crea esta figura) realice consultas con las fuerzas políticas

representadas en el Congreso a fin de explorar la posibilidad de establecer coaliciones legislativas, gubernamentales o de ambos tipos.²⁵⁸

- Crear una Comisión Interparlamentaria de Conciliación para superar los desacuerdos que en materia legislativa pudiera haber entre la Cámara de Diputados y la de Senadores.

El objetivo de estas reformas es que el poder controle el poder y que existan dispositivos institucionales que obliguen a los gobernantes a responder y dar cuenta de sus actos ante quienes los eligieron, y a los poderes a colaborar entre sí para fortalecer la estabilidad democrática.

EN LA INTEGRACIÓN DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA

-Reducir el número actual de diputados electos por el principio de representación proporcional.

EN EL PROCESO LEGISLATIVO

- Revisar los sistemas de veto legislativo del presidente de la república, precisando muy claramente qué materias pueden ser susceptibles de veto y cuáles no, y si goza o no de "veto de bolsillo" cuando el Congreso le devuelve una iniciativa de ley reprobada, que él mismo vetó.

EN LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES

- Dotar de la mayor autonomía posible político-administrativa²⁵⁹, financiera²⁶⁰ y recaudatoria²⁶¹ a los municipios.

EN EL SISTEMA ELECTORAL Y DE PARTIDOS

- Distinguir en la ley tres tipos de barreras o porcentajes mínimos de representación que deba obtener cada partido político: 1.Barrera legal, que puede seguir siendo de 2% y que le daría derecho a un partido a tener personalidad jurídica y representación ante los organismos electorales; 2.Barrera para tener derecho a prerrogativas y

²⁵⁸ Si "un escenario parlamentario es difícilmente imaginable en México. Es necesario, por tanto, superar la vieja fórmula de separación entre ejecutivo y legislativo y encontrar una forma viable de colaboración entre ambos poderes. Jorge Javier Romero, "La construcción institucional del presidencialismo" en Ricardo Espinoza Toledo (coord) *Presidencialismo*, op. cit., pág. 31.

²⁵⁹ Deben desaparecer de la estructura orgánica del Poder Ejecutivo de los estados las oficinas de "fortalecimiento municipal", que en los hechos no son más que una forma de control y sujeción de un supuesto "nivel" de gobierno "superior" hacia otro "inferior", contraviniendo lo establecido en el artículo 115 constitucional, que habla de que entre los ayuntamientos y el gobierno de un estado no deberá haber ninguna autoridad inmediata.

²⁶⁰ Eliminando las famosas partidas "etiquetadas".

²⁶¹ Favoreciendo y reconociendo la capacidad técnica y administrativa de los ayuntamientos para recaudar por sí mismos impuestos a que tiene derecho y de algunos de los que hasta ahora considerados "federales".

financiamiento, que bien podría ser de 3.5%, y 3. "Umbral" o barrera para tener derecho a la representación, que debe elevarse al menos a 5%.

- Reforzar el carácter de entidades de interés público de los partidos políticos estableciendo la obligatoriedad de la selección democrática de sus dirigentes y candidatos en procesos supervisados por la autoridad electoral; la declaración patrimonial de sus dirigentes y la transparencia de los ingresos derivados del cargo partidario; profundizar en los procesos de fiscalización y auditoración del subsidio público que reciben; generar la cuenta única bancaria por cada uno de los partidos políticos y que todo ingreso o gasto generado al margen de ella sea tipificado como delito electoral.
- Reducir el financiamiento público a los partidos políticos y permitir un mayor financiamiento privado para las campañas electorales, con criterios y reglas que impidan la canalización de recursos ilícitos.

EN LOS DERECHOS POLÍTICOS DE LOS CIUDADANOS

- Permitir el juicio de amparo en materia electoral.
- Otorgar legitimidad y personería jurídica a los ciudadanos para interponer recursos en materia político-electoral.
- Transformar el Tribunal Electoral en Tribunal Electoral y de los Derechos Políticos de los Ciudadanos, ante el que se pueda recurrir para impugnar actos y decisiones de dirigentes y órganos partidarios que vulneren derechos políticos de los ciudadanos.

La revisión de nuestra constitución requiere repasar, las actuales instituciones jurídicas del modelo constitucional mexicano, proponer las nuevas instituciones a partir de las necesidades nacionales, evaluar las instituciones a proponer desde los planos de la estabilidad, eficacia y legitimidad de cada institución, y concretar las instituciones propuestas.

Se considera que la discusión podría centrarse en los siguientes aspectos:

Para acotar el sistema presidencial, debemos efectuar la reforma del Poder Legislativo para fortalecerlo, principalmente en las áreas de control al Ejecutivo; se debe dar fortalecimiento del poder judicial, tanto federal como local; se debe crear un Tribunal Constitucional Federal y de tribunales constitucionales locales; así como dar fortalecimiento al federalismo y al municipio

Respecto al sistema de partidos creemos que es necesario crear uno que sea competitivo a través de mecanismos que hagan posible el respeto al principio de igualdad de oportunidades: via mejor regulación sobre el financiamiento partidario y reformas en materia de medios de comunicación; Con respecto a la profesionalización de la administración pública sugerimos la implantación del servicio civil de carrera.

