

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

**FACULTAD DE DERECHO
DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO**

**“LA ADOPCIÓN DEL MODELO SEMIPRESIDENCIAL EN
MÉXICO”**

**Tesis que para obtener el grado de Especialista en Derecho Electoral
Presenta:**

Elba Olivia Betancourt Mascorro

Director de tesis:

Dr. Fernando Ojesto Martínez Porcayo
Facultad de Derecho
México
2013



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	3
CAPÍTULO 1. RÉGIMEN POLÍTICO Y SISTEMA ELECTORAL	7
1.1 Régimen político: concepto	7
1.2 Presidencialismo y Parlamentarismo: ventajas y desventajas.....	11
1.3 Sistemas de mayoría y de representación proporcional	17
1.4 Influencia del régimen político y del sistema electoral en la gobernabilidad democrática	24
2. EL PRESIDENCIALISMO MEXICANO Y LA EVOLUCIÓN EN EL SISTEMA ELECTORAL	29
2.1 Breve referencia histórica sobre el régimen presidencial en México	29
2.2 Reformas electorales que impactaron en la construcción del multipartidismo.....	35
2.3 Relaciones entre el Ejecutivo y Legislativo: gobiernos divididos	44
3. EL RÉGIMEN SEMIPRESIDENCIAL EN COMPARACIÓN.....	48
3.1. El régimen semipresidencial: marco conceptual.....	48
3.2 Características	51
3.3 Efectos del régimen semipresidencial	54
3.4 Ventajas y desventajas	58
4. LA ADOPCIÓN DEL MODELO SEMIPRESIDENCIAL EN MÉXICO: CONCLUSIONES	66
BIBLIOGRAFÍA	72

INTRODUCCIÓN

El reciente debate político se ha centrado básicamente en el asunto de la gobernabilidad, tema que ha sido analizado y discutido por académicos, especialistas, partidos políticos e incluso los propios ciudadanos y que se ha llegado a la conclusión de que existe una manifiesta incapacidad del gobierno en construir el interés público, es decir, en construir los acuerdos necesarios para emprender acciones que tienen que ver con el buen funcionamiento de las instituciones y el desarrollo de la sociedad.

Esta inquietud fue puesta sobre la mesa en la Cámara de Senadores –finales de enero de 2010– en un espacio en donde se pudiera debatir sobre la reforma política que requerimos. Los partidos políticos concretaron sus propuestas resaltando temas como la reducción del número de integrantes del Congreso; las candidaturas independientes; la segunda vuelta en la elección presidencial, incluso se ha insistido en eliminar el principio de proporcionalidad como criterio de integración del Congreso; sin embargo, gran parte de las propuestas tienen relación directa con el sistema electoral y no con el régimen político. Esto último no es gratuito.

Durante mucho tiempo se ha considerado que los sistemas electorales tienen efectos específicos en asuntos relativos a la gobernabilidad. Por ejemplo, los sistemas que forman gobiernos de un solo partido facilitan el proceso de toma de decisiones; mientras que los sistemas multipartidistas, tienden a formar gobiernos de coalición, es decir, son más representativos, por lo que las decisiones serán más incluyentes.

En los sistemas presidenciales, el grado de legitimidad popular depende de la forma en que el presidente haya sido elegido. Cuando se elige por una amplia mayoría, contará con un mayor grado de legitimidad y, por tanto, tendrá el respaldo suficiente para promover su programa de trabajo. México, por su parte, tiene un sistema de mayoría relativa con elementos de representación proporcional, lo cual ha permitido que los partidos políticos minoritarios tengan acceso a cargos de representación popular. No obstante, el Presidente debe ganar con un amplio margen de votos y el Congreso está dividido por lo que en la toma de decisiones los gobernantes no se ponen de acuerdo,

lo cual ha recaído en una incapacidad para construir acuerdos. De esta manera, el presidencialismo mexicano debe operar con la inexistencia de una mayoría absoluta, por lo que se hace necesario buscar el modelo que pueda ayudar a lograr el equilibrio entre los poderes y combatir la dificultad que enfrenta el gobierno para tomar decisiones.

La representación del pluralismo político y la toma de decisiones efectivas pueden lograrse mediante el diseño adecuado de dos grandes instituciones: el sistema electoral, el cual parte de dos modelos básicos: la mayoría y la representación proporcional; y el régimen político, el cual admite muchas combinaciones a partir de dos modelos básicos: el parlamentarismo y el presidencialismo.

Ahora, desde mi punto de vista, el problema que vive México con el asunto de los gobiernos divididos y la cuestión de la gobernabilidad, no puede resolverse únicamente por el lado institucional. La reforma debe ser más profunda. En los últimos tiempos hay una mayor coincidencia en que el presidencialismo como forma de gobierno ha concluido, por lo que llegó el momento de retomar y analizar un tema pendiente que es la posibilidad de adoptar un régimen político que refleje la nueva pluralidad misma que llegó para quedarse.

Debido a que el modelo presidencial mexicano debe operar con mayorías que ya no existen, es necesario buscar una opción que pueda ayudar a lograr el equilibrio entre poderes y combatir la dificultad que enfrenta el gobierno para tomar decisiones. Por tanto, mi propuesta es la implementación del régimen semipresidencial (semipresidencialismo) como régimen de gobierno, donde existe la figura de Jefe de gobierno quien deberá moderar los intereses que disputan las fuerzas políticas en el mismo Congreso y su relación con el Presidente (Jefe de Estado) de manera tal que pueda reflejarse en la gobernabilidad; en el buen gobierno. Me parece que este modelo puede enfrentar mejor las mayorías divididas.

Básicamente el régimen semipresidencial propone un Jefe de Estado elegido por el voto popular y un Jefe de Gobierno que lo elige el Poder Legislativo a propuesta del Presidente. Este último aspecto implica una relación de confianza o de censura entre el

Legislativo y el Jefe de Gobierno, tanto para su nombramiento como para su permanencia en el cargo. El Jefe de Gobierno se apoyaría en un Gabinete reconocido constitucionalmente para el cumplimiento de sus responsabilidades. Dicho Gabinete sería propuesto por el Jefe de Gobierno al Legislativo. Por supuesto, al adoptar un régimen de gobierno distinto, se modifica el sistema electoral, entendido éste último como la fórmula electoral para convertir votos en escaños.

Es importante destacar que esta propuesta encaja con el propósito de establecer controles en el Ejecutivo, dotarlo de funcionalidad y efectividad, así como establecer una relación más equilibrada entre los poderes, y que esa relación propicie acuerdos y toma de decisiones colectivas.

Por último, este trabajo se divide en cuatro apartados. El primer apartado “Régimen político y sistema electoral”, tiene como propósito ofrecer un marco conceptual sobre el régimen político y su clasificación; las características de estos tipos de régimen político, así como sus ventajas y desventajas. Aunado a ello, explicaré el funcionamiento de los sistemas electorales –mayoritarios y proporcionales– y sus efectos e influencia en conjunto con el régimen político sobre la gobernabilidad.

El segundo apartado “El presidencialismo mexicano y la evolución en el sistema electoral hace una referencia histórica sobre la evolución del presidencialismo en México, pero sólo en cuanto al diseño institucional, así como las reformas electorales que abrieron el paso a la construcción del multipartidismo y, en consecuencia, los gobiernos divididos.

El tercer apartado profundizo en la cuestión del semipresidencialismo; cómo opera; qué efectos tiene; qué ofrece para aquellas democracias que tienen un multipartidismo consolidado y, de manera breve, cómo se constituye este régimen en Francia dado que este país es considerado el modelo semipresidencial por excelencia.

El último apartado de las conclusiones explico la importancia de adoptar este tipo de régimen semipresidencial para México, toda vez que puede funcionar ante esta nueva realidad política y, a su vez, hacer un llamado para que los diseñadores

constitucionales, así como los reformadores, consideren esta opción que posibilitaría la construcción de las mayorías que se requieren para poder gobernar en consenso.

CAPÍTULO 1. RÉGIMEN POLÍTICO Y SISTEMA ELECTORAL

1.1 Régimen político: concepto

El régimen político es el ámbito espacio-temporal de carácter político que, en función de los condicionamientos que sufre por su inserción en un sistema global (que integra los sistemas económicos y sociales mediatos –nacionales- e inmediatos –internacionales-), determina distintas formas estatales, dotadas de elementos y factores propios que, a su vez, expresan formas generales de organización de la vida política, configurando una concepción específica de la existencia humana y ciertos modos de ejercicio de la dominación política¹.

Suele utilizarse “régimen político”, “forma de gobierno” o “sistema de gobierno” como acepciones para expresar políticamente la forma en cómo se estructura y se ejerce el poder. Esto es importante porque el concepto “sistema político” es completamente diferente a los tres anteriores, pues el régimen o forma de gobierno es un elemento de este sistema.

Un concepto interesante es aquel que dice que la forma de gobierno “es la forma de uno de los elementos del Estado, la manera de organizar y distribuir las estructuras y competencias de los órganos que componen el gobierno. Es el problema de quien ejerce el poder, o de quienes son los repartidores del régimen político².”

El régimen político es un elemento del sistema político conformado por los elementos institucionales que representan los poderes políticos y sus reglas de interacción para consigo mismo y para con la sociedad, pero también a las normas, escritas o

¹ Instituto Interamericano de Derechos Humanos, *Diccionario Electoral*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación e Instituto Federal Electoral, Tomo II, México, 2003, p. 1065.

² Bidart Campos, citado por SERRA ROJAS, Andrés, *Teoría del Estado*, Ed. Porrúa, México 1998, p. 455.

consuetudinarias, que hacen referencia a las formas de tenencia de la propiedad, a su transmisión, a su enajenación y a sus constricciones³.

De acuerdo con Paolo Biscaretti forma de gobierno “suele indicar la recíproca posición en que se encuentran los diversos órganos *constitucionales* del Estado: tomando el vocablo *gobierno* no en el sentido lato que le es propio como *elemento constitutivo del Estado*, sino en otro más estricto que significa el conjunto sólo de las principales instituciones estatales⁴.” En todo caso la clasificación de las formas de gobierno tiene que ver con las formas de Estado.

Conceptualmente, las formas de gobierno se distinguen de las formas de Estado. Éstas últimas se clasifican, desde la visión moderna, en autoritarios, totalitarios o democráticos. Las formas de gobierno tienen una problemática distinta así que nos abocaremos a la que se refiere a la forma de Estado democrático. Analizar las formas de gobierno implica no solo poner la atención en las relaciones del Ejecutivo con el Legislativo, o en los modos de elección, o incluso en las facultades que ambos poderes tienen, sino en la estructuración del sistema de partidos, en cómo opera este sistema en un determinado país. Esto último es lo que nos ayuda a entender como funcionan las formas de gobierno; es decir, la gran tipología de las formas de gobierno que existen no puede dejar de considerar al sistema de partidos, pues dependiendo de cómo estén colocadas las fuerzas políticas en el juego es como se va a implementar una de estas formas.

Duverger, por ejemplo, observó, respecto a lo anterior, que el sistema de partidos influye en la separación de poderes, por lo que un sistema bipartidista como el inglés en el que solo existen dos partidos mayoritarios, los cuales se alternan en el gobierno y en el que por costumbre el líder del partido será el jefe de gobierno si su partido gana las elecciones, entonces, se acerca a una forma de gobierno parlamentaria; o, por ejemplo,

³ ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel, *Gobernabilidad, crisis y cambio. Elementos para el estudio de la gobernabilidad de los sistemas políticos en épocas de crisis y cambio*, Fondo de Cultura Económica, México, 2004, p. 54.

⁴ BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo, *Derecho constitucional*, Ed. Tecnos, Madrid, 1987, p. 214.

un sistema monopartidista, da origen a una forma de gobierno en la que el poder está concentrado en el comité de partido⁵.

