

891 2012 / 009 AEC



Casa abierta al tiempo

Universidad Autónoma Metropolitana

Unidad Iztapalapa

EL PRESIDENCILISMO MEXICANO. UN NUEVO
MODELO BASADO EN EL PACTO FEDERAL

T E S I N A
QUE PARA OBTENER EL GRADO DE LICENCIADO EN
C I E N C I A P O L Í T I C A
P R E S E N T A

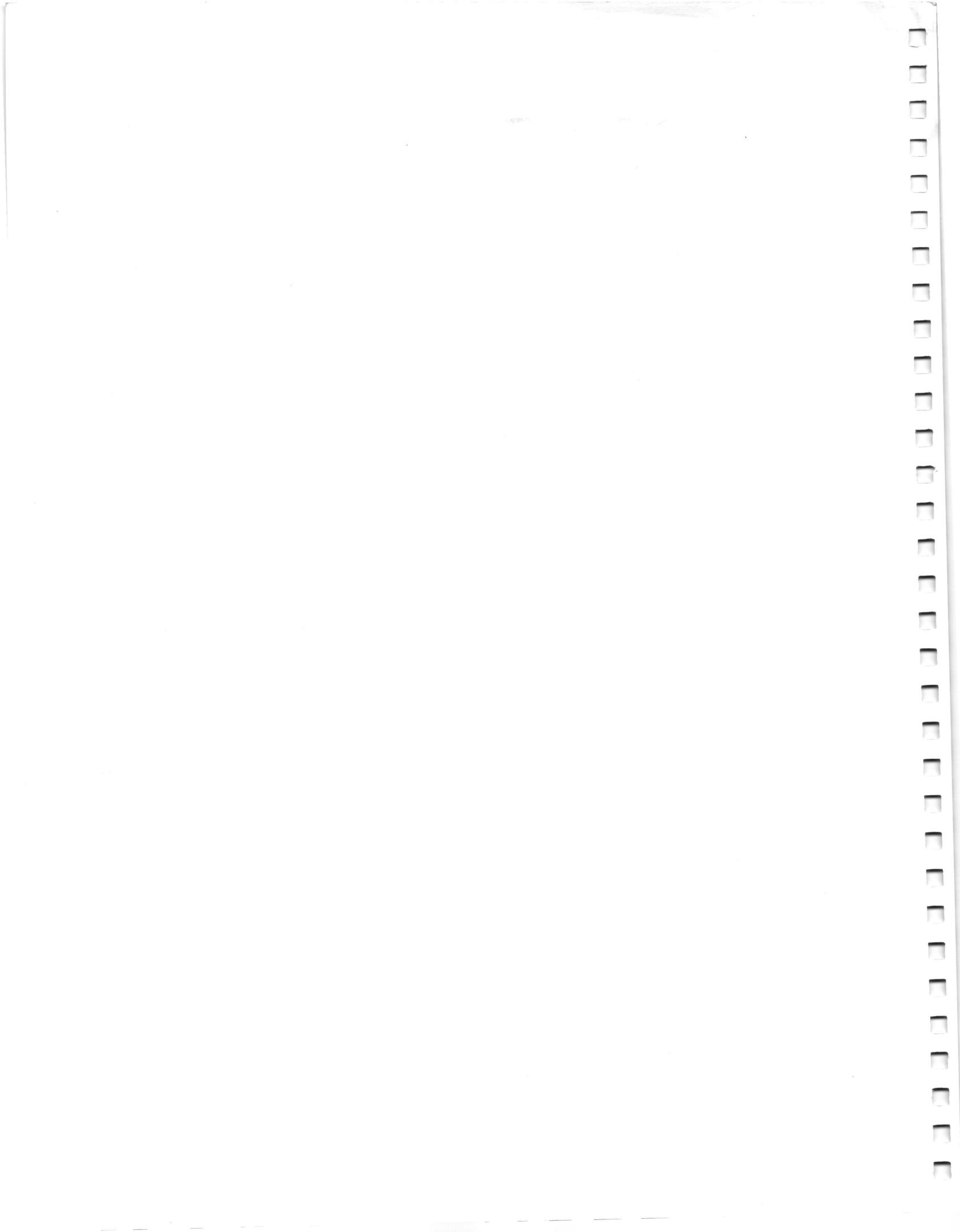
GERARDO FLORES ZÚÑIGA

MATRÍCULA: 203328580

ASESOR (A):
**DR. ALBERTO ESCAMILLA
CADENA**

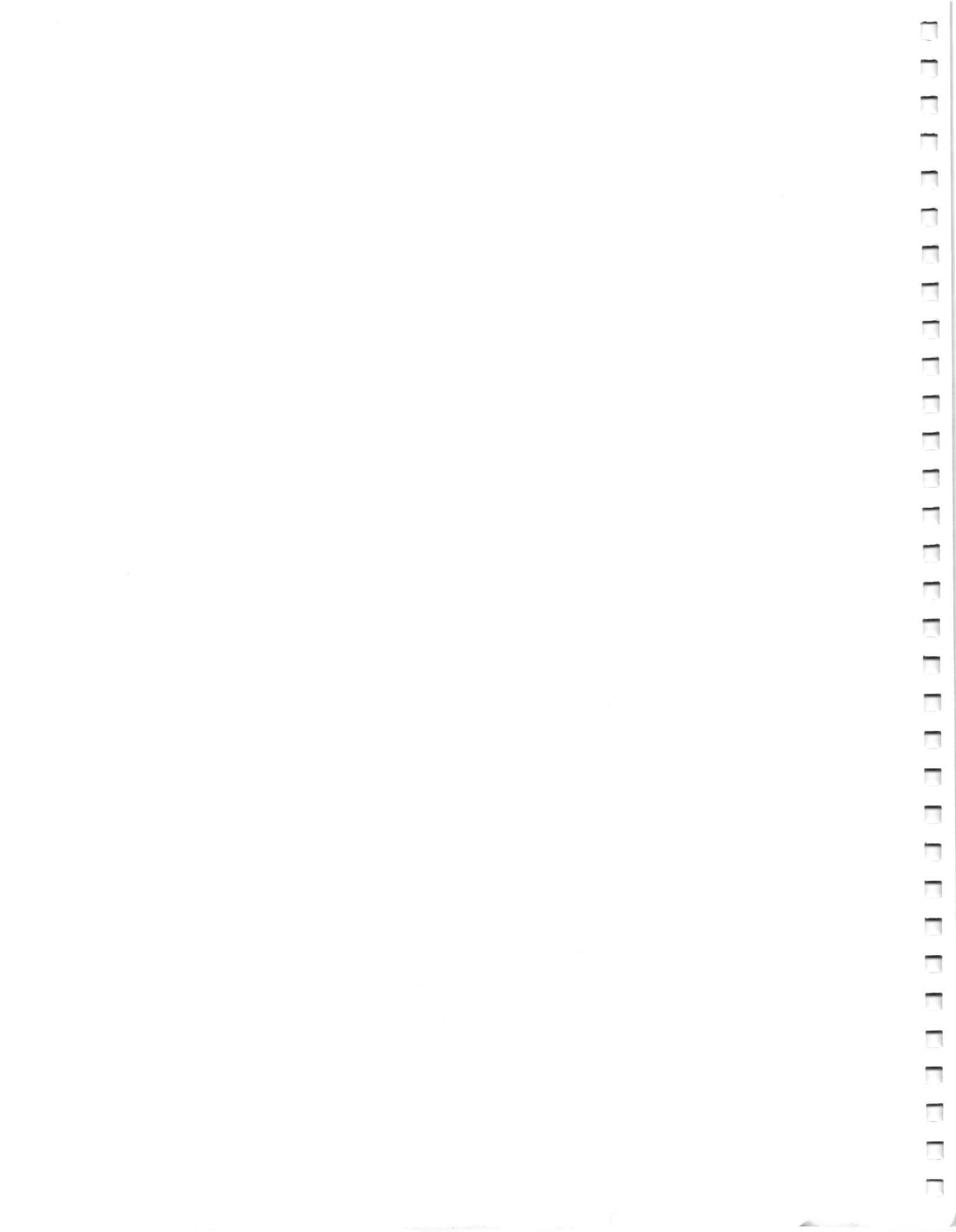
LECTOR (A):
**MTR. VALERIANO
RAMIREZ MEDINA**

Iztapalapa, Ciudad de México, Abril, 2013

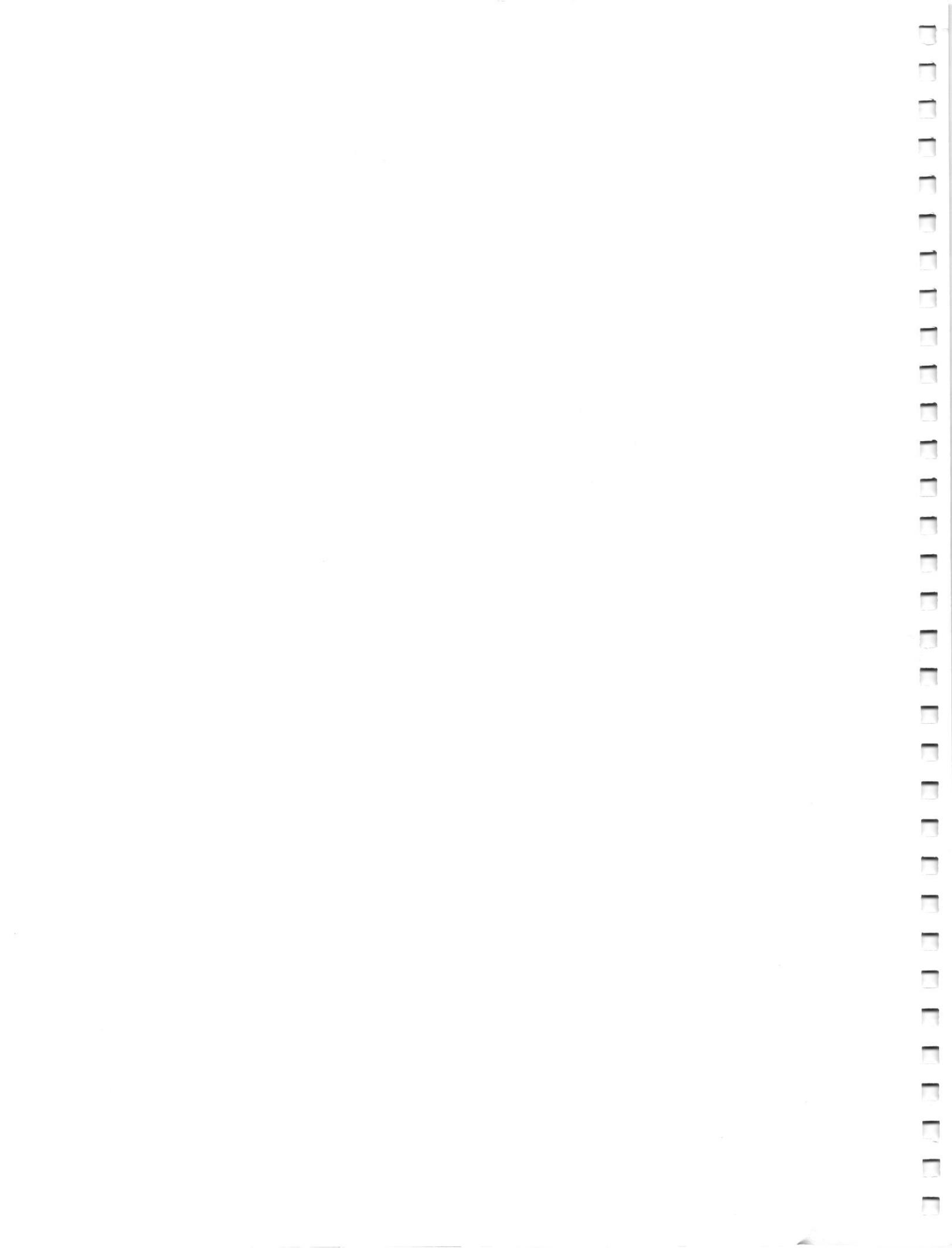


ÍNDICE

PRESENTACIÓN GENERAL	3
PROYECTO DE INVESTIGACIÓN	7
TÍTULO DE LA INVESTIGACIÓN	7
TEMA DE INVESTIGACIÓN	7
RELEVANCIA Y JUSTIFICACIÓN	9
PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN	9
PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN	9
HIPÓTESIS GENERAL	10
1. SISTEMA POLÍTICO	11
1.1 CONCEPTO	11
1.2 LOS ELEMENTOS DEL SISTEMA POLÍTICO.	13
1.3 SISTEMA, ESTADO Y RÉGIMEN POLÍTICO	14
1.4 EL SISTEMA POLÍTICO MEXICANO.	14
2. FORMAS DE GOBIERNO	17
2.1 SISTEMA PARLAMENTARIO	17
2.1.1 COMPONENTES FUNDAMENTALES	17
2.1.2 FUNCIONAMIENTO DEL PARLAMENTO, ELEMENTOS CARACTERÍSTICOS.	21
2.1.2.1 CUESTIÓN DE CONFIANZA	21
2.1.2.2 EL DERECHO DE DISOLUCIÓN	23
2.1.2.3 MOCIÓN DE CENSURA	23
2.2 SISTEMA PRESIDENCIAL	26
2.2.1 COMPONENTES FUNDAMENTALES	26
2.2.2 FEDERALISMO	27
2.2.3 UN SUPREMA CORTE DE JUSTICIA EFICAZ	29
2.2.2 FUNCIONAMIENTO DEL PRESIDENCIALISMO. ELEMENTOS CARACTERÍSTICOS.	29
2.2.2.1 EL PRESIDENTE.	29
2.2.2.2 EL CONGRESO	30
2.3 SISTEMA SEMIPRESIDENCIAL	32
2.3.1 COMPONENTES FUNDAMENTALES.	32
2.3.2 FUNCIONAMIENTO, ELEMENTOS CARACTERÍSTICOS	34
2.4 EL SISTEMA PRESIDENCIAL MEXICANO.	35
3 EL MODELO DE ESTADO FEDERAL	38
3.1 FUNCIONES, DEFINICIONES Y MODELOS DE FEDERALISMO	40
3.2 ELEMENTOS ESENCIALES DEL FEDERALISMO	41
3.3 LA ORGANIZACIÓN DEL PODER POLÍTICO DENTRO DEL ESTADO FEDERAL	46
3.3.1 LOS ESTADOS SOBERANOS	46
3.4 EL SURGIMIENTO DEL FEDERALISMO. LA CONSTITUCIÓN	47
3.5 EL FEDERALISMO EN MÉXICO	50



4 UNA NUEVA APLICACIÓN DE LOS MODELOS FEDERAL Y PRESIDENCIAL	53
4.1 PARLAMENTARISMO	54
4.1.1 LA RELACIÓN ENTRE GOBIERNO Y EL PARLAMENTO.	55
4.1.1.1 EQUILIBRIOS INSTITUCIONALES.	56
4.2 SISTEMA PRESIDENCIAL	57
4.2.1 LA RELACIÓN ENTRE GOBIERNO Y PRESIDENTE	60
4.2.1.1 EQUILIBRIOS CONSTITUCIONALES	62
5 EUROPA PARLAMENTARIA, AMÉRICA PRESIDENCIAL	63
5.1 SURGIMIENTO DEL PARLAMENTARISMO	63
5.2 SURGIMIENTO DEL PRESIDENCIALISMO	65
6 NUEVOS MODELOS, NUEVAS PROPUESTAS	66
6.1 EL SEMIPRESIDENCIALISMO	67
7 ¿QUÉ FORMA POLÍTICA ES LA MEJOR?	68
7.1 EL PRESIDENCIALISMO ALTERNATIVO DE SARTORI	69
7.2 UN NUEVO MODELO BASADO EN EL PACTO FEDERAL	72
7.3 MÉXICO. UN CAMBIO DE MODELO	73
CONCLUSIONES	75
BIBLIOGRAFÍA	76



Presentación General

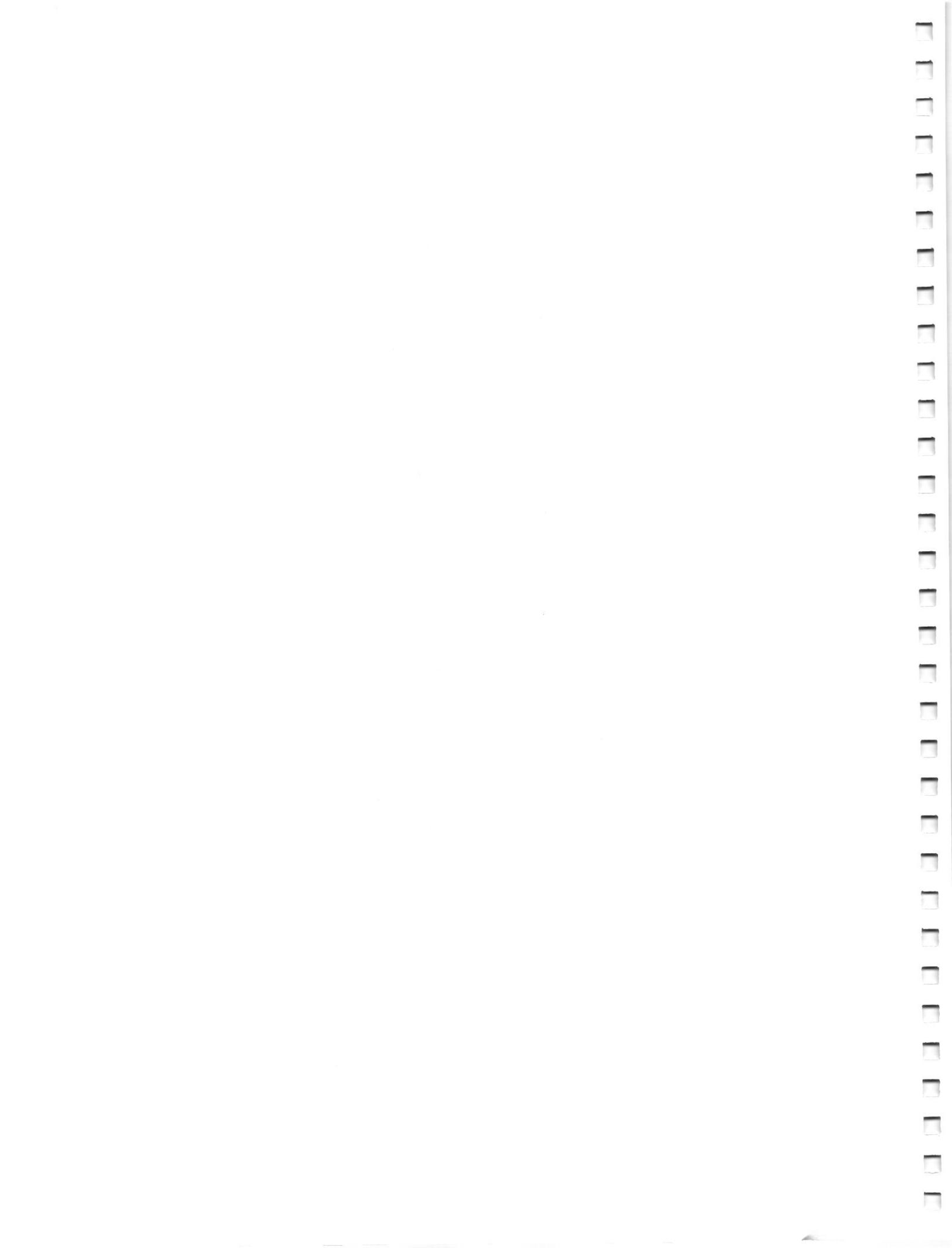
Uno de los temas que en México ha generado mucha polémica, es el funcionamiento de nuestro sistema presidencial, el congreso y el presidente son los que se llevan los reflectores. Esto está dado porque son éstos actores los que encabezan en su mayoría la toma de decisiones políticas que afectan a la ciudadanía, es decir la gobernabilidad del país.

Ésta investigación no pretende enfocarse en el tema de la gobernabilidad, ya que gran parte del estudio de la gobernabilidad pasa por cuestiones meramente políticas es decir, la voluntad de los actores participantes. Lo que busca es ir a la raíz del problema, a las formas de gobierno.

Nos enfocaremos en solo tres de ellas, el presidencialismo, el parlamentarismo y el semipresidencialismo. No son las únicas ni tampoco las más importantes, pero si son formas de gobierno que podemos decir ha evolucionado como las más democráticas y que de alguna manera proporcionan una mejor gobernabilidad y una mayor estabilidad política.

Para otorgar una visión de todo lo que significa hablar de formas de gobierno, tenemos que entender primero que es un sistema político, es por eso que en el primer capítulo abordamos éste tema, los conceptos y elementos que lo acompañan y una vez que podemos dejar esto claro, damos un muy breve repaso sobre el sistema político mexicano.

Definir que es un sistema político no es una tarea sencilla, pero cuando lo hemos logrado, podemos empezar a definir que es entonces una forma de gobierno, y es el segundo capítulo donde abordamos las tres formas de gobierno antes mencionadas.



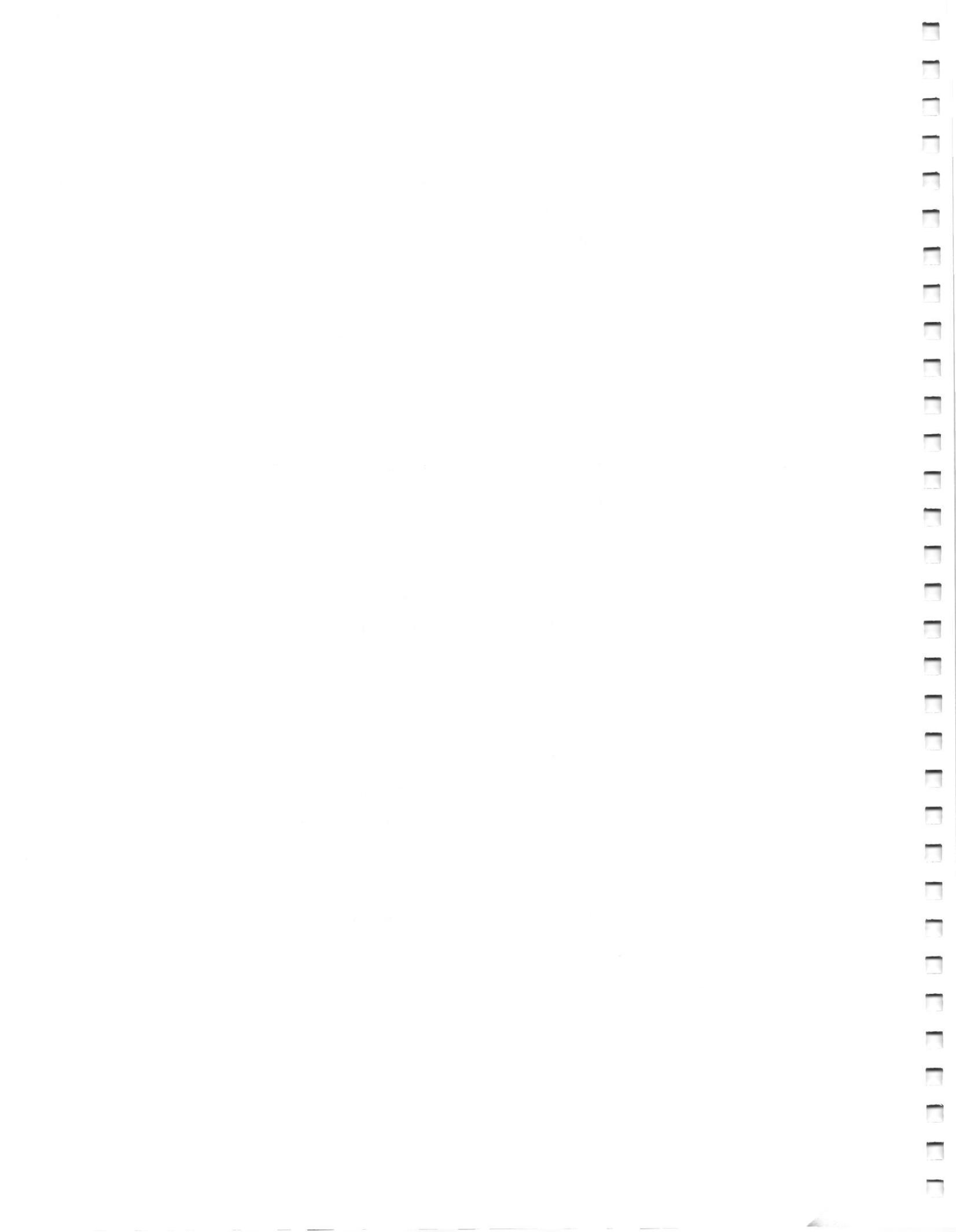
Al hablar del sistema parlamentario tenemos que explicar cuáles son sus componentes, como funcionan y que elementos son los que caracterizan a éste sistema. El sistema parlamentario ha sido adoptado por una amplia mayoría de los países que hoy conforman el bloque europeo.

El presidencialismo, ve su nacimiento en los Estados Unidos de América, y ha sido el modelo que los países americanos han adoptado. Al igual que el sistema parlamentario, el presidencialismo actúa y se desenvuelve de acuerdo al contexto propio de cada país. Existen sin embargo líneas que modelan a dicho sistema, es por ello que también se mencionan cuáles son los mecanismos que lo conforman, que elementos lo caracterizan y cómo interactúan entre ellos.

Ambos modelos antes mencionados, como se verá a lo largo de la investigación, presentan algunas "fallas" que difícilmente se podrán evitar, lo cual no quiere decir que cuando se logran los balances adecuados funcionen de manera excepcional.

Un caso novedoso es el de la quinta república francesa, que adopta lo "mejor" de ambos modelos, transformándolos en un sistema que se denominó semipresidencial. Al igual que en los apartados anteriores observaremos los elementos que lo caracterizan, sus componentes fundamentales y el funcionamiento que presentan dentro de éste sistema.

Toda vez que se ha dejado claro cómo se desenvuelve cada uno, es preciso conocer las particularidades del sistema presidencial mexicano, de manera muy breve, pero que servirá para conocer un poco el devenir del sistema que adoptó nuestro país.



Ya que la hipótesis que se presenta sostiene que para el caso mexicano es inviable cambiar del modelo presidencial al parlamentario, ahondaremos un poco sobre un pilar fundamental del sistema presidencial, el federalismo.

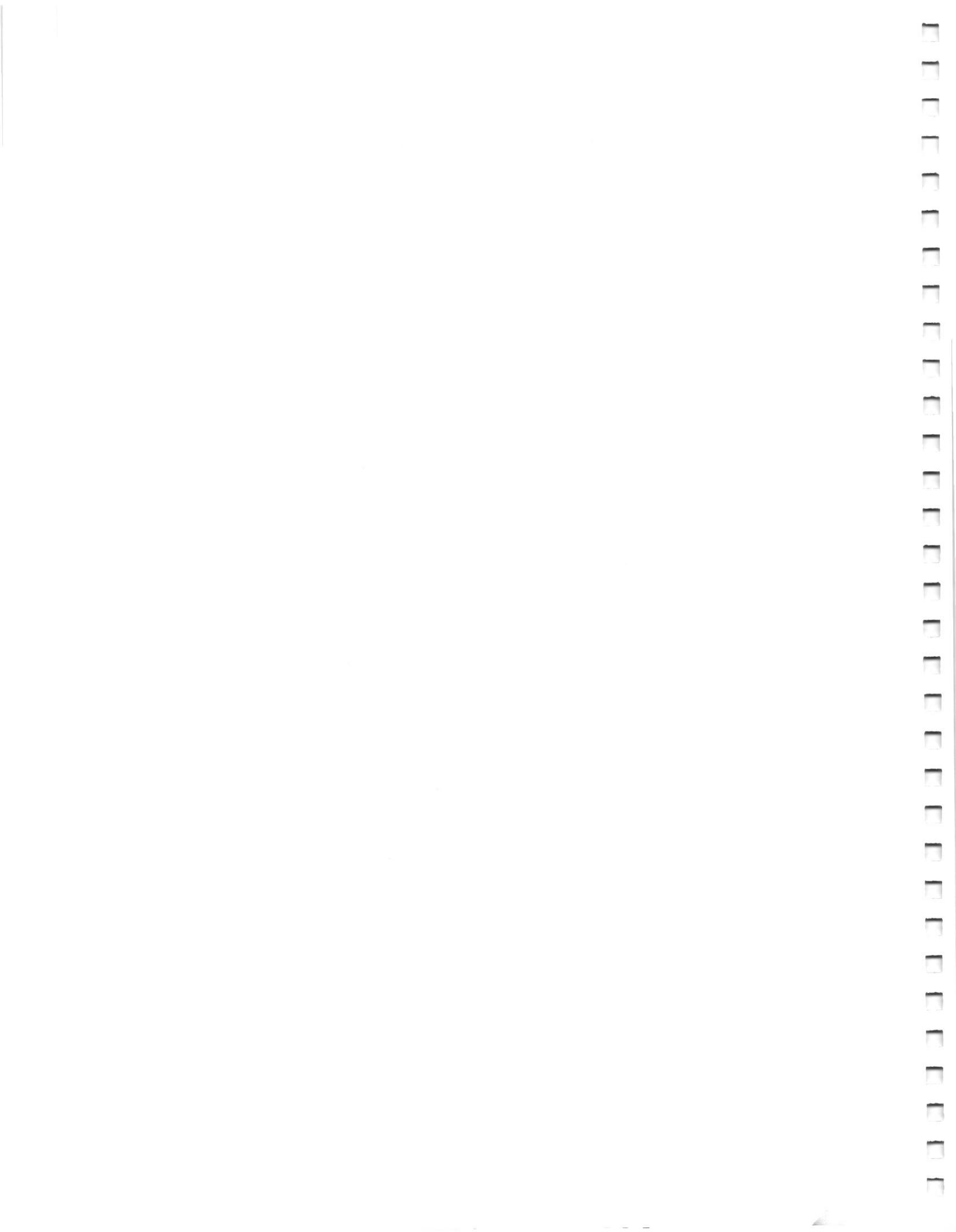
En este apartado de la investigación se mostrará cómo es que surge el modelo federal, ¿Cuál es su base? ¿Cuál es su función? sus definiciones y los distintos modelos que se han creado, se definirán los elementos esenciales sin los cuales es imposible definirlo y como todos éstos elementos coadyuvan para una mejor organización del poder político dentro del estado federal. Para cerrar el capítulo se realiza un breve paso por el federalismo mexicano.

Muchas investigaciones presentan como base del presidencialismo a la división de poderes que existe intrínseca a él, pero, a consideración mía, se ha dejado de lado el modelo federal, sin el cual el presidencialismo no tendría sustento. En esta parte de la investigación se plantea una nueva aplicación de los modelos federal y presidencial, observando cómo se relacionan con el gobierno.

Es preciso delimitar de igual manera como es que el sistema parlamentario se relaciona con el gobierno que encabeza y los equilibrios que se presentan para cada modelo (presidencial y parlamentario).

A lo largo de la investigación se habrán presentado de manera muy general cual es el funcionamiento de cada modelo, y aunque esto es de suma importancia es necesario tener presente ¿Cómo surgen? ¿Cuáles son las circunstancias que orillan a los países definirse por uno u otro?

Estas preguntas encontrarán su respuesta en el apartado número cuatro, para posteriormente definir si únicamente se tienen estos modelos como metas a alcanzar, o existen algunas formas novedosas y a las cuales se puede uno orillar, si es que los modelos antes mencionados no han logrado la estabilidad política esperada.



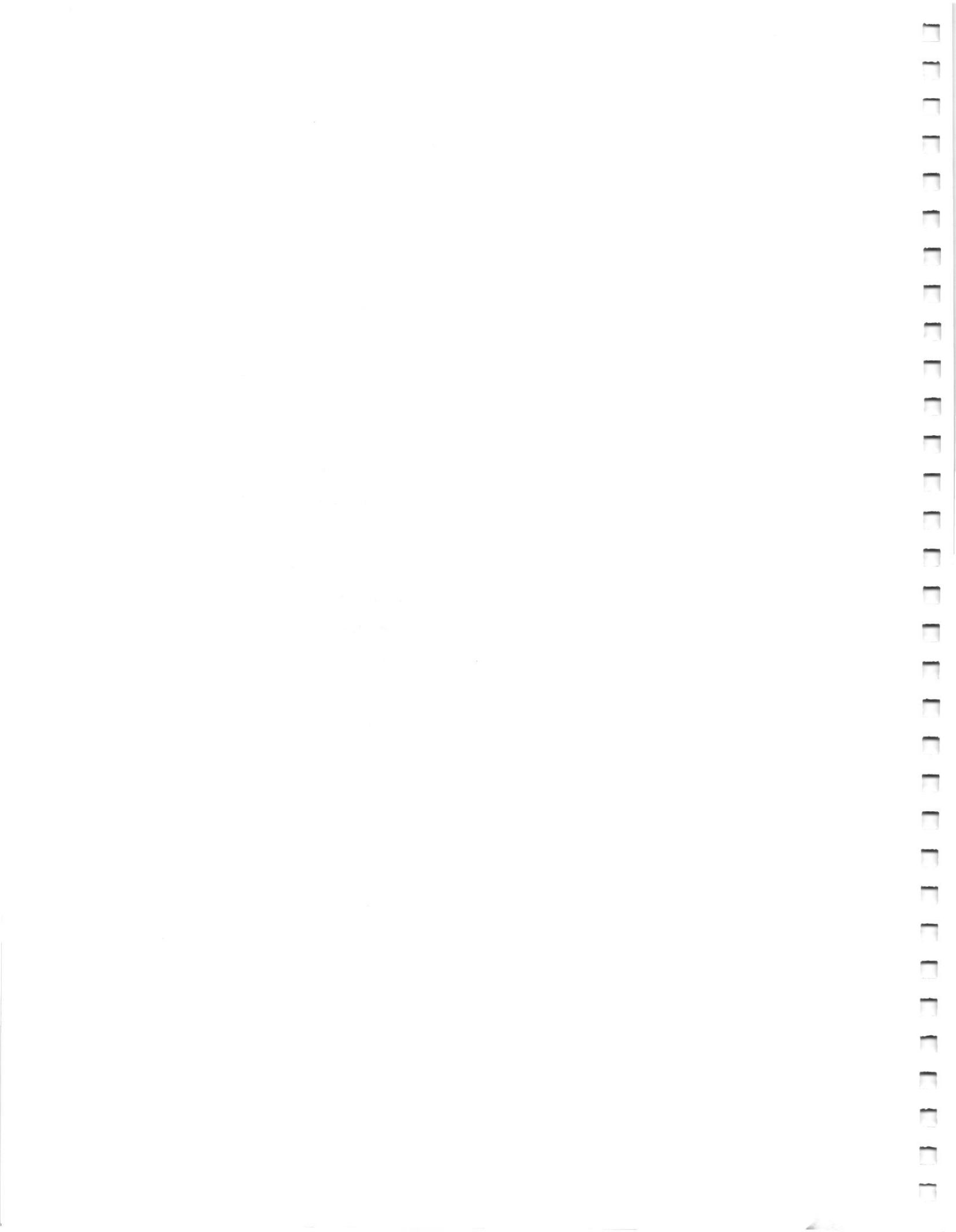
El semipresidencialismo surge como una propuesta que retoma lo mejor de ambos modelos y que con pequeños desperfectos se ha mostrado como una opción viable hacia la cual pueden emigrar tanto los países que adaptaron el presidencialismo como los que optaron por el parlamentarismo.

Resulta justo retomar aquí la propuesta de Giovanni Sartori, El Presidencialismo Alternativo. En este apartado de la investigación se realiza un pequeño resumen de esta innovadora idea

En el penúltimo apartado de esta investigación se deja atrás la histórica discusión de si el parlamentarismo es mejor que el sistema presidencial, ¿Cuál aporta mayores beneficios? o ¿Cuál de ellos genera mayores problemáticas?

Para responder a la pregunta ¿México realmente necesita es un cambio de modelo o solo adecuaciones al mismo?, es necesario observarlo siempre desde el enfoque federalista, con la finalidad de exponer un nuevo modelo presidencial que encuentre su base en un verdadero pacto federal.

Para cerrar esta investigación se da cuenta de la bibliografía que se utilizó para llevar a cabo esta investigación.