El Estado en cuanto conjunto de instituciones y normas, tan importante como es, no debe olvidar que su fundamento y finalidad es la sociedad civil: los derechos y aspiraciones de la ciudadanía. El Estado de derecho nace de los ciudadanos y a ellos se debe.

Para renovar el régimen presidencial mexicano, y a fin de construir un presidencialismo democrático, las líneas de acción propuestas pasan por el **fortalecimiento del Poder Legislativo**.

Entre las medidas propuestas habría que destacar: 1) regular el derecho de consulta para que el Ejecutivo antes de tomar alguna medida trascendental en materia de política interior o exterior acuda al Poder Legislativo; 2) establecer en el Senado la mayoría calificada para la ratificación de importantes funcionarios públicos; 3) obligar al Ejecutivo a presentar el presupuesto de egresos y la cuenta pública con una mayor anticipación; 4) regular la carrera legislativa, es decir, establecer la posibilidad de reelección inmediata; 5) circunscribir la facultad del Ejecutivo para nombrar y destituir a miembros del gabinete con la intención de que tanto en el nombramiento como en su remoción participe el Poder Legislativo.

El otro poder que demanda una revisión inmediata es el Judicial. Al igual que el Legislativo ha sido tradicionalmente dependiente y marginal respecto del Ejecutivo. Una constante fue y es su proverbial debilidad presupuestaria y durante muchos años su falta de profesionalismo: no existía ni por asomo la idea de la carrera judicial. Las importantes reformas de los años ochenta comenzaron a darle cierta dignidad en el ámbito federal, pero no así en la esfera local. El Poder Judicial sigue siendo un poder dependiente del ejecutivo, tanto en su autonomía financiera y presupuestaria, como por su imposibilidad para declarar anticonstitucionales, con efectos *erga omnes*, las disposiciones legislativas y reglamentarias. Las garantías de nombramiento, permanencia, e inamovilidad judiciales comienzan a ser una realidad a nivel federal pero no en el local. Otra de las graves deficiencias del sistema judicial mexicano ha consistido en la segregación que ha sufrido de áreas de la administración de justicia que deberían corresponderle, tales como la justicia laboral, administrativa, agraria, en materia de derechos del consumidor, etc.

Ante la debilidad del Poder Judicial se hace necesario robustecerlo. Creemos que la manera de hacerlo podría comprender las siguientes acciones: 1) mejorar el actual régimen de defensores de oficio y de acceso a la justicia, iniciando esta tarea mediante la emisión de una ley reglamentaria del artículo 17 constitucional; 2) regular que el presupuesto del Poder Judicial esté previsto en la Constitución para evitar la sujeción al Ejecutivo y garantizar su independencia; 3) perfeccionar la currícula y la carrera judicial, de tal manera que cualquier posibilidad de acceso y promoción en la judicatura sea mediante concurso; 4) crear la escuela judicial en el ámbito federal y en el local con mayor alcance que los actuales esquemas de capacitación judicial; 5) igualar en cuanto a garantías, derechos y condiciones, el Poder Judicial local con el federal; 6) promover la implantación del Consejo General del Poder Judicial como órgano máximo administrativo en materia judicial; 7) concentrar en el Poder Judicial a

los distintos tribunales que actualmente funcionan con una relativa autonomía: laborales, agrarios, administrativos, etc; 8) revisar las leyes procesales con el propósito de hacer más expedita y eficiente la administración de justicia; 9) incorporar nuevos mecanismos procesales de protección constitucional; 10) establecer el mecanismo de la conciliación como etapa previa y de carácter obligatorio a la actuación de los tribunales; 11) hacer una revisión exhaustiva de los planes y programas de estudio de las escuelas de derecho en el país, así como incrementar el apoyo a la docencia y a la investigación en ciencias jurídicas.

En el plano del **federalismo y la autonomía municipal** el diseño debe plantearse la posibilidad del federalismo cooperativo. Un federalismo que posibilite la armonización de las distintas regiones de la República. Es urgente cambiar el actual esquema de sujeción de los estados respecto a la Federación, sobre todo en materia financiera y política. Financiera porque los presupuestos siguen inclinándose del lado de la Federación; y política, porque el actual régimen hace de los gobernadores y de los presidentes municipales siervos del poder central. Habría pues que efectuar lo siguiente: 1) revisar la legislación tributaria federal y local; 2) modificar el actual sistema de coordinación fiscal por otro más equitativo y equilibrado; 3) dejar que los estados y municipios determinen sus programas y políticas públicas respecto al gasto federal; 4) perfeccionar los actuales mecanismos de apoyo a los Estados más pobres en la tesitura del federalismo cooperativo; 5) establecer un reparto de competencias entre la Federación y los estados distinta a la actual; 6) determinar con claridad al régimen de las facultades exclusivas y concurrentes; 7) regular además de los niveles federal, estatal y municipal, el metropolitano y el regional, y 8) reducir el tamaño de la administración federal y pasar a los estados y municipios muchas de las actuales atribuciones que la Federación realiza.