Ahora bien la bipartición clásica distingue entre formas de gobierno parlamentario y presidencial. La primera y gran distinción que se hace respecto de éstas es la que formuló Walter Bagehot y conceptualmente sigue siendo válida, pues las formas de gobierno actuales se han derivado del prototipo británico o del estadounidense, mismas que no han sido modificadas por siglos⁶. La distinta relación entre los poderes ejecutivo y legislativo constituye un criterio para distinguir las formas de gobierno presidencial y parlamentario

la primera es aquella en la que rige una neta separación entre poder del gobierno y el poder de hacer leyes, separación basada en la elección directa del presidente de la república, que también es jefe de gobierno, y en la responsabilidad de los miembros del gobierno del gobierno frente al presidente de la república y no frente al parlamento; la segunda es aquella en la que más que separación hay un juego completo de poderes recíprocos entre el gobierno y el parlamento basado en la distinción entre jefe de Estado y jefe de gobierno, en la elección indirecta del jefe de Estado de parte del parlamento y en la responsabilidad del gobierno frente al parlamento que se expresa mediante el voto de confianza o desconfianza⁷.

En las democracias actuales existe una tipología variada de regímenes de gobierno democráticos. Se incluyen aquí los dos grandes: presidencial y parlamentario:

1. Regímenes presidenciales.- En los regímenes presidenciales, el Presidente dirige el gobierno; es decir, el Presidente es jefe de Estado y de gobierno y ejerce efectivamente sus poderes. Más adelante se ahondará en este tema.
2. Regímenes parlamentarios.- Estos regímenes funcionan en Europa; es el típico modelo europeo. Se suele pensar que la mera existencia de un Parlamento es suficiente para considerarlo como parlamentario; esto no es así. De acuerdo con

⁵ BOBBIO, Norberto, *Estado, Gobierno y Sociedad. Por una teoría general de la política*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994, p. 151.

⁶ BOBBIO, Norberto, Nicola MATTEUCCI y Gianfranco PASQUINO, *Diccionario de política*, Siglo Veintiuno Editores, México, 2000, p. 671. Walter Bagehot escribió un ensayo sobre la Constitución inglesa (1865-1867) en donde explicaba el contraste entre el gobierno parlamentario inglés (*cabinet government*) y el gobierno estadounidense (*presidential government*).

⁷ BOBBIO, Norberto, *Op. Cit.*, p. 150.

Duverger, se llama parlamentario a un régimen en el cual el gobierno está dividido en dos elementos: el “gabinete” o gobierno, el cual es políticamente responsable ante el Parlamento y tiene el derecho de disolverlo⁸.

3. Regímenes semiparlamentarios.- Un ejemplo de este tipo es Israel. El Primer Ministro debe formar el gobierno con base en la distribución de las fuerzas parlamentarias, lo que conlleva a que aquél tiene que contar con la mayoría parlamentaria para llevar a cabo iniciativas de ley y muchas veces dicha mayoría no es su mayoría. Además esto se complementa recíprocamente en cuanto a que el Parlamento puede censurar al gobierno y el Primer Ministro puede disolver el Parlamento y, como ambas instituciones se disuelven, habría que convocar a nuevas elecciones.
4. Regímenes semipresidenciales.- en este tipo de regímenes el Ejecutivo está dividido entre un jefe de estado y un jefe de gobierno. El Presidente (Jefe de estado) está dotado de una legitimidad propia en tanto que es elegido de manera autónoma por sufragio universal. En el capítulo tercero se ahondará en este tema.

Por último, se puede afirmar que un cambio de régimen político es un fenómeno de gran relevancia toda vez que afecta a toda la sociedad que compone un sistema político en cuanto a las ideologías, los valores, los principios o las creencias, así como la repercusión que puede tener dicho cambio en las reglas del juego o en los procedimientos que sirven para la resolución de cualquier conflicto político que se suscite. Es por ello que los diseñadores institucionales deben considerar todos los elementos del sistema político que se pretende alterar. A continuación veremos qué son, cómo funcionan y cuáles son las ventajas y desventajas de los sistemas presidenciales y los parlamentarios.

⁸ DUVERGER, Maurice, *Instituciones políticas y Derecho Constitucional*, Ed. Ariel, México, 1992, p. 140.

1.2 Presidencialismo y Parlamentarismo: ventajas y desventajas

Como ya se mencionó, los sistemas políticos democráticos se dividen en presidenciales y parlamentarios. La gran distinción entre estos sistemas es la cuestión de la independencia o interdependencia política de los poderes Legislativo y Ejecutivo. Veamos las características de ambos.

Régimen presidencial

El régimen presidencial fue desarrollado por primera vez en la Constitución de 1787 en los Estados Unidos, y se caracteriza, en su estado puro, por la concentración en un único cargo de los poderes del jefe de Estado y de jefe de gobierno. El presidente es elegido por el electorado –sea directa o indirectamente– y mediante sufragio universal.

De acuerdo con Duverger, el sistema presidencial se distingue del parlamentario en varios sentidos⁹: primero, el Ejecutivo no se deposita en dos personas (Jefe de Estado y de Gabinete), y que a su vez se encuentra bajo la autoridad del jefe de gobierno, sino que el Presidente es Jefe de Estado y de Gobierno y ejerce efectivamente sus poderes. Segundo, no existe un consejo de ministros en donde las decisiones se toman colectivamente, sino que son secretarios que ejercen actividades administrativas y son elegidos por el mismo Presidente. Cabe mencionar que estos secretarios no tienen poder de decisión. Tercero, y como ya se mencionó, el Presidente es Jefe único del Estado y del Gobierno y es elegido por sufragio universal y directo. Cuarto, el Presidente y el Parlamento son independientes uno de otro de una manera más rigurosa. Los elementos de esta independencia son: 1) El Parlamento no puede derribar al gobierno con un voto de desconfianza, tal como sucede en el sistema parlamentario y 2) El Presidente no puede disolver el Parlamento.

⁹ DUVERGER, Maurice, *Op. Cit.*, p. 151.

Por su parte, Sartori considera los siguientes criterios que caracterizan a los sistemas presidenciales¹⁰:

- El primer criterio es la elección popular directa o casi directa del jefe de Estado por un tiempo determinado (que puede variar de cuatro a ocho años).
- El segundo es que el gobierno o el Ejecutivo, no es designado o desbancado mediante el voto parlamentario. Los gobiernos son una prerrogativa presidencial; es decir, es el presidente el que nombra o sustituye a los miembros del gabinete.
- El tercero es que el Presidente dirige el Ejecutivo, de manera que un sistema político es presidencial por sí solo si el jefe de Estado: a) es electo popularmente; b) no puede ser despedido del cargo por una votación del Parlamento o Congreso durante su periodo preestablecido, y c) encabeza o dirige de alguna forma el gobierno que designa.

Las características aludidas por Duverger se refieren básicamente al régimen presidencial clásico y que, de acuerdo con el autor, encuadran perfectamente en el modelo norteamericano. En el caso latinoamericano, el presidencialismo es una derivación del régimen presidencial clásico; esto es, el término “presidencialismo” funciona en los países de Latinoamérica “que han transportado las instituciones constitucionales de los Estados Unidos a una sociedad diferente, caracterizada por el subdesarrollo técnico, el predominio agrario, las grandes propiedades agrícolas y la semicolonización por la vecina y superpoderosa economía de los Estados Unidos¹¹.”

Sartori considera, en relación al presidencialismo latinoamericano, que las dificultades que este sistema ha presentado “están relacionadas y son poderosamente intensificadas, por el estancamiento económico, las flagrantes desigualdades y las

¹⁰ SARTORI, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994, pp. 97-99.

¹¹ DUVERGER, Maurice, *Op. Cit.*, p. 152

herencias socioculturales¹².” Veamos algunas desventajas de los sistemas presidenciales.

“La mayoría de los presidentes latinoamericanos enfrentan fuertes problemas para cumplir sus programas de campaña. Han tenido todo el poder para iniciar las acciones políticas, pero les ha sido muy difícil obtener apoyo para ejecutarlas¹³” Siguiendo al autor, éste considera que es precisamente el principio de la separación de poderes el que mantiene a los presidencialismos latinoamericanos inestables entre el abuso de poder y la ausencia del mismo. Los sistemas presidenciales no pueden manejar las crisis más importantes. Es por ello que autores como Linz consideran que la solución no es mejorar este sistema sino eliminarlo de tajo y adoptar un régimen parlamentarista. Su argumento principal es que el presidencialismo probablemente es menos capaz que el parlamentarismo de sostener regímenes democráticos estables. El parlamentarismo imparte flexibilidad al proceso político, mientras el presidencialismo lo hace muy rígido¹⁴. Veamos las características del sistema parlamentario.

Régimen parlamentario

Los sistemas parlamentarios se caracterizan porque el Parlamento es el soberano. Implica que el gobierno esté dividido en dos elementos: un jefe de Estado y un gabinete ministerial, este último, es políticamente responsable ante el Parlamento y tiene el derecho de disolverlo. Por tanto, no permiten una separación del poder entre el gobierno y el Parlamento. Los sistemas parlamentarios tienen como característica principal que los poderes Ejecutivo y Legislativo tienen una relación de interdependencia, es decir, el poder Ejecutivo-Legislativo se comparte.

La forma de gobierno parlamentaria es hasta hoy la más extendida en Europa occidental. No presenta diversidades sustanciales sea en su versión monárquica o

¹² SARTORI, Giovanni, *Op. Cit.*, p. 109.

¹³ Mainwaring, 1990, p. 162, citado por SARTORI, Giovanni, *Op. Cit.*, p. 109.

¹⁴ *Ibid.*, p. 110.

republicana. En cada uno de estos casos el ejecutivo aparece igualmente diferenciado en dos secciones separadas: un Jefe de Estado políticamente irresponsable y un *Gabinete* (constituido por varios ministros) que traza la orientación política, el cual es responsable frente al Parlamento y debe dimitir cuando ha perdido su confianza. De acuerdo con Biscaretti lo anterior permite alcanzar la virtud esencial del régimen parlamentario consistente en mantener inamovible al jefe del Estado (vitaliciamente si es rey y por un determinado tiempo si es presidente), asegurando al gobierno un elemento estable de continuidad¹⁵.

Existen por lo menos tres variedades principales de sistemas parlamentarios: en un extremo se encuentra el sistema de primer ministro 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 y, por último, la fórmula del parlamentarismo controlado por los partidos¹⁶. El elemento diferencial entre los diversos tipos de gobierno parlamentario es el sistema de partidos. Por ejemplo, en donde existen solo dos partidos o el caso de que un partido obtenga la mayoría absoluta de los escaños, el tipo de gobierno parlamentario posee una estabilidad mucho mayor que el gobierno que está compuesto por coaliciones de varios partidos¹⁷.

Anteriormente se mencionó que el parlamentarismo es flexible. Esto se debe a que una vez que se han celebrado elecciones, o bien hay un partido mayoritario que forma el gobierno, o bien los distintos partidos entablan negociaciones acerca de la formación del gobierno. El resultado de estas negociaciones es un gobierno que cuenta con el respaldo del parlamento, y si en algún momento este respaldo es socavado o desafiado, un voto de confianza resuelve el problema. En cambio, en los sistemas presidenciales no hay un mecanismo de solución de conflictos entre el ejecutivo y el legislativo¹⁸.

¹⁵ BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo, *Op. Cit.*, p. 233.

¹⁶ SARTORI, Giovanni, *Op. Cit.*, p. 117.

¹⁷ BOBBIO, Norberto, Nicola MATTEUCCI y Gianfranco PASQUINO, *Op. Cit.*, p. 671.

¹⁸ TSEBELIS, George, *Jugadores con veto. Cómo funcionan las instituciones políticas*, Fondo de Cultura Económica, México, 2006, p. 94.

Existen diversos análisis empíricos que han corroborado las expectativas de Linz. Siguiendo a Tsebelis, Stepan y Skach (1993) examinaron 75 países y descubrieron que la democracia sobrevivía 61% del tiempo en sistemas parlamentarios y solo 20% en sistemas presidenciales. Por su parte, Cheibub y Limongi (2001), después de examinar “99 periodos de democracia” entre 1950 y 1990, llegan a la conclusión de que la vida esperada de la democracia bajo el presidencialismo es de aproximadamente 21 años, mientras que bajo el parlamentarismo es de 73 años. Llegaron a la conclusión de que “las democracias presidenciales son menos durables que las parlamentarias. Esta diferencia no se debe a la riqueza de las naciones en las cuales se observaron estas instituciones, ni a su desempeño económico. Tampoco se debe a ninguna de las condiciones políticas en las cuales funcionaban. Las democracias presidenciales son sencillamente más frágiles en todas las condiciones económicas y políticas consideradas antes”.¹⁹

El estudio de Stepan y Skach presenta evidencia de que los sistemas presidenciales no pueden manejar el multipartidismo. Los datos mencionados indican que no hay democracias exitosas con más de tres partidos que sean presidenciales. También observaron que el parlamentarismo tiene una “mayor tendencia a proporcionar carreras partido-gobierno duraderas, que añaden lealtad y experiencia a la sociedad política²⁰.”