PROYECTO DE INVESTIGACIÓN

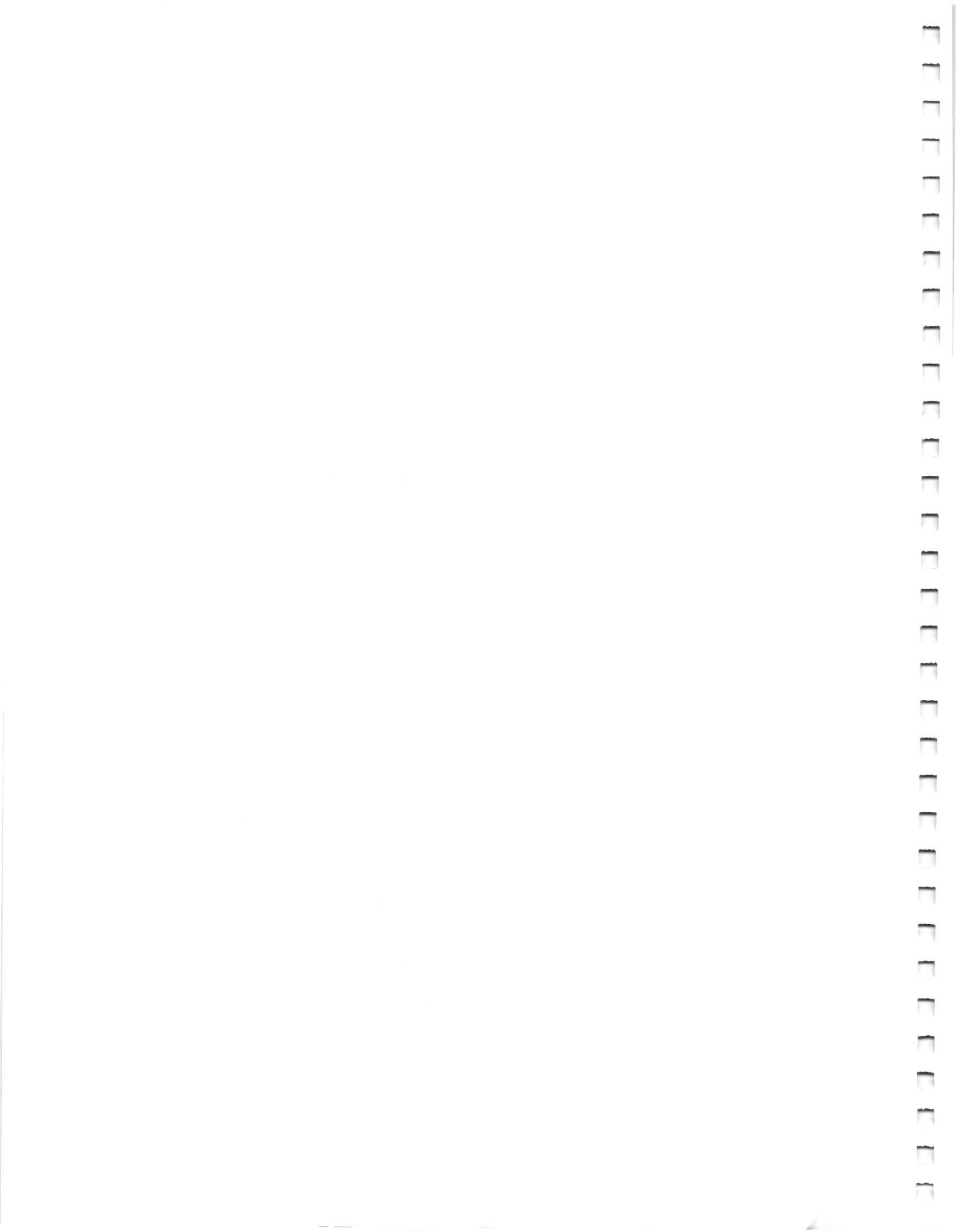
Título de la investigación

EL PRESIDENCILISMO MEXICANO. UN NUEVO MODELO BASADO EN EL PACTO FEDERAL

Tema de investigación

Una discusión muy común en México es aquella en la que se plantea una transición de nuestro sistema presidencial hacia uno parlamentario, exponiendo siempre las bonanzas que trae consigo dicho sistema en economía y estabilidad política, esto claro, dentro de muchos otros subtemas que pueden abordarse dentro del parlamentarismo, estos son los que suelen tener mayor relevancia.

Muchos textos dan cuenta de cual forma de gobierno es la mejor, algunos más, intentan responder ¿Cuál trae mayores beneficios a un país? Sin embargo no existe una relación entre ambas posturas. Existe una tendencia a considerar dentro de un modelo democrático al sistema parlamentario como "mejor" que el presidencialismo, pero esta distinción siempre se basa en ejemplos de países que adoptaron al primero como forma de gobierno, y a los países que adoptaron



al segundo se les generaliza por formar parte de un sistema (presidencial) que trae intrínsecos ciertos lastres que no permiten una consolidación democrática.

Esta discusión, al día de hoy no ha encontrado fin o mejor dicho una certeza de que las hipótesis planteadas en torno a que el sistema parlamentario conlleva a mejoras económicas y políticas en aquellos países que adoptaron sea real.

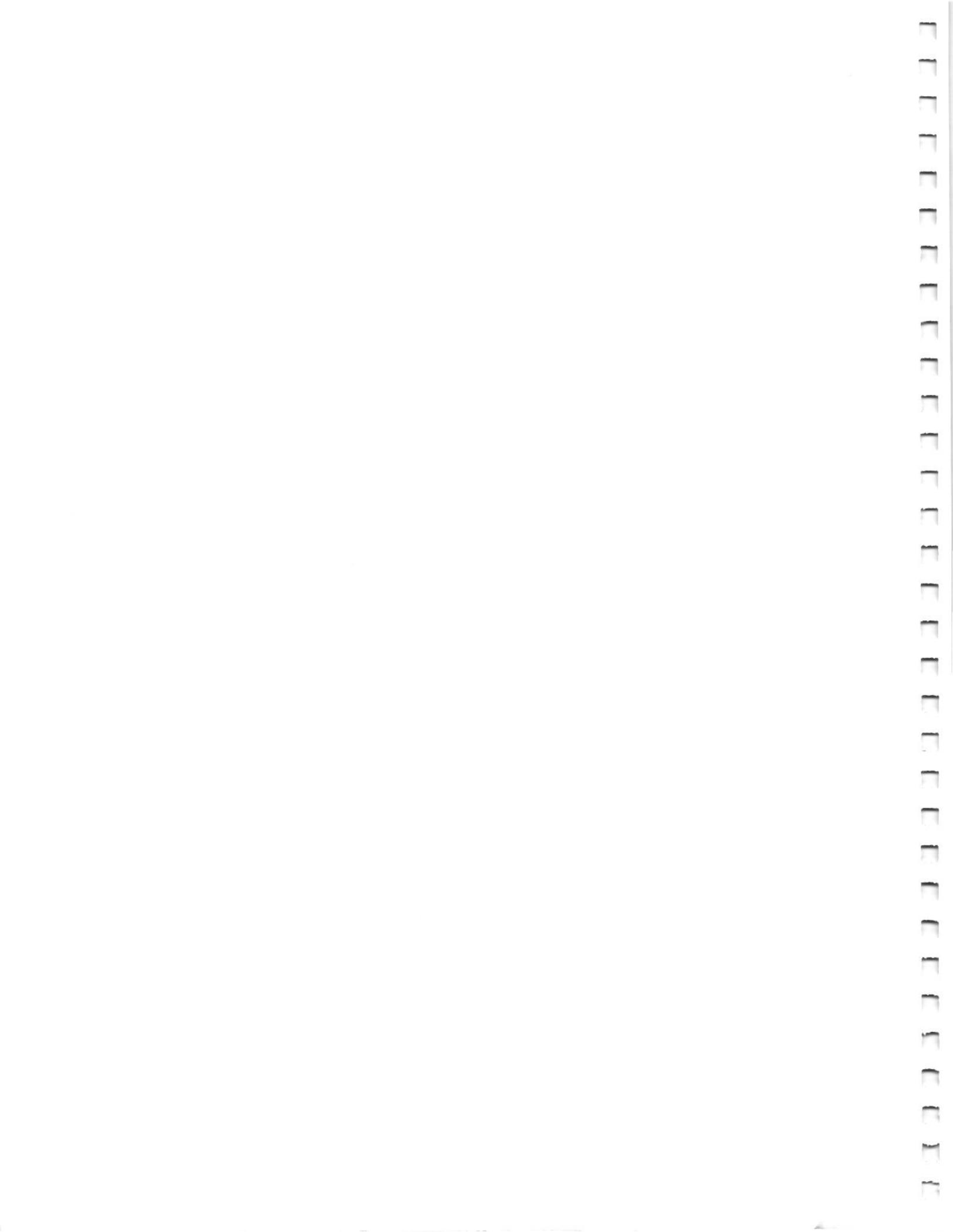
La forma en que muchas investigaciones tratan este tema es a partir del entorno geográfico, Europa, parlamentaria, América, presidencial. Las observaciones y comparaciones resultan un tanto lógicas, Europa que posee en su mayoría sistemas parlamentarios también posee una mayor estabilidad y crecimiento económico¹ y una mayor estabilidad política que los países americanos.

Con la siguiente investigación no se pretende demostrar o desmentir esas aseveraciones, tampoco seguir aumentando el debate de si el sistema parlamentario es mejor o no que el sistema presidencial. Lo que se busca es entender por qué se ha dado así, y si en algún momento resulta viable que un país como México o Estados Unidos que mantienen un sistema presidencial, se verían beneficiados al recurrir al modelo parlamentario.

¿Qué es lo que llevó a los países europeos a adoptar un sistema parlamentario y a los países americanos uno sistema presidencial?

Algunos autores manejan las hipótesis de una evolución histórica, es decir con el paso del tiempo un sistema presidencial evolucionará hacia el parlamentarismo debido a la complejidad de las decisiones y desde luego una mayor participación ciudadana en la toma de éstas.

¹ En los últimos años Europa está viviendo una crisis económica muy fuerte



Si damos por cierta la afirmación anterior, estaríamos eliminando muchos factores políticos, sociales y geográficos que la ciencia política no puede obviar ni eliminar de un solo plumazo.

Si partimos de las obviedades geográficas (Europa parlamentaria, América presidencial) tenemos que considerar entonces el tamaño de los países europeos y de los países americanos, la representación que se observa al tomar decisiones políticas no es para nada equiparable en uno y otro contexto.

Relevancia y justificación

Es necesario dejar atrás la discusión de qué forma de gobierno es la mejor, para avanzar en la comprensión del funcionamiento de cada una dentro de los países en que se desarrolla, en particular el caso mexicano.

Problema de investigación

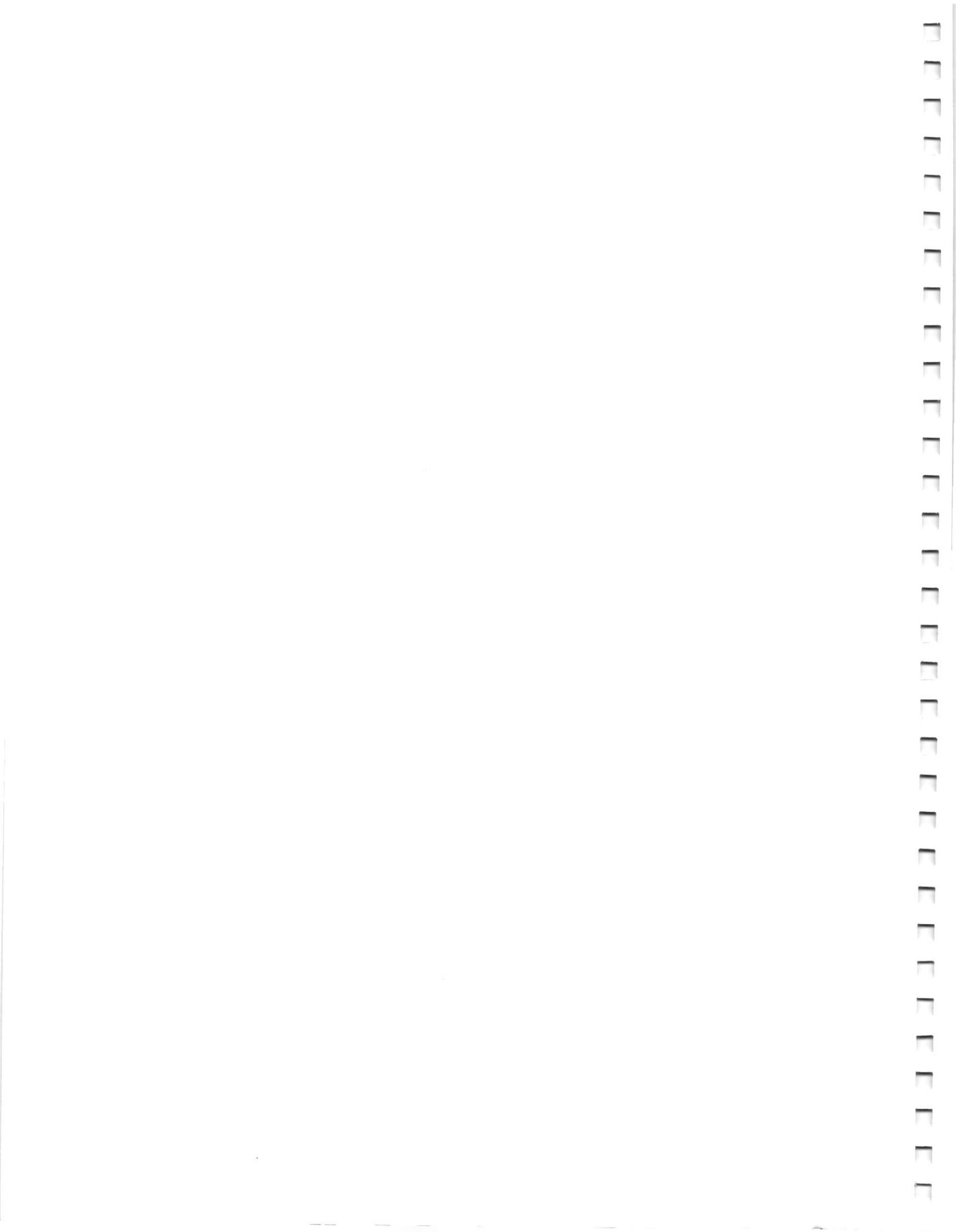
El objeto de esta investigación radica en entender y poner sobre la mesa una variable que no se ha discutido, el tamaño (geográfico) de los países que han adoptado uno u otro modelo.

Pregunta de investigación

¿Es viable que México cambie su forma de gobierno presidencial por un parlamentarismo?

Hipótesis General

Los países con un amplio territorio, como México y Estados Unidos, presentan mayor estabilidad gubernamental con el sistema presidencial.



1. Sistema Político

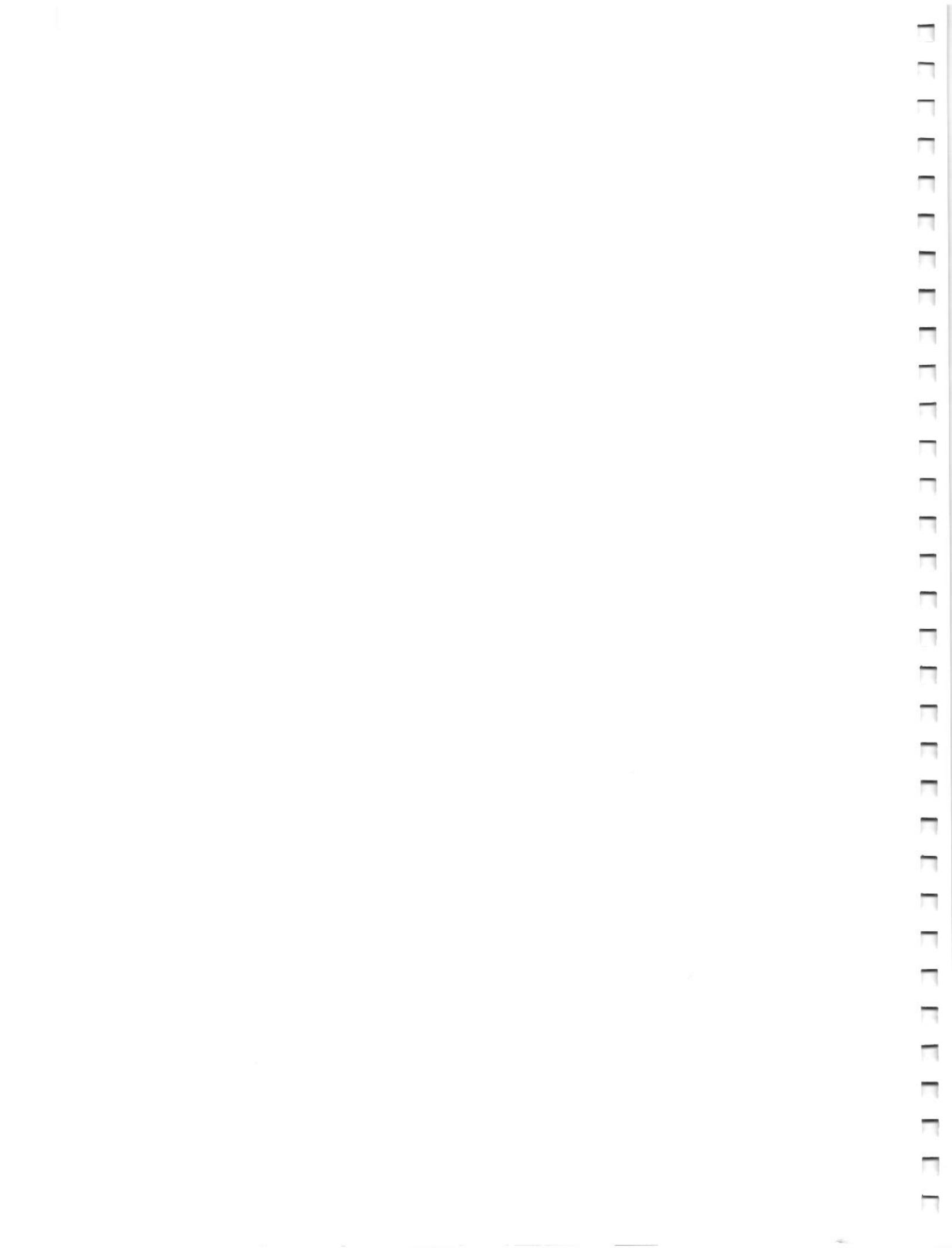
1.1 Concepto

Resulta complicado responder a la pregunta ¿Qué es un sistema político? En el sentido más laxo podemos definirlo como el conjunto de instituciones públicas, organizaciones de la sociedad, comportamientos, creencias, normas, actitudes y valores que mantienen o alteran el orden del que resulta una determinada y, por lo general, desigual y conflictiva distribución de utilidades. No abundaré en la explicación y definición de lo que es el sistema político, porque no es la finalidad de la investigación, sin embargo si considero importante entender y tener presente que es y de donde viene.

Dicha expresión si instaló con gran arraigo en el lenguaje de la ciencia política y al mismo tiempo en el lenguaje común como uno de los términos políticos de mayor tradición como ideología, estado o partidos. No obstante, es bastante más difícil precisar qué denota exactamente este vocablo.

En México se ha utilizado el concepto de sistema político indistintamente para hacer referencia al régimen y a la forma en que las unidades políticas resuelven las demandas de la sociedad. Esto solo refleja una vez más la falta de acuerdos entre los politólogos y los estudiosos de la vida política mexicana acerca de este concepto.

No obstante la dificultad que existe para definir al "sistema político mexicano", existe un sinnúmero de textos y bibliografía sobre el tema. En el libro "Escuelas



de interpretación del sistema político mexicano" Juan Molinar destaca tres corrientes, pluralista, autoritarista y marxista.

Pluralismo. Visualiza el proceso de cambio de manera lineal, en donde la modernización económico-social y el cambio político se encuentran estrechamente relacionados.

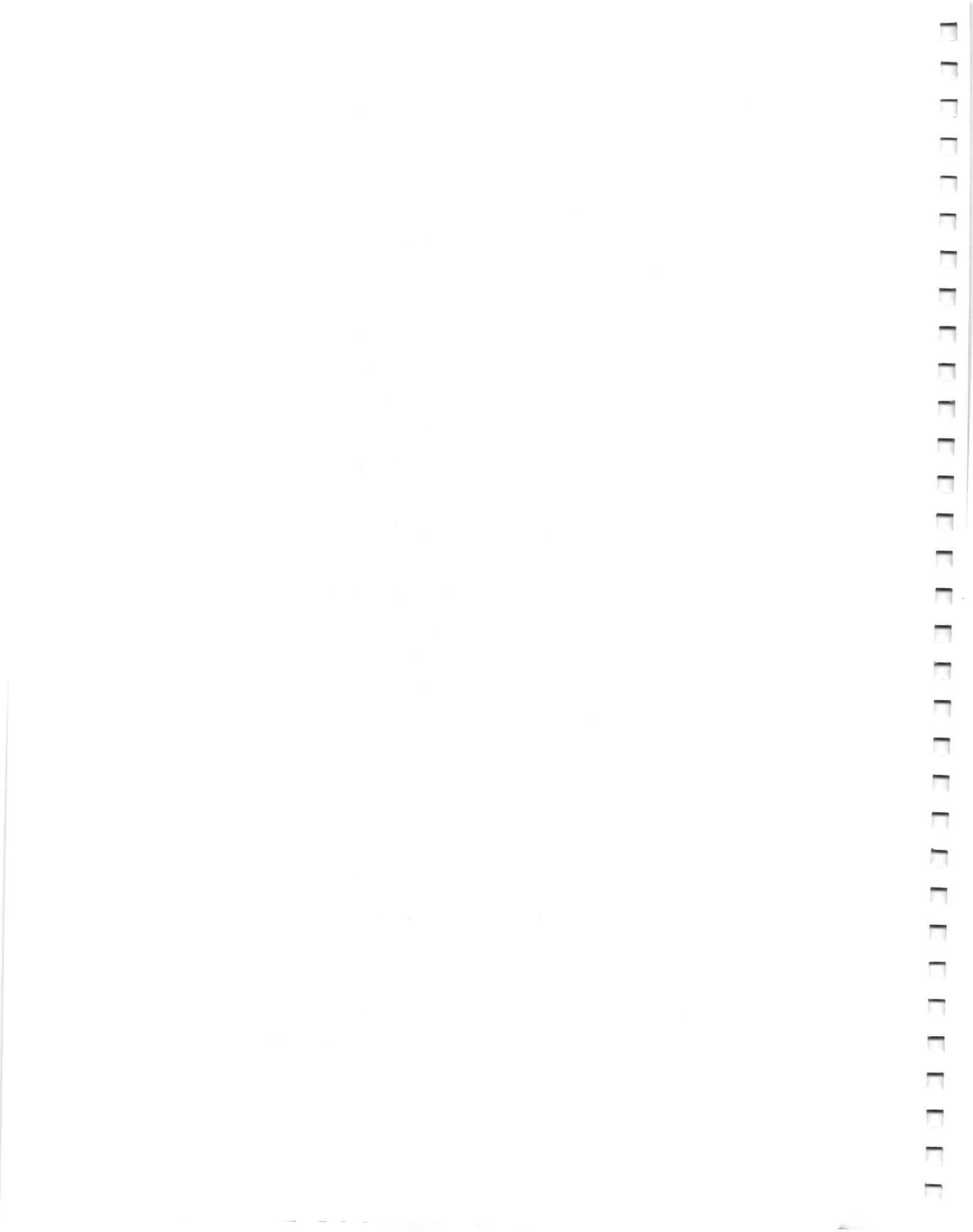
Autoritarismo. Destaca que la modernización de la sociedad no conduce necesariamente a una mayor pluralidad en la comunidad política, tampoco a las reglas del juego y mucho menos a crear estructuras más democráticas.

Juan Linz y Guillermo O'Donnell destacan entre los autores que defienden esta postura. El primero hace una breve referencia al caso mexicano al considerarlo una evolución del caudillismo con rasgos oligárquicos.

Por su parte, O'Donnell considera que la modernización es en sí misma inestable. La experiencia vivida en Latinoamérica demostraba que el establecimiento de regímenes burocrático-autoritarios era una consecuencia de un capitalismo dependiente que condujo a tener que dejar en manos de los militares el cumplimiento de las tareas que una sociedad en proceso de cambio demandaba.

Juan Molinar sostiene que éste fue el modelo que se utilizó para México, salvo que las reformas en México la hicieron civiles y militares en Sudamérica. Otra versión de la corriente autoritaria, es aquella que centra sus investigaciones en el aspecto cultural, es decir que encuentra en la herencia indígena y española el origen de ésta.

Posteriormente identifica una última vertiente llamada gradualista, en donde la etapa revolucionaria es clave para la explicación del autoritarismo. Según los autores que se alojan en ésta concepción, es durante esa etapa donde se



realiza el reacomodo de la clase política, consolidándose el corporativismo y el presidencialismo mexicano.

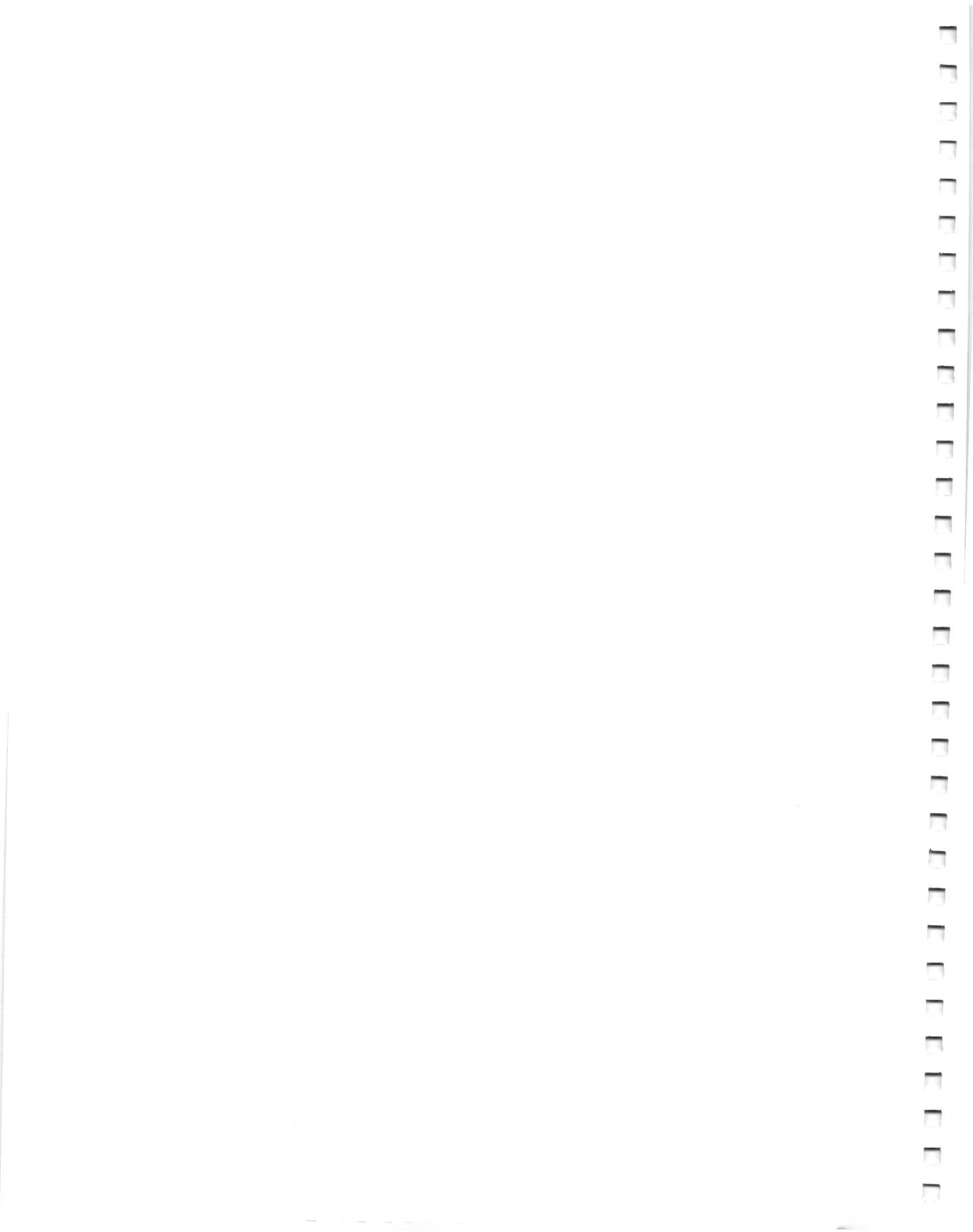
La última corriente identificada por Juan Molinar es el marxismo, doctrina que por su alcance histórico propia de la década de los setentas y ochentas busca la necesidad de explicar el proceso de cambio político en México.

La importancia que cobraron las elecciones y los partidos políticos como resultado de las reformas político-electorales iniciadas en 1977 cambiaron la orientación de los estudios sobre el sistema político. Para Molinar, "el debate académico sobre el carácter democrático o autoritario del sistema político mexicano se dio por terminado para centrarse en los problemas de la transición del autoritarismo a la democracia".

1.2 Los Elementos del Sistema Político.

Los diversos enfoques existentes determinan de alguna manera los elementos que deben componer a un sistema político, el Breve Diccionario Político lo define como un sistema de instituciones (entidades estatales, partidos políticos y organizaciones sociales) y de normas, en el marco del cual transcurre la vida política de la sociedad y se ejerce el poder estatal. Las definiciones plasmadas a continuación muestran el alto grado de dificultad para entender la magnitud y complejidad del término.

Ch. Debbach: el sistema político es el conjunto de interrelaciones políticas existentes en sociedad.



St.Coleman: el sistema puede ser definido como el conjunto de objetos y elementos (reales y abstractos) tomados conjuntamente con las relaciones existentes entre estos.

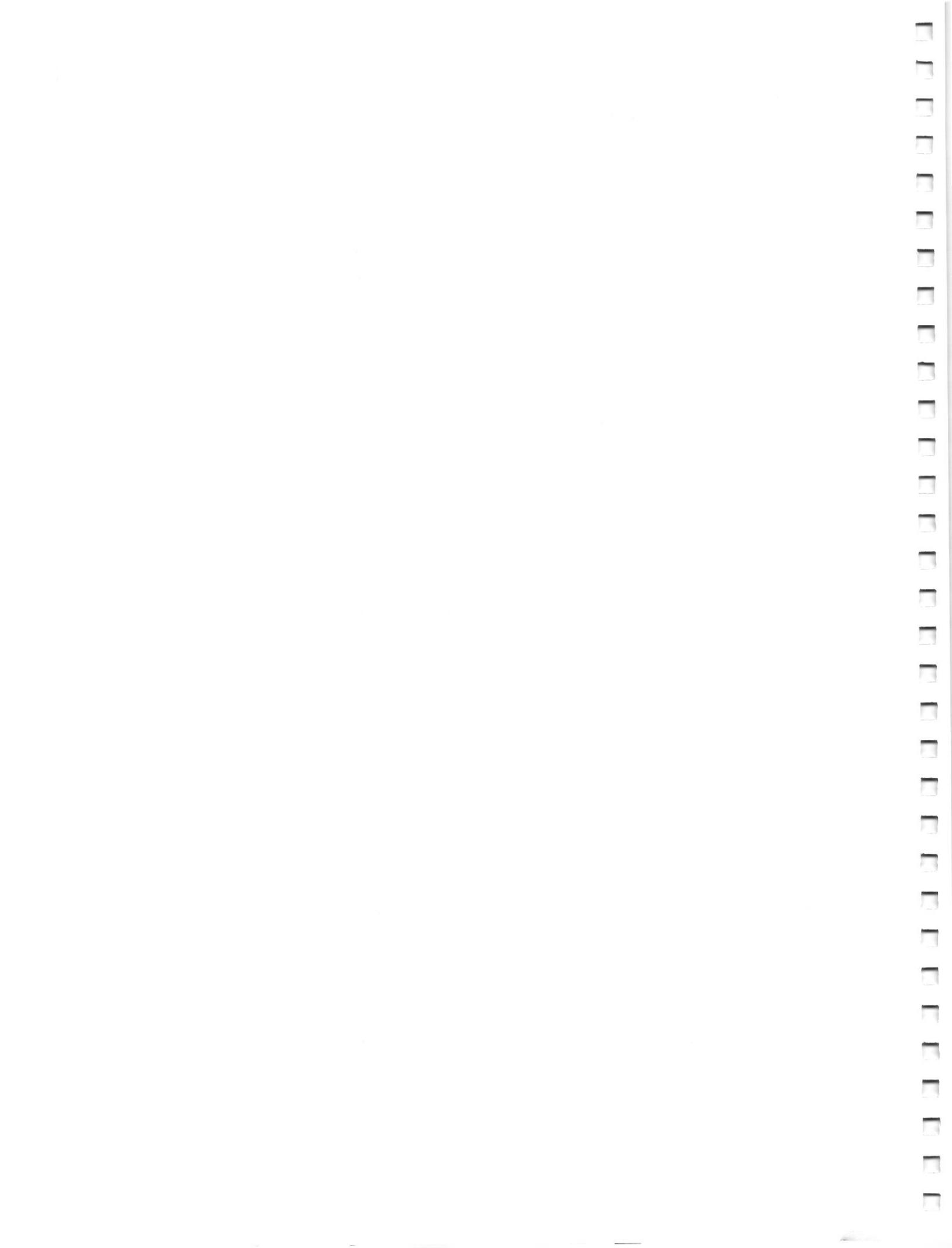
I. Hosse: el sistema político es un complejo de ideas, principios, leyes, doctrinas, etc., que forman un todo único y que complementan el contenido de una determinada filosofía, religión, forma de gobierno.

1.3 Sistema, Estado y Régimen Político

Estos tres conceptos se han identificado con la ciencia política desde el siglo pasado. David Eastón utiliza el sistema político como unidad analítica básica. Para él, el Estado es "una especie de sistema político societario" es el único que posee el uso legítimo de la violencia para lograr el acatamiento de sus decisiones por aquellos miembros del sistema que se oponen a ellas. Mientras que el régimen hace referencia a las estructuras o procesos particulares de cada Estado.

1.4 El Sistema Político Mexicano.

Una vez que hemos definido de manera general que es y cuáles son los conceptos que componen a un sistema político, es necesario que podamos aterrizar dichos conceptos en un estudio de caso particular, el sistema político mexicano. Y para ello resulta fundamental remitimos al análisis de sus funciones, entre las que se encuentran tres muy importantes: gobernabilidad, legitimidad e integración política.



Manuel Alcántara ha conceptualizado los enfoques e interpretaciones de la gobernabilidad y las funciones de los sistemas políticos.

... puede entenderse (por gobernabilidad) la situación en la que concurren un conjunto de condiciones favorables para la acción de gobierno que se sitúan en su entorno o que son intrínsecas a éste² estas pueden ser externas o de carácter medioambiental político, o específicas del propio sistema. Por otra parte, el término ingobernabilidad³ se refiere a una situación disfuncional que dificulta la actividad y la capacidad gubernamental...

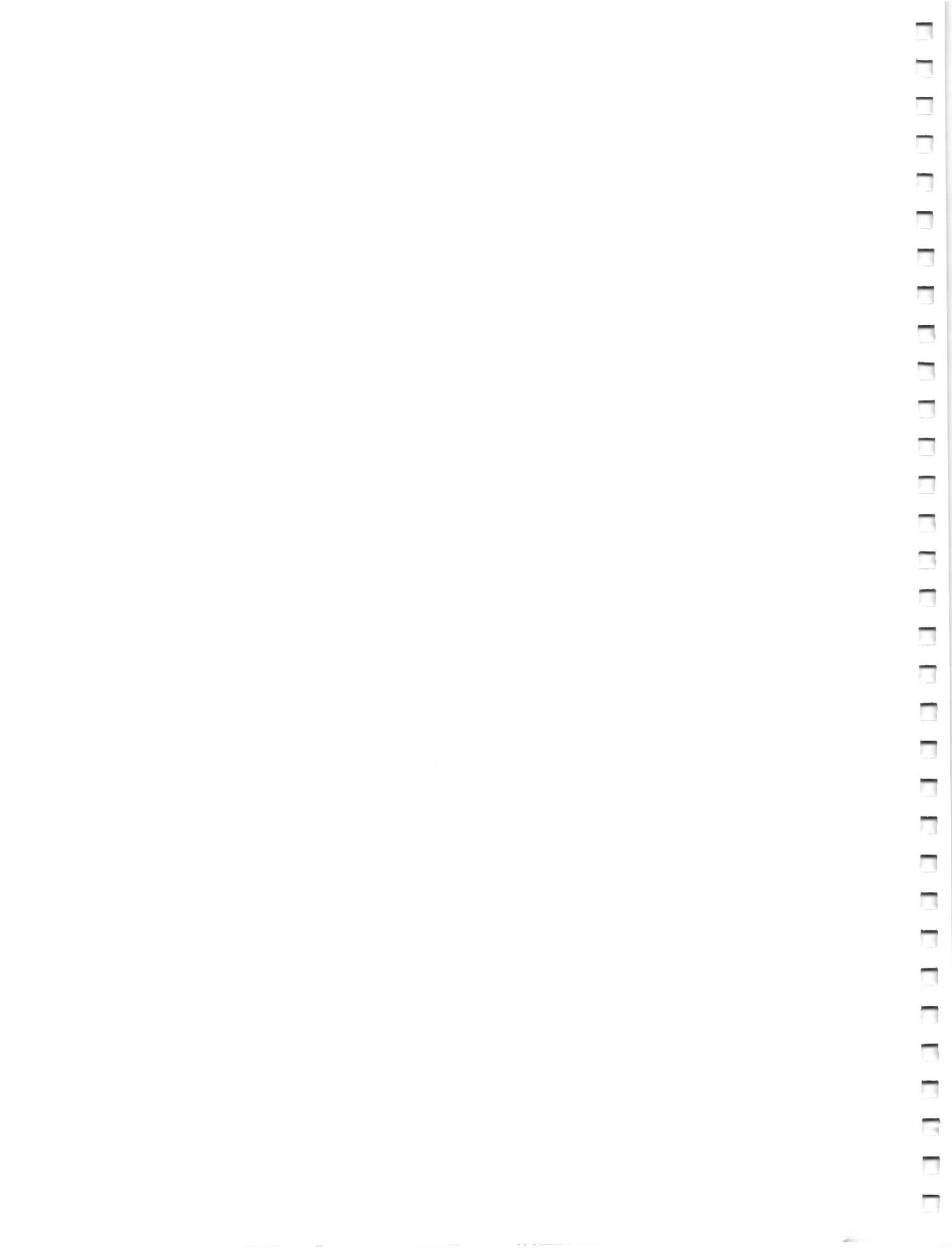
La convivencia interna que se da dentro del sistema político mexicano entre partidos políticos y las clases sociales se encuentra bien estructurado en un texto de José Luis Tejada, donde retrata el desempeño que han tenido las clases empresariales y su cada vez mayor participación en la toma de decisiones políticas. Este dato podría de alguna manera parecer irrelevante, sin embargo es la punta de lanza de las variaciones que propiciaron el cambio en el sistema político mexicano y por ende en la transición política que vivió el gobierno mexicano y la caída de la hegemonía del Partido Revolucionario Institucional (PRI), que en gran medida daba cierta solidez al sistema político.

Todas las reformas políticas que se realizaron desde la década de 1970 hasta la fecha trastocaron al sistema político que el PRI había construido. Un sistema que encontraba su base más fuerte en el sistema presidencialista que durante décadas fue un fenómeno regular en la política mexicana, fundado por una parte en las atribuciones constitucionales, pero exacerbado por factores extra constitucionales.