Todas estas tareas son inaplazables.

V. EL FUTURO DEL PRESIDENCIALISMO MEXICANO

Ya es tiempo de perfeccionar democracia y sistema político. México debe ser un país donde quede superado para siempre el síndrome del fraude electoral; una República cuyos poderes, mejor balanceados, además de colaborar entre sí, se controlen recíprocamente; donde los estados ejerzan sin ambages su soberanía; se cancele la excesiva centralización gubernamental; se mejoren los sistemas de seguridad pública; funcione plenamente y a cabalidad el orden jurídico; se anule la impunidad, y finalmente, donde podamos volver a la confianza y a la estabilidad. El pueblo está urgido de superar a la brevedad posible el empobrecimiento generalizado causado por la crisis económica y cancelar las deformaciones que ha venido sufriendo nuestro sistema político, muchas de las cuales tienen origen precisamente en el presidencialismo.

Es cierto que tanto partidos como grupos políticos del país coinciden en la cancelación del presidencialismo, entendido como una preeminencia del Ejecutivo federal que, al ir más allá de lo que la Constitución y las leyes establecen, genera deformaciones al sistema, por lo cual se podría hablar de una preeminencia, en muchos sentidos, perversa.

Es obvio que no todos los que promueven la cancelación del presidencialismo aducen las mismas razones; es natural que los partidos distintos al PRI se ensañen en sus críticas con el fin de debilitar al gobierno —mayoritariamente priista— y ganar terreno ante el electorado. Esta estrategia le ha dado buenos resultados sobre todo al Partido Acción Nacional, que ha visto crecer el número y la importancia de los cargos de elección popular que han obtenido sus candidatos, amén de haber conseguido que el presidente de la República designara como procurador general de justicia a un político de extracción panista.

La prensa habla de un presidencialismo "caduco y deteriorado". Si en México ha de prevalecer en algún momento la plena democracia, el presidencialismo debe cancelarse para dejar su lugar a un sistema presidencial acotado, es decir, circunscrito por los principios de la división de poderes y del pacto federal, en el que funcione un gobierno descentralizado y en el que cada estado de la República pueda ejercer cabalmente su soberanía. Lo anterior hará necesarias diversas reformas constitucionales, legales y administrativas que permitan conformar este nuevo sistema presidencial.

De esta manera, la noción de presidencialismo se cumple plenamente en el régimen mexicano, pudiendo concluir que es necesario de acuerdo con nuestras experiencias, histórica y tradición y conforme a nuestra realidad jurídica y sociopolítica, seguir conservando y apoyando el sistema presidencial, perfeccionándolo con participación de todos los sectores, en la planeación y en la economía, en la consolidación del Estado de Derecho, en el compromiso con la democracia y en el respeto irrestricto a las atribuciones que consagra nuestra Constitución a favor de todos los Poderes Federales, Estatales y Municipales.

RELACIÓN DEL CUARTO CAPÍTULO CON LOS DEMÁS

Este último capítulo es la parte medular de la tesis. Una vez entendidos bien el sistema presidencial y parlamentario, comentadas sus características, explicados sus antecedentes históricos, los problemas del presidencialismo, las causas que lo han hecho surgir y fortalecido, y las relaciones entre poder ejecutivo y legislativo, podemos comentar en este capítulo algunas alternativas para hacer del Poder Ejecutivo, un poder democrático. Un paso fundamental para limitar el poder presidencial, es el llamado a cuentas a un ex presidente, con esto podría quedar eliminada la impunidad de los ex presidentes cuando a alguno de ellos se le hiciera rendir cuentas; eliminar la impunidad presidencial es un elemento clave en un sistema como el mexicano por el enorme poder que el titular del Ejecutivo goza, ya que esto da pie a la corrupción.

Posteriormente se comenta porqué es importante acotar el sistema presidencial y se comentan algunos mecanismos para lograrlo tales como el fortalecimiento del poder judicial, la reelección de los legisladores y la soberanía del poder legislativo, así como la federalización de la Administración Pública

CONCLUSIONES

Se desprende de la realización de la presente tesis las siguientes conclusiones:

PRIMERA: El Estado es una institución jurídico-política, compuesta de una población asentada sobre un territorio, bajo un poder de mando y con reconocimiento pleno de su soberanía, con límites en el espacio y en el tiempo.

SEGUNDA: Los fines del Estado son los propósitos que el Estado pretende alcanzar, concretizados en el bien común; es decir, son los objetivos a cumplir de manera invariable y de realización imperativa.

TERCERA: Las funciones del Estado son las diferentes formas en que se da a conocer la actividad estatal y son designadas de acuerdo con la teoría de la división de poderes como: función legislativa, función administrativa y función jurisdiccional respectivamente.