En un sistema parlamentario un primer ministro crea su mayoría integrando al gobierno de coalición tantos partidos como sea necesario. Los presidentes no pueden hacer eso, y si son presidentes minoritarios sus problemas son permanentes y deben “buscar” una mayoría en cada ocasión en que quieran actuar legislativamente. El parlamentarismo no tiene, por tanto, el problema de la mayoría dividida, que ronda frecuentemente al presidencialismo. La pregunta que plantea Sartori es, ¿por qué el que haya muchos partidos hace más difícil tratar con este problema? La respuesta es que hay menos probabilidad de que los gobiernos presidenciales se enfrenten a mayorías contrarias en situaciones bipartidistas que en las multipartidistas²¹. Por supuesto hay que asegurarse que los dos partidos (en el caso del bipartidismo) sean unidades reales del juego.

¹⁹ TSEBELIS, George, *Op. Cit.*, p. 95.

²⁰ Stepan y Skach, 1993: 22 citado por *Ibid.*, p. 96-99. Otro punto de diferencia entre el presidencialismo y el parlamentarismo es que los partidos son más cohesivos en sistemas parlamentarios. Un estudio de Diermeier y Feddersen (1998), citado por George Tsebelis, establece que esto se debe a que es la relación de confianza, la amenaza de perder las elecciones y el puesto, y de perder poderes de establecimiento de agenda, lo que hace a los partidos ser más cohesivos en los sistemas parlamentarios.

²¹ SARTORI, Giovanni, *Op. Cit.*, p. 193.

Uno de los puntos débiles que supuestamente tiene el régimen presidencial es su potencial para generar conflictos y bloqueos entre el presidente y el Congreso cuando el primero carece del apoyo de un partido con mayoría legislativa²². El caso de Estados Unidos, por ejemplo, en donde un presidente con una amplia mayoría no puede obtener el apoyo de su propio partido enfrenta los mismos problemas que un presidente sin mayoría. “En ambos casos los presidentes deben “cabildear” los votos, adquiriéndolos uno por uno, de cada miembro del Parlamento²³.”

De acuerdo con Sartori una ayuda importante para fortalecer los regímenes de gobierno proviene de los sistemas electorales “fuertes” que contrarrestan y de hecho reducen la fragmentación de los partidos. Por tanto, es un error combinar el presidencialismo con el sistema de Representación Proporcional, pues un sistema de partidos fuerte puede obstaculizar la proliferación de los partidos. De esta manera, si se desea incorporar dicho sistema de representación proporcional, entonces, no puede pensarse en un sistema presidencial²⁴.

²² LEHOUCQ, Fabrice, “¿Es el semipresidencialismo una opción viable? Un debate vigente” en Revista Política y Gobierno, Vol. XIV, Núm. 2, 2007, p. 542.

²³ SARTORI, Giovanni, *Op. Cit.*, pp. 194-195.

²⁴ *Ibid.*, p. 195.

1.3 Sistemas de mayoría y de representación proporcional

Hasta aquí hemos abordado el concepto y componentes del régimen político y se ha especificado los dos grandes tipos de régimen que existen en los sistemas democráticos y sus derivaciones; éstos son el presidencialismo y el parlamentarismo los cuales se identifican como la opción entre las formas de gobierno. Empero, tenemos otra opción que tiene relación con la representatividad, sea por mayoría o proporcional: los tipos de sistema electoral. Ambas opciones –forma de gobierno y sistema electoral– conforman el orden constitucional y sus efectos tienen repercusiones importantes en la gobernabilidad de un país²⁵.

Los sistemas electorales ejercen un rol político fundamental que tiene su relación con el origen, ejercicio y control del poder; es decir, establece la forma en que los ciudadanos serán representados y las relaciones de poder entre éstos y los gobernantes. De manera específica, un sistema electoral determina el modo en que los votos se transforman en escaños. Esta conversión puede ser o no proporcional, es por ello que los sistemas electorales se dividen en mayoritarios y proporcionales.

Asimismo, influyen en la conducta del votante; esto es, en si el ciudadano vota por un partido político o por una persona; de aquí que se derive una diversidad y combinación posibles de fórmulas electorales, como es, por ejemplo, el sistema electoral mixto mexicano. Esta combinación de fórmulas genera una gran tipología de sistemas electorales. La mayoría de los países utilizan una fórmula para la elección presidencial y otra para la elección de sus parlamentos. De ahí la importancia que tiene elegir el o los sistemas que se adecuen a la realidad política de cada país. Una mala elección puede generar efectos no deseados y que recaigan principalmente en la gobernabilidad.

²⁵ Dieter Nohlen considera que el sistema de partidos es la tercera opción o factor que conforma al orden constitucional. La diferencia con respecto al sistema de gobierno y al sistema electoral, es que el sistema de partidos no es un factor que dependa de una decisión institucional, sino que se relaciona con factores histórico-sociales. Por tanto, los teóricos han abordado este factor de manera independiente a los otros dos pues, además, el sistema de partidos también depende de factores institucionales, esto es, de la forma de gobierno y del tipo de representación (sistema electoral) que se adopte.

Los sistemas de mayoría y de representación proporcional se definen por un principio o fórmula de decisión, esto es, el método para la conversión anteriormente aludida. Esta fórmula alude al objetivo del sistema electoral. Así, en términos generales, la fórmula de decisión de los sistemas mayoritarios es que aquél candidato o lista de partidos que obtenga el mayor número de votos es el triunfador de la elección; en el caso de los sistemas proporcionales, el triunfo es compartido y se utiliza un porcentaje electoral. Veamos las características de ambos sistemas por separado.

Sistemas de mayoría o de decisión

El sistema mayoritario es el más antiguo y sencillo de todos los que existen toda vez que se elige al candidato o a la lista de candidatos que obtenga la mayoría de votos, obtiene el cargo o la totalidad de los cargos que se están disputando en una circunscripción electoral. Este sistema es utilizado en distritos uninominales; en distritos de un solo miembro. Asimismo, tiene como propósito la formación de mayorías aun a costa de posibles desproporciones en la relación votos y escaños; es decir, tienden a fomentar esta desproporción en desventaja de los partidos pequeños por lo que favorecen a los partidos grandes y mediatizan la participación de las minorías²⁶.

Por otro lado, este sistema puede revestir en dos variantes fundamentales: el sistema mayoritario uninominal y el de lista. En el primer caso, el territorio se divide en demarcaciones territoriales como puestos de elección comprende la contienda electoral y los electores votan por los candidatos que para cada uno de los distritos proponen los partidos políticos. En el segundo caso, el territorio se divide en demarcaciones territoriales más amplias que las del distrito y a las que frecuentemente se denomina circunscripciones y en cada una de las cuales el elector vota por listas de personas propuestas por cada una de las agrupaciones políticas que participan en el

²⁶ MARTÍNEZ SILVA, Mario y Roberto Salcedo Aquino, *Diccionario electoral 2000*, Instituto Nacional de Estudios Políticos, A.C., 1999, p. 641.

proceso electoral. Así, la plataforma política del partido juega un papel fundamental mayor que la personalidad de los candidatos que figuran en las listas²⁷.

Otra característica de los sistemas mayoritarios es que puede revestir en dos modalidades: la *mayoría simple* y la *mayoría absoluta*. El sistema de mayoría simple (conocido también como el *First past the post system*) es el más sencillo y antiguo y se traduce en que el primero que llega gana. Esto es, que cada uno de los electores tiene un voto y el candidato que obtiene el mayor número de votos gana, incluso, y esta es la característica principal, si no obtiene la mayoría absoluta. Se le conoce también como *mayoría relativa*.

La segunda modalidad –mayoría absoluta–, o calificada, implica la obtención de un ganador con el 50 por ciento más uno del total de los votos emitidos en una elección. Para satisfacer este requisito, existen dos posibilidades: la primera, utilizar un sistema de dos vueltas (*ballotage*) como es el caso francés. Esta modalidad implica que si el candidato no obtiene el porcentaje requerido, entonces se celebra una segunda elección junto con el otro candidato que obtuvo más votos. De esta manera se reduce la competencia entre dos candidatos.

La otra posibilidad es el voto alternativo o preferencial utilizado primordialmente en Australia. Esta es una modalidad compleja porque se trata de una boleta en donde el elector debe marcar en orden preferencial (utilizando números) a cada uno de los candidatos. Al momento del conteo si el candidato obtiene el 50% más uno de los votos entonces debe ser elegido; pero si no es así, entonces se descarta al candidato con el número más bajo de primeras preferencias y las papeletas donde figura en primer lugar se transfieren a las preferencias de segundo nivel. Este procedimiento se repite, excluyendo en cada fase del conteo al candidato más débil y redistribuyendo sus papeletas en el nivel de preferencia inmediatamente superior hasta que aparezca un ganador.

²⁷ PATIÑO CAMARENA, Javier, *El nuevo Derecho electoral mexicano*, Ed. Constitucionalista e Instituto Federal Electoral, México 2000, pp. 205-206.

Existen diversas objeciones a estos sistemas mayoritarios. Por ejemplo, si existe una gran fragmentación del voto puede suceder que un candidato que represente a una minoría, tenga la mayoría simple de los votos y, por tanto, sea declarado ganador. Esto es precisamente lo que se evita imponiendo el sistema de mayoría absoluta, que quien obtiene el 50% más uno cuenta realmente con un gran respaldo mayoritario.

Otra desventaja respecto a este sistema es que pueden quedar privados de toda representación sectores importantes del electorado, toda vez que la diferencia entre el triunfador y el derrotado que le sigue en la votación puede ser de un solo voto. Por ello,

[...] se dice que restringe el ejercicio de los derechos democráticos, dado que hay votos perdidos e impone artificialmente la polarización de votos en torno de dos partidos o candidatos, lo que genera sobrerrepresentación de los triunfadores, además de que obliga a las alianzas a los partidos minoritarios como única manera de sobrevivir frente al bipartidismo que promueve²⁸.

Otro aspecto fundamental de los sistemas de mayoría es que no procuran un Parlamento que refleje la distribución de las votaciones; al contrario, buscan un vencedor indiscutible. El propósito no es solo elegir un Parlamento sino un gobierno. Se mencionó anteriormente que los sistemas de mayoría tienen dos vertientes: relativa o absoluta. Por ende, quien gana en un sistema plural es el que pasa la meta primero y, en consecuencia, “muchas veces es un exponente de la minoría más numerosa, en tanto que quien triunfa en un sistema mayoritario representa una verdadera mayoría (más de 50%)²⁹.”

Otras desventajas de este sistema son: a) excluye a los partidos minoritarios y, además, a las minorías de una representación justa; y b) genera un gran número de votos desperdiciados; en este caso, los votos desperdiciados son aquellos que no se capitalizan en la elección de un candidato.

Como se puede observar los sistemas de mayoría pretenden generar ganadores indiscutibles –en el caso de los sistemas de doble ronda– y, asimismo, tienden a originar sistemas bipartidistas, es por ello que no son adecuados para países

²⁸ MARTÍNEZ SILVA, Mario y Roberto Salcedo Aquino, *Op. Cit.*, p. 439.

²⁹ SARTORI, Giovanni, *Op. Cit.*, pp.17-18.

multiculturales, pues no llegan a representar a otros grupos minoritarios. Con base en esto último, a lo largo del tiempo, empezaron a surgir diversas inquietudes sobre los efectos que producen los sistemas de mayoría en relación a las minorías. Así, los teóricos pensaron que lo más justo era hacer una repartición más equitativa con respecto a los escaños en el parlamento o Congreso y proporcional al número de votantes que se pronuncien por un determinado partido. De esta manera, surge el sistema de representación proporcional el cual explicaremos a continuación.

Sistemas proporcionales

El sistema de representación proporcional es un método para elegir representantes que consiste en la relación directamente proporcional entre el número de votos emitidos en una circunscripción con la distribución de los escaños entre los partidos políticos que contienden en una elección.