Jeffrey Weldon en Las Fuentes políticas del presidencialismo en México, menciona que el presidencialismo mexicano adquirió tal poder que lo facultaba

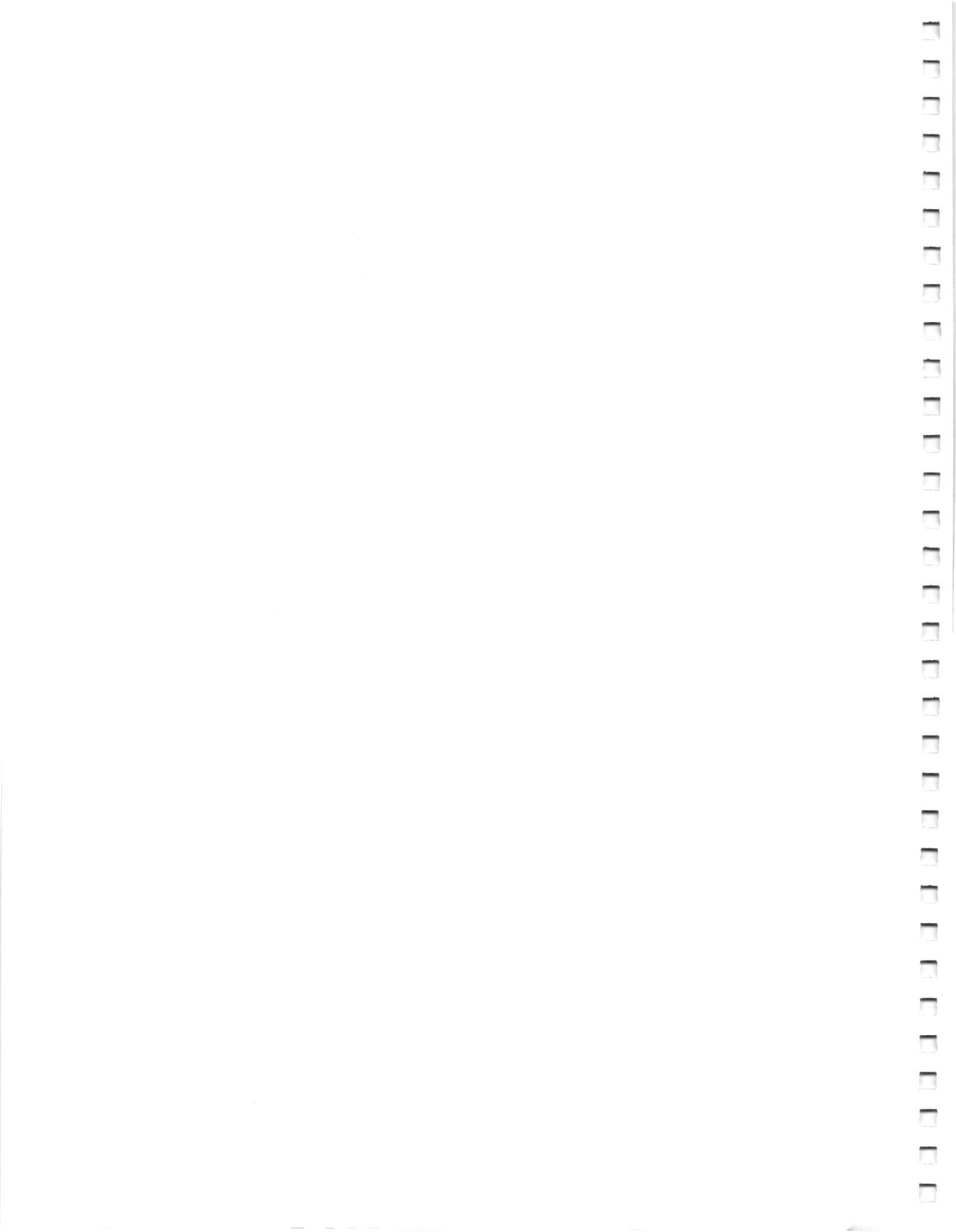
² Alcántara, M.: Gobernabilidad, crisis y cambio, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1994.

³ Propiamente dicho el concepto de "ingobernabilidad" está mal utilizado, ya que cuando se hace referencia al mismo y dada la definición expuesta, el término correcto sería "crisis de gobernabilidad".



para formular todas las políticas públicas, requiriendo tres condiciones básicas que se consiguieron desde la década de 1930.

La primera fue la existencia de un "gobierno unificado", explicado en el hecho de que un solo partido controlase al mismo tiempo la Presidencia de la República y la mayoría en los congresos. La segunda, la disciplina partidaria. Significaba que los grupos parlamentarios del partido del Presidente en la Cámara de Diputados y en el Senado, votaban de manera cohesionada y en función de los dictados presidenciales. Finalmente la tercera condición, fue el liderazgo presidencial sobre su partido.



2. Formas de Gobierno

2.1 Sistema Parlamentario⁴

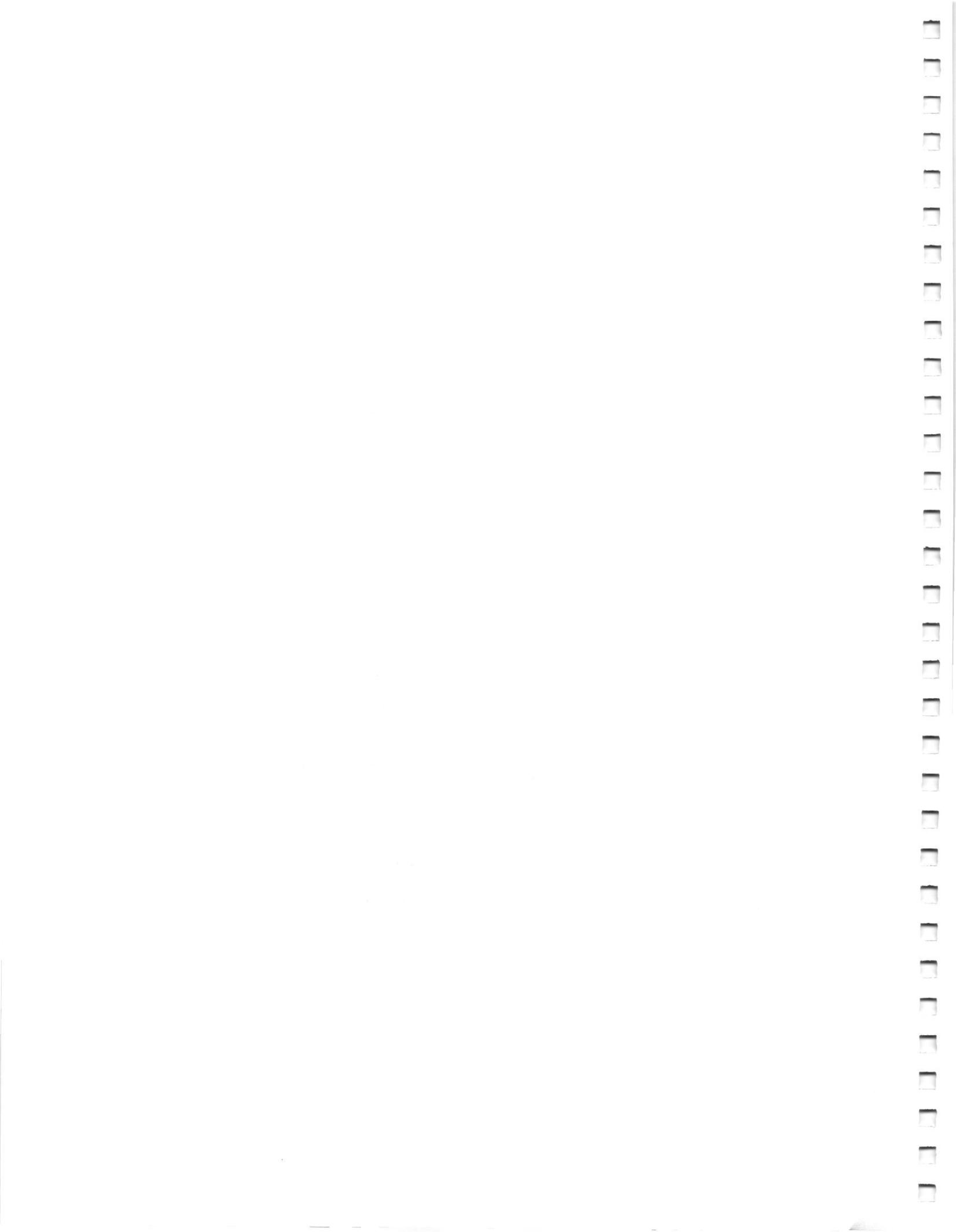
El sistema parlamentario tiene como principio que, es en el parlamento donde reside la soberanía popular, de esta manera no permite una separación tan marcada entre el gobierno y el parlamento.

2.1.1 Componentes Fundamentales

El sistema parlamentario centra sus principios en una forma de gobierno que privilegia la representación, el parlamento, y este centra su funcionamiento en los asuntos del estado. Así el sistema de formación de gobierno dependerá de los consensos de una mayoría, ésta mayoría solo pueden venir de unas elecciones o bien ya estando en funciones de una coalición.

Un punto fundamental del parlamentarismo es elegir a un jefe de gobierno, sin embargo esto no basta para definir a un sistema parlamentario, es ineludible que el parlamento no intervenga con ninguna otra institución la dirección de los asuntos públicos pues se reserva para si esta facultad.

⁴ Giovanni Sartori, una característica fundamental del sistema parlamentario es que el Poder Ejecutivo Legislativo se comparte. En *Ingeniería constitucional comparada*, FCE, México, 1994, p. 116.



Puntualicemos entonces los distintos elementos que conforman a un sistema parlamentario:

Poder ejecutivo: en el poder ejecutivo convergen dos figuras, el jefe de estado que puede ser un monarca o un presidente y el jefe de gobierno, que dependiendo del país recibe el nombre de primer ministro, presidente de gobierno o canciller.

Poder legislativo: el parlamento está conformado por dos cámaras, la cámara alta de los senadores (de los lores en Inglaterra) y la cámara baja de los diputados (de los comunes en Inglaterra). Esta distinción (alta y baja) responde más a una cuestión histórica propia de la comunidad inglesa en donde la cámara de los lores es el refugio de la aristocracia y la de los comunes la representación del pueblo. En todos los sistemas parlamentarios con excepción de Inglaterra ambas cámaras son elegidas bajo procesos electorales.

El jefe de estado es más bien una figura simbólica, que presumiblemente puede ser decisiva en casos de crisis política pero carece de cualquier tipo de facultades y siempre acata las decisiones tomadas por los electores o bien por el parlamento.

Las responsabilidades del poder ejecutivo se ven cristalizadas a través de un gabinete que trabaja alrededor del primer ministro, y este gabinete es el responsable ante el parlamento y en cualquier momento puede ser destituido por una moción de censura o rechazado por una cuestión de confianza. Así mismo el primer ministro puede decidir la disolución del parlamento en nombre del jefe de estado.

El parlamentarismo afirma que el gobierno surge y se mantiene gracias a un respaldo de una mayoría parlamentaria, no obstante, como ya se mencionó,



también puede ser destituido por una moción de censura. Si este fuera el caso el primer ministro puede apelar a una cuestión de confianza para lograr el apoyo de una mayoría y continuar con su programa de gobierno, pero si no lo logra éste debe renunciar. Si el problema no vislumbra una solución, el primer ministro está facultado para recurrir a la disolución del parlamento y llamar a nuevas elecciones.⁵

El primer ministro y su gabinete están sujetos al control político por parte del parlamento a través de un requerimiento de comparecencia. El partido mayoritario es el enlace entre el ejecutivo y el legislativo y coadyuva en las políticas del gobierno, mientras que los partidos minoritarios son los vigilantes más férreos y críticos y quienes exigen un mayor control sobre el gobierno.

El sistema parlamentario necesita forzosamente de partidos políticos disciplinados y así dar paso a la estabilidad gubernamental entre menos dispersos son los votos y menos polarizado es el sistema de partidos, se logra dar paso a mayorías sólidas y, por tanto, se dota de mayor estabilidad y eficacia al gobierno.

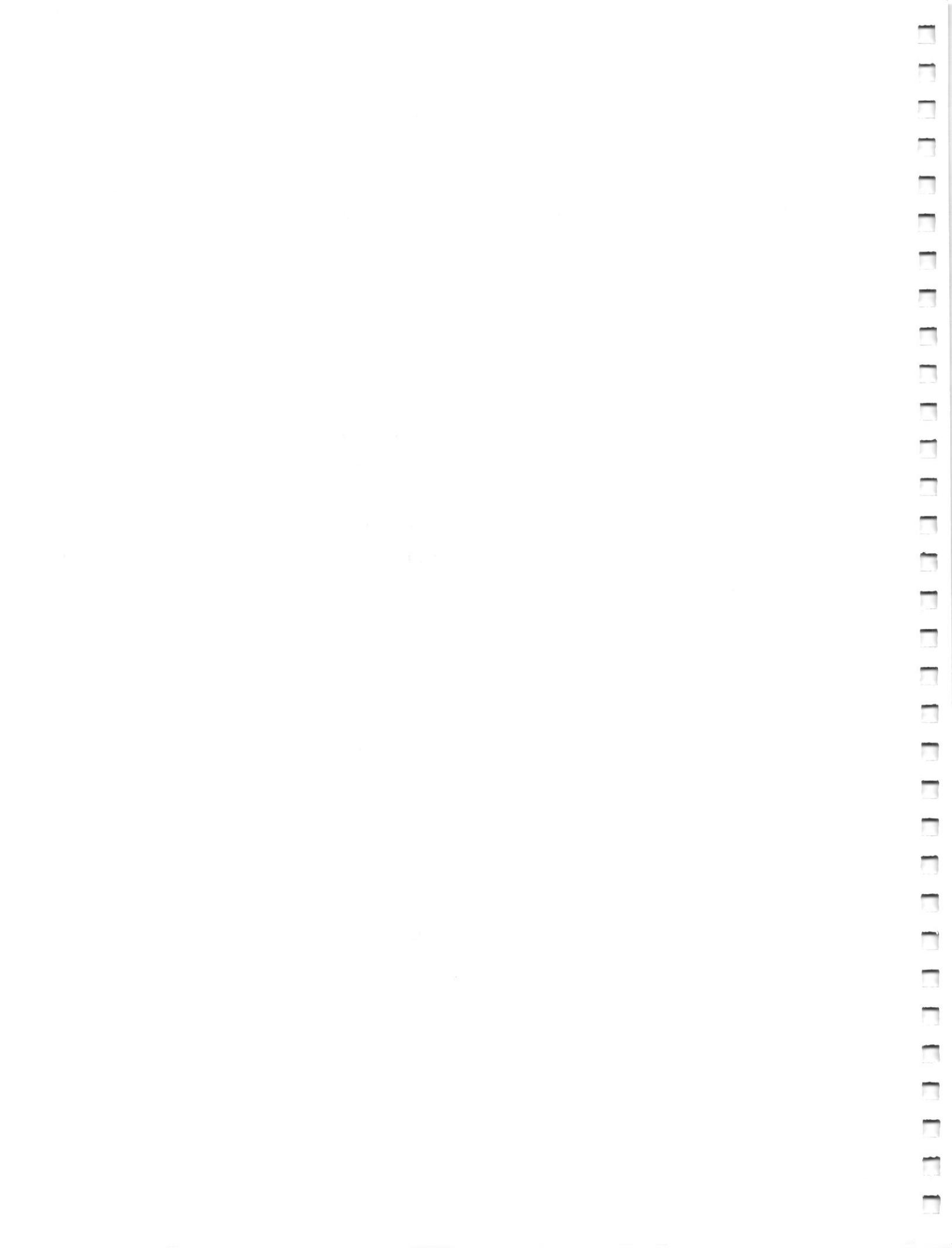
El sistema de partidos puede ser bipartidista con escrutinio mayoritario (como en Inglaterra donde, por lo mismo, no hay coaliciones); de pluralismo moderado con sistema electoral mixto, como en Alemania; con representación proporcional corregida (España), y de pluralismo polarizado con representación proporcional (Italia)."⁶

En el tomo no. 20, Sistema parlamentario, presidencial y semipresidencial, de los cuadernos de divulgación de cultura democrática publicados por el Instituto Federal Electoral, Ricardo Espinoza Toledo plantea la siguiente afirmación:

"El sistema parlamentario es más flexible para gobernar sociedades afectadas

⁵ S. Tosi, *op. cit.*, pp. 20-21.

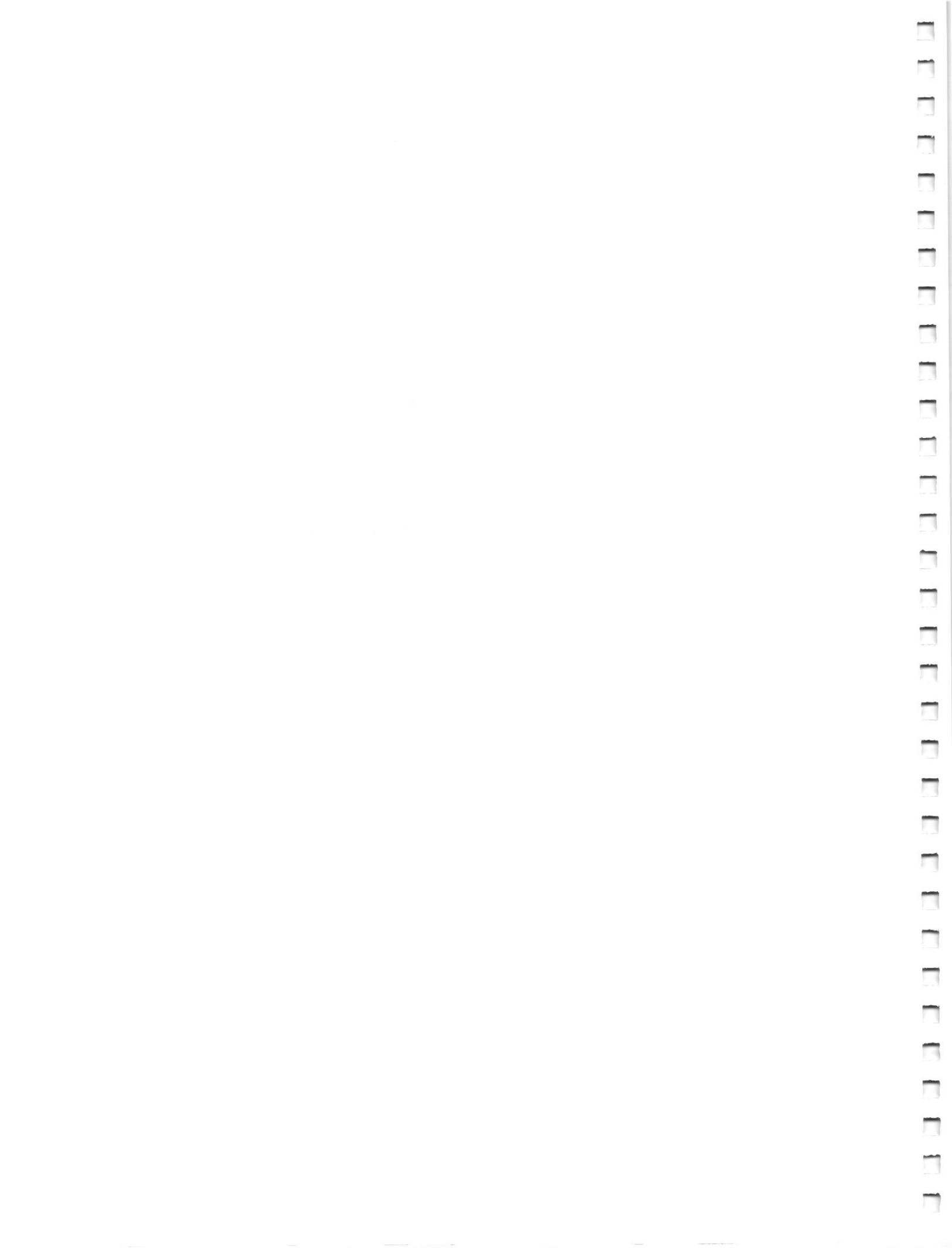
⁶ http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/sistemas_parlamentario.htm



por conflictos étnicos, culturales, religiosos, lingüísticos o ideológicos, precisamente porque el Parlamento permite la discusión, la confrontación pacífica, la negociación, el compromiso y la repartición del poder. Este sistema conoce diversas modalidades, entre las que encontramos la monarquía parlamentaria, la república y la democracia parlamentaria, que surgen de la mezcla original de la historia y la cultura políticas y de los diseños institucionales de cada país."

Ésta afirmación es correcta, sin embargo como lo menciona Sartori en su libro Ingeniería Constitucional Comparada, es condición *sine qua non* que dichos partidos políticos respondan a una lógica de partidos altamente disciplinados, de lo contrario no se puede explicar el funcionamiento del sistema.

La principal característica de un sistema parlamentario, es la capacidad que posee el parlamento para crear y destituir gobiernos, de la mano con la capacidad que posee el primer ministro para disolver a éste, aderezado con la figura de jefe de estado meramente simbólica.



2.1.2 Funcionamiento del parlamento, elementos característicos.

2.1.2.1 Cuestión de confianza

Como ya lo vimos, un sistema parlamentario descansa en las relaciones entre el poder ejecutivo y el poder legislativo, esta relación lleva implícita una cuestión de confianza que supone que el primero solo puede mantenerse en el poder en la medida que cuente con el respaldo mayoritario del segundo. Cuando esta relación se rompe la caída del gobierno puede tener muchas causas pero en todas ellas implica una falta de mayoría en las cámaras, de esto surge la cuestión de confianza o la moción de censura.

La cuestión de confianza es un instrumento para la exigencia directa de responsabilidad política que se debe a la iniciativa del propio gobierno. De hecho, es su distinto origen lo que la diferencia esencialmente de la moción de censura: ésta es una iniciativa parlamentaria y aquélla lo es gubernamental.

La cuestión de confianza surgió históricamente como un medio de sacar adelante un proyecto de ley en los términos deseados por el gobierno,

Esta iniciativa suponía que el gobierno hacía de la aprobación de un texto legal una cuestión de confianza, de tal modo que o se aprobaba éste en los términos presentados o se abría una crisis gubernamental y la posible convocatoria anticipada de elecciones.

De este modo, la cuestión de confianza, aunque formalmente un procedimiento de responsabilidad gubernamental, acaba convirtiéndose en un instrumento de

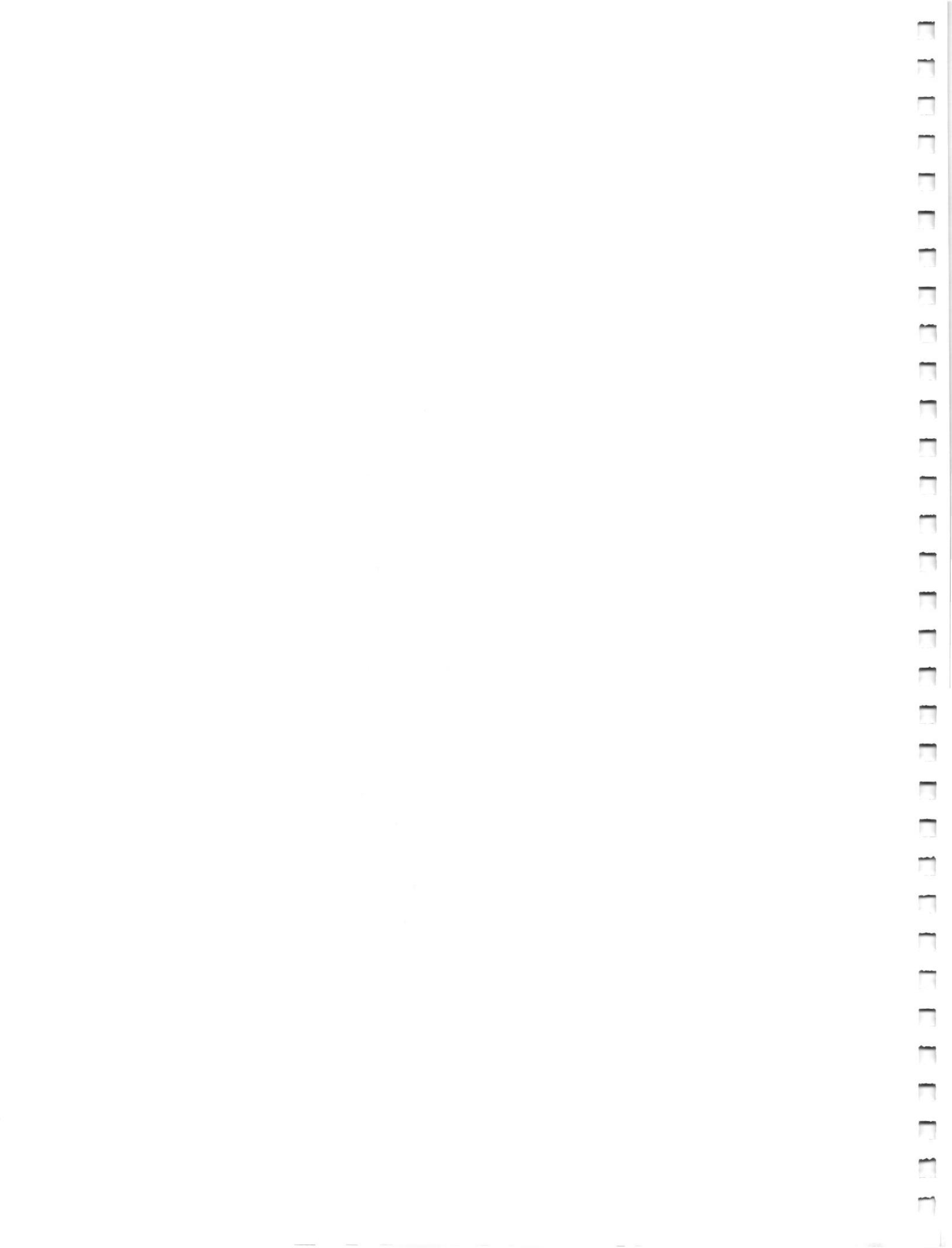


refuerzo del gobierno frente al parlamento.

La perspectiva de desencadenar una crisis política en caso de denegar la confianza solicitada, con el consiguiente riesgo de provocar una disolución anticipada de las asambleas y unas nuevas elecciones, de resultado no siempre seguro, impulsa a muchos parlamentarios a someterse con mayor o menor agrado a la demanda gubernamental.

La cuestión de confianza se mantiene y llega hasta nuestros días, en determinados países incluso asociada a la aprobación de un texto legislativo. Esta figura se entendía muy bien en el parlamentarismo que podríamos bautizar como clásico. Se corresponde con sistemas de mayorías más bien débiles, con grupos parlamentarios relativamente indisciplinados e integrados. Pues la cuestión de confianza no afronta el peligro de las críticas o iniciativas de la oposición, por definición minoritaria, sino el de la debilidad de la mayoría. Cuando en las filas de ésta aparecen fisuras o vacilaciones, la cuestión de confianza actúa como un elemento reintegrador, que fuerza a la misma a mantenerse como tal, prolongando su apoyo al gobierno.

Por lo mismo, este procedimiento ocupa un lugar menos destacado en los actuales sistemas parlamentarios, de fuerte disciplina de partido, donde la cohesión de la mayoría impide que surja el supuesto de hecho que lo justifica. La seguridad con que cuenta el Gobierno de que sus propuestas y medidas serán respaldadas en términos generales por la mayoría disminuye en medida apreciable, la necesidad de recurrir a este expediente.



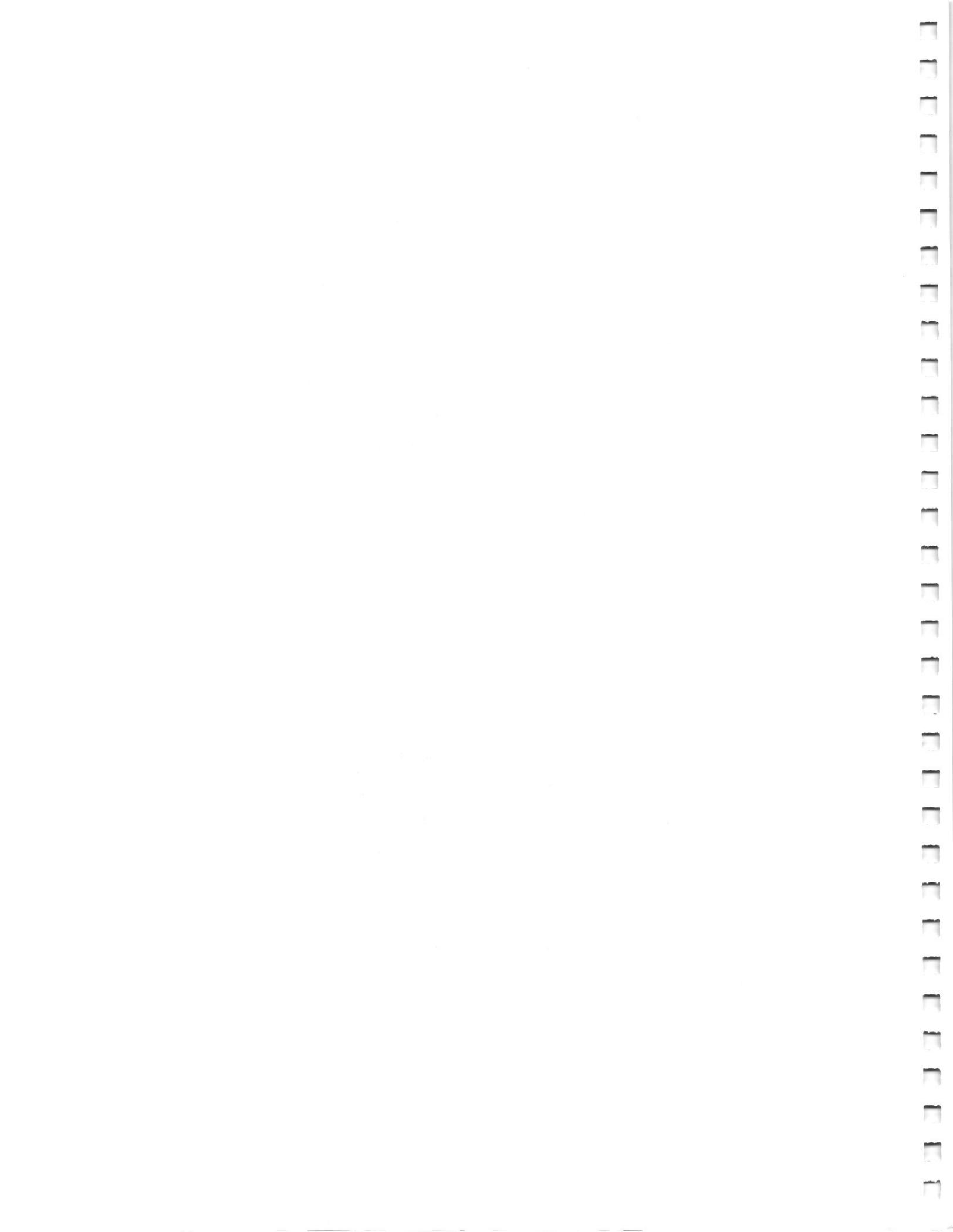
2.1.2.2 El Derecho de Disolución

A la par de la cuestión de confianza nace el derecho de disolución, esta prerrogativa recae en el jefe de gobierno, y consiste en que éste puede pedir la disolución del parlamento para presionar así la conformación de mayorías ante la amenaza no tanto por el ejercicio de la disolución, sino sobre todo por la amenaza de utilizarla en caso de que la confianza les fuera retirada o rechazada. El derecho de disolución apareció entonces como el corolario de la cuestión de confianza. Cuando los partidos políticos británicos eran todavía poco disciplinados, la amenaza de disolución unía a las mayorías, porque los diputados temían los riesgos y costos de una campaña electoral. El primer ministro podía utilizar esta arma en caso de conflictos entre los órganos del poder.⁷

2.1.2.3 Moción de censura

La moción de censura es el procedimiento por el que un parlamento (el poder legislativo) puede exigir la responsabilidad política al poder ejecutivo. Es típico y de gran importancia en los sistemas parlamentarios, en los que es el parlamento quien elige al Presidente del Gobierno o Primer Ministro, pudiendo a través de la moción de censura forzar su sustitución. La moción de censura parte de la oposición, normalmente ante un episodio de crisis política que haya provocado la pérdida del respaldo parlamentario mayoritario a la acción del gobierno. Se diferencian dos tipos de moción de censura:

⁷ Pedro Planas, *Regímenes políticos contemporáneos*, FCE, Perú, 1997. pp 178. 22



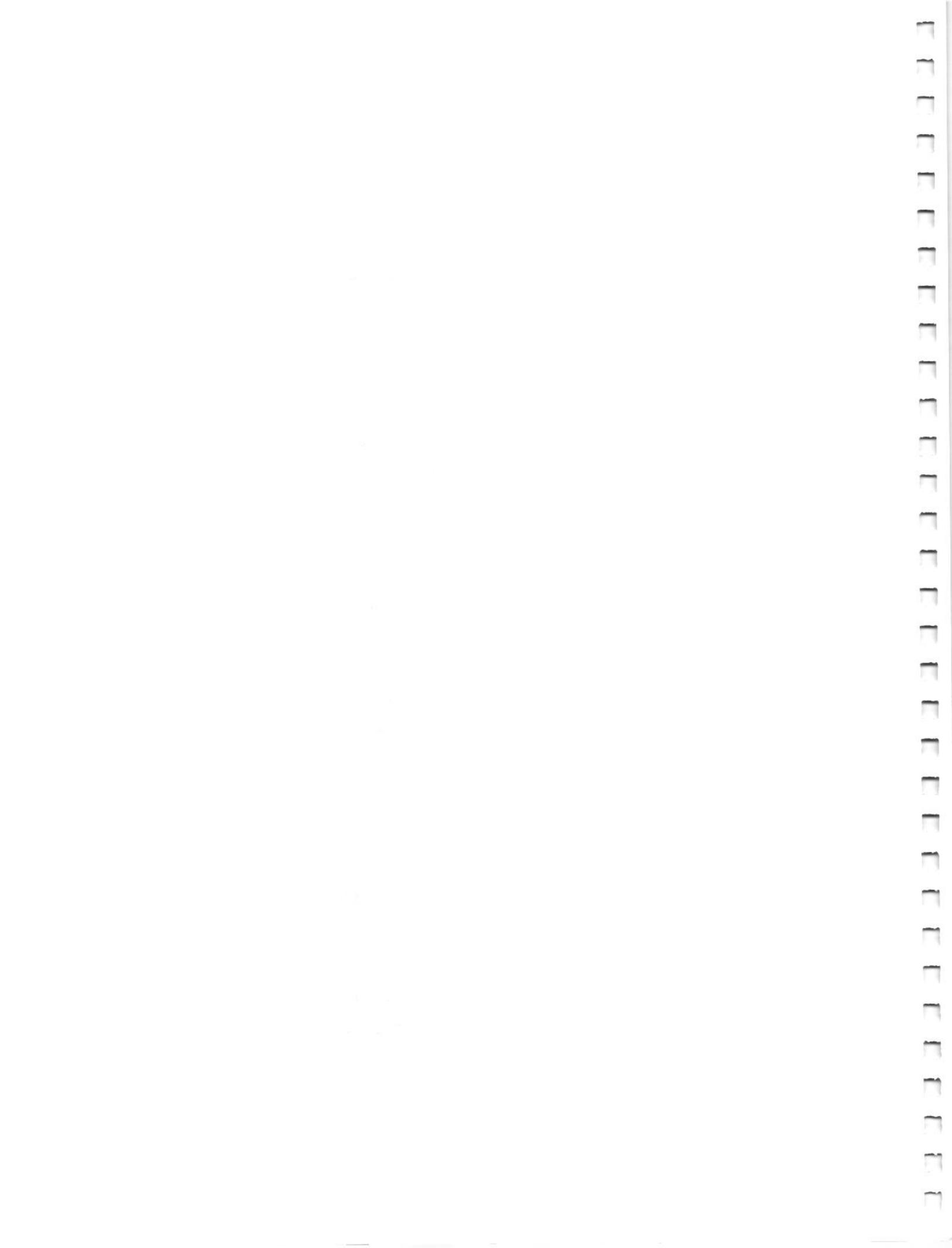
Moción de censura destructiva: Es aquélla que busca la caída del Presidente del Gobierno, sin tratar la forma de sustituirle y cubrir el vacío de poder.

Moción de censura constructiva: El grupo del Parlamento que eleva la moción de censura propone a su vez un nuevo Presidente del Gobierno, con un programa político propio. De esta forma, la elección no es solamente si se mantiene la confianza en el Presidente, sino si se le daría en cambio al que ha sido propuesto en la moción.

De ésta manera el gobierno tiene a su alcance mecanismos para influir sobre el Parlamento (la Cámara baja) del cual surge: por la cuestión de confianza el gabinete presiona al Parlamento para obtener los medios de acción que requiere para construir su política, en tanto que el derecho de disolución logra operar como estabilizador de las mayorías parlamentarias. (Ricardo Espinoza Toledo)

La relación que manejan entre gobierno y parlamento es sencilla, el gobierno es responsable ante el parlamento, de éste surge el jefe de gobierno y posee la facultad de disolución del parlamento. El gobierno también cumple con la responsabilidad legislativa y dirige las funciones de la administración pública y militar. Dirige institucionalmente al gobierno y políticamente a su mayoría. Los ministros pertenecen al Parlamento. Mayoría parlamentaria y mayoría de gobierno coinciden. La disciplina de partido es una regla. A final de cuentas, el primer ministro dirige la mayoría parlamentaria, aunque no tiene atribuciones de control sobre el Legislativo. De hecho, regularmente se presenta ante el Legislativo (mayoría y oposición) para responder a preguntas y cuestionamientos de los legisladores. (Ricardo Espinoza Toledo)

En los cuadernos del IFE, el Dr. Espinoza nos explica de manera muy precisa cuales son y cómo funcionan los mecanismos de control y equilibrios institucionales.