CUARTA: Estado y Gobierno se distinguen precisando que el Estado abarca el todo de los fenómenos políticos y el titular de su soberanía; y el gobierno una parte del Estado o el conjunto de sus órganos, a quienes se encarga la realización de sus fines y el ejercicio de su soberanía, que se deposita en el pueblo. El Estado aparece como un orden o estructura que no se confunde con el Gobierno, ya que es una parte formal de aquél. Este proceso político va a dar paso a las formas de Gobierno y a las formas de Estado.

QUINTA: La forma de gobierno, es la forma de uno de los elementos del Estado, la manera de organizar y distribuir las estructuras y competencias de los órganos que componen el gobierno. Es el problema de quien ejerce el poder, o de quienes son los repartidores del régimen político. En cambio, la forma de Estado ya no es la de uno de sus elementos, sino de la institución misma, del propio Estado. Si el Estado es, en el orden de la realidad, un régimen dentro del cual se realiza un reparto, la forma de Estado es la manera de realizar ese mismo reparto; atañe, pues, al problema de cómo se ejerce el poder. Así las formas de gobierno son modos de formación de los órganos del Estado, sus poderes y relaciones, y las formas de Estado como estructura del Estado y relación entre el pueblo, el territorio y la soberanía.

SEXTA: El sistema de gobierno es la existencia de dos o más detentadores del poder, cada uno de ellos con competencia otorgada constitucionalmente y que al actuar tiene la obligación de cooperar con el otro u otros en la realización de la unidad estatal que se manifiesta en la real estructura del poder político en una sociedad. Las relaciones entre poder ejecutivo y poder legislativo determina la forma de gobierno. Y en la actualidad, principalmente, hay dos grandes sistemas: el sistema de parlamento o parlamentario y el sistema presidencial.

SÉPTIMA: En un sistema de gobierno parlamentario, el gobierno gobierna en y a través del parlamento, así fusionando el poder legislativo y ejecutivo. Aunque formalmente separados, éstos están vinculados de tal forma que violan la doctrina de la separación de poderes, lo cual los distingue claramente de sistemas presidenciales.

OCTAVA: El sistema presidencial de gobierno se caracteriza por una separación de poderes constitucional y política entre el legislativo y el ejecutivo. Así el poder ejecutivo reside en un presidente elegido independientemente del legislativo y que ni es responsable delante de éste ni puede ser destituido por él, excepto en circunstancias muy excepcionales.

NOVENA: El sistema presidencial mexicano está constituido por tres conjuntos de componentes: a) los elementos propios del gobierno presidencialista que lo diferencian del parlamentario; b) un conjunto de numerosas facultades constitucionales que lo colocan en una posición hegemónica respecto de los poderes Legislativo y Judicial; y c) un conjunto de relaciones y prácticas políticas que sin ser necesariamente deducibles de los anteriores componentes, no están tampoco en contradicción con ellos, y que resultan tanto de antecedentes histórico-culturales como de las circunstancias socioeconómicas y políticas del país en las que tomó forma y se ha desarrollado el Estado posrevolucionario. En este sentido, la presidencia fuerte y central no sólo es fruto de prácticas políticas (el "sistema político" sino de facultades constitucionales (el régimen político). No sólo es pues consecuencia de la política, sino también de la Constitución.

DÉCIMA: El sistema presidencial no es lo mismo que presidencialismo; el sistema presidencial es el modelo adoptado por nuestra constitución, en cambio cuando se concentra un gran número de facultades en el Presidente, al grado de romper con el equilibrio que debe existir entre los poderes constituidos se degenera el sistema presidencial. A esta degeneración se le conoce con el nombre de "presidencialismo".

DÉCIMA PRIMERA: El presidencialismo mexicano es un fenómeno cultural más que normativo, el hecho de que el titular del ejecutivo sea el centro del presidencialismo está basado entre otras cosas en una conformación cultural.

DÉCIMA SEGUNDA: La primera fuente del enorme poder presidencial tiene un origen plenamente legal, mientras que la segunda tiene un carácter histórico y es la base de lo que se ha llamado "facultades metaconstitucionales de la Presidencia". El presidente mexicano deriva sus facultades no sólo de la Constitución y de las leyes, sino de las prácticas y características del sistema político.

DÉCIMA TERCERA: Entre los diversos indicadores de estabilidad política de los regímenes, aquellos relacionados con los años de permanencia de los jefes del Ejecutivo, el número de elecciones regulares e ininterrumpidas y los años de

permanencia del régimen constitucional son particularmente útiles para calificar la estabilidad de un país. En cada uno de estos indicadores México sobresale.

DÉCIMA CUARTA: Presidencialismo y centralización son dos procesos que van de la mano. El presidencialismo se manifiesta en la preeminencia alcanzada por el Ejecutivo federal frente a los otros poderes de la Unión, así como en la hegemonía política que ejerce en todo el ámbito nacional, sea en los gobiernos estatales y municipales o en cualquier institución vinculada con el sector público. Por centralización entendemos "el proceso mediante el cual el gobierno federal ha venido acumulando innumerables y muy diversas funciones, ya sea por mandato legal o por la vía administrativa directa, siempre en detrimento de las atribuciones de los gobiernos estatales y municipales".