De acuerdo con Duverger “el principio básico de la representación proporcional es que asegura una representación de las minorías en cada circunscripción en proporción exacta al número de votos obtenidos³⁰”. Estos sistemas intentan que el Parlamento refleje todas las fuerzas políticas existentes en una sociedad; así, cada partido tendrá el número de escaños parlamentarios en proporción al número de votos recibidos.

Este sistema sólo puede ser empleado para la integración de cuerpos colegiados como son las cámaras legislativas. A diferencia de los sistemas de mayoría, la representación proporcional no entrega la totalidad de los escaños a los ganadores de la mayoría; no desperdician votos sufragados por la minoría y tampoco niega el acceso de las minorías a los cuerpos legislativos, por tanto, resultan más justos³¹.

Asimismo, en estos sistemas existen listas donde el elector puede expresar sus preferencias respecto a los candidatos del partido de su elección. Lo anterior, no es

³⁰ DUVERGER, Maurice, *Instituciones políticas y Derecho constitucional*, Ed. Ariel, Barcelona, segunda reimpresión México, 1992, p. 109.

³¹ MARTÍNEZ SILVA, Mario y Roberto Salcedo Aquino, *Op. Cit.*, p. 612.

posible en la fórmula mayoritaria pues en ésta, el elector que no está de acuerdo con el candidato presentado por el partido de su preferencia, no tiene otra opción que votar por el candidato que su partido propone, o cambiar de partido o simplemente abstenerse.

Respecto a los efectos políticos que la representación proporcional genera son diversos. Produce resultados electorales que otorgan a cada partido una importancia proporcional al número de votos obtenidos. Por regla general, los partidos que resultan derrotados en las urnas obtienen escaños. Es mucho mayor el sector del electorado que ve su participación en la elección, pues su voto contribuye a ganar y, en consecuencia, a obtener escaños del partido de su preferencia. El resultado final puede depender de un solo voto; así, “[...] vale la pena que los partidos luchen por cada voto. Esto puede ayudar a aumentar la participación³².”

Para muchas democracias, particularmente aquellas que enfrentan profundas divisiones sociales, la inclusión en el Parlamento o Congreso de todos los grupos, puede ser una condición esencial para la consolidación democrática. Es importante asegurar la participación de las minorías y mayorías.

A pesar de sus grandes virtudes, los sistemas proporcionales presentan algunas desventajas importantes³³: a) Genera gobiernos de coalición que crean estancamiento legislativo y la inhabilidad de ejecutar políticas coherentes en los momentos más críticos. La toma de decisiones rápida puede verse obstaculizado por estos gobiernos que están divididos por facciones; b) Refleja y facilita la fragmentación del sistema de partidos; existe la posibilidad de que los partidos minoritarios tengan en jaque a los grandes partidos en razón de las negociaciones de una coalición; c) Genera coaliciones de gobierno que no tienen bases comunes ni términos políticos en sus seguidores; d) Limita la posibilidad de sacar a un partido del poder pues cuando los gobiernos provienen de coaliciones, algunos partidos se mantienen siempre en el gobierno a pesar de su debilidad electoral y e) Lleva a un debilitamiento del vínculo entre los

³² NOHLEN, Dieter, *Sistemas electorales y partidos políticos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1998, p. 117.

³³ Véase, *Sistema de representación proporcional*, en www.aceproject.org.

miembros del parlamento y sus representados; es decir, cuando se utiliza el sistema de representación proporcional de lista y los escaños están distribuidos en un gran distrito nacional, el sistema es criticado de destruir el vínculo entre los votantes y sus miembros del parlamento. Los votantes no tienen capacidad de determinar la identidad de las personas que los representarán y ningún representante es identificable para su pueblo o distrito.

1.4 Influencia del régimen político y del sistema electoral en la gobernabilidad democrática

La cuestión de la gobernabilidad, es uno de los temas de mayor importancia en la actualidad y uno de los más discutidos por los académicos, especialistas, partidos políticos e incluso por los mismos ciudadanos. El debate entre éstos se ha centrado en la falta de capacidad del gobierno en la toma de decisiones; en su manifiesta impotencia para construir el interés público, en su incapacidad de negociar y de emprender acciones que tienen que ver con el buen funcionamiento de las instituciones y del desarrollo de la sociedad.

De acuerdo con Alcántara, existen dos tipos de elementos que se relacionan con la gobernabilidad: el primero, la legitimidad del sistema político, entendida en su vertiente estricta de la creencia en que las instituciones existentes son mejores que otras que pudieran haber sido establecidas, por lo que el gobierno puede exigir obediencia. El segundo elemento se relaciona con la eficacia; es decir, en la capacidad de un régimen para que el gobierno implemente políticas que reduzcan el conflicto al mínimo, asegurar la tendencia a la repartición de la riqueza y propiciar su incremento, así como en la capacidad del gobierno de actuar sin sobresaltos, pudiendo realizar sus programas³⁴.

Hablar del concepto de gobernabilidad es complejo porque involucra una serie de factores que los mismos teóricos han manifestado, sin embargo, la gobernabilidad depende de “la capacidad del gobierno de procesar y dar respuesta a las demandas que le son planteadas por la sociedad, así como de encarar con éxito los diversos problemas políticos, económicos y sociales que enfrenta³⁵.” Implica, a su vez, establecer los mecanismos idóneos para generar consensos entre los actores políticos pues éstos se encargan de la toma de decisiones colectivas.

³⁴ ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel, *Gobernabilidad, crisis y cambio. Elementos para el estudio de la gobernabilidad de los sistemas políticos en épocas de crisis y cambio*, Fondo de Cultura Económica, México, 2004, pp. 17-18.

³⁵ CÓRDOVA VIANELLO, Lorenzo., “Repensar la gobernabilidad de las democracias”, en *Gobernabilidad y constitucionalismo en América Latina*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Serie Doctrina Jurídica, Núm. 243, México, 2005, p. 104.

El concepto de gobernabilidad encuadra en la capacidad de gobierno, en un ámbito en el que las demandas ciudadanas son procesadas por el sistema político en menor o mayor proporción. Dichas demandas “se articulan según el número e intensidad de los *cleavages*³⁶ existentes así como de acuerdo a las necesidades surgidas y que están pendientes de atender y son consideradas ineludibles por los propio ciudadanos³⁷.”

Adicionalmente, la gobernabilidad está condicionada a los criterios de representación política, del sistema de partidos existente y de los arreglos institucionales que regulan las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo. De esta manera, la representación alude al sistema electoral y a los efectos que producen en el sistema de partidos, así como a su capacidad de incorporar las demandas ciudadanas. La representación y la participación son variables del sistema de partidos y éste, condiciona la manera en que se llevará a cabo la acción del gobierno debido a su capacidad de seleccionar al personal político o formar coaliciones. En cuanto a las relaciones entre el Legislativo y Ejecutivo se refiere fundamentalmente a la forma de gobierno, la cual se traduce en sistemas presidenciales y parlamentarios³⁸.

Por otro lado, el fenómeno de la gobernabilidad está sometido a la percepción que la sociedad tiene de ciertas disfunciones como lo es la corrupción política. Es por ello que la percepción de los actores públicos sobre las causas de ingobernabilidad en México varía: unos piensan que las causas de ingobernabilidad se traducen en la incapacidad por parte del gobierno de consensar, de responder a las demandas de la sociedad; otros, consideran que esa incapacidad se deriva del marco normativo o del diseño institucional, es decir, la famosa ingeniería constitucional emprendida por autores como Giovanni Sartori; y, por último, otros piensan que es un problema de la incapacidad de

³⁶ Los *cleavages* son “líneas de conflicto existentes en el sistema social, que influyen en el comportamiento electoral y en el sistema de partidos.” Por ejemplo, una línea de conflicto es el Estado vs Iglesia ó Campo vs Ciudad. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, *Diccionario Electoral*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación e Instituto Federal Electoral, Tomo I, México, 2003, p. 181.

³⁷ Instituto Interamericano de Derechos Humanos, *Op. Cit.*, p. 664.

³⁸ *Ibid.*, pp. 664-665.

los propios gobernantes, de la falta de voluntad y de inteligencia para intervenir en los problemas que les compete derivados en gran parte de la corrupción.

Una percepción sobre lo que ocurre en México, por ejemplo, se encuentra en un estudio elaborado por el Banco Mundial³⁹, el cual recopila lo que diversos expertos y actores clave de la sociedad mexicana piensan. De acuerdo con ellos, la cuestión de la parálisis en las reformas constitucionales no tiene su origen en un gobierno dividido. Lo que México requiere para fortalecer una gobernabilidad democrática es superar obstáculos de carácter sociopolítico, partiendo del argumento de la excesiva influencia de los grupos de interés tales como los sindicatos de trabajadores del sector público y algunas elites económicas. Dichos grupos intervienen en el proceso de diseño de políticas públicas, por ejemplo, en su habilidad para comprar el apoyo de políticos con su influencia financiera. Estos grupos, además, aprovechan sus posiciones para impedir la aprobación de reformas que amenacen sus privilegios.

Consideran, asimismo, que la reingeniería constitucional no es la panacea y afirman que la productividad legislativa muestra evidencias de una desaceleración en las reformas constitucionales que se requieren para llevar a cabo, por ejemplo, una reforma al sector petrolero; sin embargo, también muestra que el número de leyes federales aprobadas aumentó durante el gobierno dividido (Fox). Por ello, la afirmación de que la parálisis de las reformas tenga su fundamento en un gobierno dividido es errónea.

Una percepción más afirma que la gobernabilidad de un sistema político determinado depende de que las condiciones políticas, institucionales, económicas y sociales, tanto nacionales como internacionales, sean favorables para que las decisiones colectivas puedan ser asumidas y aplicadas sin complicaciones o contratiempos⁴⁰. Así, la idea de gobernabilidad abarca una serie de factores que va más allá de una simple modificación institucional o de la acción gubernamental; es decir, no se reduce en un par de

³⁹ Véase “Gobernabilidad democrática en México: más allá de la captura del Estado y la polarización social elaborado por Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial. Departamento de México y Colombia/Región de América Latina y el Caribe, abril de 2007.

⁴⁰ CÓRDOVA, L., *Op. Cit.*, p. 109.

circunstancias, sino en todos esos factores que inciden en la toma de decisiones políticas.

Todas estas percepciones –aunque antagónicas–, son ciertas; pero conforman un todo cuando se habla de gobernabilidad. Se necesita un análisis profundo de cada aspecto para poder entender por dónde hay que empezar a hacer los cambios y no adoptar una sola solución y encajonarnos en ella. Debido a la complejidad de dicho problema, es necesario reflexionar y colocar cada percepción en su justa dimensión. Por ejemplo, si se aborda el tema relativo a la incapacidad de los gobernantes, como motivo de la ingobernabilidad, habrá que analizar otros factores que influyen y que los mismos gobernantes no pueden controlar, como la sobrecarga de demandas ciudadanas, la ideología partidista, el mismo marco institucional, entre otros.

El interés de los diversos investigadores y políticos en los efectos que instituciones políticas como los sistemas electorales tienen en la gobernabilidad de un país fue creciendo en la medida que estos estudiosos fueron adicionando a sus escenarios teóricos los problemas económicos y sociales que influían en dicha gobernabilidad. Algunos de los teóricos políticos han limitado el análisis a los sistemas electorales y han construido el concepto de “gobernabilidad” el cual puede, en *stricto sensu*, entenderse “en relación con la estabilidad del gobierno, el sentido de un gobierno que se apoya en una mayoría institucional, capaz de garantizar una política eficiente para dar soluciones a las demandas de mayor desarrollo económico y social⁴¹.”