La supervisión mutua de poderes permite el control del gobierno y de la administración. El control sobre el gobierno es político, es decir, el gobierno debe contar con la confianza del Parlamento tanto en gestión política como en su actividad concreta. La falta de confianza o la exigencia de la responsabilidad del gobierno se pueden ejercer con la moción de censura constructiva. El control de la gestión gubernamental concreta se da a través del hostigamiento al gobierno y de la utilización de los medios de comunicación, del derecho a recabar información del gobierno, a reclamar la presencia de sus miembros en algunas sesiones parlamentarias, a efectuar interpelaciones y preguntas, y con la actuación de las comisiones de investigación⁸.

⁸ Duverger, Maurice, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, Ariel, Barcelona, s.f. Duverger, Maurice, *Les régimes semi-présidentiels*, PUF, París, 1986.



2.2 Sistema Presidencial

El sistema presidencial basa su funcionamiento en una división de poderes y en la separación de las funciones que cada uno realiza: el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial. El requisito que necesita para su funcionamiento es la cooperatividad entre los tres.

2.2.1 Componentes Fundamentales

El Poder Ejecutivo es unipersonal, mientras que el legislativo es bicameral (diputados y senadores) y ninguno puede sobreponerse al otro, sino que al ajustarse a los mecanismos constitucionales de colaboración pueden intervenir en sus ámbitos correspondientes. Uno y otro se mantienen en el ejercicio de sus funciones por el tiempo constitucionalmente establecido. El Poder Judicial por mecanismos diferentes también preserva su autonomía. El principio federativo viene a completar el cuadro, porque asegura la participación de los distintos estados en pie de igualdad en el proceso político, al tiempo que sirve como una modalidad adicional de contrapeso y equilibrio de los poderes.

El presidente tiene ante sí diversos mecanismos de control que evitan que haga mal uso o abuse del poder que le confiere la mayoría ciudadana que lo ha elegido, la regla fundamental para que el presidencialismo sea efectivo recae en el apego irrestricto a las normas constitucionales.

El sistema presidencial se conforma gracias a tres elementos que mantienen autonomía y equilibrio entre ellos: el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial.



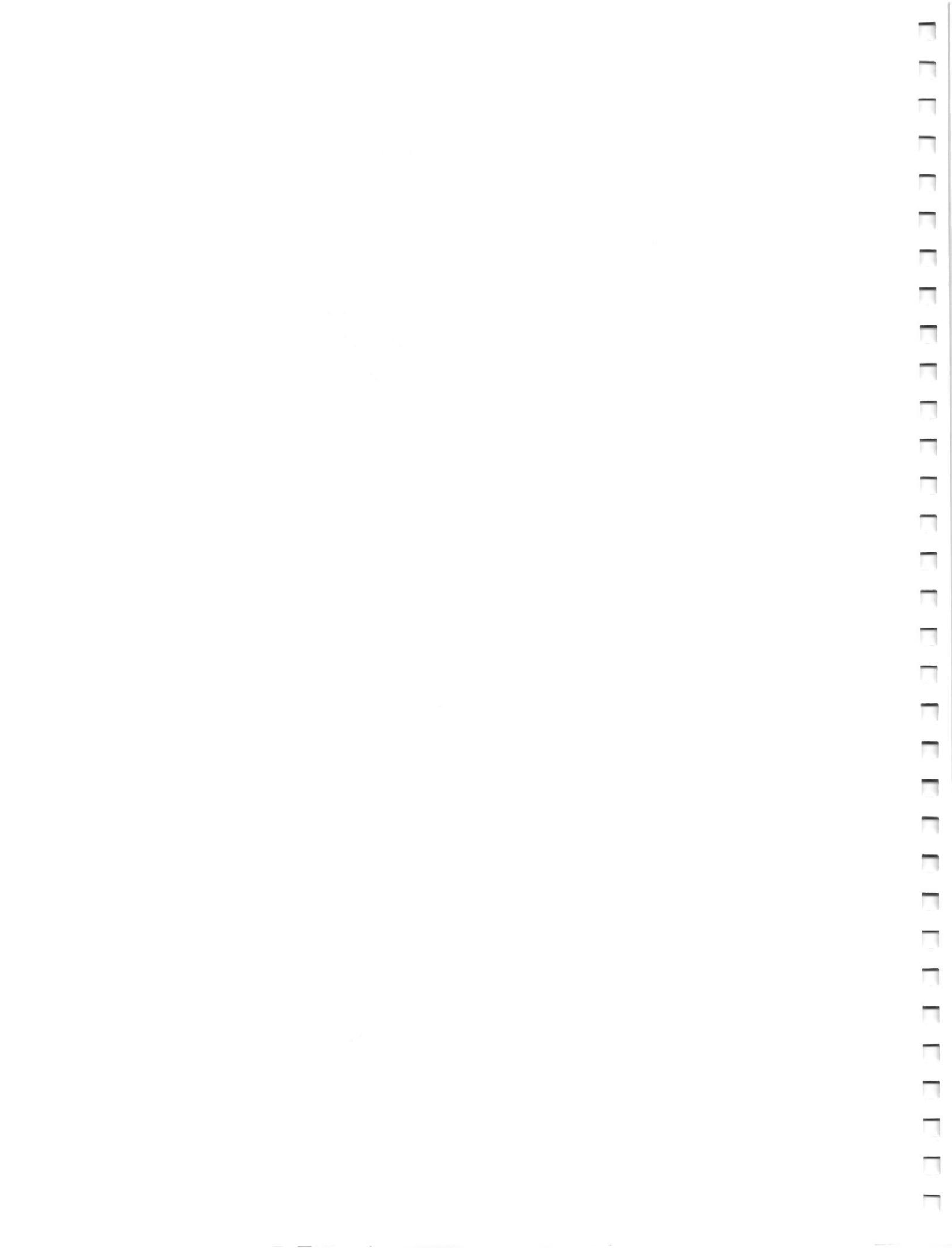
En el sistema presidencial el titular del ejecutivo es electo por el voto universal, sin embargo en Estados Unidos, que es el país que mejor ejemplifica este sistema, no sucede así...

... El Ejecutivo estadounidense sería electo con base en el sufragio universal indirecto. Los convencionistas veían muchos riesgos para la democracia en la elección directa del presidente, porque al liberar al Ejecutivo éste podría apelar directamente a las masas y crear un poder personalizado. Para frenar al máximo la posibilidad de desviaciones demagógicas, se impidió la elección directa del presidente, que quedó en manos de grandes electores, nombrados por estado en proporción a su población⁹...

2.2.2 Federalismo

Para conformar una definición de federalismo se debe partir de la idea de que no hay un modelo único, pues sería un contrasentido: la esencia del federalismo está en la creación de instituciones y procesos que permitan alcanzar una unidad política que acomode y aumente la diversidad durante la solución de los problemas de la vida diaria, en los cuales la democracia, entendida como un gobierno del pueblo, signifique "autogobierno".

⁹ Véase "El presidencialismo como sistema contramayoritario", en Carlos Santiago Nino *et al.*, *El presidencialismo puesto a prueba*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1992, pp. 90-91. y Pedro Aguirre, *Sistemas políticos. Partidos y elecciones*, *op. cit.*, p. 169.



El federalismo ofrece solución a los problemas de las divisiones étnicas, religiosas, sociales; es una respuesta a las divisiones políticas y sociales en ecologías humanas específicas que implica el reconocimiento de que los intereses y valores en conflicto siempre están latentes, y que dicho conflicto es normal. El objeto del federalismo de reconciliar unidad con diversidad puede ser idealista, pero es una realidad inevitable: las naciones-estado como autoridades "soberanas" y unitarias no pueden gobernar con eficiencia a las sociedades complejas y diversas. Éstas requieren sistemas flexibles y dinámicos de gobierno.

Se entiende entonces que el federalismo puede conciliar intereses, valores, preferencias diversas que son inherentes a la sociedad. No es tal diversidad indicador de mal funcionamiento del sistema; ella proporciona información para diseñar y adaptar las respuestas institucionales al cambio. Los conflictos son desafíos y procesos normales de la política.¹⁰

Esta autonomía local aparece de modo más claro en el hecho de que cada estado posee su propia Constitución, a condición, desde luego, de respetar el principio republicano y de no atribuirse competencias reservadas a la Federación.

El sistema estadounidense funciona bien porque hay esferas muy importantes del quehacer público en manos de los estados. Incluso a nivel local, los presupuestos de estos organismos exceden los presupuestos del gobierno central y han crecido con mayor rapidez. Esto contribuye a disminuir la presión sobre el gobierno central ya reducir conflictos importantes en otros niveles políticos. Si se agrega el hecho histórico de que en Estados Unidos siempre ha existido una importante esfera del mundo no gubernamental (el sector privado),

¹⁰ Díaz Cayeros, Alberto (1996), "Sobre el federalismo mexicano: los debates actuales", ponencia presentada en el Coloquio I: Teoría y Praxis del Federalismo Contemporáneo, México, 13-15 de junio.



el peso y la responsabilidad del Estado son menores. En este sentido, hay una fuerte autonomía del mundo civil en relación con el gobierno.¹¹

La separación de poderes es uno de los principios fundamentales del sistema presidencial.

2.2.3 Un Suprema Corte de Justicia eficaz

Al órgano judicial compete la facultad de impartir justicia, pero también la facultad de anular las leyes que no se ajustan a la Constitución o de invalidar actos del órgano ejecutivo no apegados a la Ley. La Suprema Corte de Justicia juega un papel esencial: en realidad, es el elemento que mantiene el equilibrio del sistema federal y el de los poderes en general.

2.2.2 Funcionamiento del Presidencialismo. Elementos Característicos.

2.2.2.1 El Presidente.

Es la figura central del sistema, sin embargo, el congreso organizado en dos cámaras, en ningún momento le está subordinado. Es electo y a diferencia de lo que ocurre en el parlamentarismo no puede ser destituido. Tiene la facultad de nombrar y destituir a su gabinete sin aprobación o algún visto del congreso.

¹¹ Arturo Valenzuela, *El debate actual sobre presidencialismo y parlamentarismo en América Latina*, Col. Temas de la Democracia, serie Conferencias Magistrales, núm. 7, IFE. México. 1999



Su periodo es de cuatro o seis años, dependiendo del país de que se trate, y en algunos casos se contempla la reelección inmediata.

El poder de un presidente está delimitado por el congreso y el principio federalista, y es el único responsable ante el congreso y siempre y en todo momento sus actos tienen que estar apegados a derecho. La Suprema Corte de Justicia garantiza esa legalidad.

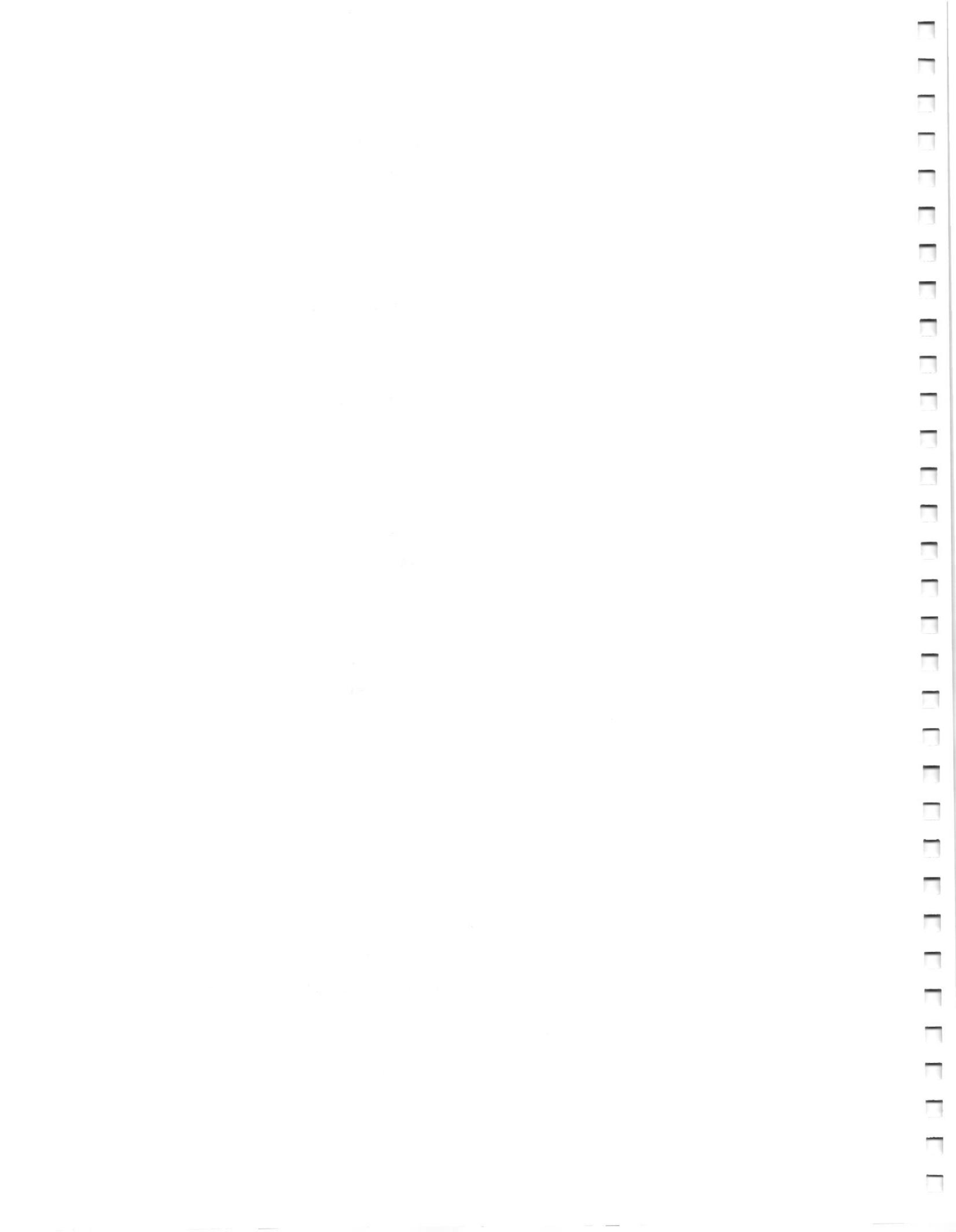
No obstante el presidente de la república posee ciertos alcances que le otorgan la figura presidencial, es decir, es cierto que el sistema de pesos y contrapesos que son intrínsecos del sistema presidencial evitan un sobre ejercicio del presidente, pero éste posee una gran libertad de acción. Es el supremo comandante en jefe de las fuerzas armadas, y posee también capacidad para presentar leyes para su discusión y en su caso aprobación en el congreso.¹²

Existen un par de elementos característicos del sistema presidencial, el decreto presidencial y el veto, aunque estos dos elementos varían de acuerdo al país en que se presenten. Bien utilizados suelen ser una herramienta muy fuerte que le permite a los presidentes un margen de manobra muy amplio con respecto al congreso.

2.2.2.2 El Congreso

El Congreso es bicameral, compuesto por una cámara alta (senadores) y una cámara baja (diputados) el número de integrantes, así como su periodo y la

¹² En Estados Unidos, la Constitución no prevé explícitamente que el presidente pueda presentar ante el Congreso un proyecto de ley, aunque siempre se encuentra un senador o un representante dispuesto a presentar tal propuesta a nombre propio.



posibilidad de reelección depende del país de que se esté hablando, la división de poderes confiere al congreso diversas facultades en particular la de legislar, son ellos los encargados de la creación de las leyes.

Su independencia está garantizada en la Constitución y es importante mencionar que el presidente no puede disolverlo.

La relación de pesos y contrapesos que existe en el sistema presidencial se encuentra bien definida en la constitución, esto para delimitar bien las funciones y los alcances de cada uno. El Congreso no puede destituir al presidente, pero dispone del poder de juicio político. El presidente no puede disolver el Congreso, pero tiene un poder de veto. El Congreso vota las leyes y el presupuesto, pero debe escuchar los mensajes presidenciales; el presidente ejecuta las leyes, a condición de que sea en una situación estrictamente definida por el Congreso. (Espinoza)

La relación entre el Legislativo y el Ejecutivo son interdependientes. En particular, el Legislativo puede frenar, modificar e inclusive rechazar los proyectos del Ejecutivo. Aunque es el presidente quien en muchos casos propone las leyes importantes y es el Congreso quien ejerce una suerte de poder de veto al evitar pronunciarse o al rechazar las proposiciones presidenciales, los equilibrios se mantienen. El Congreso puede bloquear impunemente el programa de un presidente por más poderoso que éste sea. Para obtener la realización de su programa el presidente está obligado a negociar, ceder y admitir compromisos.



2.3 Sistema Semipresidencial

El sistema semipresidencial o mixto es una suerte de combinación de los sistemas presidencial y parlamentario, su funcionamiento reside en que no existe una división como tal de los poderes porque estos se encuentran al mismo tiempo separados y unidos.

Las piezas que dan forma a este sistema son básicamente las mismas con que cuenta el sistema parlamentario, Jefe de estado o presidente, primer ministro, cámara baja o de representantes y cámara alta o senado. La diferencia radica en la forma en que eligen a los titulares de cada uno, el principio de federación completa al sistema porque, al igual que en el presidencialismo garantiza la participación de los estados en igualdad de condiciones.

2.3.1 Componentes fundamentales.

El Poder Ejecutivo se divide entre un jefe de Estado, el presidente de la República y un jefe de gobierno, o primer ministro. Cada uno tiene un origen distinto: mientras que el presidente de la República surge directamente del voto popular, el jefe de gobierno es designado por la mayoría parlamentaria.

El jefe de Estado mantiene una relación de cercanía con los líderes y dirigentes de los partidos contrarios favoreciendo así, trabajos coordinados y

negociaciones con todas las fuerzas políticas, su función es más parecida a la de un árbitro.

El jefe de Estado está obligado a garantizar el buen funcionamiento de las instituciones, también es el encargado de dirigir la política exterior y a las fuerzas armadas. El Parlamento y el jefe de estado como ya se mencionó, surgen del voto universal pero no dependen el uno del otro, el gobierno surge de la Asamblea Nacional, y esta sí, puede ser disuelta por el presidente de la República. Ya que el presidente de la República es electo por el voto universal, el Parlamento no tiene la posibilidad de obstruir la función presidencial ni puede destituirlo.

Sartori menciona que un sistema político es semipresidencial si se reúnen las siguientes características: a) el jefe de Estado (el presidente) es electo por el voto popular (directa o indirectamente) para un periodo predeterminado en el cargo; b) 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: 1) 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; 2) 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 del apoyo de una mayoría parlamentaria, y 3) 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.¹³

¹³ Véase *Ingeniería constitucional comparada*, FCE, México, 1994, pp. 136 y 149.



La disolución del Parlamento funciona a favor del presidente porque se busca que éste disponga de una mayoría en el parlamento.

2.3.2 Funcionamiento, elementos característicos

El principio que guía al sistema semipresidencial, al igual que al sistema presidencial es la división de poderes bajo el supuesto de equilibrar el ejercicio del poder.

Francia es el país que mejor ejemplifica este sistema, aunque no es el único que lo ha adoptado, países como Ucrania Rusia y Finlandia también lo practican. Al igual que en el presidencialismo encontramos un sistema bicameral, diputados y senadores.

Su funcionamiento responde más a un sistema presidencial más que parlamentario. Salvo que cuenta con un poder ejecutivo dividido con mayor predominio del presidente de la república.

El presidente, jefe de Estado, constituye un poder unipersonal, elegido con base en el sufragio universal, y en este sentido este sistema se parece a los presidenciales. El Parlamento, por su parte, es electo; el primer ministro, que surge de la Asamblea Nacional, es quien nombra a sus ministros. Esa combinación de un jefe de Estado electo con base en el sufragio universal, con un Parlamento también electo es lo que le da a este sistema el carácter de mixto.

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12 13 14 15 16 17 18 19 20 21 22 23 24 25 26 27 28 29 30 31 32 33 34 35 36 37 38 39 40 41 42 43 44 45 46 47 48 49 50 51 52 53 54 55 56 57 58 59 60 61 62 63 64 65 66 67 68 69 70 71 72 73 74 75 76 77 78 79 80 81 82 83 84 85 86 87 88 89 90 91 92 93 94 95 96 97 98 99 100

2.4 El Sistema Presidencial Mexicano.

El primer sistema presidencial que existió fue en la constitución norteamericana de 1787. Esa ley fundamental configuró un nuevo tipo de relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo que dio por resultado el régimen presidencial; por esta razón, se ha considerado que la constitución norteamericana estructura el sistema presidencial clásico o puro.¹⁴

En México el sistema presidencial se crea en 1824 como una experimentación en la búsqueda del reforzamiento democrático de la joven nación. En el sistema presidencial cuyo modelo fundamental se encuentra en Estados Unidos, el ejecutivo tiene una gran independencia en sus funciones, derivada en buena parte de la forma en que se estableció, siguiendo a Montesquieu en la separación de poderes.¹⁵

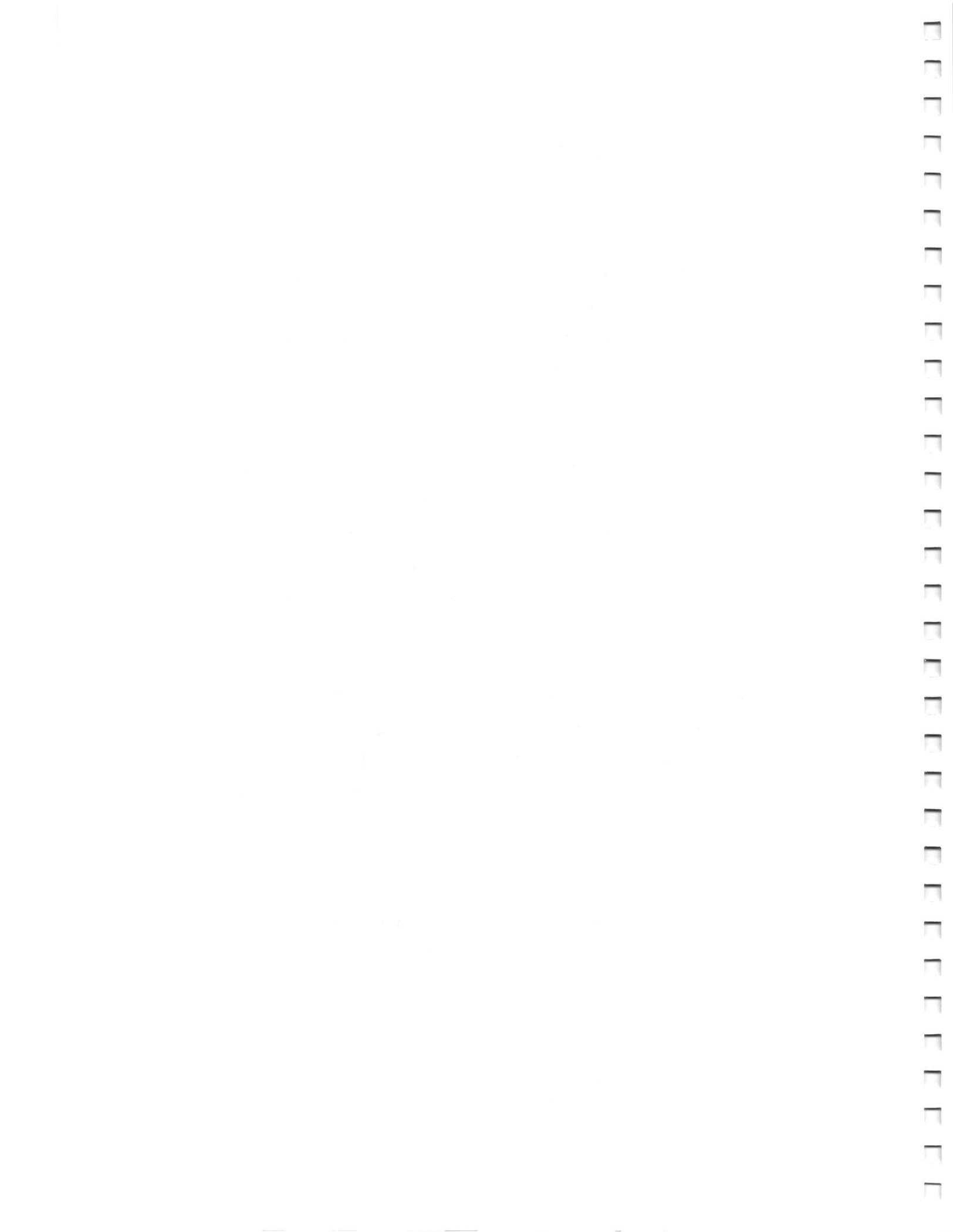
Se consagró constitucionalmente así el ejecutivo unipersonal que reside en una sola persona a diferencia del ejecutivo plural o colegiado, que reside en varias y que había sido adoptado por la constitución de Apatzingán de 1814, en la que predominó la idea Rousseauniana, sobre la preeminencia del legislativo, cuya vigencia fue restringida a porciones del territorio nacional durante la lucha por nuestra independencia.¹⁶

Los sistemas presidenciales se han inspirado en el modelo norteamericano: porque en Estados Unidos se creó, porque ahí ha funcionado, y bien. Sin embargo, no hay que desconocer que el régimen presidencial es solo una pieza

¹⁴ Carpizo Jorge, El Presidencialismo en México, S. XXI, México, p 8.

¹⁵ Calzada Padrón Feliciano, Derecho Constitucional. México Porrúa, 2005. p.p. 264.

¹⁶ Instituto de Investigaciones Jurídicas, El Presidencialismo Mexicano, UNAM México 1998 p. 2



dentro del sistema político norteamericano, y no es posible hacer un diagnóstico sobre él sino se le relaciona con los poderes legislativo y judicial, con el sistema bipartidista, con el federalismo, es decir, con las otras piezas que lo configuran.¹⁷

El problema del sistema presidencial en América latina implica el problema de todo su sistema político, y en el fondo se encuentra la vieja preocupación de cómo armonizar la libertad y el orden, la libertad y la autoridad, como limitar un poder que ha crecido en tal forma que determina el destino del país y en buena parte las libertades de sus habitantes. Dentro de este esquema se encuentra la difícil problemática del sistema presidencial en mexicano.¹⁸

Las características del poder ejecutivo mexicano, de acuerdo con nuestra ley fundamental vigente, son: es unitario, electo directamente poder del pueblo para un periodo de 6 años y no puede ser reelecto, los requisitos para poder ser presidente las anuncia el artículo 82 constitucional.¹⁹

Dentro del contexto político que vivimos, el principio de NO REELECCION es una de las principales reglas del juego del sistema: la limitación al presidente en el tiempo; si esta regla se altera se modificaría el equilibrio sobre el cual se sustentan las bases constitucionales de nuestro sistema político, siendo muy difícil de precisar cuáles serían las consecuencias. Otra característica del sistema presidencial es que el presidente designe y remueve libremente a los secretarios de estado y a jefes de departamento para lo cual no necesita la ratificación de ninguna de las cámaras legislativas.²⁰

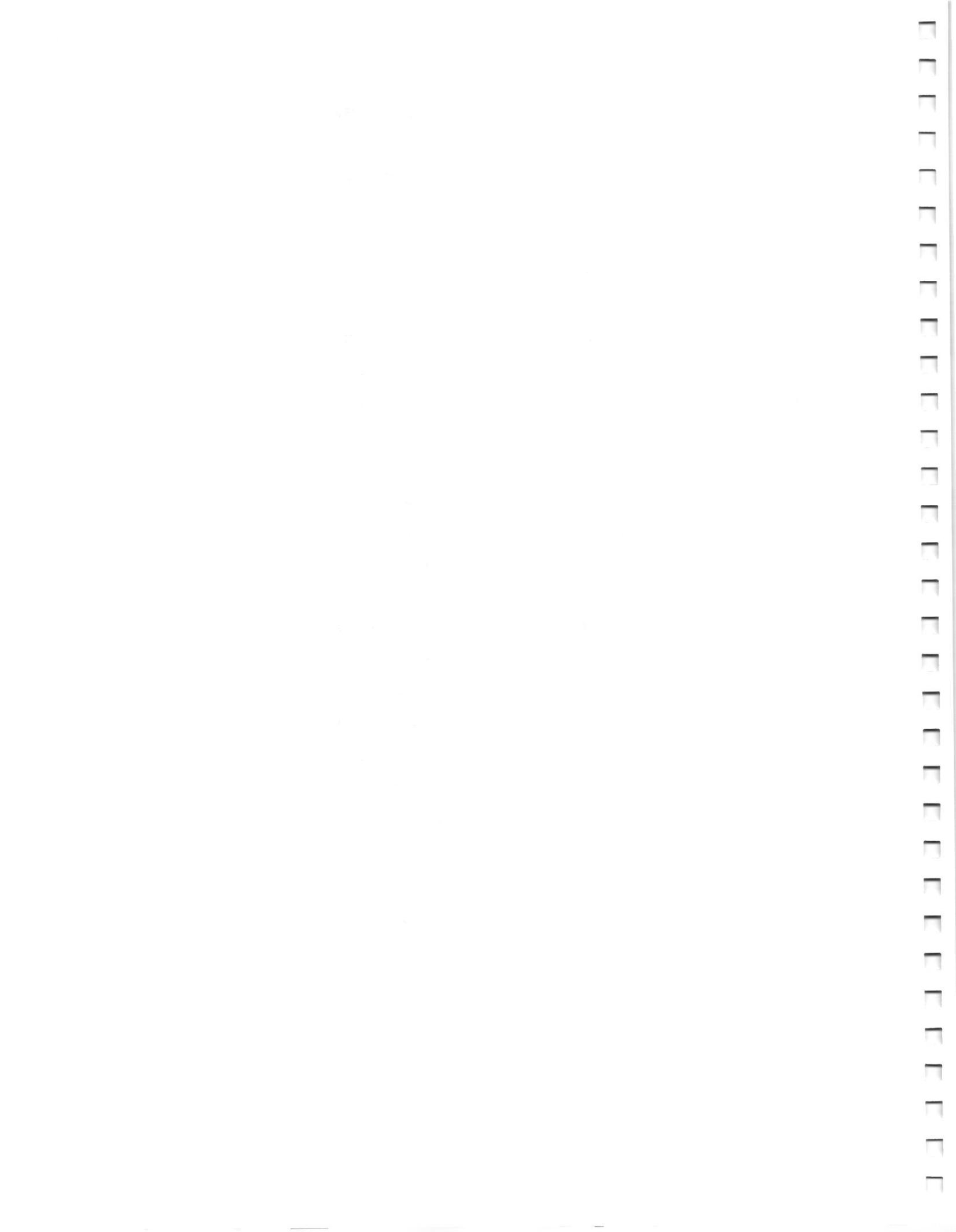
En su libro, *Supremacía del Ejecutivo en el Derecho Constitucional mexicano*, Héctor Fix Zamudio menciona que los elementos que fortalecen la supremacía del ejecutivo son:

¹⁷ Carpizo, op. cit., p 11.

¹⁸ Tena, op. cit., pp. 212-213.

¹⁹ Carpizo Jorge, *Estudios Constitucionales*, p., 336

²⁰ Carpizo Jorge, op. cit., p. 338



a) los factores técnicos que se manifiestan en la planeación de los aspectos económico, financieros y de seguridad social.

b) los factores sociopolíticos que se manifiestan en la necesidad de asegurar la estabilidad política y la concentración de facultades para resolver con energía y diligencia los problemas nacionales.

Ahora bien las causas del fortalecimiento del poder ejecutivo son diversas de acuerdo con cada país y su situación económica, política, social, 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 la información de los medios masivos de información.²¹

El predominio del ejecutivo se refleja hasta en la colección que se le da a las constituciones: ha sido tradicional que los artículos que se refieran al poder legislativo, como el primero de los poderes, como representante de la soberanía popular, antecedan a aquellos que estructuran al ejecutivo.

²¹ Carpizo, op. cit., p. 14.

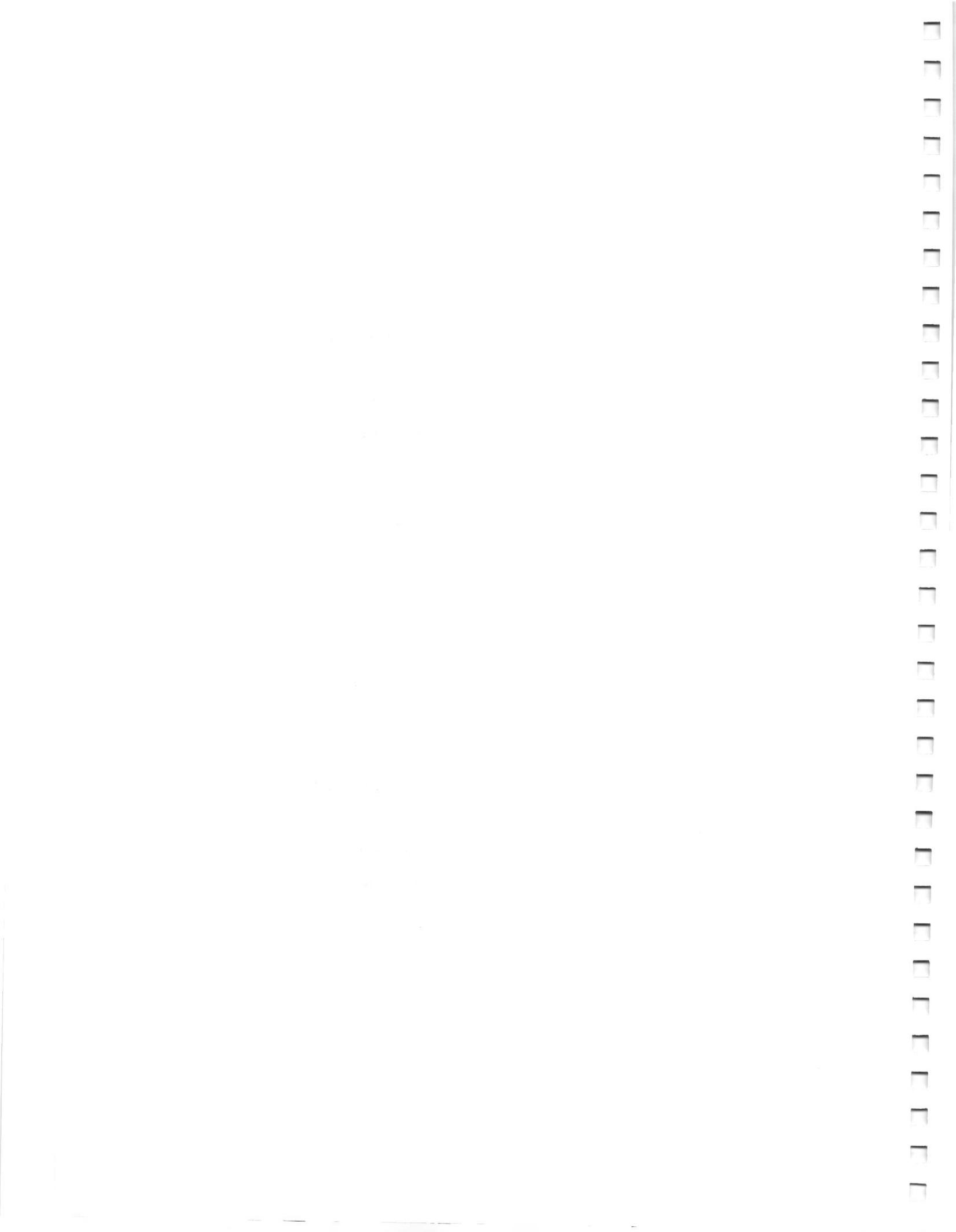


3 El Modelo de Estado Federal

Hemos visto ya los distintos modelos de gobierno, como se ha organizado el sistema político, en ambos casos se ha hecho hincapié en que no se abundaría en la investigación de dichos conceptos dado que no es el objetivo de la investigación, sin embargo es necesario tener presentes los conceptos básicos y sus componentes.

Otro tema fundamental para lograr un esclarecimiento y empezar con la demostración de la hipótesis planteada, es el tema del federalismo como forma de organización de un gobierno. Es, como muchos otros conceptos de las ciencias sociales, sumamente complicado de definir, puesto que no existe una respuesta única y por consiguiente una definición que nos permita visualizar la interrelación que el modelo federalista mantiene con los gobiernos locales.

Se han escrito un centenar de definiciones vistas desde muchos ángulos (económico, administrativo, político, etc.) y aunque esto resulte de alguna manera contraproducente para lograr un mejor entendimiento del tema, existen sí, un gran número de coincidencias que nos permitirán realizar un marco general que pueda ayudarnos a comprender un poco más la complejidad del tema.