DÉCIMA QUINTA: El equilibrio de poderes, específicamente el equilibrio en las relaciones que se establecen entre el poder ejecutivo y el legislativo, tiene un efecto muy importante en la estabilidad de la democracia, así como en el desempeño del sistema presidencial. En el caso de México, el análisis de las relaciones entre los poderes del gobierno y del equilibrio de dichas relaciones puede tener, además, una enorme importancia para el diseño de algunos de los aspectos de la reforma del Estado.

DÉCIMA SEXTA: Del análisis comparativo de los sistemas de gobierno se puede concluir que no existen sistemas de gobierno perfectos y que las desventajas de uno pueden ser al mismo tiempo ventajas de otro. Más aún, no existe tampoco un sistema de gobierno que pueda ser construido *ad hoc* para un ideal de democracia. Sin embargo de este análisis podemos concluir que con el sistema presidencial se puede lograr un control adecuado del Poder Legislativo respecto al Ejecutivo, no necesitamos transitar al sistema de gobierno parlamentario.

DÉCIMA SÉPTIMA: Analizar los proyectos de parlamentarismo en México demuestra que todas nuestras instituciones constitucionales han sido configuradas no por azar o imitación sino que han sido producto del más depurado proceso histórico de razonamiento.

DÉCIMA OCTAVA: Los intentos de implantar el parlamentarismo en México fueron congruentes con el deseo de reducir el poder presidencial y de devolver al Poder Legislativo la función política que desde la teoría clásica de la división de poderes se le ha asignado.

DÉCIMA NOVENA: No se es más o menos democrático porque se tenga un sistema presidencial o parlamentario, sino que el análisis debe ser efectuado respecto al equilibrio que ha de existir entre los poderes políticos y los controles mutuos operantes entre ellos.

VIGÉSIMA: El Ejecutivo mexicano, ya sea en un sistema presidencial o parlamentario, debe guardar un equilibrio con el Poder Legislativo; es decir, deben funcionar los pesos y contrapesos del mundo anglosajón —que operan tanto en un sistema presidencial como en uno parlamentario— y debe encuadrar su actuación

dentro de los marcos constitucionales, lo cual se completa con la independencia del Poder Judicial.

VIGÉSIMA PRIMERA: Cuando se hablo de los supuestos matices parlamentarios que tiene nuestra constitución, se puede concluir que ninguno de los aspectos que se han mencionado implica matiz parlamentario en el sistema presidencial mexicano, ya que ninguno de los casos en cuestión el presidente o el secretario de Estado son responsables políticamente ante el Congreso, es decir, el Congreso no los puede remover. De aquí que nuestra ley fundamental configura un sistema presidencial puro.

VIGÉSIMA SEGUNDA: La deformación de los poderes Legislativo y Judicial en México, son causa y consecuencia del presidencialismo impune que, a su vez provoca la corrupción extensa e intensa que contamina las venas del sistema político, la violación sistemática de los derechos humanos, la tentación por parte de quienes detentan el poder de abusar de él sin rendir cuentas a nadie, y las probabilidades de tomar temerarias decisiones en materia económica y social, que pueden hundir al país completo sin que aquéllos que las tomaron paguen política o legalmente por su negligencia, ineptitud o dolo, según sea el caso. La forma más rápida hoy en día de poner un límite considerable –aunque no suficiente– al poder presidencial, consiste en que el presidente mismo se auto limite, no de palabra, sino llamando en cuentas a su sucesor, pues dejaría un precedente que eliminaría de golpe su propia impunidad cuando abandone el poder.

VIGÉSIMA TERCERA: Si de lo que se trata es de reconstruir un sistema sobre bases de equidad, democracia y equilibrio, es imprescindible acotar el sistema presidencial. Se deben cancelar atribuciones presidenciales que limitan la soberanía de los otros poderes y de los estados de la república. Estoy consciente de que esta propuesta requerirá no sólo de un análisis exhaustivo de las facultades de cada uno de los poderes, sino también de todas las cuestiones administrativas y de gobierno en general, que ha concentrado la federación en detrimento de los gobiernos estatales y municipales. La tarea no es fácil, pero el ejercicio vale la pena, si queremos llegar a un gobierno en donde quede garantizada no sólo la división de poderes, sino su equilibrio y su control recíproco, así como darle a los gobiernos estatales y municipales la oportunidad de decidir soberanamente sus destinos.

VIGÉSIMA CUARTA: La cancelación del presidencialismo no debe confundirse con la anulación del sistema presidencial. Lo que ahora se plantea es una reforma de la cual surja un sistema sin las deformaciones centralizadoras, autocráticas y autoritarias que atropellan la soberanía de los otros poderes de la Unión y la de los gobiernos locales, en agravio de la dignidad de los mexicanos. Un sistema presidencial que replantee un nuevo equilibrio entre los poderes de la Unión y se ajuste a los principios del pacto federal, a partir de una asignación más justa y equitativa de atribuciones y de recursos financieros.