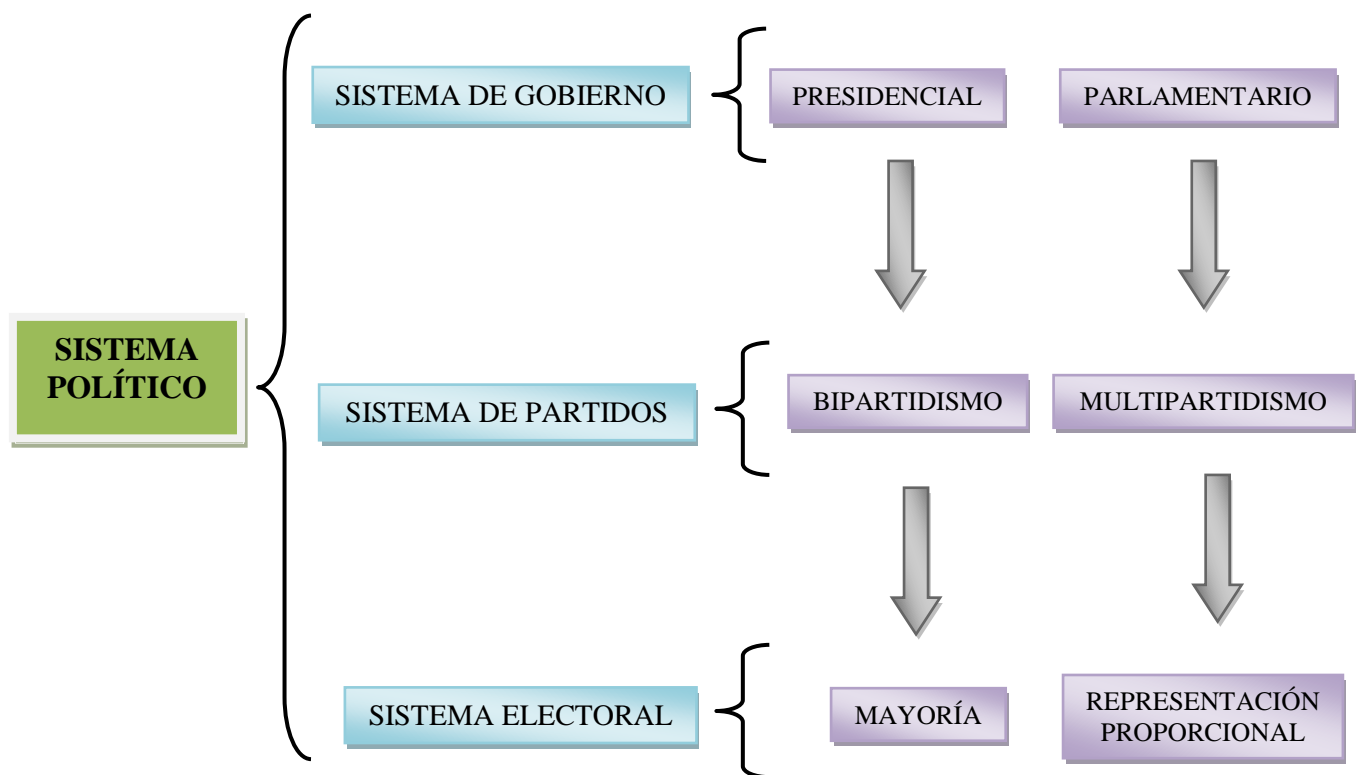
La gobernabilidad, como ya se mencionó, se relaciona con la capacidad de gobierno. Los mecanismos en que se produce el gobierno tienen que ver con los criterios de representación, con el sistema de partidos y con las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo. Respecto a dichos criterios éstos aluden a los sistemas electorales y a su capacidad de incidir en el sistema de partidos así como a su posibilidad de incorporar las demandas de la sociedad.

⁴¹ NOHLEN, Dieter, *Sistemas electorales en su contexto*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Universidad Nacional Autónoma de México y Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México, 2008, p. 134.

En cuanto a las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo se refieren a la forma de gobierno, –presidencialismo y parlamentarismo–,

“[...] mientras que el primero alumbra un régimen de difícil cooperación entre los poderes del Estado, al estar basado en la separación de los mismos, y en el principio de la doble legitimidad, el segundo aboga por una mayor integración al tratarse de una legitimidad única por la que el Ejecutivo emana del Legislativo y tener más flexibilidad a la hora de afrontar las crisis políticas mediante las mociones de censura o las ratificaciones de confianza y su traducción en la convocatoria anticipada de elecciones, o en los cambios, en la mitad de la legislatura, en la composición del Ejecutivo⁴².”

De acuerdo con Dieter Nohlen, pensar en que una de las funciones del sistema electoral es la gobernabilidad, sería reducir ésta última en un concepto muy restringido. Empero, la formación de mayorías en el Parlamento, la formación de coaliciones, la constitución de un apoyo institucional estable al desempeño del gobierno son elementos de la gobernabilidad, y en esto, puede influir un sistema electoral dado que la concentración es una función importante de éste⁴³.



⁴² Instituto Interamericano de Derechos Humanos, *Op. Cit.*, pp. 664-665.

⁴³ NOHLEN, Dieter, *Op. Cit.*, p. 119.

2. EL PRESIDENCIALISMO MEXICANO Y LA EVOLUCIÓN EN EL SISTEMA ELECTORAL

2.1 Breve referencia histórica sobre el régimen presidencial en México

El presente apartado tiene como propósito hacer una referencia sobre cómo evolucionó nuestro régimen presidencial en cuanto a su diseño desde 1824 hasta la fecha. Dado que el tema del presente trabajo es respecto a los diseños institucionales, a la forma en que operan los regímenes, solo ahondaremos en cómo ha operado el régimen político y el sistema electoral en el presidencialismo mexicano.

En México, el Poder Ejecutivo tuvo gran predominio en el siglo XIX. En esta etapa se puede hablar de un presidencialismo puro. Una vez conquistada la independencia con relación a España, Agustín de Iturbide se autoproclamó emperador lo cual trajo como consecuencia la insurrección y el establecimiento de un Poder Ejecutivo colegiado (tripartita) temporal⁴⁴. Será en la Constitución de 1824 cuando aparecerá la figura del presidencialismo y se plasmará el carácter federalista en nuestro país.

La Constitución de 1824 tuvo vigencia hasta finales de 1836 y estuvo basada en el modelo de la Constitución norteamericana de 1787 y la Constitución de Cádiz de 1812⁴⁵. Respondiendo a las exigencias del federalismo, se dividió al Congreso en dos Cámaras: diputados y senadores. Esta idea respondía a la necesidad de que la promulgación de las leyes era una labor que requería de una reflexión profunda y consensuada.

⁴⁴ VALADÉS, Diego, *El control del poder*, Editorial Porrúa y Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2006, p. 352.

⁴⁵ CARPIZO, Jorge, *Estudios constitucionales*, Universidad Nacional Autónoma de México e Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1980, p. 327. Se considera que México estableció un sistema presidencial que no provenía de una tradición sino de un experimento; es decir, del modelo norteamericano. Carpizo agrega la influencia de la Constitución de Cádiz de 1812 en cuanto al refrendo de los secretarios de Estado para autenticar las leyes, reglamentos y actos del Ejecutivo, así como las relaciones de este último con el Congreso y en algunas atribuciones del presidente.

Por su parte, el Poder Ejecutivo se depositaba en un solo individuo. Para llegar este principio, se realizó un inmenso debate de los diputados quienes se inclinaban por que este poder fuera colegiado, y “así pensaban impedir que se cayera en la tiranía y en la precipitación en la toma de decisiones⁴⁶.”

La Constitución de 1824 estableció un sistema complicado de elección del presidente y del vicepresidente⁴⁷:

- a) La Legislatura de cada Estado elegía por mayoría absoluta de votos a dos individuos, uno de los cuales, no sería vecino del Estado que lo elegía.
- b) El que hubiese reunido la mayoría absoluta de los votos de las legislaturas era declarado presidente.
- c) En caso de que los dos tuviesen dicha mayoría, era presidente el que obtenía más votos. Si había empate, decidía la Cámara de Diputados.
- d) El que seguía en votos al presidente era designado vicepresidente.
- e) Si ninguno tenía mayoría de votos, escogía la Cámara de Diputados entre los dos que tenían mayor número de sufragios.

Podemos concluir que la Constitución 1824 estableció un sistema presidencial de gobierno que, aunque buscó el fortalecimiento del Poder Legislativo, fue mucho más fuerte pues el Congreso no participaba en la elección del presidente más que en casos excepcionales, y aún cuando sí lo designaban, éste no era políticamente responsable ante el Congreso. Además, el presidente nombraba y removía libremente a los secretarios del despacho, así como tenía la facultad de veto y publicaba y ejecutaba las leyes. En fin, la cuestión es que la ley le otorgaba al Presidente facultades amplias y, por tanto, el sistema presidencial carecía de elementos parlamentarios.

⁴⁶ CARPIZO, Jorge, *Op. Cit.*, p. 276.

⁴⁷ *Ibid.*, pp. 278-279.

Por su parte, la Constitución de 1857 estableció una República representativa, democrática y federal; suprimió la Cámara de Senadores y se buscó un sistema diferente del de 1824 pues se eliminó el veto y se estableció un Congreso unicameral. Para este año, el centro del poder plasmado en la Constitución se encontró en el Poder Legislativo, hasta la reforma de 1874 en la que el Constituyente regresó a la estructura establecida en 1824⁴⁸. Los matices parlamentarios que se implementaron en 1857 no tuvieron mayor vigencia pues el país se vio sumergido en diversas rebeliones como la Guerra de Reforma, la intervención francesa y el imperio de Maximiliano, además de que prevaleció la opinión de los que justificaron el régimen presidencial encabezados por Carranza. Tal parece que los tintes parlamentarios de la Constitución de 1857 no permitían la gobernabilidad del país, al menos los partidarios del presidencialismo así lo consideraban.

La Constitución de 1917 mantuvo la tradición de la de 1824. Las similitudes en cuanto a la estructuración del sistema de gobierno fueron: a) la existencia del veto como facultad del presidente; b) el Congreso dividido en dos Cámaras; c) Un solo periodo de sesiones del Congreso y d) la forma para convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, a partir de 1923⁴⁹.

En 1910, en el movimiento de Madero contra Porfirio Díaz, el principal postulado era el principio de no reelección, toda vez que Díaz se había reelegido de 1876 a 1911, salvo por cuatro años. Una vez que Madero asume la presidencia logró cumplir con su promesa política en que el presidente y el vicepresidente nunca podrían ser reelectos. Esto fue resultado de la experiencia vivida con Benito Juárez, Sebastián Lerdo de Tejada y Porfirio Díaz, quienes mostraron la facilidad con la que perpetuaban en el cargo.

No obstante, la ambición no se hizo esperar. Álvaro Obregón designó a Plutarco Elías Calles como su sucesor para, posteriormente, sustituirlo al finalizar los cuatro años de Calles. Así, en 1927, se reforma la Constitución para que el Presidente pudiera volver a

⁴⁸ *Ibid.*, p. 285.

⁴⁹ *Ibid.*, p. 285.

desempeñar el cargo por una vez más y pasado el periodo inmediato en el que había ocupado la presidencial.

En 1928, además, se amplió el periodo presidencial de cuatro a seis años; se estableció que el gobierno del Distrito Federal estaría a cargo del presidente y sería éste último quien podría aceptar o no las renuncias de los ministros del Suprema Corte de Justicia. Si las aceptaba, las enviaría a la Cámara de Senadores para su aprobación. Estas reformas establecieron un verdadero presidencialismo⁵⁰.

Para 1933, se reforma una vez más el artículo 83, el cual prevalecerá hasta nuestros días y que establecerá que el presidente de la República, en su carácter de interino, provisional o sustituto, en ningún caso ni motivo podrá volver a desempeñar ese puesto⁵¹. Otra característica del régimen presidencial mexicano es la designación y remoción, por parte del presidente, de los secretarios de Estado y jefes de departamento.

Posteriormente, 1940-1977, aumentaron las facultades del presidente. Por ejemplo, se establece que el presidente es quien podrá disponer de la totalidad de la fuerza armada, de la marina de guerra y de la fuerza aérea; asimismo interviene en la suspensión de las garantías individuales; podrá crear, aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de tarifas de exportación e importación y podrá celebrar tratados internacionales sobre extradición de reos⁵².

Esta Constitución de 1917, la que actualmente nos rige, definió a México como una república federal, democrática y representativa. Se estableció un sistema presidencial en donde existía una rígida separación de poderes –Ejecutivo, Legislativo y Judicial–, los cuales no ejercían un control entre ellos, sino que el Presidente tenía un mayor poder de control sobre asuntos como en la iniciativa, promulgación o publicación de las

⁵⁰ PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía, "Poderes Legislativo y Ejecutivo", en REFUGIO GONZÁLEZ, María del y Sergio López Ayllón, *Transiciones y diseños institucionales*, Universidad Nacional Autónoma de México e Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2000, p. 149.