El federalismo surge como respuesta a la descentralización gubernamental y al mismo tiempo como principio de organización política, esto conlleva diversas formas de integración y autonomía en la sociedad y en la política.²²

Para consentir una definición de federalismo debemos tener presente, como se mencionó con anterioridad que no existe un solo modelo, dado que esto resultaría contradictorio, pues la esencia del federalismo se sustenta en la creación de instituciones y procesos que permiten alcanzar una unidad política que brinde soluciones a los problemas cotidianos a pesar de la diversidad cultural en los cuales la democracia, entendida como un gobierno del pueblo, signifique "autogobierno". □

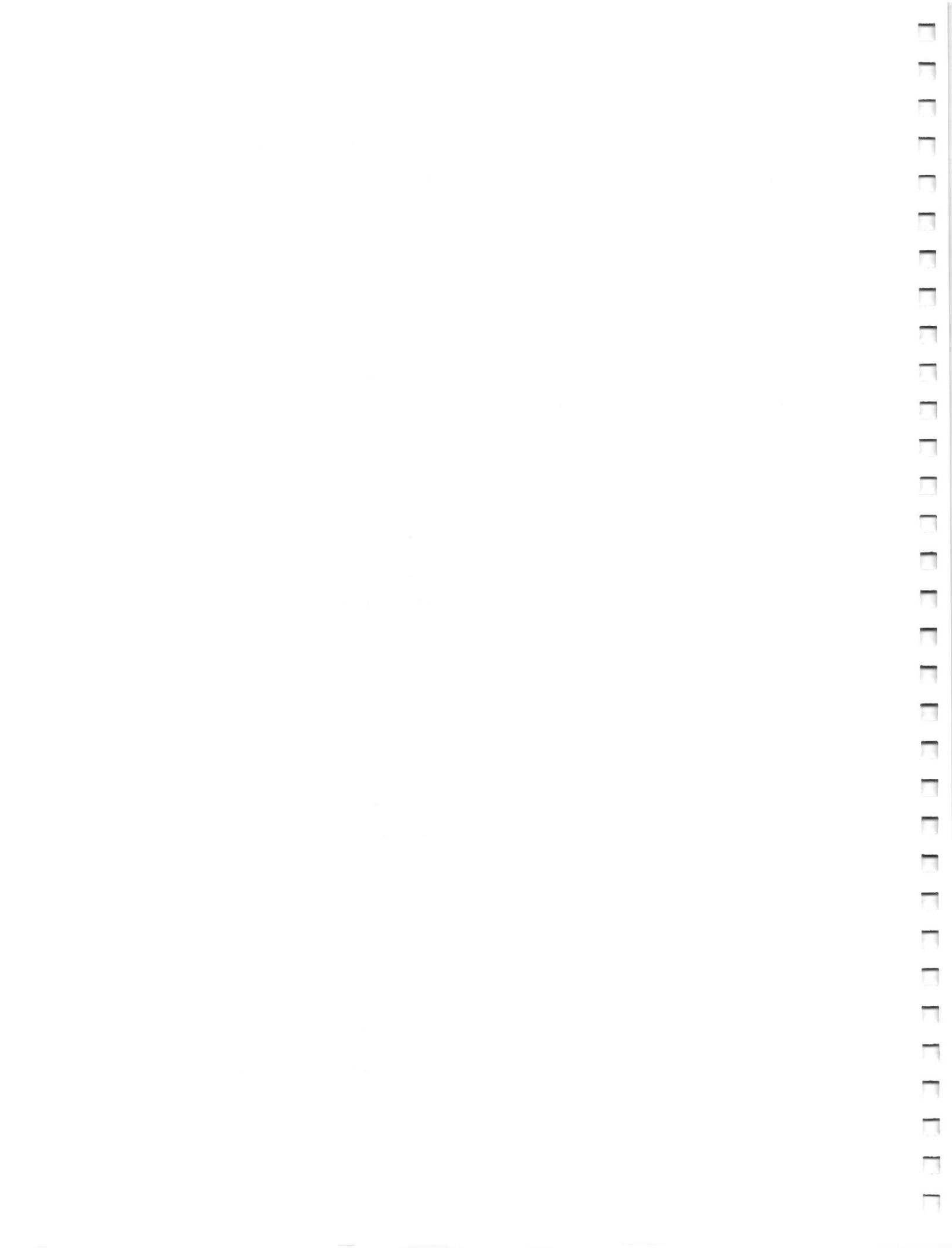
El federalismo ofrece solución a los problemas de las divisiones étnicas, religiosas y sociales; es una respuesta a estas divisiones que implican el reconocimiento de intereses y valores en conflicto que siempre están latentes. El objeto del federalismo de reconciliar unidad con diversidad puede ser idealista, pero es una realidad inevitable: las naciones-estado como autoridades "soberanas" y unitarias no pueden gobernar con eficiencia a las sociedades complejas y diversas. Éstas requieren sistemas flexibles y dinámicos de gobierno.²³

□

Podemos entender que el federalismo puede conciliar intereses, valores y preferencias diversas que son inherentes a la sociedad. Ésta diversidad no es un indicador de un mal funcionamiento del sistema, los conflictos son desafíos y procesos normales de la política.

²² Schultze, 1993, en "El federalismo en los países industrializados: una perspectiva comparada", en D. Nohlen, Descentralización política y consolidación democrática.

²³ Loveman, 1996: p. 6. "Federalismo y democratización en América Latina: un análisis comparativo y agenda de reforma parcial", ponencia presentada en el Coloquio II: Reflexiones sobre la Agenda Legislativa del Federalismo, México, 5-7 de diciembre.



3.1 Funciones, definiciones y modelos de federalismo

El modelo federalista debe cumplir con al menos dos funciones.

1) La separación y delimitación del poder por medio de una división vertical de poderes y, simultáneamente, dar protección a las minorías a través de la autonomía territorial.

2) Cumplir un papel integrador en sociedades heterogéneas.

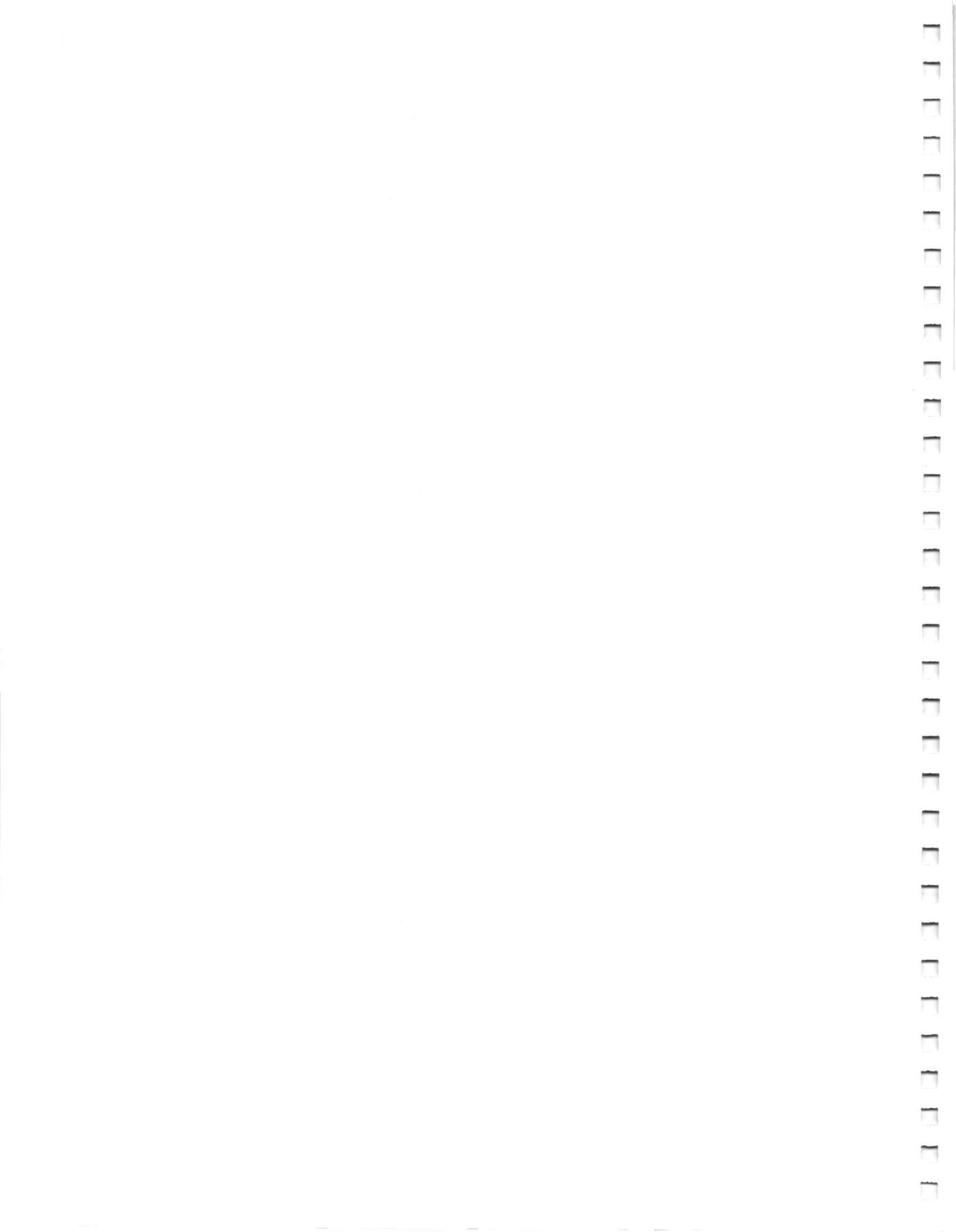
El federalismo tiende a conectar un cierto grado de unidad y un cierto grado de multiplicidad. Su función es la de integrar objetivos sociales diversos. □ Como se advierte en el cuadro 1, esta situación se puede representar como un continuo bipolar entre una meta centrípeta dirigida hacia la integración y la uniformidad de las condiciones de vida, y otra centrífuga, dirigida a su autonomía y multiplicidad²⁴

CUADRO 1

Centrífuga	Federalismo	Centrípeta
<i>Alianzas</i>		<i>Estados Unitarios</i>
<i>Asociación de Estados</i>	<i>Estados con-federados</i>	<i>Estado unitario federal</i>
		<i>Estado unitario descentralizado</i>

Fuente: Tomado de Schultze, op. cit.

²⁴ Schultze, 1993: 61.



3.2 Elementos esenciales del federalismo

Podemos definir al federalismo como una forma de organizar al estado y a los poderes políticos, esto marca una gran diferencia con los estados unitarios, y a partir de aquí, dado el contraste que presentan, servirá de base para definir a los sistemas federales.

Empecemos por entender que el federalismo contiene en sus raíces políticas y administrativas por lo menos dos órdenes de gobierno, local (estados, repúblicas, Länders o cantones) y federal o nacional (gobierno general), cada una con una distribución bien delimitada de sus atribuciones y responsabilidades públicas, esto desde luego manteniendo una independencia política recíproca, mientras que el estado unitario condensa el poder político en una sola organización institucional. El contraste básico entre ambos es, entonces, una estructura dual del federalismo, en donde cada una de las partes conserva una capacidad propia de reproducción política (independencia) y atribuciones que tienen una delimitación territorial. Es necesario destacar que en ningún momento existen relaciones de subordinación o dominación y esta relación es recíproca.

La esencia del federalismo es la estructura institucional dual y la autonomía política que conservan las partes, esto es, la capacidad para decidirse a sí mismas: "autogobierno más gobierno compartido".²⁵

La historia conceptual y social del federalismo se remonta a siglos. En cuanto principio, como estructura dual de gobierno y como resultado de un acuerdo o alianza entre partes, algunos autores remontan su origen a las tribus hebreas, a las ligas entre ciudades de la Grecia antigua o incluso a las alianzas entre tribus precolombinas en los territorios del continente americano. Por supuesto, remontar a esas experiencias el origen del federalismo supone un acotamiento

²⁵ Daniel J. Eleazar, *Exploración del federalismo*, Barcelona, Editorial Hacer, 1990, p. 32.



del concepto, limitándolo a su contenido etimológico en cuanto "alianza" (del latín foedus) entre entes políticos para crear una estructura orgánica superior, generalmente motivada por factores militares. Se justifica situar en esas épocas los antecedentes del federalismo dado que esas antiguas alianzas mantenían un principio de unidad política que no implicaba la pérdida de autonomía para las partes integrantes del acuerdo.²⁶

Con estos antecedentes el concepto de federalismo resulta posterior a la práctica. Es decir, anterior a una organización estatal ya que resulta más conveniente la organización de las sociedades. El federalismo no es una idea que una vez pensada se haya traducido en práctica. La relación es distinta. Se trata primero de una práctica, a la cual se construye su concepto y que, posteriormente, éste ha tenido alguna capacidad para orientar el desarrollo de aquélla.

La necesidad histórica del federalismo, si podemos llamar así a la práctica humana que lo ha construido, implica entonces que no pueda inventarse o decretarse para determinada sociedad o para cualquier tiempo en la evolución del Estado; requiere de determinadas condiciones sociales que lo hagan factible y necesario.²⁷

Con la decadencia de la monarquía y la expansión del pensamiento republicano, el concepto de federalismo adquiere una definición más elaborada, Montesquieu, en *El espíritu de las leyes*, (1750), argumenta las bondades de la división de poderes en un Estado, en su análisis de los modelos de gobierno, menciona a la república federativa: "Esta forma de gobierno es una convención según la cual varios cuerpos políticos consienten en transformarse en ciudadanos del Estado, más grande, que quieren formar. Es una sociedad de

²⁶ Tonatiuh Guillen López, *Federalismo Gobiernos locales y Democracia*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática 17, Instituto Federal Electoral.

²⁷ Tonatiuh Guillen López, *Federalismo Gobiernos locales y Democracia*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática 17, Instituto Federal Electoral.



sociedades que construyen una nueva, la cual, a su vez, puede crecer gracias a la unión de nuevos asociados." ²⁸.

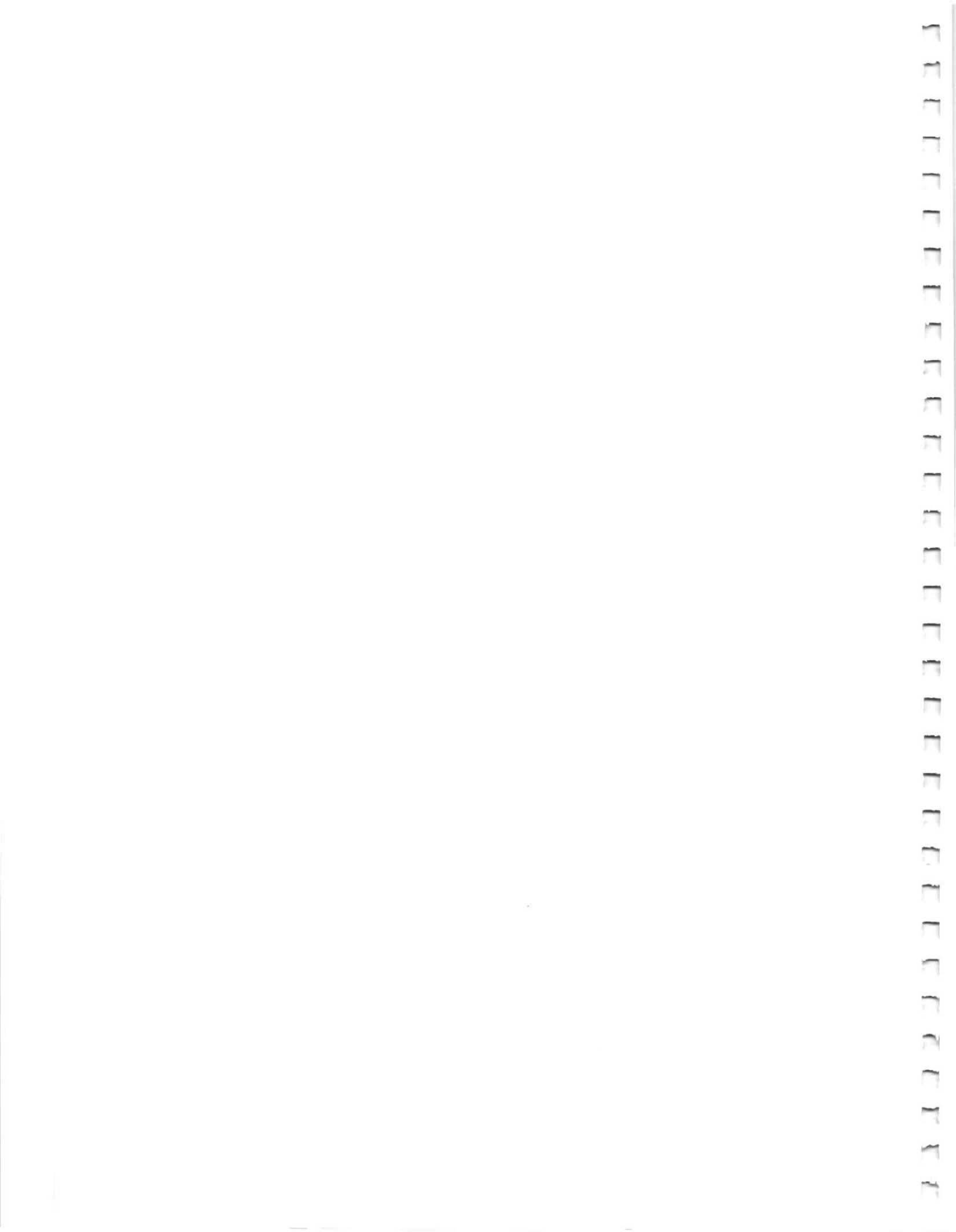
Los ejemplos clásicos de federalismos son los de Estados Unidos, Canadá y Australia, que surgieron con los procesos de colonización. En 1867, Canadá trataba de delimitarse y protegerse respecto a Estados Unidos, garantizando su dualismo anglo franco. □El federalismo suizo (1848) tuvo su origen en la autonomía local y cantonal, es decir, en la multiplicidad cultural; el belga de 1890 que se originó en la fragmentación cultural entre flamencos y valones. □Éstos son ejemplos del federalismo como principio organizativo del poder político territorial, que ha servido para unificar criterios diversos, es decir, que ha logrado cohesionar a sociedades con profundas diferencias culturales y sociales.

El federalismo moderno surgió con Estados Unidos, su sistema de gobierno se caracterizó por la integración de un Estado nacional determinado y limitado en sus poderes por el pueblo, quien es la fuente constitutiva tanto de los estados de la federación como del Estado nacional.

Una característica fundamental de este nuevo estado era la división de poderes, donde el poder legislativo es el que tendería a ser dominante, integrado por dos cámaras, la primera representando a los estados en términos de igualdad (el Senado), independientemente de sus dimensiones sociales o territoriales, y la segunda representando a la población (Cámara de Representantes). Con esta fórmula se integró el nuevo gobierno nacional -con funciones y recursos limitados- y se preservó, a la vez, la autonomía de los gobiernos de los estados.

La hipótesis que se plantea, encuentra su principal sustento en el modelo federalista, por ello es importante que se entienda lo mejor posible el funcionamiento del modelo federal y cuáles son las restricciones que este

²⁸ Maurice Croisat, El federalismo en las democracias contemporáneas, Barcelona, Editorial Hacer, 1994, p. 18



presenta desde su concepción, la división de poderes, y al mismo tiempo el bicameralismo del Legislativo, pero especialmente el poder de los estados federados, lo que constituye el rasgo distintivo de éste sistema de gobierno.

En un modelo federal, el acotamiento del gobierno nacional por los estados es una forma adicional de equilibrio del poder político; o mejor dicho, es un instrumento más para la distribución del poder. El federalismo está pensado para evitar la tiranía sin perjudicar la gobernabilidad.²⁹

Sí asumimos esta conclusión, podemos derivar que la estructura del federalismo está substancialmente vinculada al concepto y a la práctica de no concentración del poder, en abierta oposición a lo que había sido un rasgo típico de los estados europeos. El federalismo resulta entonces, una forma de organización del poder político cuya misión es distribuirlo; o dicho de otra manera, evitar su concentración.

Dentro del nuevo modelo que estaba implementado Estados Unidos, se modificaron o redefinieron algunos conceptos, uno de ellos es el de soberanía³⁰, ésta era concebida como una atribución propia de los Estados y fue trasladada como atributo de los ciudadanos.

EL golpe para la concepción política del momento es brutal, dada la concepción dominante que definía a la soberanía como un poder indivisible y además como una atribución ligada a la esencia del Estado. Era imposible concebir un Estado que supusiera una "cesión" de soberanía a otros estados y que, además, fragmentara el poder político.

²⁹ Daniel J. Elazar, *Exploración del federalismo*, op. cit., p.53.

³⁰ Jean Bodin (1530-1596) Soberanía: poder ilimitado e indivisible para hacer leyes, característica esencial del poder del Estado.



El federalismo hace radicar la soberanía en el pueblo y a que éste determine la organización del Estado y de sus poderes. La innovación de éste nuevo concepto de soberanía trae consigo profundas consecuencias políticas, ya que jurídicamente establece una relación de subordinación del Estado a los ciudadanos, lo cual hace evolucionar a la propia idea de democracia y sus expresiones constitucionales.

Esta redefinición de soberanía impuesta por Estados Unidos, marcó un nuevo pensamiento al definir como un Estado moderno a un Estado limitado en sus poderes, esto sin duda marca también una nueva etapa con relación al poder político. Este nuevo federalismo aumenta al modelo republicano de separación de poderes, la separación territorial. En Estados Unidos y en otros países que tienen una integración semejante, los estados que los integran se denominan soberanos, ya que en la medida en que se integran a la nación, es un acto voluntario, un contrato de alcance histórico.

Entendamos por soberanía, la capacidad de los órganos federados para reproducirse políticamente por sí mismos, para participar en la formación de la voluntad colectiva reflejando sus propios intereses y, especialmente, para conservar una relación de no subordinación respecto del gobierno nacional.

Para resumir, de la experiencia de Estados Unidos y de otros sistemas federales en el mundo se han destacado los siguientes principios característicos de este modelo de gobierno:

- a) Principio de separación: una Constitución federal contiene disposiciones precisas para realizar un reparto de competencias legislativas entre dos niveles de gobierno.
- b) Principio de autonomía: cada nivel de gobierno es autónomo o, incluso, "soberano", en su ámbito de competencia definido por el principio precedente.



c) Principio de participación: las unidades federadas deben estar representadas y participar en las decisiones federales.

En general, esta participación se ejerce en el marco del bicameralismo federal.³¹

3.3 La Organización del Poder Político dentro del Estado Federal

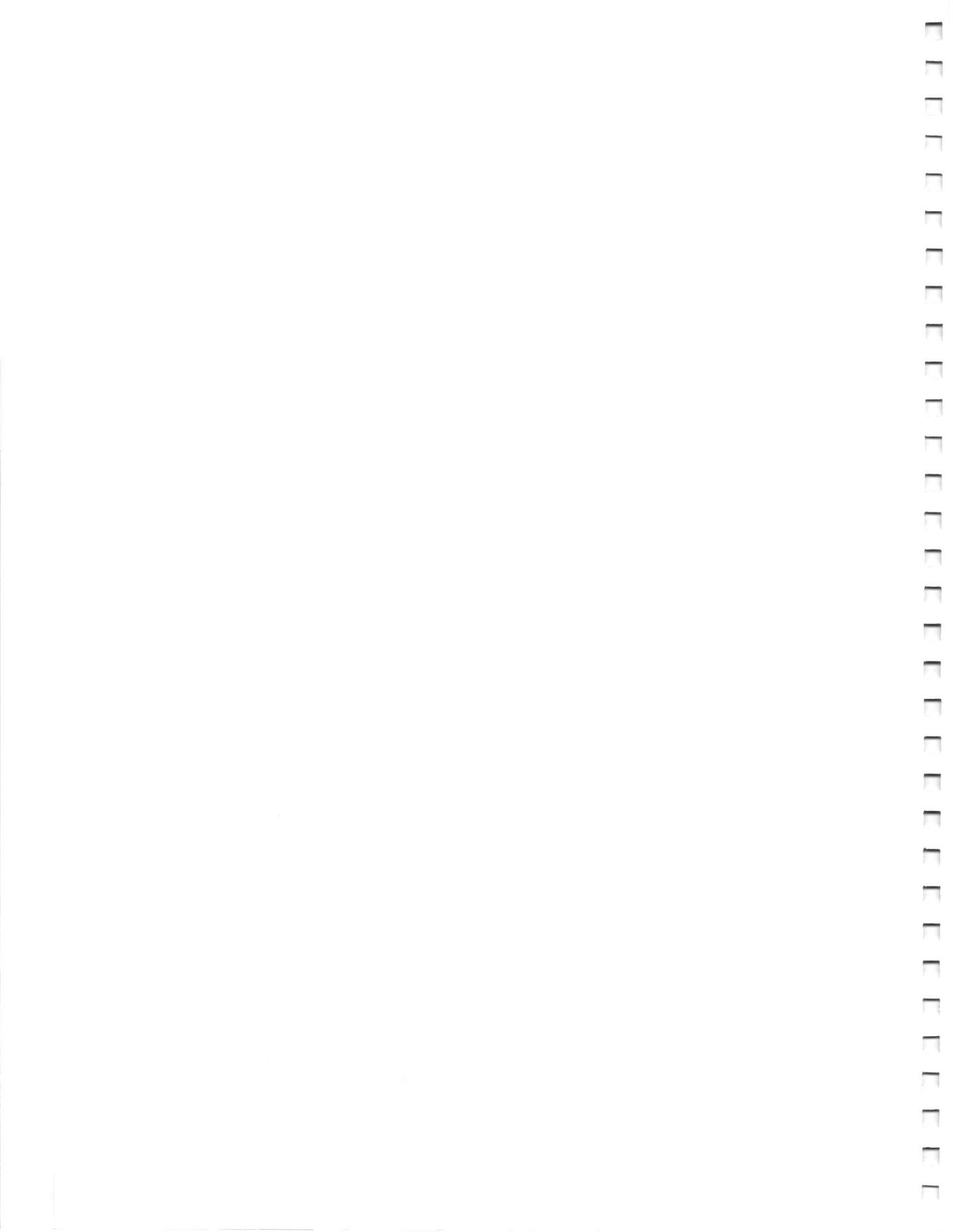
3.3.1 Los Estados Soberanos

La forma en que se visualizó el concepto de soberanía a raíz de la aparición del concepto de federalismo, involucró desde luego al concepto democracia, propiamente el concepto de democracia directa, porque aunque la democracia evoluciona por "cuenta propia" el federalismo aporta una parte significativa.

Como ya se mencionó cuando el pueblo es el soberano y asume su capacidad para determinar al estado y a las leyes que lo conforman, lo que está sucediendo es una radical inversión de las relaciones entre el estado y los individuos.

Esta primera experiencia ocurrió con el surgimiento de Estados Unidos, institucionalizando una nueva práctica del poder político y que, a partir de

³¹ Maurice Croisat, El federalismo en las democracias contemporáneas, op. cit., pp. 31-32, en Tonatiuh Guillen López, Federalismo Gobiernos locales y Democracia, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática 17, Instituto Federal Electoral.



entonces, fueron los ciudadanos (el pueblo), quienes fijaron al estado y a su organización federal.

Lo relevante es que la soberanía como atributo del pueblo es un concepto de una profunda esencia democrática, pues implica el derecho ciudadano a definir al estado y a las leyes. Intrínsecamente se observa que se deja atrás el origen divino de los gobernantes, dado que éste, tiene su origen en el pueblo.

Observamos entonces, que los sistemas federales basan su existencia en el concepto de la soberanía popular y la secularización del estado, y podemos concluir que, entre federalismo y democracia existe una conexión muy fuerte, esta conexión es la soberanía popular, ya que no puede existir un estado federal sin existir la democracia de por medio.

3.4 El surgimiento del federalismo. La Constitución

El federalismo está enmarcado en un sistema de relaciones donde previamente se asigna su forma y contenido, es decir, su organización y poderes específicos.

La constante es que admiten un proceso constitutivo del estado, producto de una determinación que le es externa: el Estado es constituido mediante un pacto o acuerdo entre las partes federadas.

Mucho se ha hablado que al avanzar hacia un modelo federal ambos estados, tanto los que se unen, como el estado nacional que va a formar, nacen acotados. Los primeros por ceder una parte de su soberanía y los segundos por no tener un control absoluto. Resulta indudable que el momento de la fundación



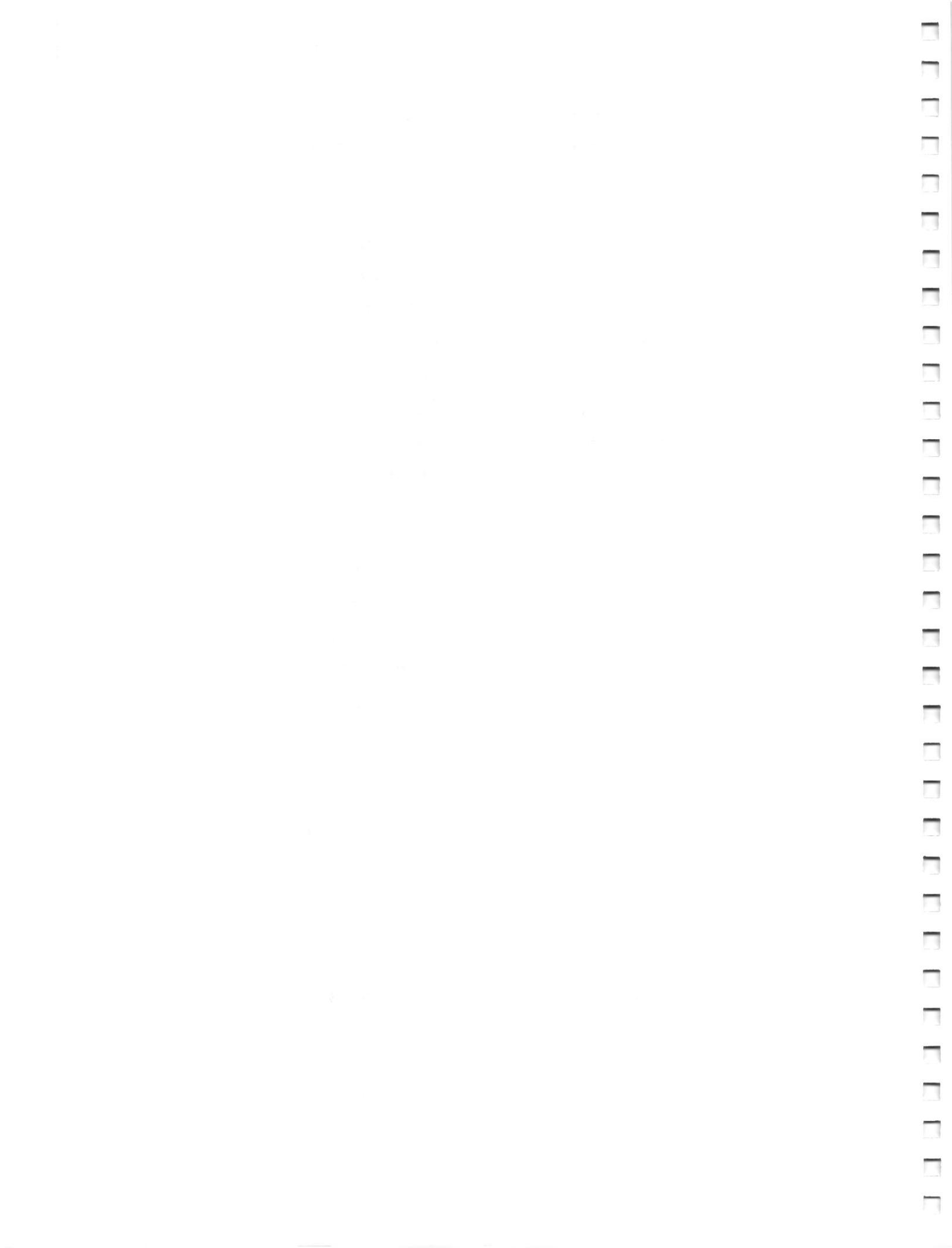
es importante y esencial, pero otra característica importante del proceso de constitución es que éste es permanente no se agota con su origen.

La forma en que se constituye éste modelo, está basado en un sistema de relación mutua entre las partes federadas y el estado nacional, y debido a esta condición no pueden distanciarse, ya que es condición esencial que la voluntad de las partes se refleje en la integración de la voluntad general nacional, de manera permanente, es decir, no puede ser que en un tiempo original sí se dé esta integración, y después no. Mucho menos que el Estado nacional adquiera una posición que lo separe de las partes federadas o que asuma una posición de dominación sobre éstas. Por estos motivos, en la medida en que la relación federal es permanente, también resulta permanente su efecto constitutivo del Estado.

Los gobiernos federales poseen una dinámica peculiar de descentralización o centralización del poder con relación a la administración pública. Una parte fundamental del federalismo es su composición y en esto radica su estabilidad, al componerse por dos cámaras donde los estados adquieren igualdad en la toma de decisiones, esto los obliga a negociar cualquier cambio constitucional que se quiera presentar.

Toda vez que el federalismo encuentra su base en la constitución política de cada país, el poder del estado no emana del estado en sí, si no en el pacto federal. El federalismo guarda entonces, una relación necesaria con un estado plenamente regulado por el derecho, ubicándose éste como la expresión de su forma y contenido.

El órgano estatal se encuentra delimitado por los siguientes entornos, el derecho, como base esencial y primaria; la división de poderes, como instrumento de autorregulación del poder y, finalmente, los órganos políticos territoriales, que a su vez participan en la distribución del poder en un plano



paralelo al estado nacional. Todo ello queda reflejado en un escrito normativo, la Constitución Política, la cual están obligados a obedecer los componentes del sistema federal y todas las formas del poder reconocidas por éste.

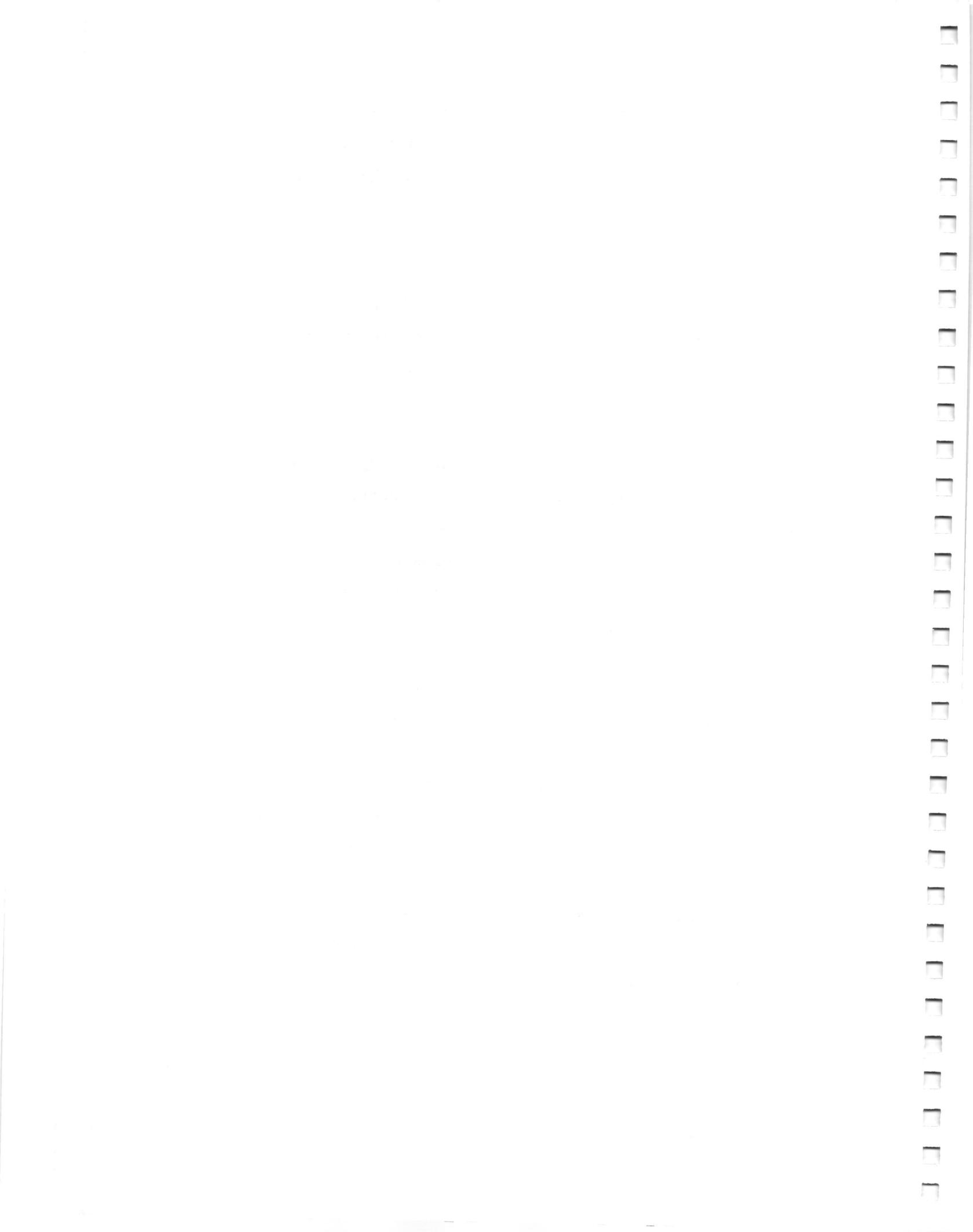
El modelo federal tiene una imperiosa necesidad de ser definido por un marco jurídico, en el sentido pleno de la palabra, lo cual no significa abundancia de leyes y detallamiento normativo, sino que se alude a su vigencia y eficacia. El derecho es condición para la formación del propio estado federal, de sus poderes, de las partes integrantes del sistema, de su funcionamiento y de sus relaciones.³²

En el pacto federal los conceptos de pluralidad, igualdad y libertad deben reflejarse en su integración y funcionamiento, son características universales, es decir, no pueden reconocerse para las partes federadas e ignorarse para los individuos. La pluralidad garantiza el derecho a la diversidad, al reconocimiento y al respeto del otro, en términos como territorio, cultura, etnias etc. Este es uno de los supuestos esenciales del modelo.

La libertad. Como ya se hizo mención, las partes que constituyen a la nación federal al momento de pactar lo están haciendo en ejercicio de su libertad al constituirse de manera libre y garantizando así su respeto al otro, esto implica de antemano una interlocución igualitaria, que ubica a las partes federadas en un mismo plano, sin importar sus características propias. El pacto federal establece el principio de igualdad junto con el derecho a la diversidad.

No pueden existir partes ignoradas ni partes excluidas, de ser así, no puede existir el concepto de federalismo, el principio de igualdad garantiza el no surgimiento de relaciones de dominación.

³² Tonatiuh Guillen López, Federalismo Gobiernos locales y Democracia, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática 17, Instituto Federal Electoral.



El federalismo se relaciona de manera exclusiva con los principios democráticos, los conceptos políticos que acompañan al modelo de estado federal son, en conjunto, incompatibles con formas autoritarias, no plurales, centralizadas, concentradoras de poder y, por supuesto, con formas de gobierno ajenas al estado de derecho. Entre el federalismo y la democracia existe, así, una consistencia de conceptos.