VIGÉSIMA QUINTA: La reforma del Estado mexicano, para ser integral, ha de involucrar al conjunto de las instituciones republicanas. La cancelación del presidencialismo y el acotamiento del sistema presidencial, como parte de dicha

reforma, implican el replanteamiento de la asignación de atribuciones entre los poderes de la Unión, así como entre los diferentes órdenes de gobierno (federación, estados y municipios).

VIGÉSIMA SEXTA: Para acotar el sistema presidencial, debemos efectuar la reforma del Poder Legislativo para fortalecerlo, principalmente en las áreas de control al Ejecutivo; se debe dar fortalecimiento del poder judicial, tanto federal como local; se debe crear un Tribunal Constitucional Federal y de tribunales constitucionales locales; así como dar fortalecimiento al federalismo y al municipio.

BIBLIOGRAFÍA

I. Legislación consultada:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ed. Sista, México, 2004, pp.176.

II. Obras consultadas:

BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *Derecho Parlamentario*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1993, pp.438.

BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo, *Introducción al derecho constitucional comparado*, trad. Héctor Fix Zamudio, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1975, pp.369.

CALDERÓN, José María, *Génesis del presidencialismo en México*, 5ª edic., Ediciones el Caballito, México, 1985, pp.268.

CALZADA PADRÓN, Feliciano, *Derecho Constitucional*, Ed. Harla, México, 1990, pp.559.

CÁRDENAS GRACIA, Jaime F., *Transición política y reforma constitucional en México*, Ed. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1994, pp.215.

CÁRDENAS GRACIA, Jaime F., *Una constitución para la democracia*, propuestas para un nuevo orden constitucional, Ed. UNAM, México, 2000, pp.299.

CARLOS SANTIAGO Nino et al, *El presidencialismo puesto a prueba*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1992, pp. 255.

CARPIZO, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, 15ª edic., Siglo XXI editores, México, 2000, pp.246.

CARPIZO, Jorge, *Estudios constitucionales*, 7ª edic., Ed. Porrúa, UNAM, México, 1999, pp. 607.

CARPIZO, Jorge, *La constitución mexicana de 1917*, UNAM, Coordinación de Humanidades, México, 1969, pp.384.

CARPIZO, Jorge, *Nuevos estudios constitucionales*, Ed. Porrúa, UNAM, México, 2000, pp. 574.

CARPIZO Jorge y MADRAZO Jorge, *Memoria del III Congreso Nacional de Derecho Constitucional (1983)*, UNAM, México, 1984, pp.617.

CÓRDOVA, Arnaldo, *La formación del poder político en México*, 25ª reimp., Ediciones Era, México, 2002, pp.98.

COSÍO VILLEGAS, Daniel, *El sistema político mexicano, las posibilidades de cambio*, 21ª reimp., Cuadernos de Joaquín Mortiz, México, 1994, pp.116.

CRESPO José Antonio, *Jaque al rey. Hacia un nuevo presidencialismo en México*, 19ª edic., Cuadernos de Joaquín Mortiz, México, 1996, (Contrapuntos), pp. 296.

CRESPO José Antonio, *Hacia un gobierno semipresidencial en México*, Centro de investigación y docencia económicas, [Documentos de Trabajo del CIDE], núm 72, pp.36.

CHANES, NIETO, José, *La designación del Presidente de la República*, 2ª edic., Plaza y Valdez editores, México, 1993, pp.275.

DE BUFALA, FERRER VIDAL, Pablo, *Derecho Parlamentario*, Ed. Oxford, [Colección Textos Jurídicos Universitarios], México, 1999, pp.192.

DE LA MADRID HURTADO, Miguel, *Estudios de Derecho Constitucional*, 3ª edic., Ed. Porrúa, México, 1986, pp.307.

DELGADILLO, GUTIÉRREZ, Luis Humberto y LUCERO ESPINOZA Manuel, *Compendio de Derecho Administrativo, 1er. Curso*, 3ª edic., Ed. Porrúa, México, 1998, pp.405.

DIAMOND Larry y Marc F. Plattner (compiladores), *El resurgimiento global de la democracia*, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México, 1996, pp.341.

DUVERGER, Maurice, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, 5ª edic., Ediciones Ariel, España, 1970, pp.639.

ESPINOZA, TOLEDO, Ricardo (coord), *Presidencialismo*, Congreso Nacional de Ciencia Política, UAM, IFE, CNCPyAP, México, 1996, pp.171.

FLORES GOMÉZ, Fernando y CARBAJAL MORENO Gustavo, *Nociones de Derecho Positivo mexicano*, 36ª edic., Ed. Porrúa, México, 1999, pp. 349.

GAMAS TORRUCO, José, *Regímenes parlamentarios de gobierno*, Ed. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1976, pág. 7-35.

GARZA, GARCÍA, César Carlos, *Derecho constitucional mexicano*, McGRAW-HILL Interamericana editores, México, 1997, (Serie Jurídica), pp.406

GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, *El Presidencialismo*, Ed. UNAM, Coordinación de Humanidades, {Colección Grandes Tendencias Políticas Contemporáneas}, México, 1986, pp.20.