⁵¹ Carpizo, Jorge, *Op. Cit.*, p. 329.

⁵² PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía, *Op. Cit.*, p. 151.

leyes; o vetar las mismas, por ejemplo. De acuerdo con Carpizo, en México, el predominio del presidente como centro del sistema político se debe a varios criterios⁵³:

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

Como puede observarse, el sistema jurídico mexicano pareciera haberse desarrollado para que el Ejecutivo tuviera un poder enorme. El predominio de éste obedece a “la ausencia de normas jurídicas y prácticas constitucionales capaces de controlar eficientemente sus funciones, o al exceso de atribuciones que las normas le

⁵³ *Ibid.*, p. 331.

conceden⁵⁴.” Por otro lado, y a pesar de que se intentó, en 1857, establecer un poder legislativo que impusiera límites al poder del ejecutivo, esto no prosperó. El lapso de 1926 hasta los años setenta el legislativo se vio minimizado por el ejecutivo y aunado a la existencia de un partido político dominante (PRI), el presidente contaba siempre con el apoyo del Congreso. Veamos ahora como evolucionó nuestro sistema electoral con respecto a los métodos de elección de ambos poderes, hasta llegar al sistema electoral actual, el cual no ha sufrido modificaciones desde 1996.

⁵⁴ CÁRDENAS GRACIA, Jaime F., *Transición política y reforma constitucional*, Instituto de Investigaciones Jurídicas y Universidad Nacional Autónoma de México, Serie G: Doctrina Jurídica, Núm. 201, México, 2005, p. 75.

2.2 Reformas electorales que impactaron en la construcción del multipartidismo

El multipartidismo se vio consolidado en las elecciones celebradas 1997, cuando por primera vez el partido dominante –Partido Revolucionario Institucional (PRI)– perdió la mayoría en el Congreso. En consecuencia, y a partir de ese momento, el Ejecutivo se vería forzado a negociar con la oposición cualquier proyecto de ley que quisiera emprender.

El hecho de que los representantes de la oposición pudieran acceder a cargos que de alguna manera estaban reservados al partido oficial, era el inicio de un proceso de apertura ante una pérdida de legitimidad respecto al régimen presidencialista que parecía no satisfacer las aspiraciones de la población. Prueba de esto último fue la crisis de los ferrocarrileros en 1958 o, la de los estudiantes en el movimiento de 1968.

Como se sabe, antes de la entrada de la oposición a la escena política del país, el sistema político mexicano no era competitivo pues solo un partido político tenía injerencia en las decisiones políticas; prácticamente el Ejecutivo controlaba las elecciones. Luego, esto era una garantía de que el partido del presidente obtendría el triunfo.

Los partidos de oposición comienzan a constituirse a mediados del siglo XX. Entraron a la escena el Partido Acción Nacional –fundado en 1939–, el Partido Demócrata Mexicano, el Partido Popular Socialista, el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana, el Partido Comunista Mexicano. Entre 1946 y 1961 se celebraron seis elecciones federales en México en las que la Cámara de Diputados fue renovada de manera íntegra. En estos comicios el PRI siempre tuvo el 90% de la representación gracias a un sistema de representación uninominal, en donde los votos perdedores de cada distrito carecían de representación⁵⁵.

Ahora bien, el acceso de la oposición a los cargos representativos no fue una tarea fácil. Por supuesto, la consolidación y el desarrollo de los partidos políticos era un

⁵⁵ WOLDENBERG, José, *La construcción de la democracia*, Ed. Plaza Janés, México, 2002, p. 87.

propósito fundamental en la política de México, así como de regular las bases de su competencia. Veamos las reformas que hicieron posible lo anterior.

El proceso de apertura a los partidos de la oposición, empieza en 1963 con la introducción de los diputados de partido. La reforma partió de la consideración de que la democracia no es el gobierno de los más en perjuicio de los menos y se apoyó en el convencimiento de que en todo régimen democrático resulta fundamental el respeto a los derechos de las minorías y a la diversidad de criterios⁵⁶. En la exposición de motivos que acompañó a la reforma constitucional de 1963, se dijo “tanto las mayorías como las minorías tienen derecho a opinar, a discutir y a votar, pero sólo las mayorías tienen derecho a decidir⁵⁷.”

La figura de los diputados de partido consistía en el otorgamiento de un número de curules a los partidos minoritarios que, aunque no hubiesen conseguido diputados de mayoría, sí hubiesen obtenido un porcentaje de votos respetable que mereciera una participación en la Cámara en proporción al número de votos que hubiesen logrado en las elecciones. Esto es: los partidos de oposición podían acceder a la Cámara si alcanzaban el 2.5% de la votación total; si lo lograban, entonces le correspondía a cada partido cinco diputados más uno por cada medio por ciento que sobre pasara el porcentaje señalado hasta llegar a 20 como máximo.

La finalidad de los diputados de partido era promover a los partidos políticos minoritarios para que éstos aumentaran el número de sus militantes que llegaban a la Cámara de Diputados. Sin embargo, la reforma de 1963 tuvo consecuencias negativas para el régimen: “el sistema electoral de mayoría seguía sobrerrepresentando a la oposición, principalmente al PAN, y favorecía la sobrerrepresentación de partidos de oposición cercanos al PRI, esto es, al PPS y al PARM⁵⁸.” Adicionalmente, la reforma de 1973 redujo el porcentaje nacional de votación de 2.5% a 1.5% para acreditar a los cinco primeros diputados de partido y se amplió el número total posible a 25.

⁵⁶ PATIÑO CAMARENA, J., *Op. Cit.*, p. 217.

⁵⁷ *Ibid.*, p. 218.

⁵⁸ CÁRDENAS GRACIA, Jaime, *Op. Cit.*, p. 93.

Ambas reformas -1963 y 1972- tuvieron como objetivo garantizarle representación a los partidos minoritarios, fijando un mínimo y un máximo de representatividad. En cuanto a este mínimo de representatividad, la exposición de motivos establece que se debió

a la necesidad de impedir que el sistema degenerara en una inútil e inconveniente proliferación de pequeños partidos que no representen corrientes realmente apreciables por el número de quienes la sustenten, ya que se ha señalado como objetivo básico de esta reforma y es connatural a toda organización parlamentaria, que dentro de la representación popular estén las minorías, siempre y cuando tengan un mínimo de significación ciudadana⁵⁹.

Posteriormente, llega la gran reforma de 1977; la de Reyes Heróles. En 1976 el país atravesaba por una serie de conflictos sociales. Los reclamos y la fuerza política y social de la oposición habían crecido; “se puede decir que el entramado legal no recogía ni reflejaba la política real. Los diversos grupos y movimientos disidentes o inconformes no tenían expresión nacional, no guardaban coherencia ni coordinación: no existían verdaderos partidos políticos nacionales⁶⁰.”

Las razones que motivaron las reformas constitucionales en 1977 así como la expedición de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE) fueron: la falta de legitimidad del régimen; la sobrerrepresentación del PRI en los cargos de elección popular; la marginación político-electoral de organizaciones políticas representantes de la izquierda; la violencia rural y urbana manifestada en movimientos guerrilleros de los años setenta y la profundización de la crisis económica⁶¹.

Jesús Reyes Heróles, Secretario de Gobernación, sería el encargado de elaborar un esquema general de la respuesta estatal ante aquel déficit de representación. Así, la fórmula que propuso Reyes Heróles fue: “que el Estado ensanche las posibilidades de la representación política, de tal manera que se pueda captar en los órganos de representación nacional el complicado mosaico ideológico nacional de una corriente

⁵⁹ PATIÑO CAMARENA, J., *Op. Cit.*, p. 219.

⁶⁰ WOLDENBERG, José, *Op. Cit.*, p. 92.

⁶¹ CÁRDENAS GRACIA, Jaime F., *Op. Cit.*, p. 95.

mayoritaria, y pequeñas corrientes que, difiriendo en mucho de la mayoritaria, forman parte de la nación⁶²”.

La reforma de 1977 impulso inicialmente cuatro medidas:

- 1) La creación de los diputados de representación proporcional;
- 2) Registro condicionado;
- 3) Financiamiento público y prerrogativas a los partidos; y
- 4) Asistencia automática de los partidos con registro nacional a las elecciones locales y municipales⁶³.

Estas son las innovaciones de la reforma de 1977 con respecto al acceso de las minorías a la vida política: a) facilitó el registro de nuevos partidos; b) estableció dos métodos para el registro de los partidos (definitivo y condicional), con la intención de otorgar ciertas ventajas a los partidos pequeños; c) reconoció a las asociaciones políticas nacionales; d) aumentó el número de diputados de la Cámara, de 300 a 400; e) 100 de los nuevos diputados serían elegidos por representación proporcional en circunscripciones con lista partidaria. Estos 100 cargos se les reservaron a los partidos de oposición, aunque estos partidos también podían competir en los distritos uninominales; f) la oposición se representó por primera vez en la Comisión Federal Electoral y en las comisiones de los Estados; g) se estableció el financiamiento público; y h) se perfeccionó el acceso regular de los partidos de la oposición a los medios de comunicación⁶⁴.

Conforme a lo anterior, podemos decir que esta reforma logró modificar completamente al Congreso de la Unión, un órgano vital en el Estado y con esta modificación se logró cimentar las bases de lo que sería la participación de la oposición en la vida política del

⁶² Discurso de Jesús Reyes Heróles citado por BECERRA, Ricardo, Pedro Salazar y José Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, Ediciones Cal y Arena, México, 2000, p. 88.

⁶³ BECERRA, Ricardo, Pedro Salazar y José Woldenberg, *Op. Cit.*, p. 24.

⁶⁴ CÁRDENAS GRACIA, Jaime F., *Op. Cit.*, p. 96.

país. La reforma de 1977 intentó responder a las demandas de una sociedad caracterizada por su conflictividad. A la reforma de 1977 le siguió la renovación política de 1986.

A mediados de los ochenta irrumpió la “crisis de la deuda” en nuestro país. La gravedad de esta debacle económica originó que gran parte de la sociedad entrara en una crisis de credibilidad con respecto al partido en el gobierno. En este sentido, se incrementaron las demandas por espacios de participación política en un contexto de pluralidad y competencia alta⁶⁵.

La reforma de 1986 sustituyó la LFOPPE por el Código Federal Electoral y vino a significarse en que aumentó el número de diputados plurinominales a 200 (antes 100) los cuales serían electos en cinco circunscripciones y se mantuvo el sistema mixto predominantemente mayoritario. Además se estableció que todos los partidos con registro que obtuvieran determinada votación tendrían derecho a participar en el reparto de los diputados plurinominales bajo las siguientes modalidades:

- a) Si algún partido obtiene el 51% o más de la votación nacional efectiva y el número de constancias de mayoría relativa representan un porcentaje del total de la Cámara, inferior a su referido porcentaje de votos, tendrá derecho a participar en la distribución de diputados electos según el principio de representación proporcional, hasta que la suma de diputados obtenidos por ambos principios represente el mismo porcentaje de votos;
- b) Ningún partido tendrá derecho a que le sean reconocidos más de 350 diputados, que representan el 70% de la integración total de la Cámara, aun cuando hubiere obtenido un porcentaje de votos superior;
- c) Si ningún partido obtiene el 51% de la votación nacional efectiva y ninguno alcanza, con sus constancias de mayoría relativa, la mitad más uno de los miembros de la Cámara, al partido con más constancias de mayoría le serán

⁶⁵ WOLDENBERG, José, *Op. Cit.*, p. 95.

asignados diputados de representación proporcional, hasta alcanzar la mayoría absoluta de la Cámara (cláusula de gobernabilidad); y

- d) En el supuesto anterior, y en caso de empate en el número de constancias, la mayoría absoluta de la Cámara será decidida a favor de aquel de los partidos empatados que haya alcanzado la mayor votación a nivel nacional, en la elección de diputados por mayoría relativa.

En lo que respecta al Senado, continuó conformado por dos senadores en cada Estado y dos por el Distrito Federal, y a partir de la reforma de 1986 la Cámara se renovarían por mitad cada tres años lo cual, según De Andrea, obligaba a los partidos políticos a responder fielmente a las necesidades de la sociedad si es que quieren continuar teniendo candidatos victoriosos, en vista de que el electorado estará manifestándose con menor intervalos⁶⁶.