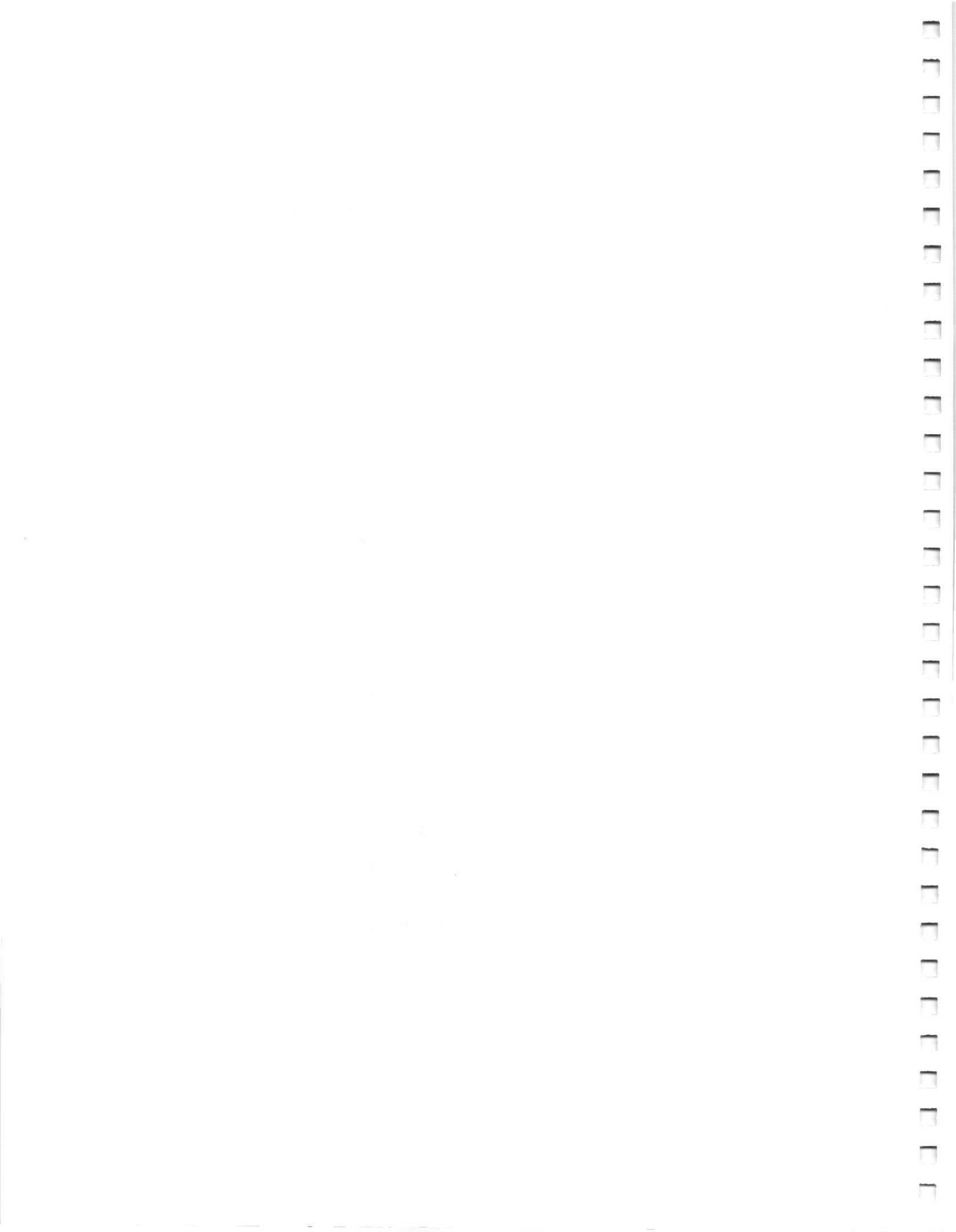
3.5 El Federalismo en México

En el momento en que buscamos tener un punto de partida al estudiar el origen del federalismo en México, en la mayoría de los casos se señala la influencia que ejerció el sistema constitucional de los Estados Unidos, en la construcción de nuestro federalismo.

El Sistema Federal Mexicano fue copiado del Federalismo Estadounidense, desde la constitución de 1824, pasando por la de 1857 hasta llegar a la de 1917 que es la que actualmente rige en la organización del Estado Mexicano.

Esta afirmación de alguna manera es cierta, sin embargo al federalismo mexicano se tienen que añadir algunos rasgos propios que sin duda ayudan a que la idea federalista persista en nuestro país. Las comunidades regionales prehispánicas y la tradición española de basar su regionalización en regionalismo, son parte fundamental de la adopción de este sistema.

Formalmente nuestro país tiene una forma de organización administrativa basada en el sistema federal, pero éste se ha caracterizado por un alto grado de centralización, llegando a un punto en que siendo un estado formalmente federal, nuestro sistema tiene problemas típicos de un Estado unitario.



Se sobre entiende que en la Federación hay dualidad orgánica pero existen facultades que los estados no reclamaron para sí, y estas se las adjudico el Gobierno Federal, aunado a la regulación federal de la vida local.

Dante Haro Reyes señala que la organización del estado mexicano; por lo que compete al Sistema Federal, se ha ido deteriorando a partir de 1917, principalmente por dos razones esenciales³³

1) Una estrictamente jurídica: las numerosas reformas del artículo 73 de la Constitución (alrededor de cuarenta reformas) desde 1917, aumentando una y otra vez las facultades del gobierno federal en detrimento de los gobiernos locales, y el proceso de intensa centralización judicial que se ha producido a través de las funciones de supertasación desempeñadas por los tribunales federales por medio del amparo directo, que permiten revisar todas y cada una de las sentencias dictadas por los tribunales locales de última instancia.

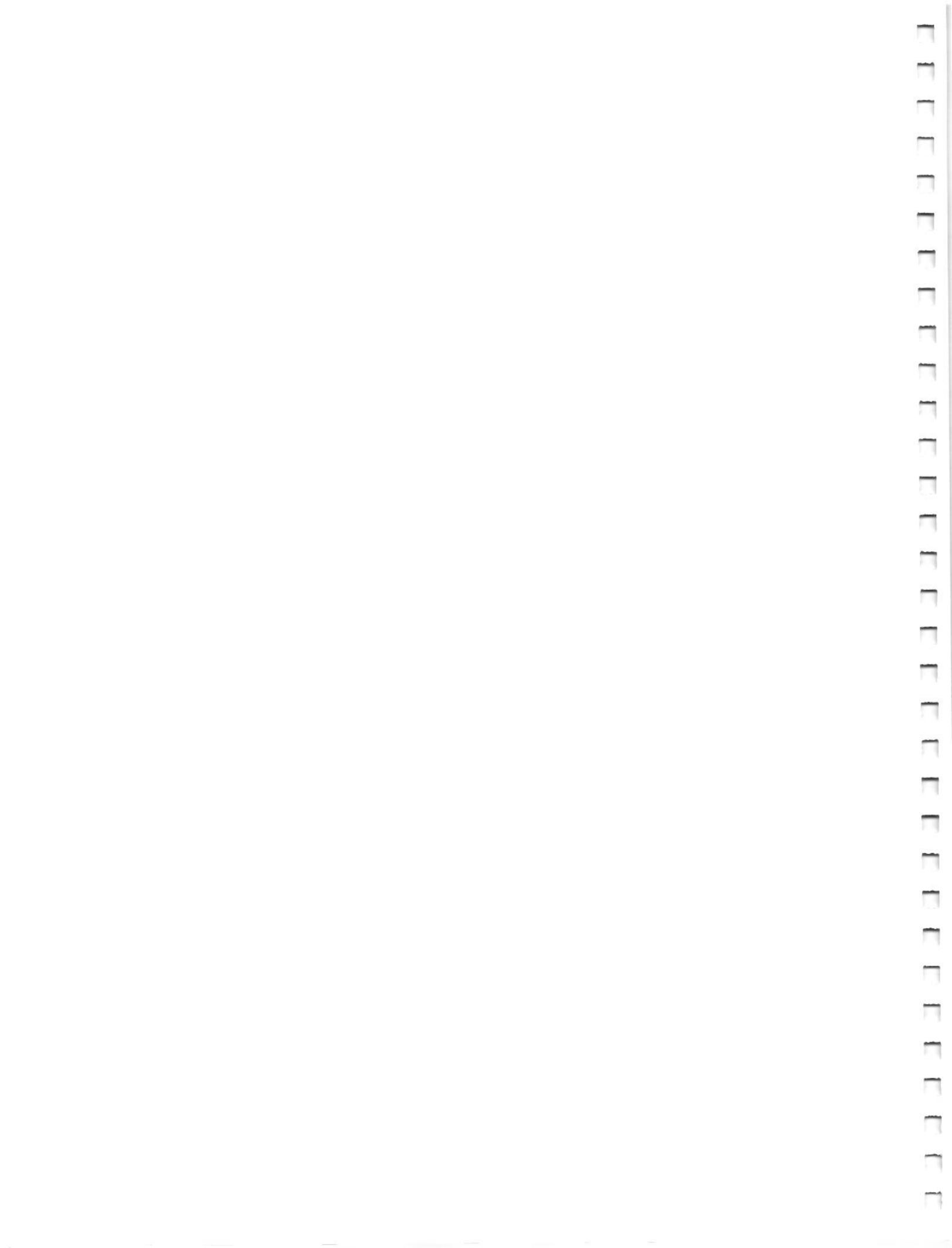
2) Otra de tipo económico: la falta de toda transferencia financiera a los estados federados para el ejercicio de sus atribuciones.

Observamos como los Estados tienen la necesidad de participar en la tarea de recaudación de recursos y adherirse a convenios federales que limitan su propio margen de acción tributaria, generando una dependencia económica y menoscabando sus facultades legislativas, la imposición central de políticas recaudatorias y aplicación de recursos sin autonomía de los Estados ni de los Municipios hacen que el Sistema Federal adopte un tinte de centralismo, se trata entonces de un sistema de coordinación fiscal que les es impuesto y en el que asumen un papel de franca subordinación.

³³ HARO Reyes, Dante Jaime: "El Federalismo en la reforma... op. cit., p. 116



Aunado a lo anterior, actualmente contamos con problemas de corrupción, deficiencia del marco jurídico, inoperancia en el sistema de división de poderes y deficiencia del sistema de participación democrática entre muchos otros.

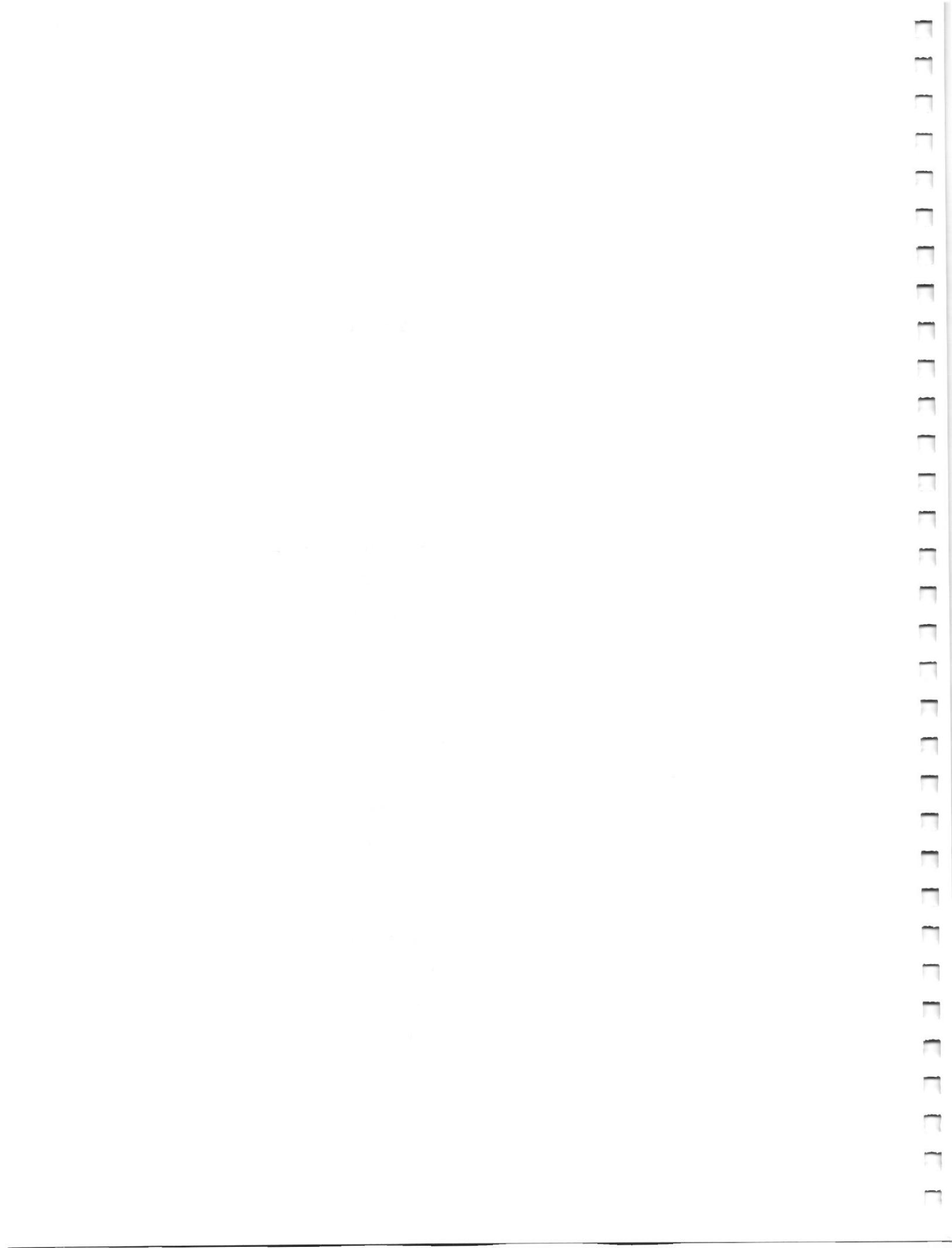


4 Una Nueva Aplicación de los Modelos Federal y Presidencial

La hipótesis de esta investigación está basada en encontrar un modelo que se adecue a las necesidades de organización gubernamental, como se ha mencionado en el mundo existen formas de gobierno que van desde las dictaduras, monarquías, monarquías parlamentarias, parlamentos, sistemas semi presidencialistas hasta el presidencialismo.

Cada país ha adoptado la forma de gobierno que considera pertinente a sus necesidades, y en algunos casos acorde a su devenir histórico. Cualquier forma que se haya adoptado trae consigo pequeños desperfectos, es decir, se mantiene la lógica de que ningún modelo es perfecto y no tanto por el modelo en sí, las fallas se dan en principalmente por las coyunturas políticas o la cultura social del ciudadano.

No resulta raro encontrarse con análisis que buscan entender el surgimiento de tal o cual modelo, su funcionamiento y viabilidad, y en la mayoría de ellos el análisis se fundamenta en los errores que presentan, tomando desde luego las virtudes pero basándose principalmente en los errores.



Hemos definido cuales son las características de los modelos parlamentarios, presidenciales y semipresidenciales, ahora explicaremos un poco su funcionamiento:

4.1 Parlamentarismo

La característica primordial del sistema parlamentario es que el poder Ejecutivo-Legislativo se comparte. Por tanto, los sistemas parlamentarios no permiten una separación del poder entre el gobierno y el Parlamento, Esto equivale a decir que todos los sistemas parlamentarios requieren que los gobiernos son designados, apoyados y destituidos, merced al voto parlamentario.

Hay por lo menos tres variedades 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.

El sistema común de primer ministro, o sistema de gabinete, en su más digna expresión tiene el mejor ejemplo en el sistema inglés de gobierno. El sistema inglés supone el gobierno de un solo partido (fracasaría con un gobierno de coalición), lo que a su vez presupone un sistema de distritos electorales de un solo representante, que engendra un sistema bipartidista.

Esto indica que el sistema de gobierno de Westminster depende de tres condiciones importantes:

- a) Elecciones pluralistas.



- b) Un sistema bipartidista.
- c) Una fuerte disciplina partidista.

El prototipo del gobierno por asamblea ha sido la Tercera República francesa, la llamada “República de los diputados”. Actualmente, las más de las experiencias parlamentarias poscomunistas son del tipo asambleísta.

4.1.1 La relación entre Gobierno y el Parlamento.

Al gobierno generalmente se le conoce como gabinete, éste es dirigido por un primer ministro, pero su nombre puede cambiar dependiendo el país del que se trate, jefe del gabinete, jefe de gobierno o presidente del gobierno. El gobierno (los ministros) surge del parlamento y es responsable ante éste; el jefe de gobierno, tienen la facultad de disolver el Parlamento.

La función ejecutiva recae en el gobierno, cumple con su programa guía, dirige la administración pública civil y militar, también tiene la facultad de promover e iniciar leyes, y tiene la obligación de ejecutarlas; pueden censurarlo o retirarle la confianza, pero a su vez puede disolver el parlamento.

Existe una dependencia entre jefe de Estado y el Parlamento, a través del gabinete, y entre el Ejecutivo y el Legislativo, a través del primer ministro. Este último es poderoso, pero limitado y controlado por el Parlamento y por los partidos opositores y es, por lo general, el líder del partido mayoritario o de la coalición mayoritaria. Dirige institucionalmente al gobierno y políticamente a su mayoría.

Los ministros pertenecen al Parlamento. Mayoría parlamentaria y mayoría de gobierno coinciden. La disciplina de partido es una regla. A final de cuentas, el primer ministro dirige la mayoría parlamentaria, aunque no tiene atribuciones de



control sobre el Legislativo. De hecho, regularmente se presenta ante el Legislativo (mayoría y oposición) para responder a preguntas y cuestionamientos de los legisladores.

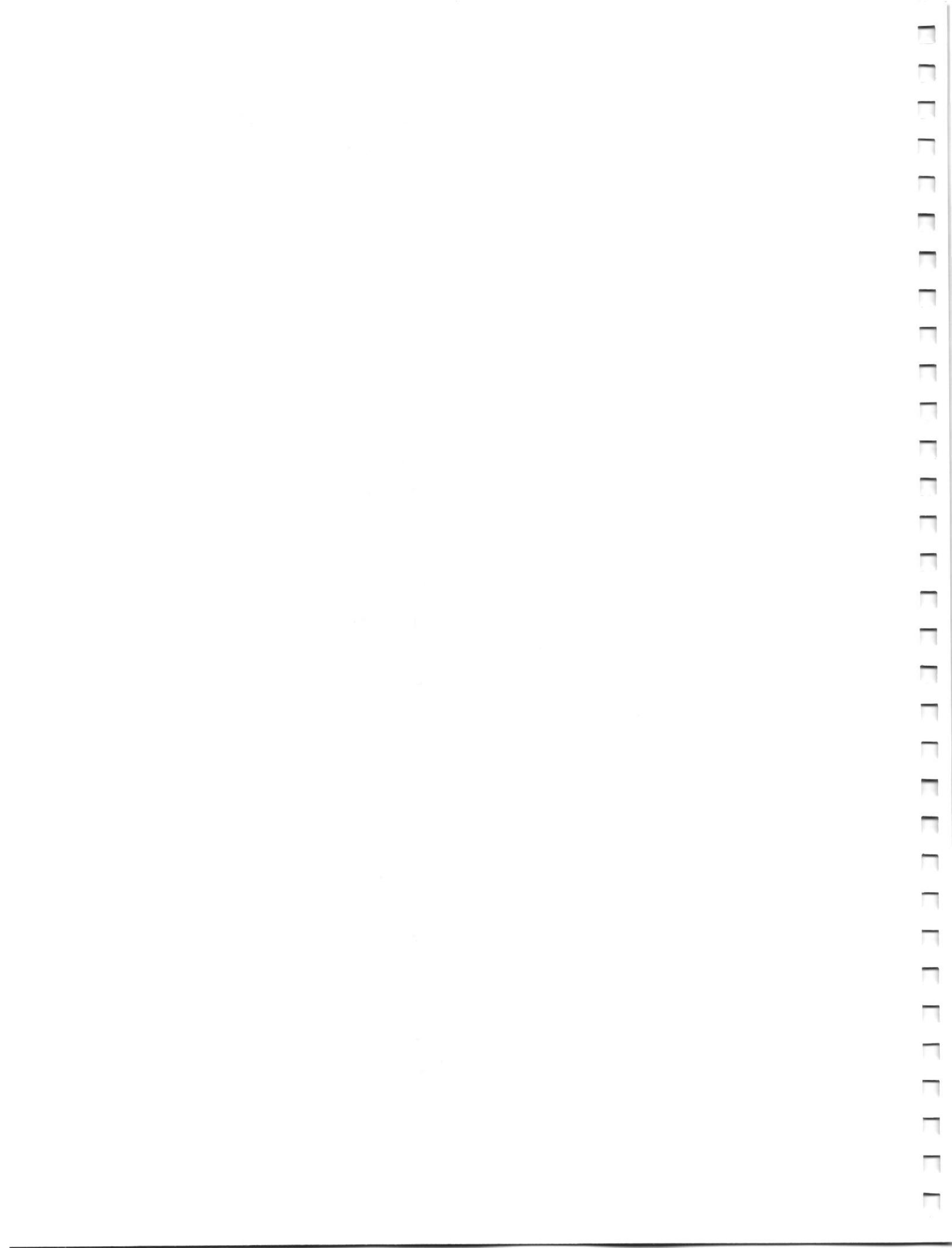
4.1.1.1 Equilibrios Institucionales.

La supervisión mutua de poderes permite el control del gobierno y de la administración. El control sobre el gobierno es político, es decir, el gobierno debe contar con la confianza del Parlamento tanto en gestión política como en su actividad concreta. La falta de confianza o la exigencia de la responsabilidad del gobierno se puede ejercer con la moción de *censura constructiva*. El control de la gestión gubernamental concreta se da a través del hostigamiento al gobierno y de la utilización de los medios de comunicación, del derecho a recabar información del gobierno, a reclamar la presencia de sus miembros en algunas sesiones parlamentarias, a efectuar interpelaciones y preguntas, y con la actuación de las comisiones de investigación.³⁴

Es un sistema que aporta en buena medida muchos mecanismos que lo posicionan como un sistema al cual deberían de migrar aquellos países que no lo han adoptado, uno de sus principales argumentos es porque el sistema parlamentario es más flexible para gobernar sociedades afectadas por conflictos étnicos, culturales, religiosos, lingüísticos o ideológicos, ya que permite la discusión, la confrontación pacífica, la negociación, el compromiso y la repartición del poder.

Es cierto que permite una discusión más fluida de los temas a tratar, sin embargo, requiere de muchos factores que difícilmente son los mismos en todas

³⁴ Duverger, *op. cit.*, p. 535.



las sociedades, uno de ellos y tal vez el más importante es la disciplina partidaria y para ejemplificar podemos asegurar que América Latina no tiene los partidos políticos adecuados a las formas parlamentarias, no existen partidos disciplinados.

Sartori opina que la mayoría de las democracias latinoamericanas (si abandonan sus formas presidenciales) caerían directamente en el asambleísmo.

4.2 Sistema Presidencial

En su libro "Ingeniería Constitucional Comparada" Sartori puntualiza de manera muy precisa que es lo que define a un sistema presidencial. El primer criterio definitorio de un sistema presidencial es la elección popular directa o casi directa del jefe de Estado por un tiempo determinado. El 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 gobierno. El tercer criterio es que el Presidente dirige el Ejecutivo. Cuando se cumplen estas tres condiciones conjuntamente, tenemos sin duda un sistema presidencial puro.

Dentro de los sistemas mayoritarios Sartori analiza el caso de los Estados Unidos y los casos de América Latina. Por lo que se refiere al sistema estadounidense, este funciona (a su manera) porque los estadounidenses están decididos a hacerlo funcionar. Es tan sencillo como eso, y por lo mismo, tan difícil. Porque los estadounidenses tienen una maquinaria constitucional diseñada para la parálisis gubernamental, defecto que surge con toda su fuerza



cuando se exporta su presidencialismo. El hecho de que el sistema estadounidense durante mucho tiempo ha logrado resolver sus problemas no puede ocultar que una estructura de poder dividida genera parálisis y estancamientos más que cualquier otra. En la medida en que puede seguir funcionando requiere, para destrabarse, de tres factores:

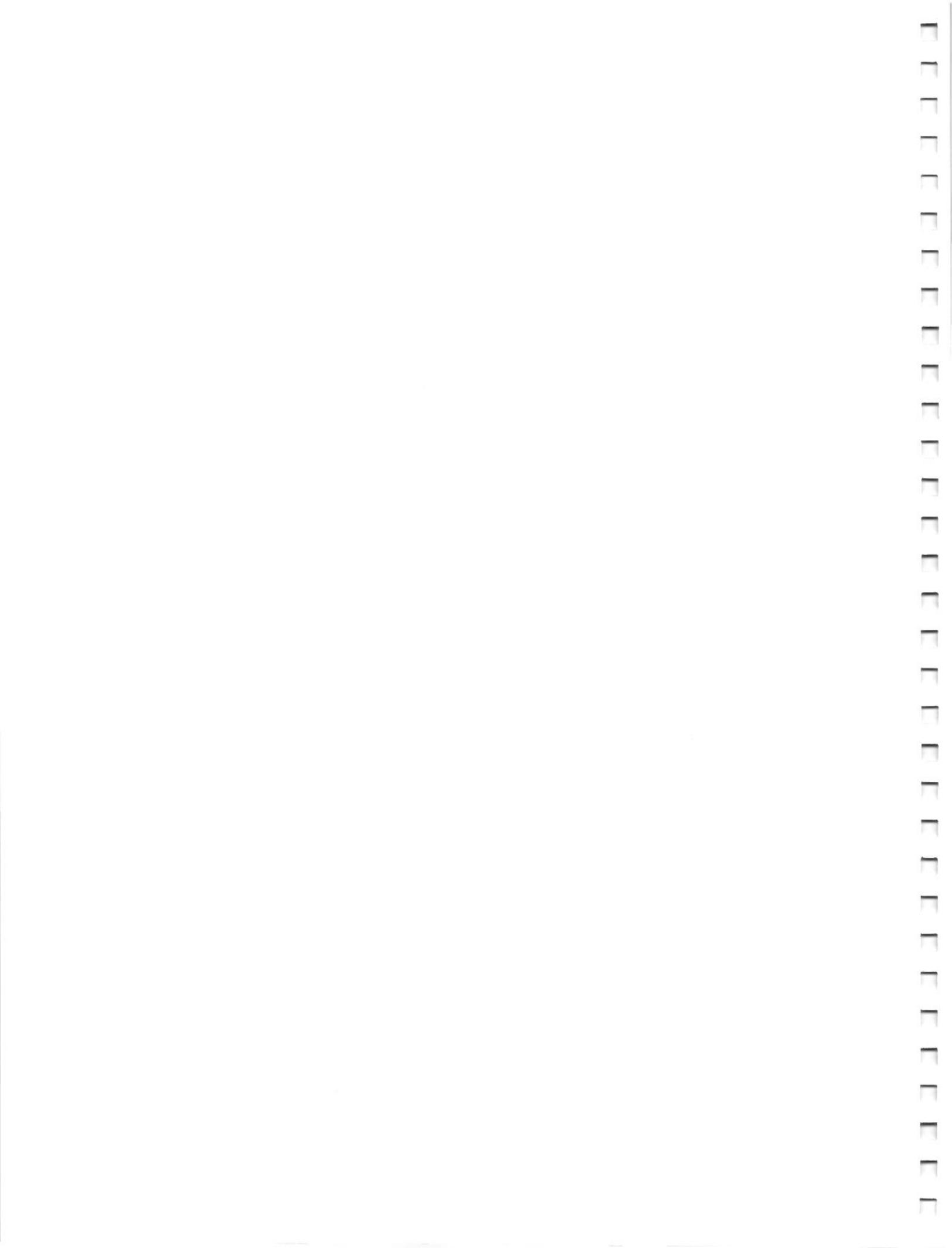
- a) Falta de principios ideológicos
- b) Partidos débiles e indisciplinados y
- c) Una política centrada en los asuntos locales.

Por lo que se refiere al caso de América Latina, en ella se encuentra la mayoría de los sistemas presidenciales. Y también es aquí donde éstos tienen un impresionante historial de fragilidad e inestabilidad. ¿Qué es lo que está mal en el presidencialismo latinoamericano?

Juan Linz ha llegado a la conclusión de que el remedio no es –en América Latina- mejorar el presidencialismo sino eliminarlo del todo, y adoptar en su lugar una forma parlamentaria de gobierno. El argumento de Linz se formuló en 1985 y su punto central es que el presidencialismo probablemente es menos capaz que el parlamentarismo de sostener regímenes democráticos estables.

La crítica de Linz al presidencialismo se centra en:

1. La existencia de una legitimidad democrática dual lleva a una situación de bloqueo entre ejecutivo y legislativo.
2. La rigidez del sistema impide introducir ajustes o cambios de gobierno cuando lo requiere la situación política, económica o social, motivada por la



elección de un periodo fijo. Un golpe de estado es el equivalente funcional al habitual cambio de gobierno en una democracia parlamentaria.

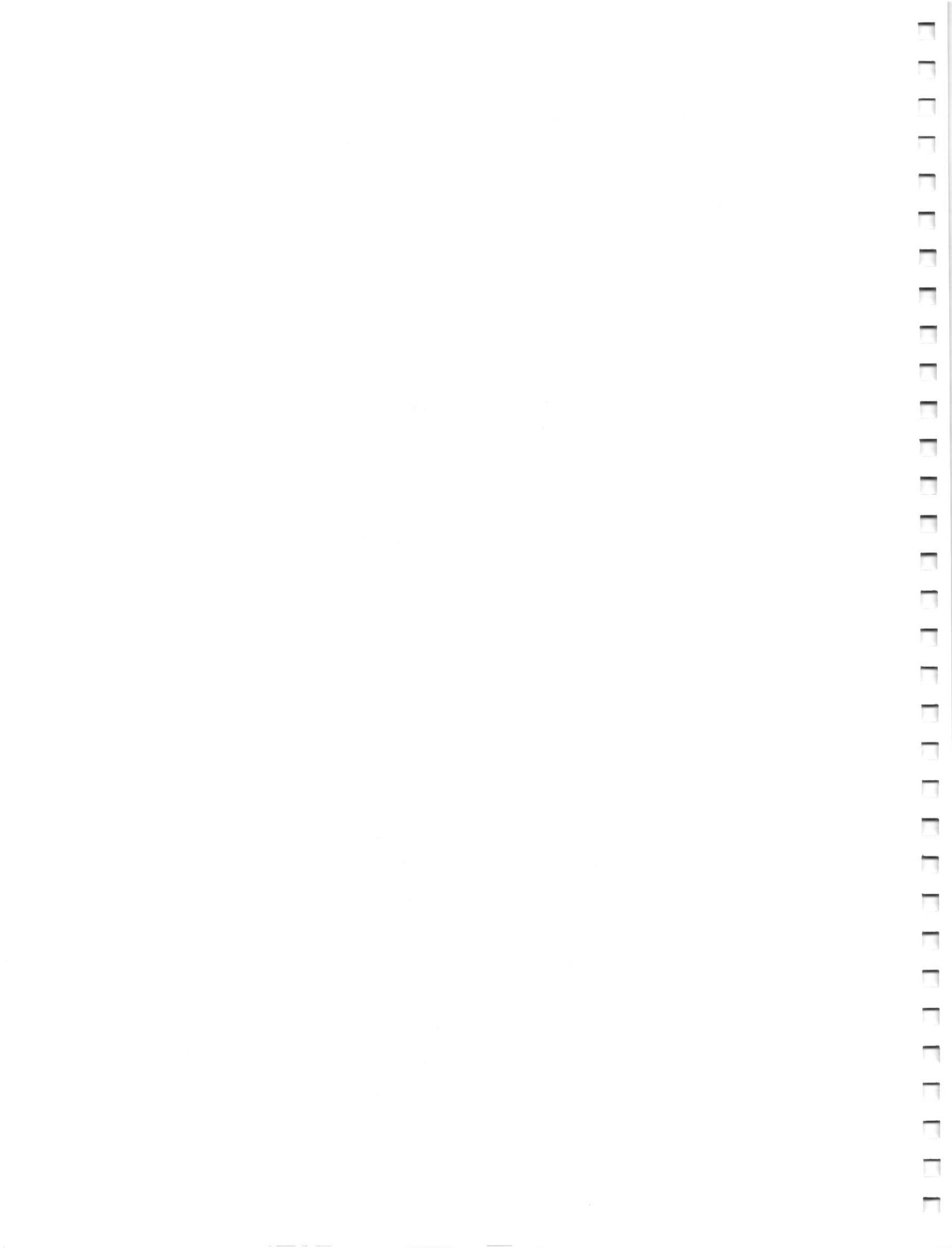
3. El sistema electoral mayoritario favorece un resultado de ganador único o absoluto, lo que puede llevar a una desproporcionalidad que deje a más del 60% de los votantes sin representación.

4. Carencia de un poder moderador.

Pero ¿es el parlamentarismo la solución a los problemas de América latina? Según Sartori la democracia parlamentaria no puede funcionar —en cualquiera de sus muchas variedades— a menos que existan partidos *adaptados al parlamentarismo*, es decir, partidos que han sido socializados (por los fracasos, una larga existencia e incentivos apropiados) para ser organismos cohesivos y/o disciplinados. Así pues, a diferencia de los sistemas presidenciales, en los sistemas parlamentarios los partidos disciplinados son verdaderamente una condición necesaria para su funcionamiento.

Entonces, en el caso de los países latinoamericanos si adoptaran sistemas parlamentarios su funcionamiento sería mejor. Sartori considera que no, puesto que América Latina no tiene partidos adecuados al parlamentarismo y está lejos de tenerlos. En Brasil los políticos se relacionan con sus partidos como partidos de alquiler. Con frecuencia cambian de partido, votan contra lo dispuesto por éste, y rechazan cualquier tipo de disciplina partidista sobre la base de que su libertad para representar a sus electores no debe ser limitada.

El principal argumento de Sartori para rechazar el parlamentarismo en América latina es la falta de disciplina de los partidos políticos. Si este es el problema, por qué no resolverlo. Pero ¿cómo se corrigen a los partidos indisciplinados? El dinero es el punto álgido en donde se define la relación entre el tipo de partido y la disciplina partidista (von Beyme, 1983; Sartori, 2000). Si el partido es



financieramente independiente, los candidatos no se verán en la necesidad de apoyarse en grupos de interés a los que presumiblemente responderán si son electos. Un matiz que es preciso señalar es que aunque no sean los miembros del partido los que le sostienen financieramente, si el dinero lo recibe y administra la oficina central y no las facciones o los individuos, el partido tenderá a ser disciplinado.

Otro factor importante es el control que tiene el partido sobre las postulaciones o lo que Sartori (2002) llama el *sistema electoral interno*, si los altos dirigentes tienen control total del proceso de selección de los miembros del partido que podrán acceder a las candidaturas, es probable que la disciplina sea mayor.

Expresa de igual forma que los presidentes latinoamericanos de ninguna manera son todopoderosos, aunque puedan parecerlo. Por el contrario, “la mayoría de los presidentes latinoamericanos enfrentan fuertes problemas para cumplir sus programas de campaña” (Mainwaring: 1990)

4.2.1 La relación entre Gobierno y Presidente

El sistema presidencial está basado en la Constitución, ésta garantiza la independencia de los poderes Legislativo y Ejecutivo. Por lo demás, los poderes se regulan y se controlan a sí mismos (sistema de contrapesos). A diferencia del parlamentarismo, los colaboradores del presidente no tienen ninguna responsabilidad política ante el Congreso, además claro de que el presidente no puede disolver el Congreso existiendo así una clara división de poderes.



En la Constitución los pesos y los contrapesos están muy bien establecidos para equilibrar los poderes entre sí. El Congreso no puede destituir al presidente, y el presidente no puede disolver el Congreso³⁵.

El Congreso vota las leyes y el presupuesto, siempre escuchando los mensajes presidenciales; el presidente ejecuta las leyes, con la condición de que éstas vengan precedidas por una previa aprobación del congreso.