GONZÁLEZ OROPEZA Manuel y ZALDÍVAR LELO DE LARREA, Arturo F,(coomps), "Proyectos de Parlamentarismo en México", en *La constitución mexicana 70 años después*, tomo VI, México, UNAM, 1988, IIJ, pp. 516.

HAURIUO, André, *Derecho constitucional e instituciones políticas*, Ediciones Ariel, Barcelona, 1971, pp.

HERNÁNDEZ, CHAVÉZ, Alicia, *México: breve historia contemporánea*, Ed. Fondo de Cultura Económica, 2000, pp.530.

HERNÁNDEZ, CHAVÉZ, Alicia (coordinadora), *Presidencialismo y sistema político. México y los Estados Unidos*, 19ª, edic., Fideicomiso Historia de las Américas, Serie Estudios, El Colegio de México, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1994, pp.184.

HURTADO, Javier, *El sistema presidencial mexicano: evolución y perspectivas*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 2001, pp. 436.

Instituto de Investigaciones Jurídicas, *El sistema presidencial mexicano (algunas reflexiones)*, México, UNAM, 1988, pp. 465.

Instituto de Investigaciones Jurídicas, *La reforma del Estado: estudios comparados*, UNAM, Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Presidencia de la República, México, 1996, pp.622.

KRAUZE, Enrique, *La presidencia imperial: ascenso y caída del sistema político mexicano (1940-1996)*, Tusquets editores, México, 1997, (Colección Andanzas), pp.557.

LOAEZA, Soledad (compiladora), *Reforma del Estado y democracia en América Latina*, Centro de Estudios Internacionales, El Colegio de México, México,1996, pp.166.

LOEWENSTEIN, Karl, *Teoría de la Constitución*, trad. Alfredo Gallego, Ediciones Ariel, Barcelona, 1976, pp.603.

LÓPEZ VILLAFÁÑE, Víctor, *La formación del sistema político mexicano*, Siglo XXI editores, México, 1986, pp.212.

LUJAMBIO Alonso, *Federalismo y Congreso en el cambio político de México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, UNAM, 1995.

- MENDOZA BERRUETO, Eliseo, *El presidencialismo mexicano, génesis de un sistema imperfecto*, El Colegio de la Frontera Norte Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1996, pp.299.
- MEYER, Lorenzo y REYNA, José Luis (coord), *Los sistemas políticos en América Latina*, 2ª ed., Siglo XXI editores, México, 1992, pp.390.
- MORENO, Daniel, *Derecho constitucional mexicano*, 12ª edic., Ed. Porrúa, México, 1993, pp.590.
- MUÑOZ LEDO, Porfirio (coord) *Comisión de estudios para la reforma del Estado, conclusiones y propuestas*, México, UNAM, 2001.
- NOHLEN Dieter y FERNÁNDEZ BAEZA Mario, *Presidencialismo versus Parlamentarismo*, América Latina, Ed. Nueva Sociedad, 1991, pp. 200.
- PÉREZ GOMÉZ, Jaime, "La Presidencia de la República en México" en *Democracia Mexicana*, Instituto de Investigaciones Legislativas, SEP-CONACYT, México, 1994, pp.636.
- PIÑÓN, Francisco, *Presidencialismo, estructura de poder en crisis*, 19ª edic., Editorial Plaza y Valdés, México, 1995, pp.153.
- SANCHÉZ BRINGAS, Enrique, *Derecho Constitucional*, 7ª. edic., Ed. Porrúa, México, 2002, pp. 791.
- SARTORI, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada, una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, Trad. Roberto Reyes Manzoní, 3ª, reimp., Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1999, pp. 227.
- SERNA DE LA GARZA, José María, *La reforma del Estado en América Latina: los casos de Brasil, Argentina y México*, Ed. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie de Estudios Jurídicos, Núm.3, México, 1998, pp.340.
- SERRA ROJAS, Andrés, *Teoría del Estado*, 15ª edic., Ed. Porrúa, México, 2000, pp. 849.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, Ed. Porrúa, México, 1961, pp.
- VALADÉS Diego y SERNA José María (coordinadores), *El gobierno en América Latina ¿Presidencialismo o parlamentarismo?*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2000, pp. 255.

VALENZUELA, Arturo, *El debate actual sobre presidencialismo y parlamentarismo en América Latina*, Serie Conferencias Magistrales 8, México, IFE, 1999, Colección Temas de la Democracia, pp.54.

VILLA AGUILERA, Manuel, *La Institución presidencial, el poder de las instituciones y los espacios de la democracia*, Coordinación de Humanidades, UNAM. [Las Ciencias Sociales], México, 1987, pp. 150.

III. Publicaciones periódicas consultadas:

AGUILAR Luis F., "Los pinos se recortan, límites presidenciales" en *Diario Excélsior*, México, 24 de mayo de 1993, p.1 y 33A.

ALFONSO, JÍMENEZ, Armando, "Algunas reflexiones sobre el sistema presidencial mexicano y el desarrollo nacional", en *Revista Mexicana de Justicia*, Nueva época, núm. 1, México, enero-marzo 1994, p. 47 a 63.