La reforma de 1986 fue un avance para permitir la pluralidad en los espacios de representación política; sin embargo, “significó un retroceso en lo que hace a la credibilidad y transparencia de las elecciones, pues se reforzó el control del partido gobernante sobre toda la organización y calificación de los comicios⁶⁷.”

Lo electoral se convirtió en un tema central luego de la enorme incertidumbre que se generó en la sociedad después de las elecciones de 1988, de ahí que surgiera la reforma de 1990 la cual promulga el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) y el nacimiento del Instituto Federal Electoral (IFE).

La integración de la Cámara de Diputados seguiría integrándose por 500 miembros; no obstante, la reforma de 1989-1990 modificaría sustantivamente la fórmula de asignación, de manera que la representación proporcional sería principio colateral en

⁶⁶ DE ANDREA SÁNCHEZ, Francisco J., y otros, *La renovación política y el sistema electoral mexicano*, Ed. Porrúa, México, 1987, p. 56.

⁶⁷ WOLDENBERG, José, *Op. Cit.*, p. 96.

relación al de la mayoría relativa para derivar distintos modos de integración de la Cámara⁶⁸:

- a) Compensar la pérdida de distritos de un partido que sostiene un porcentaje amplio de votación nacional.
- b) Asegurar automáticamente la mayoría absoluta a la minoría más grande.
- c) Dotar de suficientes diputados a un partido que haya obtenido un porcentaje relativo, pero alto en proporción a las otras fuerzas.
- d) Nivelar un alto porcentaje de votos con límite y subrepresentación si dicho porcentaje sobrepasa el que se establece legalmente.

La reforma de 1990 introdujo los siguientes cambios:

- 1) El tope máximo de diputados se fijó en 350. Así, al menos 150 le pertenecerían a las minorías.
- 2) Se adicionó la cláusula de gobernabilidad, de tal manera que el partido que obtuviera el mayor número de constancias de mayoría y el 35% de la votación recibiría el número de diputados de representación proporcional necesario para alcanzar la mayoría absoluta en la Cámara. Esta fue la forma en que el partido del gobierno lograba conservar la mayoría en la Cámara.
- 3) Se estableció una regla llamada “escala móvil”, en la cual el partido con mayor número de triunfos de mayoría relativa tendría derecho a dos diputados adicionales por cada punto porcentual de votación que obtuviera por encima del 35% y debajo del 60% de los votos nacionales.
- 4) También, se optó por una fórmula llamada “primera proporcionalidad” la cual tendía a beneficiar a los partidos más pequeños.

⁶⁸ GONZÁLEZ SÁNCHEZ, José Fernando, “El agotamiento de la reforma política”, en Revista Quórum, junio 1996, p. 37.

El Senado no se vio afectado por la reforma, por lo que no habría reflejo de una pluralidad en esa Cámara. Sin embargo, en 1993, el Senado sí tuvo cambios. La reforma propuso que para cada Estado y el Distrito Federal, se elegirán cuatro senadores, tres electos por el principio de mayoría y el restante asignado a la primera minoría. Luego, se elevó el número de sus integrantes de 64 a 128, reservando un senador por cada circunscripción para la minoría. Posteriormente, se impuso el principio de representación proporcional para la elección de 32 senadores.

En lo que se refiere a la senaduría de minoría, se le asignará a las fórmulas de candidatos que encabece la lista del partido político que por sí mismo haya ocupado el segundo lugar un número de votos en la entidad de que se trate. Además se vuelve a plantear la renovación de la totalidad de la Cámara cada seis años.

La reforma de 1993 integró un nuevo mecanismo de asignación de los diputados de representación proporcional según el cual los partidos participan con todos sus votos, por lo que posibilita la sobrerrepresentación del partido mayoritario. En ese sentido, el tope de representación se redujo de 70 al 65%, es decir, 315 diputados.

Finalmente, llega la reforma de 1996. Las elecciones de 1994 trajeron consigo una transformación radical en el ámbito electoral por lo que las fórmulas de representación en el Congreso se ajustaron de manera tal que la relación votos-escaños quedó más equilibrada. Veamos las modificaciones significativas de esta reforma:

- a) Se redujo el límite de diputados que puede tener como máximo cada partido por ambos principios de representación, pasando de 315 a 300 (65% a 60%).
- b) Se estableció el 8 por ciento como máximo de la diferencia que puede existir entre el porcentaje del total de los diputados que le corresponde a un partido y el porcentaje de la votación nacional emitida a su favor. Esto es, se fija el 8% como tope de sobrerrepresentación máxima para cualquier partido.

Esta reforma es la que marcó nuestro diseño electoral actual. Fue hasta este año que México pudo tener un sistema más equilibrado. En el Senado, sin embargo, el reflejo

del pluralismo ha sido más reciente. Para 1997, el Senado se volvió más plural toda vez que ningún partido político contaba con una mayoría calificada en esta Cámara.

Por todo lo anterior, podemos decir que el multipartidismo vino a consolidarse con la implementación de diversas reformas que son producto de una lucha constante por parte de la oposición la cual no tenía oportunidad de ganar cargos de representación por el sistema de mayoría y el predominio del PRI y su control sobre las elecciones. La participación de diversos partidos en la conformación de ambas Cámaras ha impactado en las relaciones del Ejecutivo y Legislativo; es decir, ambos poderes han tenido que llegar a acuerdos, a negociar, a pactar las decisiones políticas que marcan el rumbo del país. Esto último se verá en el apartado siguiente.

2.3 Relaciones entre el Ejecutivo y Legislativo: gobiernos divididos

El concepto de gobierno dividido se refiere a una situación en la que el partido del presidente no es el del Congreso; es decir, el Ejecutivo y el Legislativo son controlados por dos partidos diferentes. Ya se ha mencionado la importancia de los sistemas electorales y de partidos y de la influencia que éstos tienen en la gobernabilidad de un país. Esta influencia también lo tiene sobre los gobiernos divididos.

Los gobiernos divididos tienen consecuencias políticas específicas en el desarrollo de un gobierno. Esto es, “[...] alientan o inhiben ciertas conductas, promueven o evitan ciertos resultados [...] producen condiciones que en poco ayudan a la estabilidad y eficiencia gubernamentales⁶⁹. En el caso del régimen presidencial,

[...] se argumenta que el resultado inevitable de la coexistencia de dos órganos independientes y legítimos –producto de que tanto el Ejecutivo como el Legislativo provienen de la voluntad popular expresada mediante el voto en elecciones separadas– es el estancamiento y la parálisis por la ausencia de mecanismos institucionalizados que mantengan a las legislaturas y los ejecutivos en consonancia o que resuelvan el conflicto mediante la disolución del parlamento o por el voto de censura⁷⁰.”

La aparición de nuevas fuerzas políticas, la alternancia, la pérdida de la mayoría por parte del PRI, son fenómenos que han desencadenado los gobiernos divididos. Ahí donde el partido del Presidente no tiene la mayoría en el Congreso es en donde se hace más difícil el consenso; lograr acuerdos. Constantemente se habla de la incapacidad de los gobernantes para llegar a dichos acuerdos y aunque esto es cierto, en una parte, también lo es que el diseño institucional existente ya no facilita la construcción de una mayoría que apoye al gobierno, de ahí que surja la necesidad imperante de diseñar reformas legales e institucionales que coadyuven en fortalecer el Poder Legislativo para que el gobierno cuente con el respaldo que necesita en atención a la toma de decisiones.

⁶⁹ CASAR, María Amparo, “Perspectivas políticas de un gobierno dividido”, en GONZÁLEZ AYERDI, Francisco y Francisco Reveles Vázquez (Coords.), *Sistema político mexicano. Antología de lecturas*, Universidad Nacional Autónoma de México y Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 2007, p. 156.

⁷⁰ CASAR, María Amparo, *Op. Cit.*, p. 156.

La presencia de las alianzas, asimismo, junto con el consenso se tornan necesarias para la toma de decisiones; pero en el caso mexicano, estos fenómenos se han visto afectados por el control que los poderes ejercen entre sí y la falta de voluntad en éstos de consensar y, en consecuencia, esto puede desencadenar ingobernabilidad. Desde el 2000, la Presidencia se ha debilitado y la división de poderes consagrada en la Constitución parece ineficaz; es decir, nuestro modelo presidencial, el funcionamiento de las instituciones ya no se adaptan a nuestra realidad política.

Se habla de gobiernos divididos cuando partidos políticos diferentes controlan la presidencia y el congreso respectivamente, como ya se mencionó. En el debate político sobre este tema, los teóricos han estudiado sobre las causas que originan estos gobiernos así como las relaciones entre el Ejecutivo y Legislativo a la hora de crear leyes, acordar el presupuesto o la implementación de políticas.

Los gobiernos divididos tienen como elemento básico la dinámica existente entre el sistema electoral y el de partidos. Inciden cinco factores en el fenómeno del gobierno dividido⁷¹:

- i. El voto diferenciado. Se trata de la práctica que los electores ejercen cuando deciden votar por un partido en la presidencia de la República y por otro en el Congreso. Esto sólo aplica en elecciones concurrentes. En el caso mexicano esta causal es aplicable pues existen boletas electorales distintas para la elección del presidente y los miembros del Congreso.
- ii. El peso de las agendas local y nacional. Esto resulta importante para los electores y demuestra el grado de fuerza electoral que cada legislador tiene en su respectivo distrito. Esta causal ocurre en países donde está regulada la reelección legislativa y responde a las necesidades de los ciudadanos de una mayor atención a la problemática local o regional. En México no se configura este supuesto porque no contempla dicha reelección legislativa.

⁷¹ CASILLAS ORTEGA, Carlos Enrique, "Gobierno dividido en México: entre la pluralidad y la eficacia", en *Gobiernos divididos: la experiencia mexicana reciente en la conformación pluripartidista de los órganos de gobierno*, Instituto Federal Electoral, 2001, pp. 16-18.

- iii. El ciclo electoral se cumple en elecciones intermedias. Hace referencia a un proceso de desgaste que experimenta el presidente al llegar al poder, aún cuando éste llega con el respaldo y apoyo de los ciudadanos; sin embargo, conforme transcurre su gestión, el ciudadano se desilusiona porque se da cuenta que dicha gestión no cumple con las expectativas que se generó. Es por ello que en una elección intermedia los ciudadanos retiran el apoyo al presidente y al partido que lo postula. En México esta causal contribuye a explicar la ausencia de la mayoría a partir de 1997 y la alternancia en el 2000.
- iv. La existencia de expectativas electorales diferentes en la elección de legisladores y ejecutivo. En esta causal el elector decide administrar el sentido de su voto en relación con las expectativas que tiene sobre los candidatos a la presidencia y al Congreso. Entonces, los ciudadanos generan una preferencia partidista en función de ciertas acciones gubernamentales.
- v. Un ejercicio de moderación política-partidista que los votantes hacen mediante el sufragio. Es decir, los electores tienen la idea de buscar un balance en el Congreso respecto a la presencia de los partidos políticos.

Cabe mencionar que en México se dan, además, otro tipo de causas que generaron estos gobiernos divididos y que constituye la base del presente trabajo: la apertura o no del sistema electoral, lo cual puede inhibir la formación de mayorías. Por ejemplo, la introducción de la representación proporcional, representa una modificación al sistema electoral y que abre paso al pluralismo aunque no a la constitución de una mayoría. Asimismo, el sistema de partidos conformado por tres o más fuerzas políticas ayuda a la dispersión de votos.

Los gobiernos divididos abrieron paso a una nueva relación entre el Ejecutivo y el Legislativo. El primer gobierno dividido inició en México en 1989 en el estado de Baja California y, posteriormente, en cuatro elecciones sucesivas (1997, 2000, 2003 y 2006) el partido del presidente no ha logrado la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, principalmente, o en ambas Cámaras, por lo que surge la necesidad de replantear no solo la cuestión de cómo se integra el Congreso sino más profundamente el asunto del

régimen político. Este último es el único que puede ayudar a que la coexistencia de la diversidad. De esta forma, tenemos que el multipartidismo no favorece una mayoría, de ahí que se piense que es mejor regresar a la formación de mayorías absolutas –las cuales no reflejarían las preferencias de todos los grupos sociales–.