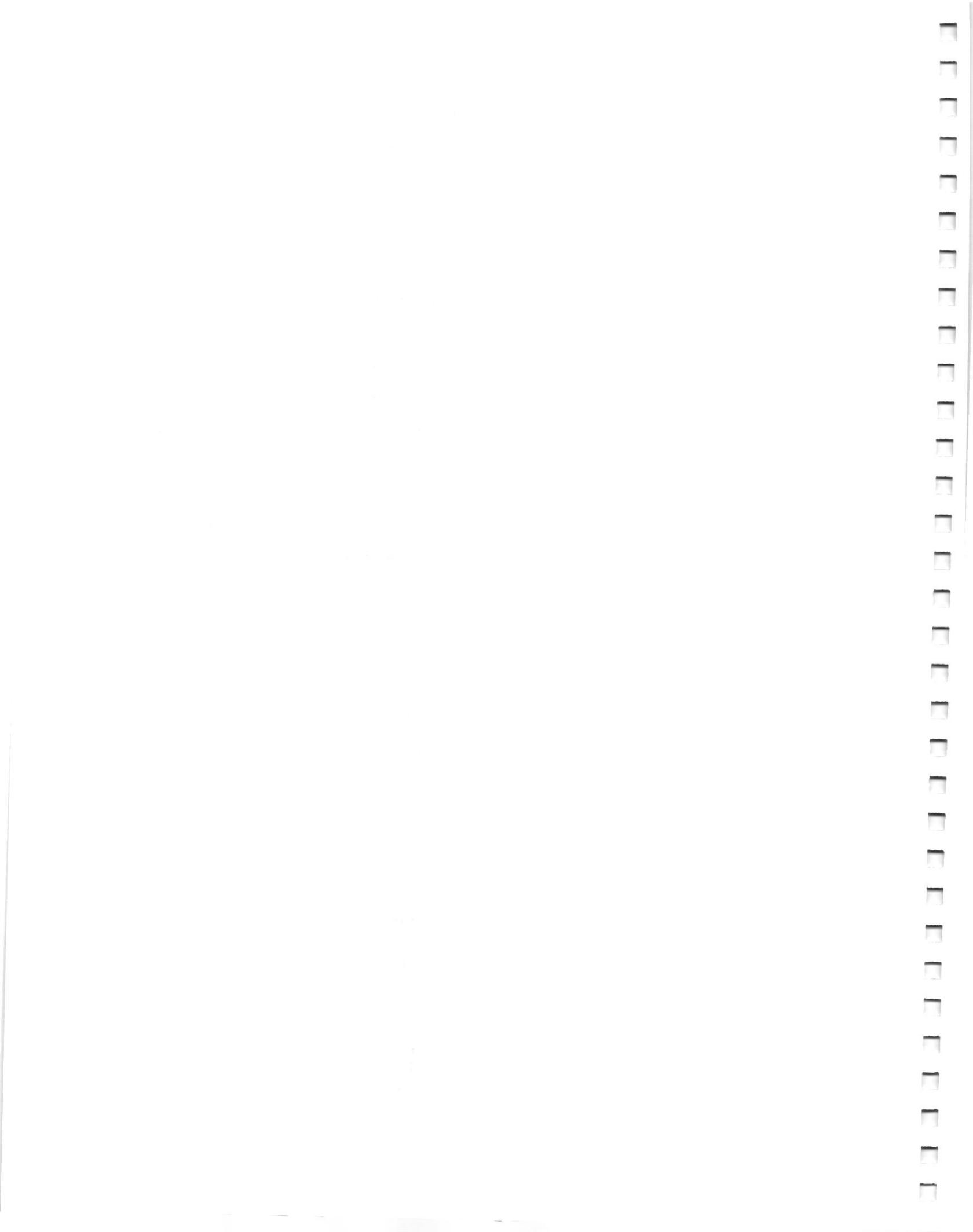
Las relaciones entre el Legislativo y el Ejecutivo son interdependientes. En particular, el Legislativo puede frenar, modificar e inclusive rechazar los proyectos del Ejecutivo. Aunque es el presidente quien en muchos casos propone las leyes importantes y es el Congreso quien ejerce una suerte de poder de veto al evitar pronunciarse o al rechazar las proposiciones presidenciales, los equilibrios se mantienen. El Congreso puede bloquear impunemente el programa de un presidente por más poderoso que éste sea.³⁶ Para obtener la realización de su programa el presidente está obligado a negociar, ceder y admitir compromisos.³⁷

En el Congreso no hay disciplina de partido, ni una mayoría predefinida opuesta a una minoría ni a la inversa. La libertad de voto es total, la cultura mayoritaria según la cual una mayoría debe dominar a una minoría es inexistente.

³⁵ En algunos países el presidente se cuenta con el poder del veto.

³⁶ El Congreso modera la omnipotencia presidencial, no es un Parlamento sometido. No es necesario que el Legislativo y el Ejecutivo estén dominados por partidos diferentes para que la situación del presidente sea difícil. Algunos presidentes han tenido la experiencia negativa de que sus políticas fueran a menudo cuestionadas por un Congreso que, sin embargo, compartía con él la etiqueta partidista; otros, con una Cámara de Representantes dominada por legisladores de un partido opuesto, tuvieron en general relaciones más pacíficas. Eso no significa que la diferencia de etiqueta partidista entre Ejecutivo y Legislativo haga menos complicada la tarea del presidente.

³⁷ Ricardo Espinoza Toledo, *Sistemas Parlamentario, Presidencial y Semipresidencial*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática 20, Instituto Federal Electoral.



4.2.1.1 Equilibrios Constitucionales

El control cotidiano del gobierno se lleva a cabo por medio de las comisiones que ejercen vigilancia sobre la aplicación o la administración de las leyes. Si las informaciones proporcionadas por el Ejecutivo parecen insuficientes o requieren de una encuesta o de una investigación, se crea una comisión especial. De este modo, la organización y la práctica gubernamentales son revisadas.

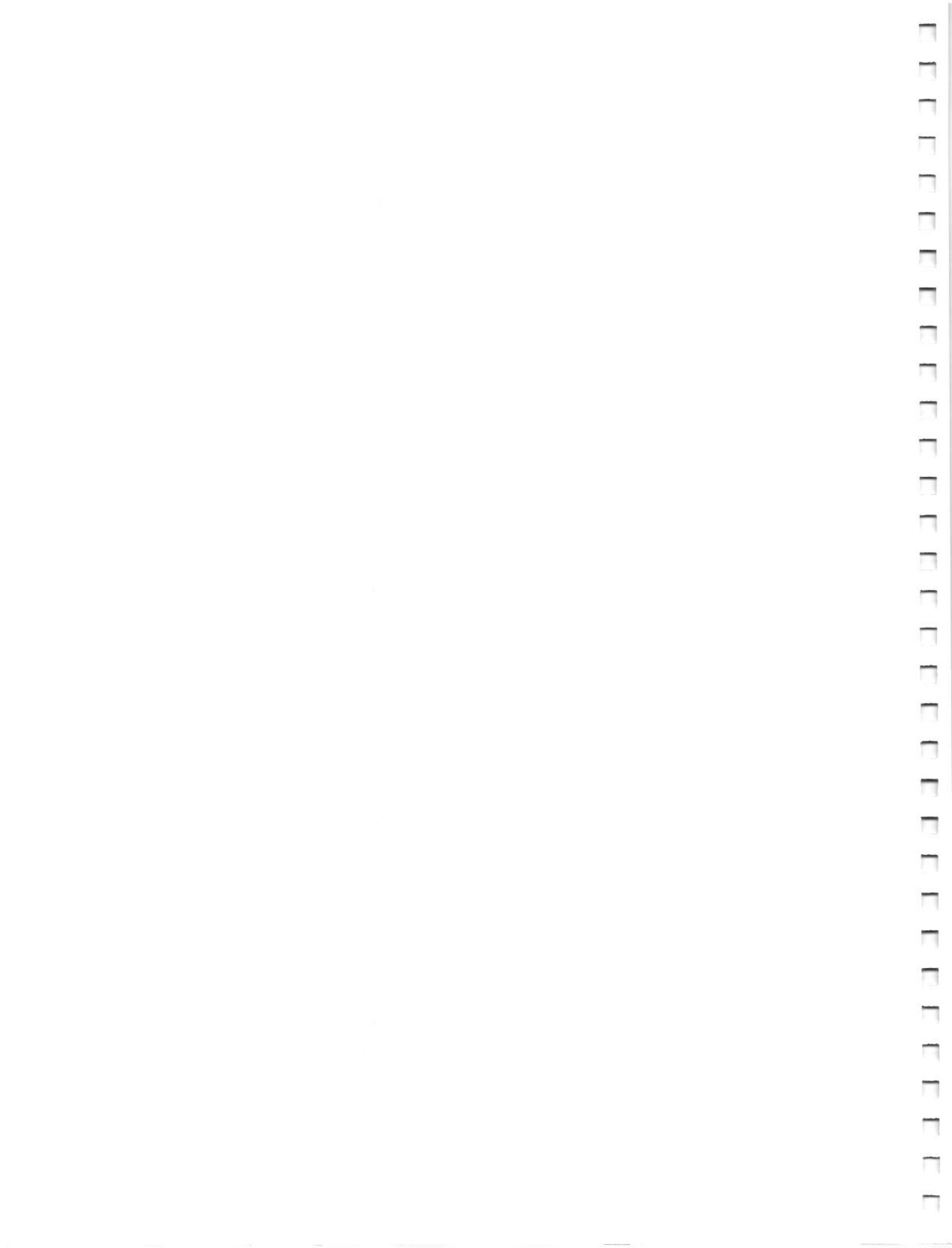
Al observar cómo se compartan estos modelos nos damos cuenta que ambos son, al menos en la teoría, formas de gobierno que aportan números esquemas que son viables en cualquier sociedad.

¿Por qué ocurre esto?

La respuesta es sencilla, porque las fallas o aciertos no se encuentran en el modelo como tal, ya que estos a la letra suelen ser perfeccionistas, pero en la práctica dependen del actuar humano.

Creo que es tiempo de que dejemos de lado el funcionamiento de estos modelos, porque son investigaciones que ya aportaron lo que tenían que aportar al interior de las ciencias. No menoscabo la investigación histórica, sugiero que entremos en una dinámica donde entendamos por qué distintos países han adoptado distintas formas de gobierno, y que tan viable es para ellos cambiarlas.

Si observamos al mundo en bloques y nos enfocamos en dos de ellos, a consideración mía los más grandes, Europa y América, encontramos obvias diferencias, en los Estados europeos, se ha adoptado el parlamentarismo como forma de gobierno, y en América se optó por el presidencialismo. Remitiéndonos a la historia encontraremos por qué sucedió de esta manera,



5 Europa Parlamentaria, América Presidencial

De la mano con la evolución histórica tenemos que emparejar la evolución social y de gobierno que presentaron estas regiones, sin dejar de lado el aspecto geográfico.

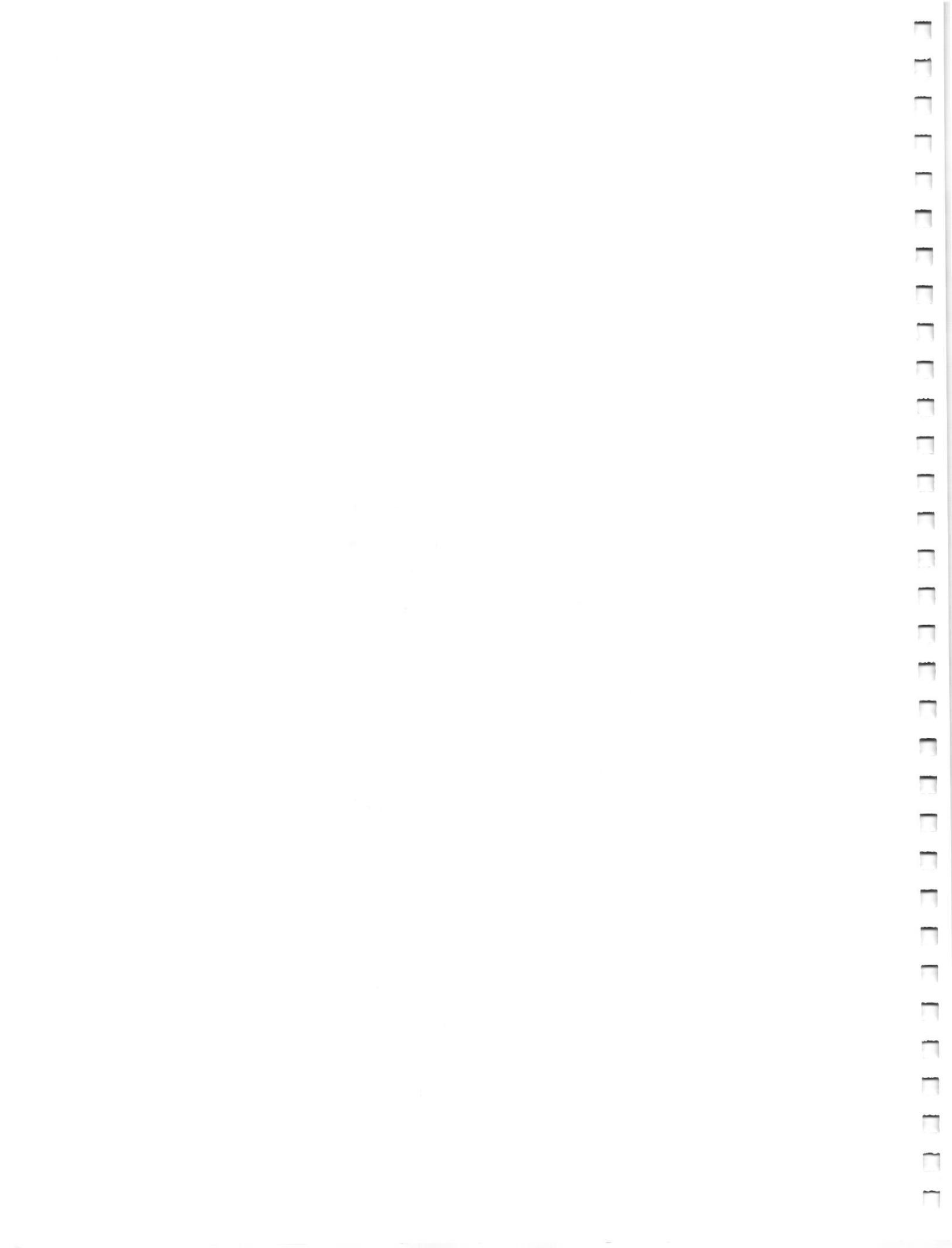
El mundo es un collage de culturas y tradiciones, que originalmente encontró su agrupamiento en comunidades, los grupos sociales que compartían características y aficiones en común se agruparon, ésta práctica nos llevó a que diversos grupos étnicos reclamaran un territorio para sí, formando de esta manera el mapa donde encontramos la formación de países. Con el crecimiento de estos países, elegir una forma de gobierno era inevitable.

5.1 Surgimiento del Parlamentarismo

La teoría del sistema parlamentario³⁸ surge en Inglaterra, en donde aparecen por primera vez las libertades públicas, la separación de poderes y la elección de los gobernantes.

En un inicio, no existía un Parlamento como tal, se trataba de un gran consejo

³⁸ Las características institucionales esenciales del sistema parlamentario son, primero, la división del Ejecutivo entre el jefe de Estado y el jefe de gobierno; segundo, la responsabilidad del gobierno frente al Parlamento y, tercero, el derecho de disolución de la Cámara baja. Estas peculiaridades aparecieron en Gran Bretaña en el curso del siglo XVIII, cuando el gobierno (llamado gabinete) se disoció del rey y se convirtió en responsable político frente a la Cámara de los Comunes, aunque conservando la posibilidad de solicitar al rey la disolución de tal Cámara.



del Rey, este estaba integrado por nobles y altos dignatarios de la Iglesia, que se reunían en un solo salón (Cámara).

Es durante el siglo XIII cuando se produce un ascenso de la burguesía de las villas, éstos reclamando su derecho a participar en la toma de decisiones, se fueron agregando a este Consejo representando a sus comunidades, principalmente con el tema de los impuestos. Por convocatoria de Eduardo I, el Parlamento reunió a representantes de los burgos y del bajo clero. Cuatro categorías sociales se asociaron, entonces, al poder: la aristocracia, la burguesía, el alto y el bajo clero.

El bicameralismo tiene su origen en la coexistencia conflictiva de estos dos conjuntos de consejeros, porque unos representaban las nuevas fuerzas en ascenso y los otros a la aristocracia dirigente que temía ser desbordada. A finales del siglo XIV este Parlamento único se dividió: los representantes de las comunidades se establecieron en la Cámara de los Comunes, mientras que los señores civiles y religiosos deliberarían solos y formaron la Cámara de los Lores.

En consecuencia, el Parlamento británico, que originalmente significó la reunión de los representantes y del monarca en un espacio común, se dividió en dos cámaras que deliberaban normalmente en ausencia del rey: la Cámara de los Lores, refugio de la aristocracia -que, sin embargo, no era incondicional al rey y la Cámara de los Comunes, elegida sobre una base más amplia y que representaba al pueblo o, más exactamente, a las élites sociales no aristocráticas.³⁹

En primer lugar, el Parlamento era una asamblea popular elegida por los ciudadanos en igualdad de condiciones y que gozaba de todos los poderes del Estado, sin que fuera posible violentar su autonomía; en segundo lugar, lo que hoy conocemos como el poder ejecutivo estaba sometido plenamente a la

³⁹ Ricardo Espinoza Toledo, *Sistemas Parlamentario, Presidencial y Semipresidencial*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática 20, Instituto Federal Electoral.



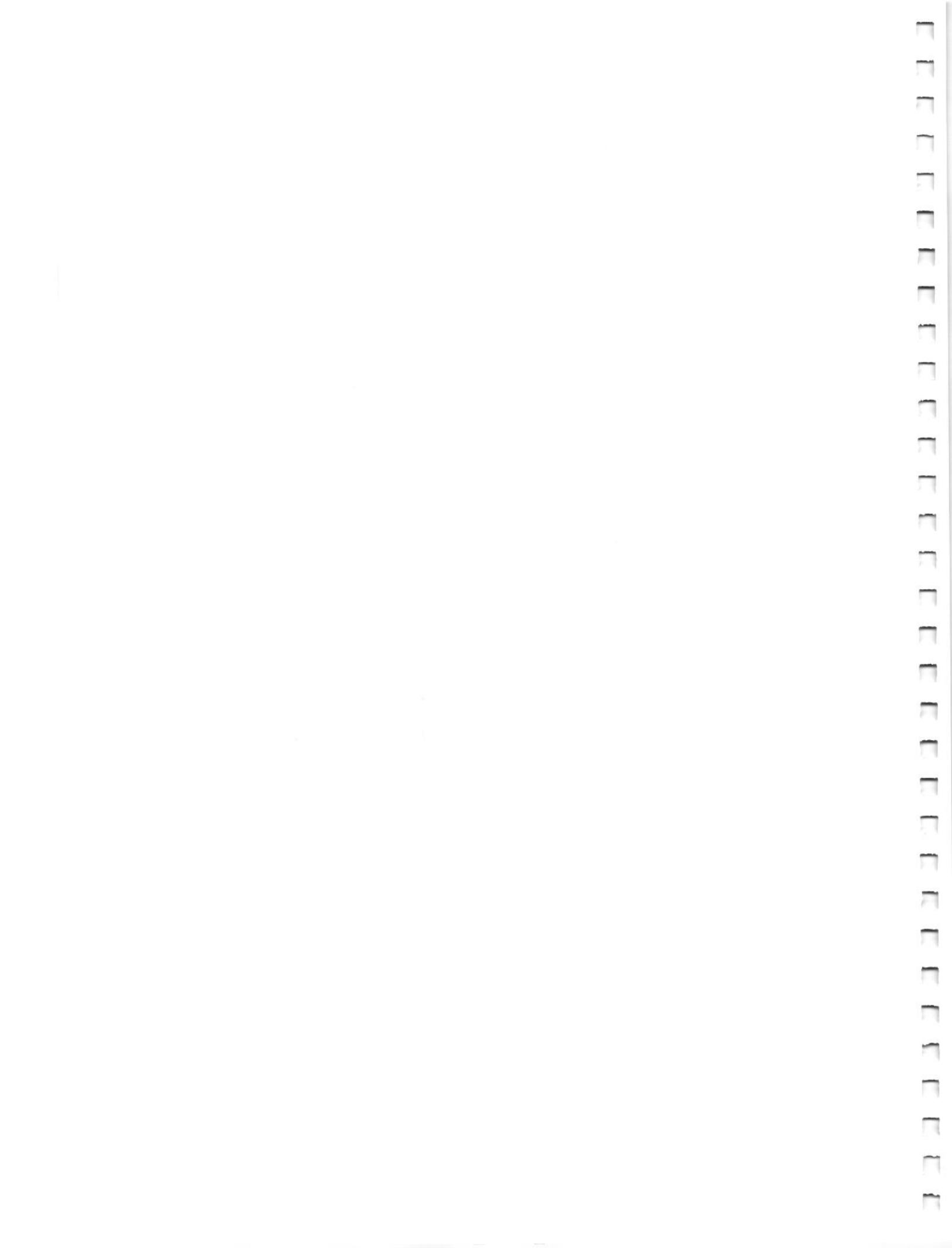
asamblea; y en tercer lugar, el parlamento sólo podía ser disuelto por el propio pueblo que lo había elegido.

5.2 Surgimiento del Presidencialismo

El presidencialismo, en cambio, tiene su origen en el siglo XVIII en Estados Unidos de América, en este se reproduce una mezcla de un presidente electo con base en el sufragio universal, un Congreso fuerte y un Poder Judicial autónomo.⁴⁰

El sistema presidencial, respondió a otras necesidades. Es, por definición, opuesto a las formas absolutistas y de despotismo, y funciona sobre la base de un complejo mecanismo de balances y contrapesos. Combina un doble sistema de división de poderes: por un lado, tiene un Poder Ejecutivo monocéfalo (el presidente de la República) acompañado de un Congreso depositado en dos cámaras. Cada uno de ellos surge de elecciones independientes. Por otro lado, mantiene una estructura federalista, que modera los ímpetus centralistas. En este modelo no tiene relevancia la disciplina de partidos ni la existencia de una mayoría parlamentaria afín al Ejecutivo, predeterminada y permanente.

⁴⁰ muchos países latinoamericanos se han inspirado en el modelo estadounidense



6 Nuevos Modelos, Nuevas Propuestas

A lo largo de toda esta investigación se han presentado las principales diferencias entre el modelo parlamentario y presidencial, siempre y en todo momento se ha dejado claro que desde el punto de vista del investigador no existe alguna característica que pueda poner a uno por arriba del otro. Son modelos que se han adecuados a las circunstancias propias de los países que los acogieron, o mejor dicho, éstos países ADAPTARON el modelo a sus necesidades y características propias, de alguna manera con altos y bajos ambos modelos han funcionado "bien".

Si pretendiéramos que el parlamentarismo y el presidencialismo funcionaran a la perfección estaríamos dejando de lado el factor social, y para cualquier estudio político es algo que no se puede obviar.

A la letra ambos modelos funcionan excelente, en la teoría no presentan fallas, sin embargo dado su nacimiento en sociedades y épocas distintas las soluciones que ofrecen varían, porque la misma naturaleza y dinámica interna de estos sistemas obliga a que no puedan abarcar todas las necesidades sociales, cuando cubren alguna necesidad, descuidan otras.

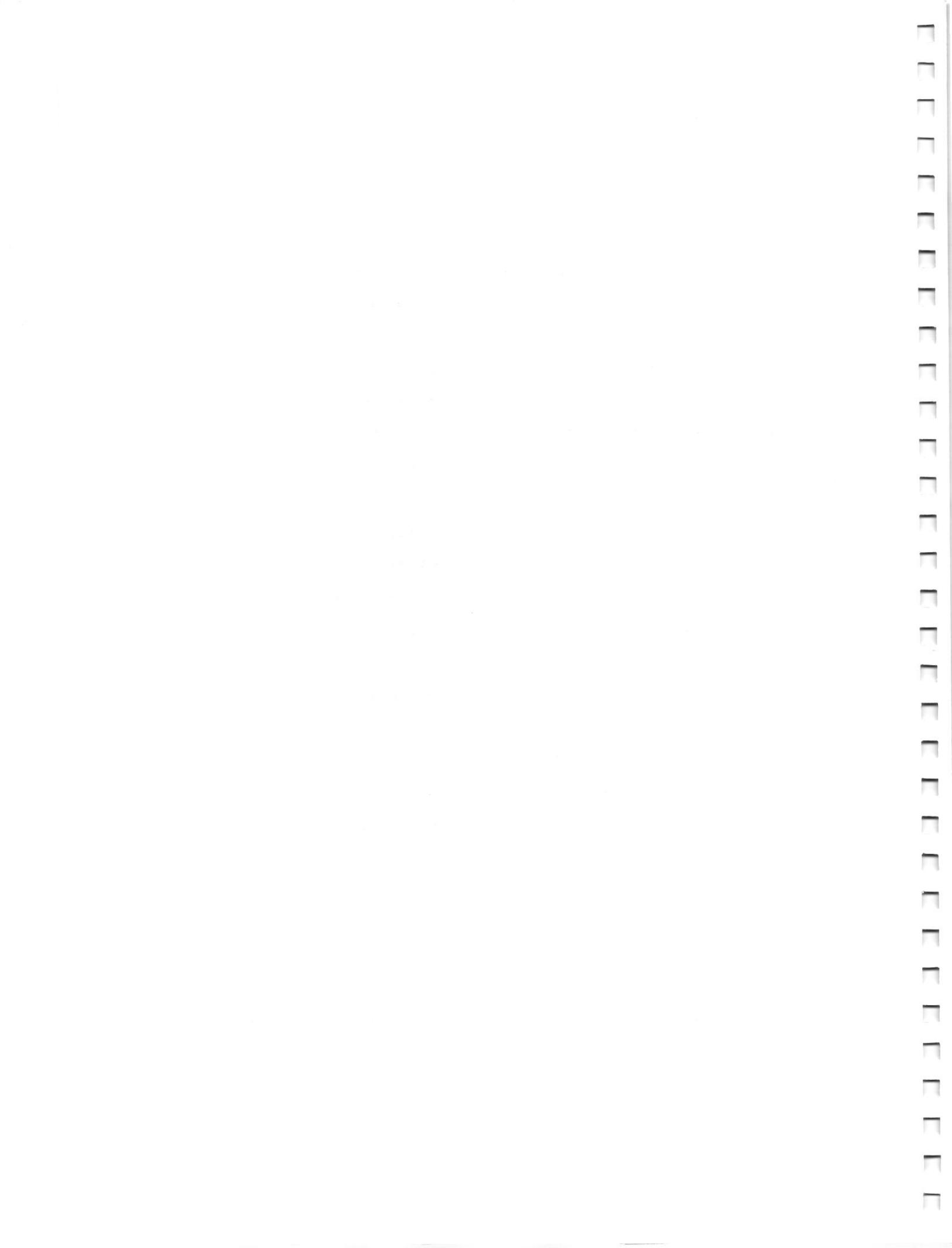


6.1 El Semipresidencialismo

El semipresidencialismo es un sistema nuevo, que de alguna manera ha buscado conjuntar lo mejor de ambos sistemas, el denominador común del presidencialismo y del semipresidencialismo es un presidente electo popularmente, o al menos, un presidente que no es electo por el Parlamento. 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.

El ejemplo más sobresaliente es la Quinta República francesa. Después de 30 años de esta experiencia, lo que los franceses tienen en realidad es un sistema bicéfalo, cuyas dos cabezas son *desiguales*, pero esa desigualdad *oscila* del uno al otro. Para decirlo más claramente, la primera cabeza es por costumbre el presidente, pero por ley lo es el primer ministro, y las oscilaciones reflejan el estatus mayoritario respectivo de uno sobre el otro. Esto último nos hace regresar al modelo estadounidense del gobierno dividido. Ciertamente, cualquier estructura de autoridad dual puede caer en el enfrentamiento y, en consecuencia, paralizarse por un Ejecutivo dividido en conflicto. No hay ninguna seguridad de que esto no le pueda ocurrir al semipresidencialismo francés. Pero aun así, se debe reconocer que en ésta fórmula el problema de las mayorías divididas encuentra su solución por el "cambio de cabeza", al reforzar la autoridad de quien obtenga la mayoría. Y éste es un brillante, aunque involuntario acto de brujería constitucional.

Finalmente, después de analizar las características de las diferentes formas de gobierno...



7 ¿QUÉ FORMA POLÍTICA ES LA MEJOR?

La mejor forma política es la que funciona mejor al aplicarse. A los latinoamericanos se les aconseja que adopten el parlamentarismo, pero los franceses lo han abandonado con alivio. Muchos ingleses están frustrados por la camisa de fuerza de su sistema bipartidista, pero los más de los italianos piensan que el sistema inglés es grandioso.⁴¹

Sartori sostiene que el semipresidencialismo es mejor que el presidencialismo porque el primero puede enfrentar mejor a las mayorías divididas que el segundo. Asimismo sostiene que los países que tienen la intención de abandonar el presidencialismo harían bien en optar, prudentemente, por el semipresidencialismo ya que les permitirá funcionar en un ámbito que conocen, en el que tienen experiencia y destreza. Por otra parte, los países que tiene intención de abandonar el parlamentarismo, el camino más fácil no es el de pasar gradualmente a un semiparlamentarismo, sino el de cambiar radicalmente a uno semipresidencial. Aunque hay que hacer esta recomendación con reservas, ya que el semipresidencialismo deja muchos problemas sin resolver.

Esta apuesta decidida por el semipresidencialismo creo es una apuesta arriesgada en la medida que el único ejemplo estable y eficaz de gobierno semipresidencial es Francia, además, como señala el propio Sartori, el semipresidencialismo sigue sin resolver el problema de la mayoría dividida. Es más, en el semipresidencialismo, el conflicto institucional puede desarrollarse entre presidente y parlamento o trasladarse al interior del propio ejecutivo entre el presidente y el primer ministro. Por tanto, recomendar a los países latinoamericanos pasar del presidencialismo al semipresidencialismo, es recomendar pasar de un sistema que no les funciona por el bloqueo constante

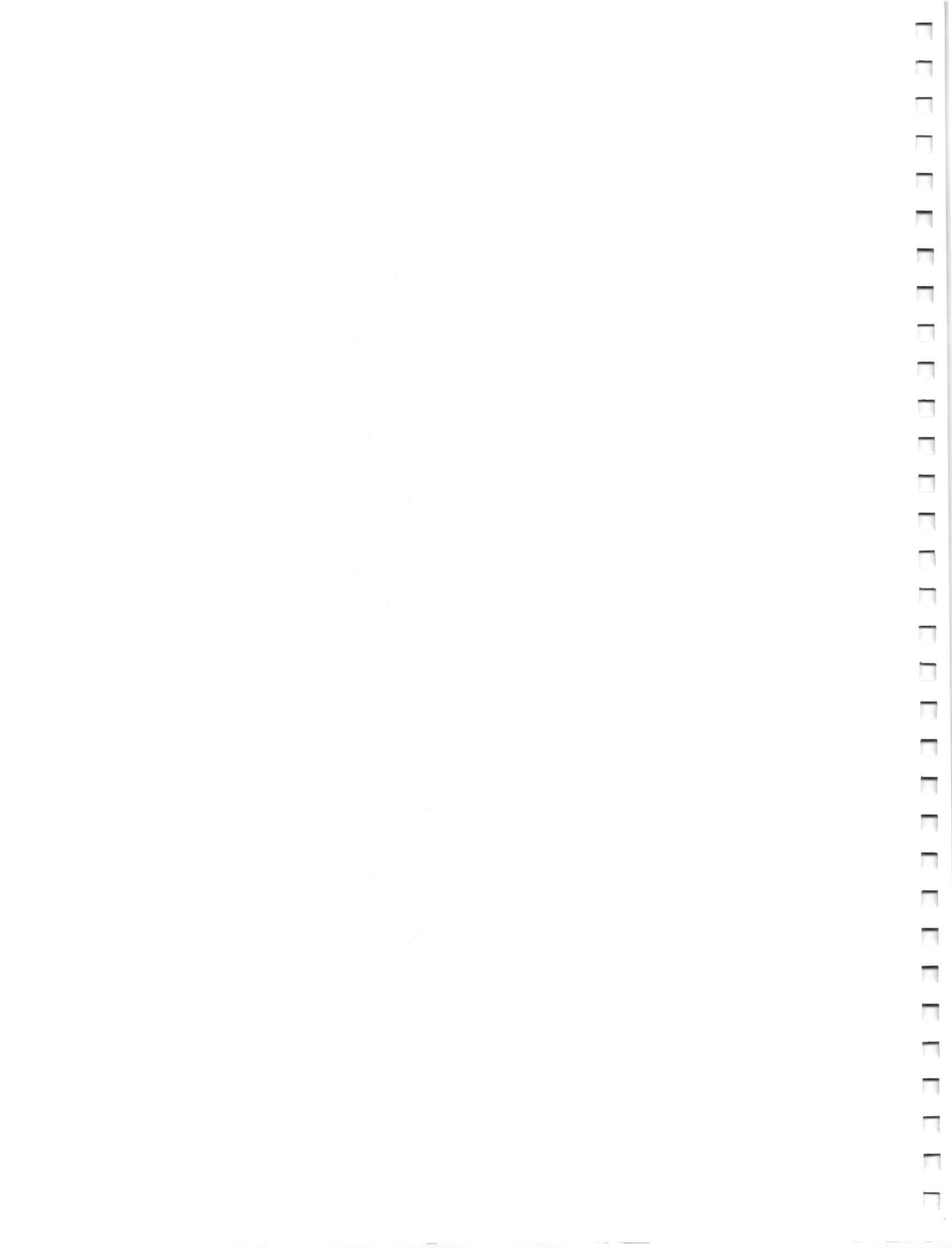
⁴¹ *Ingeniería constitucional comparada*, FCE, México, 1994



entre ejecutivo y legislativo que supone la existencia de una legitimidad dual, a un sistema cuyo único ejemplo es fruto de un involuntario acto de manejos constitucional, que funciona en Francia porque los franceses están decididos a hacerlo funcionar (sobre todo después de las experiencias de la tercera y cuarta república) y cuya importación manifestará sus defectos con todas sus fuerzas en estos países, ya que son países en los que los presidentes, no tienen el talante que mostró Mitterrand con su primer ministro Chirac, sino que son presidentes que cuando ganan unas elecciones presidenciales aparecen autorizados (mediante la delegación electoral) para gobernar el país como les parezca conveniente. Los presidentes se presentan “por encima” de los partidos y los intereses privados, se aíslan del resto de las instituciones políticas y se convierte en los únicos responsables de “sus” políticas. Por ello, al contrario de lo que sucede en Francia, que cuando existe una mayoría dividida se produce un natural “cambio de cabeza” y prevalece el primer ministro sobre el presidente, en América Latina, en caso de mayoría dividida, más que un “cambio de cabeza” lo que se produciría sería un “corte de cabeza” del primer ministro.

7.1 El Presidencialismo Alternativo de Sartori

El Presidencialismo y el parlamentarismo son mecanismos impulsado por un solo motor. En el primer sistema el motor es el presidente, en el segundo lo es el Parlamento. Con mucha frecuencia el motor presidencial falla al bajar a las intersecciones parlamentarias, en tanto que el parlamentario no tiene la potencia suficiente en el ascenso, la función de gobernar. En cambio, el semipresidencialismo es un sistema con dos motores. Sin embargo, como los dos funcionan simultáneamente, ¿qué pasa si empiezan a impulsar en direcciones opuestas y van el uno contra el otro? Aunque el sistema francés ha podido manejar al gobierno dividido, no puede descartarse el riesgo de tener dos motores que vayan en distintas direcciones.



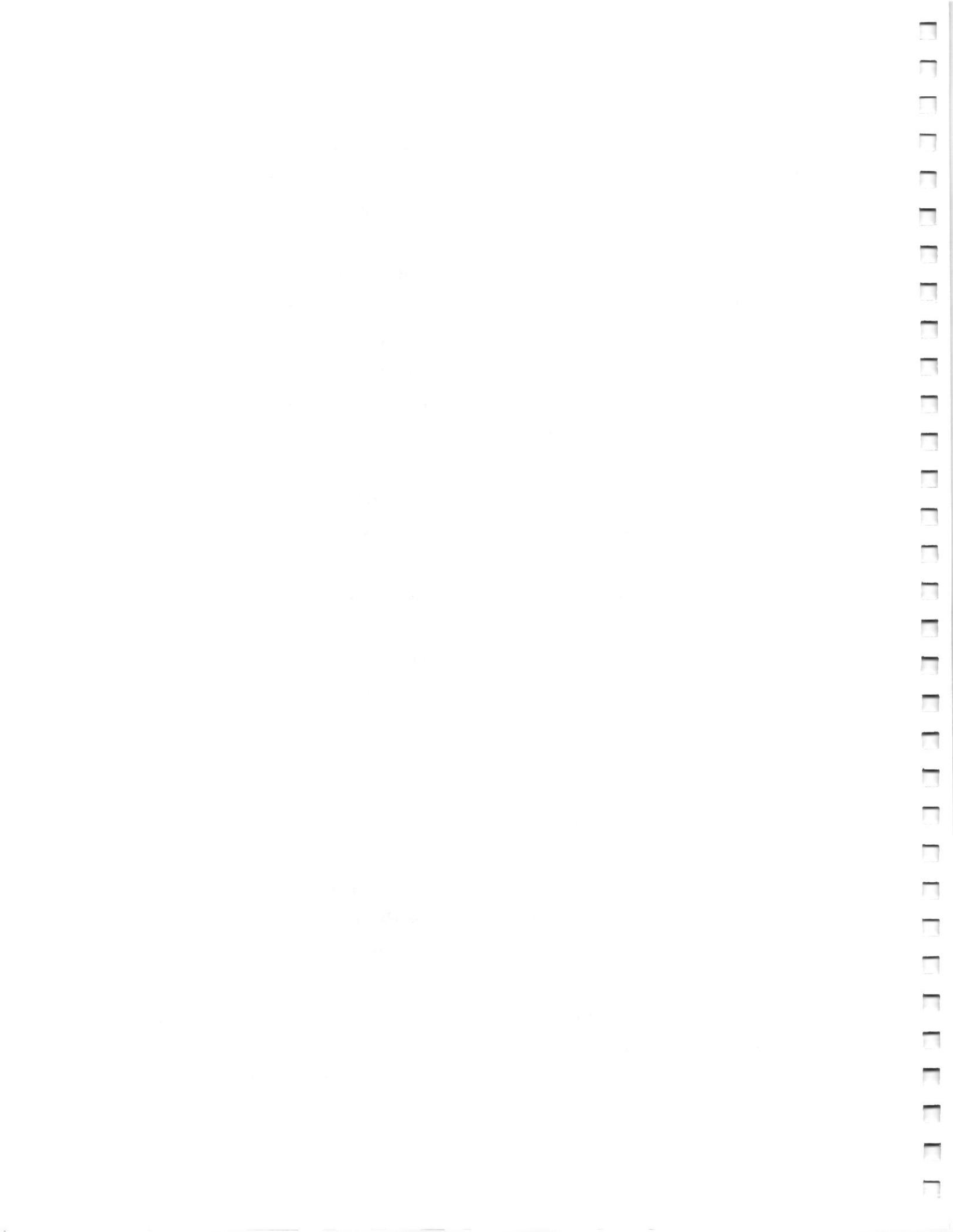
Estas consideraciones motivan a Sartori a buscar un sistema con dos motores, cuyas máquinas no se enciendan simultáneamente, sino sucesivamente; el sistema que Giovanni Sartori ha llamado: Presidencialismo Alternativo o Presidencialismo Intermitente. La idea básica es tener un sistema parlamentario motivado o castigado, respectivamente, por el desplazamiento del presidente, o por el reemplazo de éste. Mientras el sistema parlamentario funcione, se le deja ser. Pero si no puede cumplir las condiciones predeterminadas, entonces se apaga el motor parlamentario y se enciende el presidencial. Así pues, lo fundamental es tener (durante el periodo de cada legislatura) una zanahoria que recompense el buen desempeño y un garrote que sancione la mala conducta.