BUENDÍA Jorge y SOMUANO Fernanda, "La participación electoral en nuevas democracias: la elección presidencial de 2000 en México" en *Revista Política y Gobierno*, Vol. X, núm. 2, México, CIDE, segundo semestre de 2003, p. 289 a 320.

CARPIO CERVANTES, Enrique, "La transición a la democracia y la lógica de funcionamiento de la política en México. La crisis de la política del estatismo y las opciones de cambio" en *Revista de estudios políticos*, Sexta época, núm. 25, septiembre-diciembre 2000, p.261 a 302.

CARPISO, Jorge, "Algunas reflexiones sobre los cambios en el presidencialismo mexicano (1978-1990)", en *Boletín mexicano de derecho comparado*, Nueva Época, año XXIV, núm.70, México, enero-abril 1991, p.85 a 96.

CARPISO, Jorge, "El sistema presidencial y el predominio del Poder Ejecutivo" en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, tomo XXVII, núms. 107-108, México, UNAM, julio-diciembre de 1977, p.569 a 584.

CARPISO, Jorge, "La presidencia renovada", en *Revista Nexos*, núm. 249, septiembre de 1998, p.14 y 15.

CARPISO, Jorge, "Notas sobre el presidencialismo mexicano" en *Revista de Estudios Políticos*, Nueva Época, núm. 3, Madrid, España, mayo-junio 1978, p. 35.

CARPISO, Jorge, "Renovar el presidencialismo", en *Revista Nexos*, núm. 256, abril de 1999, p.75 a 105.

CASAR, María Amparo, "Las relaciones entre el poder Ejecutivo y el Legislativo: el caso de México", en *Revista Política y Gobierno*, Vol. VI, núm. 1, México, CIDE, primer semestre de 1999, p. 83 a 128.

CHAO EBERGENYL, Guillermo, "Orígenes del presidencialismo, un concepto americano del poder político", en *Revista Confluencias*, volumen I, núm. 3., Jalapa-Veracruz, noviembre de 1996, p.28 a 30.

"El presidente mexicano ante su más importante prueba", en *Diario La Jornada*, México, 11 de noviembre de 1997, p.3.

FIX-ZAMUDIO, Héctor, "El sistema presidencial y la división de poderes en el ordenamiento mexicano" en *Gaceta de la UNAM*, 27 de septiembre de 1979, p.2.

FLORES JUBERÍAS, Carlos, "Parlamentarismo vs. Presidencialismo: los elementos configuradores de dos modelos clásicos", en *Revista de Estudios Políticos*, Cuarta época, núm 3, abril-junio 1994, p.67 a 81.

MAINWARING, Scott y Matthew Shugart, "Juan J. Linz: presidencialismo y democracia, una revisión crítica", en *Revista Foro Internacional*, VOL. XXXIII, núm. 134 del Colegio de México, México, octubre-diciembre de 1993, México, p. 653 a 683.

MARTÍNEZ BAÉZ, Antonio, "El Ejecutivo y su gabinete", en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, tomo II, núm.6, México, UNAM, abril-junio de 1952, p. 35 a 73.

MARTÍNEZ BAÉZ, Antonio, "El presidencialismo mexicano en el siglo XIX", en *Revista de Historia de América*, núm. 63-64, México, Instituto Panamericano de Geografía e Historia, enero-diciembre de 1967, p.69 a 78

MEYER COSÍO, Lorenzo, "La crisis del presidencialismo mexicano, recuperación espectacular y recaída estructural 1982-1996", en *Revista Foro Internacional*, vol. XXXVI, núm. 1-2, México, enero-junio 1996, p.11 a 30.

REYES HEROLES, Federico, "Porqué del presidencialismo", en *Diálogo y Debate de Cultura Política*, año I, núm. 2., México, julio-septiembre de 1997, p.24 a 44.

SARTORI, Giovanni, "La reforma del Estado: Presidencialismo, Parlamentarismo y cambios económicos" en *Diario La Jornada*, México, 1º de julio de 1990, p. 18 y 23.

SARTORI, Giovanni, "Presidencialismo y Democracia", en *Revista Nexos*, núm. 226, octubre de 1996, p.41 a 49.

SERNA DE LA GARZA, José María, "El Sistema Presidencial en la evolución política de México" en *Revista Jurídica Jalisciense*, año I, núm.1, septiembre-diciembre de 1991, p.232 a 246.

TREJO ROMO, Pablo, "Entrevista a Porfirio Muñoz Ledo" en *Revista de Estudios Políticos*, Tercera época, núm. 12, octubre-diciembre, 1992, p. 85 a 89.

VENEGAS TREJO, Francisco, "Democracia, regímenes políticos y el presidencialismo mexicano", en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, tomo XXXIII, núms., 127-129, México, UNAM, enero-junio de 1983, p.303 a 363.

ZEBADÚA, Emilio, ¿Fin del Presidencialismo? En *Jornada Semanal*, Nueva época, núm. 127, 10 de agosto de 1997, p.8y9.