Según Sartori el presidencialismo alternativo permite a los gobiernos que funcionen y que actúen responsablemente merced a tres acuerdos estructurales:

Primero, a todo Parlamento recién elegido se le permite votar para elegir a un gobierno si la legislatura dura cuatro años, y dos si dura cinco años. Esto significa que bajo su primer o sus dos primeros gobiernos, el sistema político funcionará según las reglas normales del parlamentarismo normal.

Segundo, si y cuando los gobiernos que han funcionado con el método parlamentario fracasan entonces se cambia a un “fuerte” mecanismo presidencial por el resto del periodo de la legislatura. Esto implica que el presidente es también el jefe del gobierno, que nombra o destituye a su discreción a los miembros del gabinete, y que el gobierno no está sujeto a un voto de confianza ni puede ser destituido por el Parlamento. Por el contrario, y de igual manera, ahora el papel del Parlamento se reduce al control.

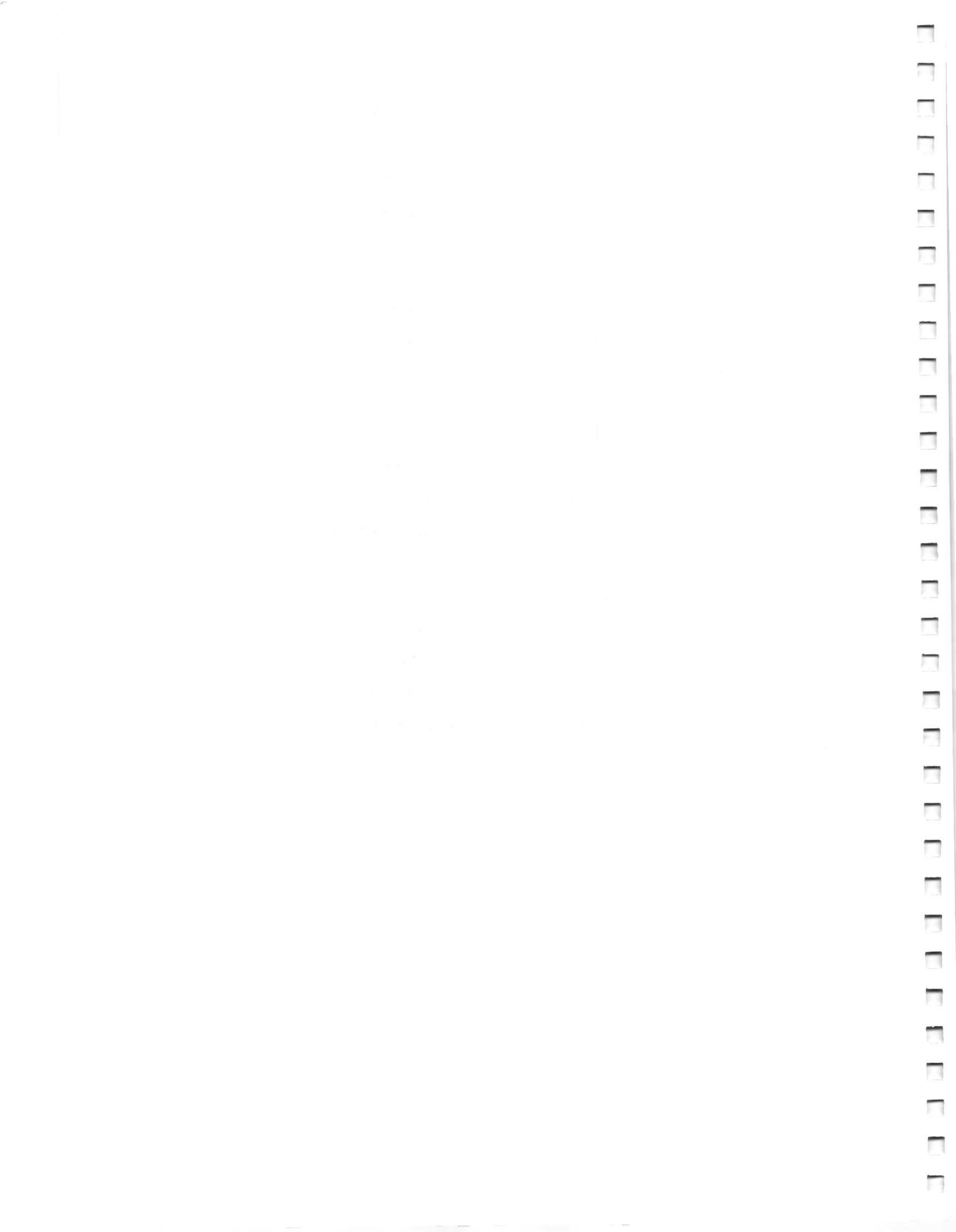
Tercero, se elige al presidente indirecta o directamente por una mayoría absoluta del voto popular, su periodo coincide con la duración del Parlamento (4 o 5 años), y puede ser reelegido sin límite de término. Debe entenderse que



durante el periodo parlamentario, el presidente sigue siendo un presidente parlamentario normal: que su legitimidad directa e independiente es, al principio, una legitimidad "reservada", y que puede ocurrir que no sea necesaria la alternativa presidencial. Pero si así ocurre probablemente significa que la posible sanción fue efectiva, que cumplió su propósito.

La idea básica es que a un sistema parlamentario que funciona se le recompensa permitiéndole continuar, en tanto que a un sistema parlamentario que no funciona se le sanciona descontinuándolo.

Las críticas a este modelo que propone Sartori se centran en que una alianza anti presidencial haría que nunca se encendiera el motor presidencial. Otra crítica, al contrario, sería que el presidencialismo alternativo puede caer en la tentación de promover y apresurar su llegada al poder. Por ello, Sartori propone que no se debe permitir recompensar con un ministerio a los congresistas que hayan conspirado en su favor. Pero ¿cómo se mide la conspiración? El presidencialismo alternativo requiere una rigurosa incompatibilidad entre los cargos parlamentarios y los ministeriales. Incompatibilidad que no sólo es una precaución necesaria sino que además, es buena en sí, porque es bueno tener, periódicamente gobiernos de gentes que proviene de afuera del sistema y que compiten con los gobiernos de los políticos.



7.2 Un Nuevo Modelo Basado en el Pacto Federal

Como ya se ha mencionado recurrentemente, los modelos más democráticos hasta ahora conocidos no responden a las necesidades de todas las sociedades, esto no los hace ni malos ni buenos, sino más bien deficientes. Esta deficiencia está dada por cuestiones políticas no por cuestiones constitucionales y mucho menos por cuestiones propias de la teoría política.

Giovanni Sartori propone efficientar estos modelos conjugándolos para evitar una parálisis gubernamental, personalmente me parece una excelente propuesta, sin embargo tenemos que entender que el modelo que propone Sartori parte de la idea de modificar el aparato constitucional (Ingeniería Constitucional) y si partimos que las fallas de los sistemas mencionados parten de lo político, los cambios que propone Sartori se ven muy alejados de lo posible.

Lo que ahora se propone es abandonar esa discusión que ha dejado ríos de tinta a su paso, si el parlamentarismo es mejor que el presidencialismo y que todos los países que hoy tienen el sistema presidencial como eje de su gobierno tienen que cambiarlo.

Como hemos visto, el adoptar en el inicio de la formación de los estados un sistema para gobernarse, respondió a características particulares, y aunque estoy consciente de que algunos países pueden verse beneficiados con un cambio de modelo tan radical, también lo estoy cuando sostengo que es la peor decisión que pueden tomar.



7.3 México. Un cambio de modelo

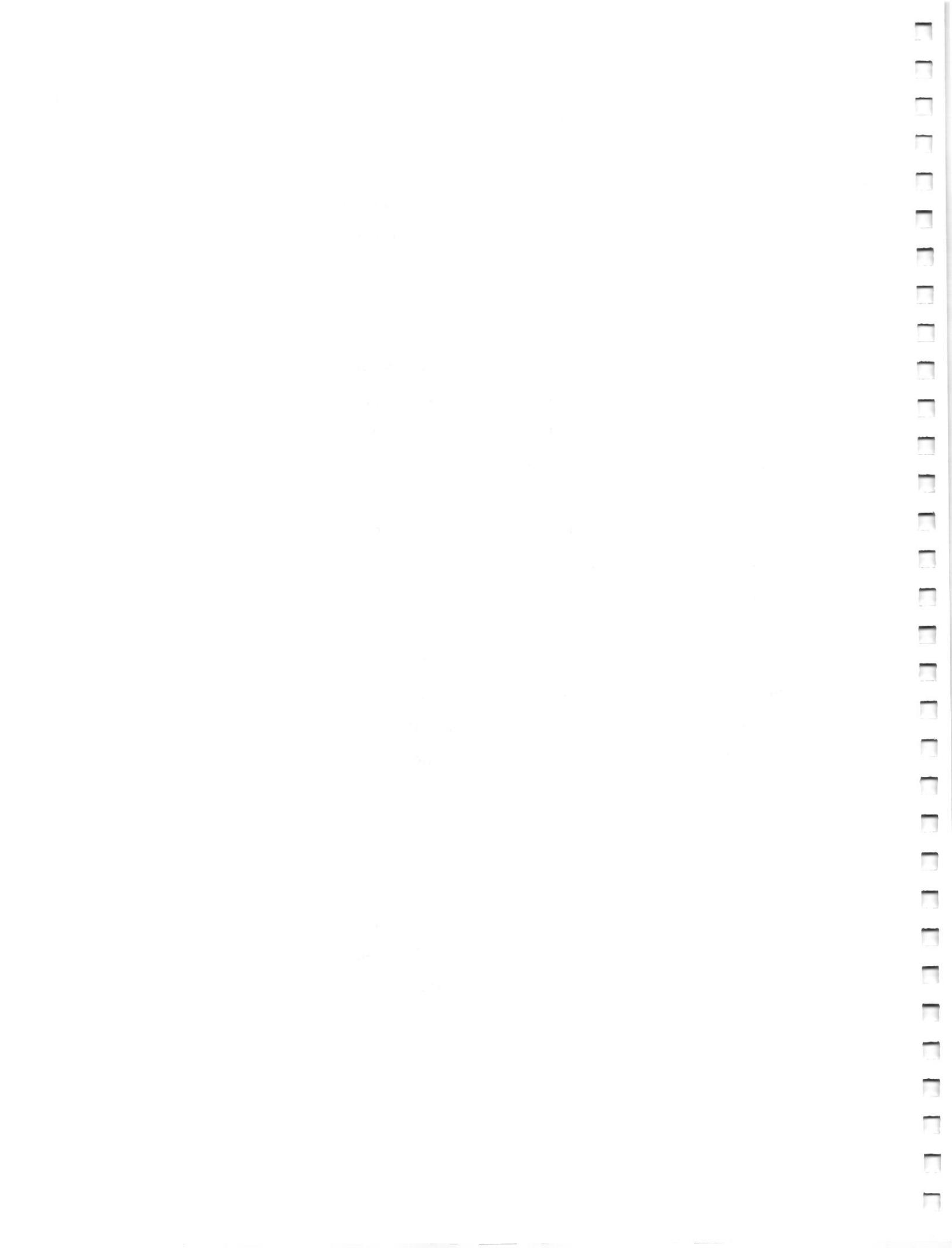
Como todos sabemos los Estados Unidos mexicanos, adaptaron el modelo presidencial, y aunque éste modelo y su funcionamiento siempre ha sido complicado de definir debido a su historia particular, no es válido decir que el presidencialismo Mexicano funciona mal.

El parlamentarismo es el mejor modelo para gobernar ciudades con diferencias étnicas y grupos culturales diversos, permite una discusión frontal de los problemas y soluciones en las que todas las partes estén de acuerdo. Su espacio y su voz están garantizados en el parlamento.

Pero en el caso de México donde se observa un mosaico cultural y económico de proporciones gigantescas, un parlamento que pueda garantizar la voz de cada grupo resulta impensable, imposible.

Países como México, Estados Unidos o Brasil no podrían hacerlo, la extensión de su territorio que va acompañado de éstas diferencias culturales daría lugar a discusiones interminables, estos países que adoptaron el modelo presidencial lograron responder a este problema utilizando el modelo federalista para dar cabida e inclusión a provincias o estados que comparten lugares e intereses en común.

Visto desde este sentido el parlamento funciona en aquellos países con un pequeño territorio, Inglaterra o Alemania por poner un ejemplo, en estos países sería impensable tratar de implantar un modelo presidencial, porque al ser un territorio pequeño tal vez y solo tal vez se estaría otorgando muchísimo poder a una sola persona (el presidente).

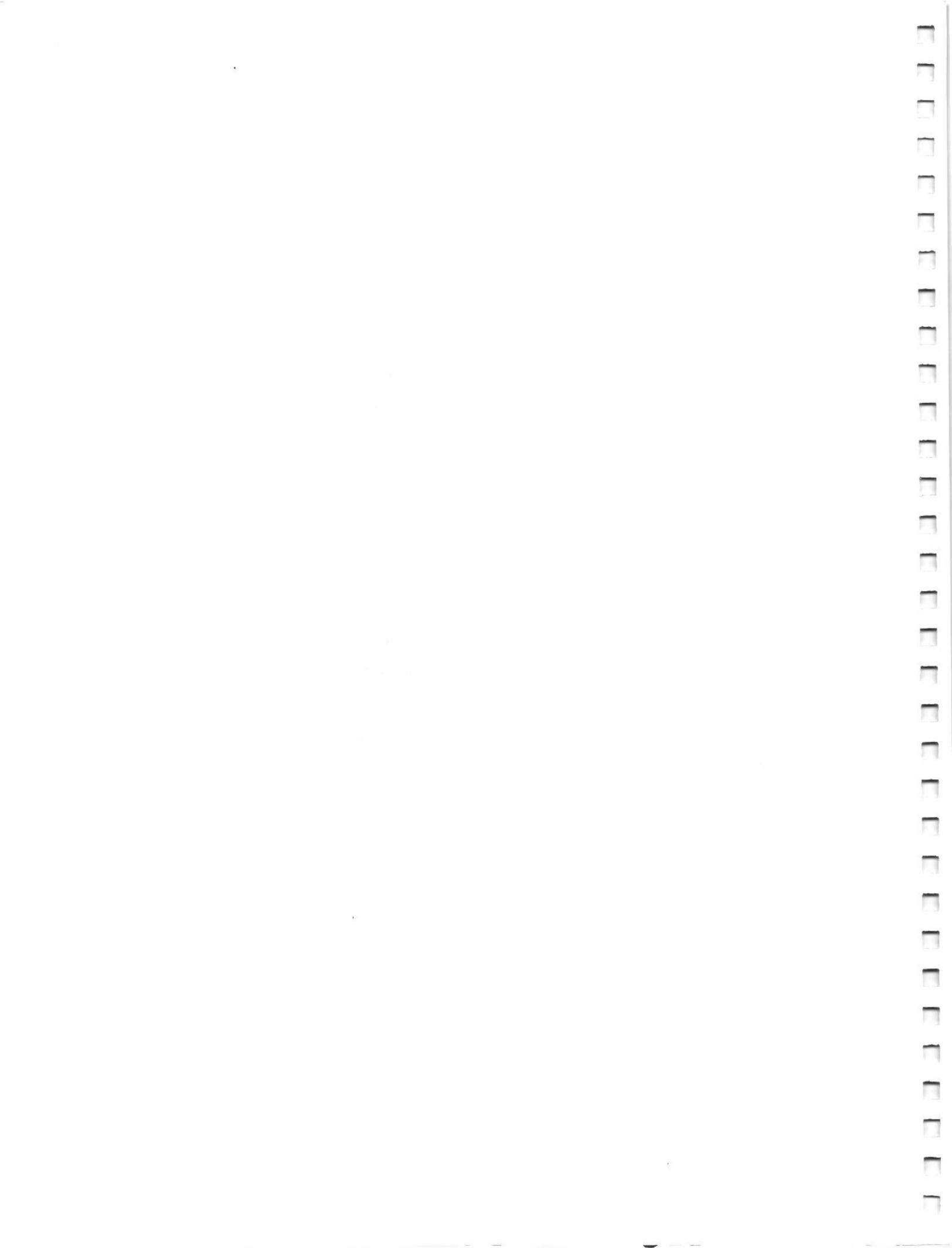


Volviendo al tema de los grandes estados, el pacto federal como lo vimos funciona en el momento en que los estados toman conciencia de ceder autonomía, esta renuncia de la autonomía se verá reflejada en la toma de decisiones de un presidente que pueda manejar aquellas diferencias que a pesar del pacto federal no han sido correctamente manejadas, o distan de proporcionar una solución.

Las diferencias económicas y culturales que persisten a pesar de las discusiones en el congreso, se logran llevar a término con la figura presidencial, dado que ésta tiene la obligación de llevar una administración igualitaria para todos los estados miembros del pacto. Si no se hiciera así, el poder que tienen los representantes en el congreso podría ser muy desigual y marcar de manera más profunda las diferencias que existen.

Esta es la razón más importante por la cual no se puede dejar de lado la figura de presidente, la propuesta de Giovanni Sartori contempla cambios constitucionales que beneficiaran el funcionamiento del poder ejecutivo y legislativo, evita una parálisis gubernamental, constitucionalmente hablando.

Un modelo presidencial donde se lleve a cabo correctamente el pacto federal, soluciona el problema político, este modelo encontraría cabida solo en los países con un amplio territorio al ser el presidente el garante de llevar a cabo una administración igualitaria para todos los estados miembros del pacto federal.



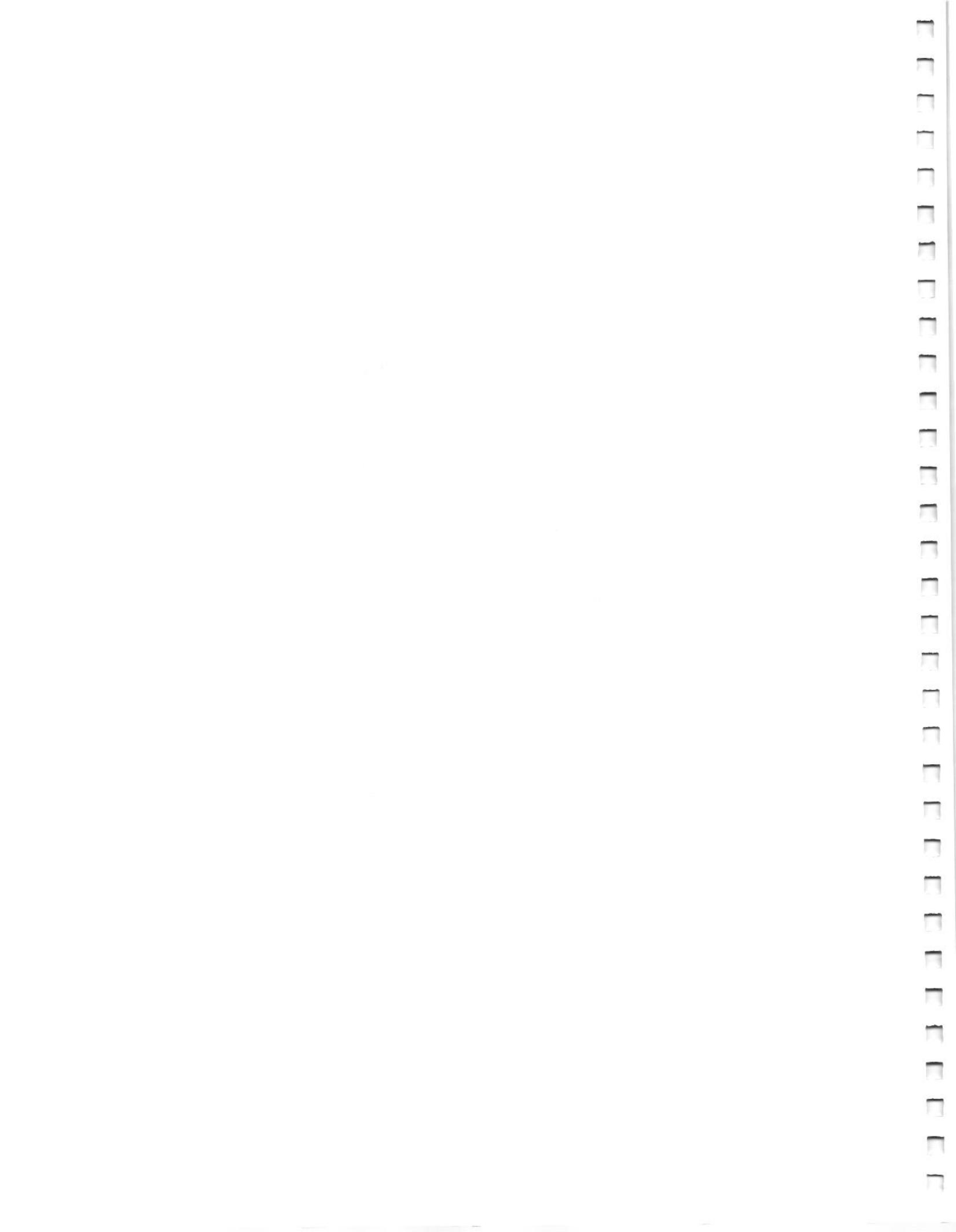
Conclusiones

Todos los modelos presentados traen consigo fallas que son propias del actuar político, no teórico. Sin embargo un modelo presidencialista basado en un pacto federal resuelve de manera práctica y rápida las diferencias étnicas, culturales y económicas de una forma sencilla y precisa.

Siempre y cuando se tenga presente el tamaño del territorio, insistiré que en países que tienen un territorio pequeño es poco o nada viable un presidencialismo, en los países que cuentan con un gran territorio el presidencialismo es la mejor manera de gobierno porque concentra en una sola figura las decisiones tomadas por el congreso y garantiza una igualdad administrativa.

Proponer un cambio de modelo para cualquier país que ha adoptado uno u otro (parlamentarismo y presidencialismo) conlleva un sin número de cambios menores para "garantizar" su buen funcionamiento, y visto esta que ni realizando estos cambios se puede asegurar el buen funcionamiento de éste.

El caso que me ocupó es el de la República Mexicana: el presidencialismo funciona, en todo caso donde se tiene que poner énfasis es en hacer valer el espíritu federalista para mejorar aquellos aspectos donde el sistema presidencial ha mostrado fallas, que no son propias de sistema son aspectos que el federalismo ha descuidado.



Bibliografía

Aguirre, Pedro, *Sistemas políticos. Partidos y elecciones*, Trazos, IETD, México, 1993.

Arrijo Vizcaino, Adolfo, *El Federalismo mexicano hacia el siglo XXI*, Editorial Themis, Primera Edición, México D.F., 1999.

Cano Bueso, Juan y Antonio Porras (coordinadores), *Parlamento y consolidación democrática*, Tecnos, Madrid, 1994.

Castellanos Hernández, Eduardo, *Formas de Gobierno y Sistemas Electorales en México*, Tomo II, Centro de Investigación Científica Jorge L. Tamayo, Primera Edición, México D.F. 1996.

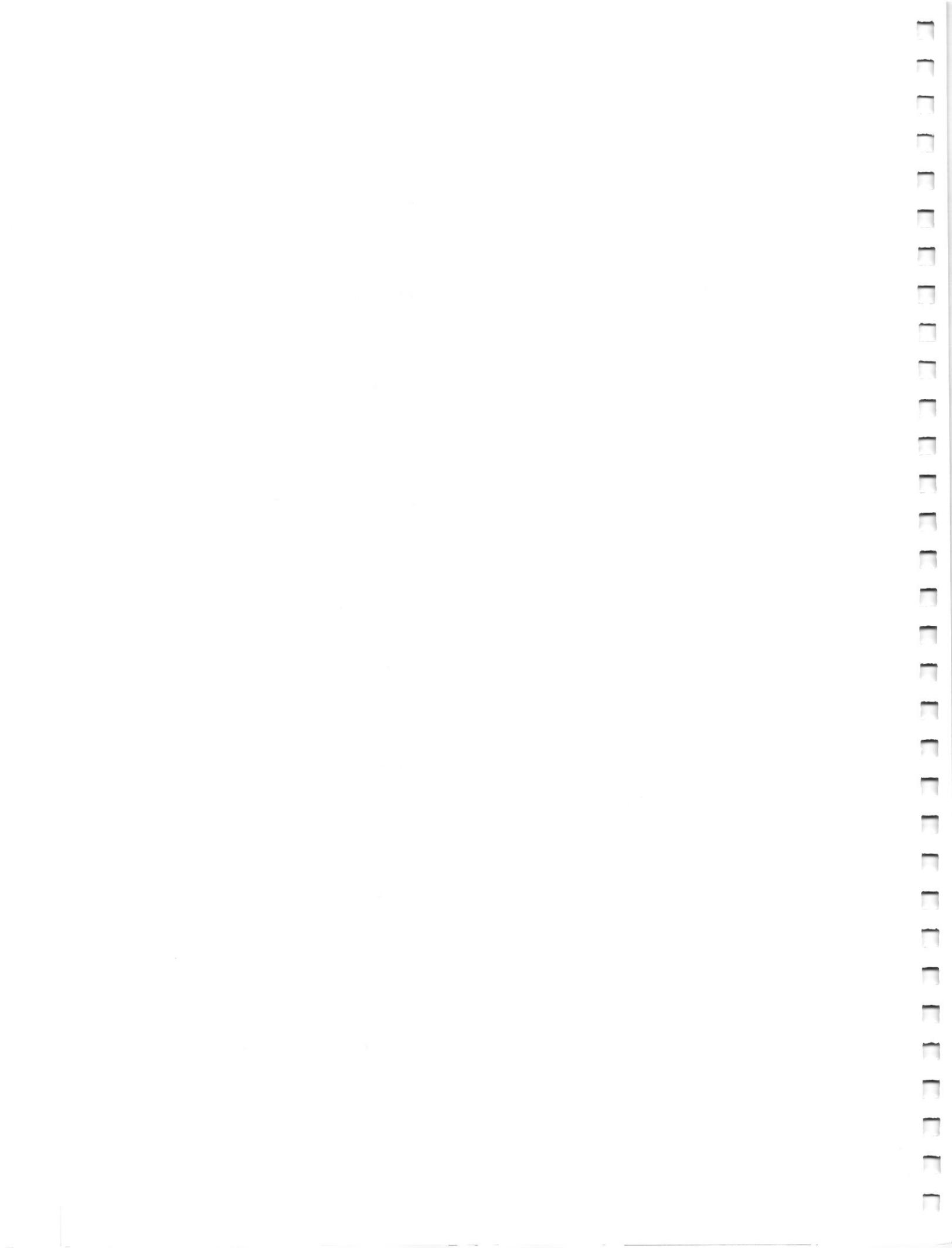
Carpizo Jorge, *El Presidencialismo en México*, S. XXI, México, 1978.

Carpizo Jorge, "América Latina: ¿Cambio de Régimen?". En Revista Nexos, No. 356, México, 2007.

Croizat, Maurice, *El federalismo en las democracias contemporáneas*, Barcelona, Editorial Hacer, 1994.

Díaz Cayeros, Alberto (1996), "Sobre el federalismo mexicano: los debates actuales", ponencia presentada en el Coloquio I: Teoría y Praxis del Federalismo Contemporáneo, México, 13-15 de junio.

Diccionario universal de términos parlamentarios, México, 1998 ISBN968-842-829-9



Duverger, Maurice, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, Ariel, Barcelona, s.f.

Easton, David. *Enfoques sobre teoría política*. Amorrortu Editores, Buenos Aires, 1969.

Easton, David. *Esquema para el análisis político*. Amorrortu Editores, Buenos Aires, 1969.

Elazar, Daniel J., *Exploración del federalismo*, Barcelona, Editorial Hacer, 1990. *Enciclopedia Británica*, ed. 1997.

Elazar, D. J. (1996), "Federalismo contemporáneo y globalización", ponencia presentada en el Coloquio I: Teoría y Praxis del Federalismo Contemporáneo, México, 13-15 de junio.

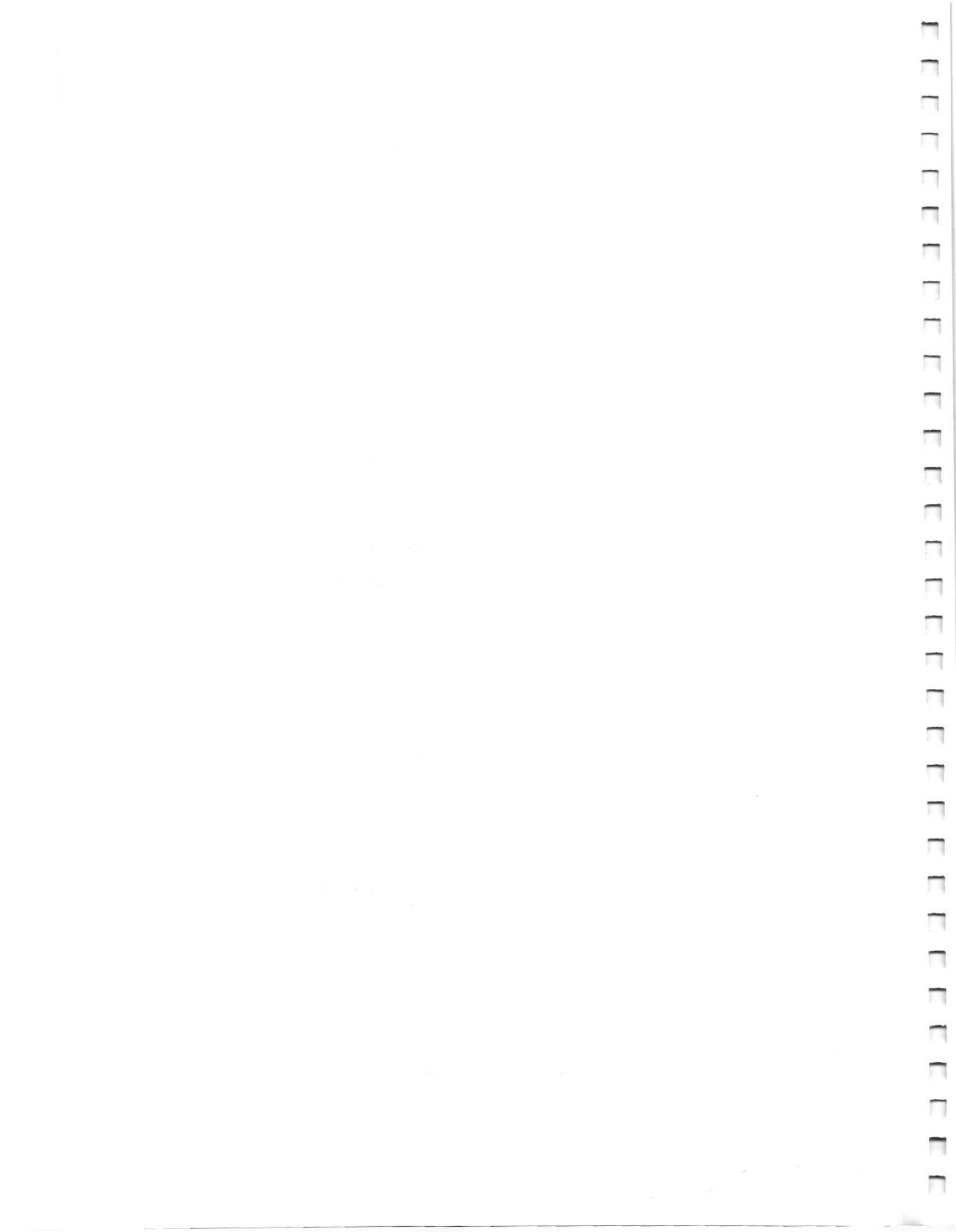
Garrorena Morales, Ángel, *Representación política y Constitución democrática*, Editorial Cívitas, Madrid, 1991.

González Ayerdi, Francisco, *Sistema Político Mexicano*, Antología de Lecturas, Ediciones Gernika, S.A., Primera Edición, México D.F., 2007, PP. 13-20, PP. 409-412

Granja, Mejía, Nicolás, *sociedad Civil y Política Contemporánea 2*, Iyahs, México, 2001.

Held David, *La democracia y el orden global. Del Estado moderno al gobierno cosmopolita*, Barcelona, Paidós, 1997.

Huntington, S.: *El orden político en las sociedades en cambio*. Editorial Paidós.



Nohlen, Dieter y Mario Fernández (editores), *Presidencialismo versus parlamentarismo*, Editorial Nueva Sociedad, Caracas, 1991.

Nieto Solís, José A., *Fundamentos y políticas de la Unión Europea*, Madrid, Siglo XXI, 1995.

O. Rabasa, Emilio, *El pensamiento político del constituyente*, Editorial Porrúa, México D.F., 1991, PP. XIV-XIX

Ocaña, Lucila (1996), "*La recomposición del pacto federal*", en *Revista Mexicana de Sociología*, año LVIII, núm. 1, México, UNAM, enero-marzo.

Pellet Lastra, Arturo, *El poder parlamentario*, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, Argentina, s.f.

Planas, Pedro, *Regímenes políticos contemporáneos*, FCE, Lima, 1997.

Rainer-Olaff, Schultze (1993), "*El federalismo en los países industrializados: una perspectiva comparada*", 1993.

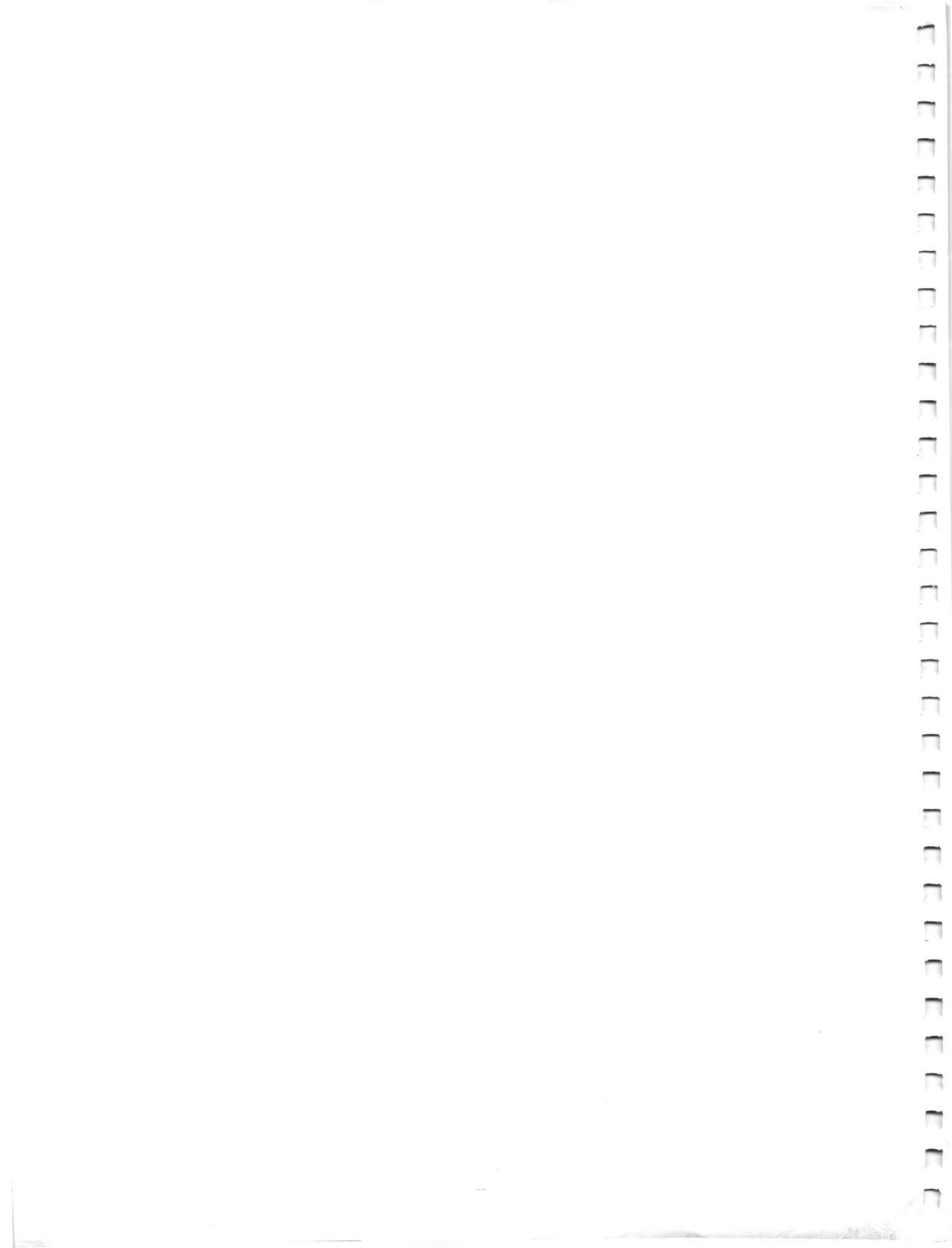
Rojo Salgado, A. *El significado y las posibilidades de la autonomía y la regionalización política*, Coruña, Edicós Do Castro Sada A. 1992.

Sánchez Navarro, Ángel J., *Las minorías en la estructura parlamentaria*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1995.

Santiago Nino, Carlos *et al.*, *El presidencialismo puesto a prueba*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1992.

Sartori, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada*, FCE, México, 1994.

Sartori, Giovanni, *Partidos y sistemas de partidos*, Alianza Editorial, Madrid, 1987.



Stewart, W.H., *Concepts of Federalism*, Boston, University Press of American Books, 1984.

Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional*, Porrúa, México, 1985.

Tosi Silvano. *Derecho parlamentario*, Miguel Ángel Porrúa y LVI Legislatura de la Cámara de Diputados, México, 1996.

Ubiarco Maldonado, Juan Bruno, *El Federalismo en México y los Problemas Sociales del País*, Flores Editor y distribuidor S.A. de C.V., Primera Edición, México, 2009.

Valenzuela, Arturo, *El debate actual sobre presidencialismo y parlamentarismo en América Latina*, Col. Temas de la Democracia, serie Conferencias Magistrales, núm. 7, IFE, México, 1999.