A lo largo de 20 años se introdujeron diversas reformas que hicieron posible que el sistema electoral fuera más plural, que se conformaran las instituciones adecuadas para permitir que las fuerzas políticas del país pudieran competir de manera transparente. En este sentido, la discusión ahora debe centrarse sobre el asunto de la gobernabilidad democrática; es decir, ante esta nueva relación entre el Ejecutivo y el Legislativo, en donde la pluralidad está obligada a lograr las mayorías que se requieren para que el Legislativo funcione. No obstante, parece que impulsar estas mayorías ha sido una tarea difícil; no obstante, ante esta nueva realidad en la que parece que los gobiernos divididos llegaron para quedarse, queda pendiente “entrar a la fase siguiente de la transformación y transición de las fórmulas y formas de ejercer el poder en los gobiernos divididos⁷².” Es decir modificar nuestro diseño institucional y su incorporación a una nueva cultura política.

⁷² VILLAMIL RODRÍGUEZ, JENARO, “La transición mexicana y la experiencia de los gobiernos divididos. (El tránsito a la democracia de la periferia al centro del poder político)” en <http://www.bibliojuridica.org/libros/2/556/5.pdf>

3. EL RÉGIMEN SEMIPRESIDENCIAL EN COMPARACIÓN

3.1. El régimen semipresidencial: marco conceptual

El concepto de régimen semipresidencial o semipresidencialismo fue acuñado por Maurice Duverger tras la reforma en 1962, a la Constitución francesa en donde se estableció la elección directa del Presidente. Fue en los años setenta cuando estableció, dentro de esta categoría, a Francia, Portugal, Austria y al régimen de Weimar. Estos regímenes se caracterizaban por la responsabilidad política que el gobierno ejercía frente al Parlamento, así como la elección del Presidente (jefe de Estado) mediante el sufragio universal. Posteriormente, Duverger redujo esta clasificación al darse cuenta que existían regímenes semipresidenciales en apariencia dejando a Francia, Finlandia, Portugal y aún considerando a la República de Weimar en sus antecedentes.

El régimen semipresidencial es un sistema mixto que recoge las bondades de dos grandes regímenes democráticos: el presidencialismo y el parlamentarismo. Este nuevo régimen implementado en Francia, se propuso para amortiguar toda clase de choques y evitar los conflictos suscitados entre el presidente y el parlamento en la IV República; de ahí que se haya propuesto la figura de jefe de gobierno quien sería electo por el Jefe de Estado (Presidente) pero responsable ante el Parlamento. Se trata de un poder personalizado que no tiene porqué ser necesariamente personal y evita el riesgo dictatorial por las posibilidades de control y discusión de cualquier acto o discusión por el que se pronuncie⁷³.

Al desarrollar la forma en que el poder se deposita y se divide entre el presidente de la República y la mayoría parlamentaria, puede entenderse que más que tratarse de un modelo especial, el semipresidencialismo debe de integrarse dentro de la clasificación de la democracia parlamentaria, con la única característica de dotar de un peso

⁷³ MARTÍNEZ, Rafael, "El semipresidencialismo: estudio comparado", Universitat de Barcelona, Working Paper No. 154, Barcelona, 1998 en http://ddd.uab.cat/pub/worpaper/1998/hdl_2072_1312/ICPS154.pdf

particular al jefe de Estado. El papel de este jefe de Estado es principalmente como garante del sistema de separación de poderes⁷⁴.

El régimen semipresidencial se denomina “cohabitación” cuando el partido del Jefe de Estado es diferente al del Jefe de Gobierno y no conforman una coalición, especialmente en situaciones donde el partido del Presidente no es la mayoría en el Parlamento; es decir, la no concordancia entre la mayoría parlamentaria y presidencial, la cual puede originar esta dificultad institucional. Este régimen funciona basado en el poder compartido: el presidente (jefe de Estado) comparte el poder con el primer ministro (Jefe de Gobierno) y este último debe conseguir el apoyo parlamentario; es decir, funge como intermediario entre dos poderes: Presidente y Parlamento.

De acuerdo con Duverger, el régimen semipresidencial tiene más de régimen parlamentario que de presidencial

En efecto, allí se encuentran los elementos fundamentales del parlamentarismo. El ejecutivo está dividido entre un jefe de Estado y un gabinete que tiene a su cabeza un jefe de gobierno. El gabinete es responsable políticamente ante el Parlamento, es decir, que éste puede obligar al jefe de gobierno a dimitir, mediante un voto de no confianza, con todos sus ministros. El Ejecutivo tiene el derecho de disolver el Parlamento, lo que le concede una influencia sobre éste⁷⁵.

Si bien el semipresidencialismo es una construcción francesa, surge, en parte, como una respuesta –originalmente de los redactores de la Constitución de Weimar en Alemania– a ciertas debilidades que se percibían en el sistema parlamentario. Este tipo de régimen retiene un rasgo parlamentario central: el gobierno depende de la confianza que le tenga la asamblea; pero al mismo tiempo tratan de atenuar la dependencia que el ejecutivo tiene de la asamblea con la introducción de un presidente electo popularmente y con un periodo fijo. El temor de que las particularidades de los partidos y la fragmentación parlamentaria ocasionaran inmovilidad gubernamental fue una

⁷⁴ COLLIARD, Jean-Claude, “El poder en el semipresidencialismo”, en <http://www.bibliojuridica.org/libros/6/2748/8.pdf>, p. 102.

⁷⁵ DUVERGER, M., *Op. Cit.*, p. 153.

importante motivación para decidirse por el semipresidencialismo tanto en la Alemania de Weimar como en Francia⁷⁶.

Ya con un presidente electo popularmente, lo que se buscó con esta figura del régimen semipresidencial era crear un segundo actor en el ejecutivo, además del primer ministro y su gobierno. De esta manera, el Presidente sería independiente del parlamento, tendría su periodo fijo en su encargo y, por supuesto tendría que rendir cuenta al electorado.

Tanto en la Alemania de Weimar como en la V República Francesa se trató deliberadamente de garantizar que el presidente electo popularmente no pudiera imponerse al parlamento: los asuntos del gobierno estaban diseñados para conducirse desde el gobierno, que era el responsable ante el parlamento. Se pretendía que estos presidentes fungieran como pesos y contrapesos de los partidos del parlamento, y como una fuente alterna del liderazgo del ejecutivo, si fracasaba el gobierno de partido⁷⁷.

En resumen, la característica que los regímenes semipresidenciales deben tener es que se trata de una estructura de autoridad dual, una configuración de dos cabezas. Se distinguen de los regímenes parlamentarios y presidenciales porque la autoridad del gobierno (Jefe de Gobierno) se origina mediante la negociación de las dos principales instituciones electas popularmente: el presidente y la asamblea.

⁷⁶ De Gaulle, 1946; Heiber, 1985, p. 49; Stirk, 2002, citados por LEHOUCQ, Fabrice, “¿Es el semipresidencialismo una opción viable?”, en *Política y Gobierno*, Vol. XIV, No. 2, II semestre 2007, P. 515.

⁷⁷ LEHOUCQ, Fabrice, *Op. Cit.*, p. 516.

3.2 Características

Como ya se mencionó en el apartado anterior, el régimen semipresidencial se caracteriza por ser una estructura de autoridad bicéfala, en donde el presidente (jefe de Estado) es electo mediante sufragio universal y dotado de notables poderes y, asimismo, la existencia de un primer ministro y gobierno responsables ante el parlamento.

De acuerdo con Sartori, un sistema político es semipresidencial si se aplican conjuntamente las siguientes características⁷⁸:

- a) El jefe de Estado (el presidente) es elegido por voto popular -sea 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 criterios definitorios son:
- c) 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.
- d) De la otra parte, el primer ministro y su gabinete son independientes del presidente porque dependen del Parlamento; están sujetos al voto de confianza y/o al voto de censura, y en ambos casos requieren el apoyo de una mayoría parlamentaria.
- e) 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.

⁷⁸ SARTORI, Giovanni, *Op. Cit.*, pp. 148-149.

Por otro lado, y a partir de la conceptualización de Duverger con respecto al semipresidencialismo Rafael Martínez establece las condiciones necesarias para que se desarrolle un régimen de esta naturaleza⁷⁹:

1. *Existencia de un poder ejecutivo dual.*

Ha quedado asentado que el ejecutivo se compone del presidente de la República y el Primer ministro. Este dualismo se solventa con un reparto de funciones que permite al presidente distanciarse de ciertos asuntos cotidianos. Es decir, la distinción entre las tareas del presidente y del Primer ministro hace que el presidente pueda escaparse de la política diaria; esto es, “hace que sea más fácil para el presidente evitar implicarse directamente en las cuestiones secundarias de prestaciones de servicios públicos, mientras que la centralización de las políticas gubernamentales hace intervenir forzosamente al primer ministro y sus colegas⁸⁰”.

2. *Elección del presidente de la República mediante sufragio universal directo.*

Esto es así porque finalmente el presidente es la principal fuente de poder frente o sobre la mayoría parlamentaria. En todo caso, aquel político que se elige directamente refuerza su legitimidad porque es electo por la voluntad popular.

3. *Amplios poderes constitucionales del presidente de la República.*

Tiene poderes y atribuciones de un jefe de Estado en un régimen parlamentario y tiene facultades ejecutivas. El presidente se encuentra en medio de un jefe de Estado en un sistema presidencial y de un régimen parlamentario. Sin embargo, se acerca más al parlamentario (dependiendo de las facultades que desempeñe). El presidente tiene un plus en este tipo de regímenes que, aunque varía de sistema en sistema, básicamente tiene facultades como el renombrar al Primer ministro y la presidencia

⁷⁹ MARTÍNEZ, Rafael, *Op. Cit.*, p. 7. El autor opina que ninguna de estas condiciones facilita por sí sola la existencia del modelo; por tanto, todas estas características son imprescindibles para hablar en rigor del semipresidencialismo.

⁸⁰ SABSAY, D.A.: “El semipresidencialismo: una visión comparada”, en NINO, C.S. y otros: *El presidencialismo puesto a prueba*, Madrid, CEC, 1992, pp. 14-15. en *Ibid.*, p. 8.

del Consejo de ministros, poder de convocatoria a sesiones parlamentarias, poder de disolución anticipada del Parlamento, de iniciativa legislativa, entre otras.

Es importante comentar que entra más facultades tenga, más se va a asemejar al presidencialismo. Es por ello que se puede inclinar la balanza hacia donde se quiera transitar. Si se pretende establecer en algún tiempo el parlamentarismo en un país, entonces lo más conveniente es equilibrar las facultades del presidente y del parlamento, esto es, deslindar al presidente de ciertas atribuciones, por ejemplo.

4. El presidente nombra al primer ministro y preside los Consejos de ministros.

El presidente siendo jefe de Estado y del Ejecutivo, tiene la facultad de nombrar al primer ministro y en no pocas ocasiones de presidir los Consejos de ministros. Cabe mencionar que puede existir la posibilidad de que las mayorías presidencial y parlamentaria no coincidan, por lo que en estos casos el presidente tiene que optar por elegir un primer ministro ajeno a su partido político. En este escenario, tendría que darse la coexistencia política entre ambas instituciones.

5. El gobierno es responsable ante el Parlamento.

Tal como se ha venido diciendo, el gobierno es responsable ante el Parlamento y, por tanto, el primero puede tener la confianza o censura por parte del segundo. “La mayor parte de los regímenes semipresidenciales convierten a la asamblea en un jugador dominante o igual para controlar el gobierno, sólo una minoría de esas constituciones inclina la balanza a favor del presidente⁸¹.”

Las anteriores, son las características del régimen semipresidencial. A continuación veremos cuáles son los efectos que genera este tipo de régimen.

⁸¹ LEHOUCQ, Fabrice, *Op. Cit.*, p. 521.

3.3 Efectos del régimen semipresidencial

El sistema semipresidencial, así como todo tipo de régimen de gobierno existente, se implementa con el propósito de armonizar las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo. Es por ello, que al optar por cualquier tipo de régimen es necesario evaluar los efectos que puede tener sobre dos grandes sistemas y que son fundamentales para el funcionamiento del sistema político: el sistema electoral y el de partidos. Diversos estudios existen sobre estos efectos.

De acuerdo con Duverger, el régimen semipresidencial puede:

- a) Coincidir con un parlamentarismo mayoritario; mayoría a la que pertenece el presidente de la república, que es su líder supremo. El régimen semipresidencial puede ser además un elemento que oriente hacia el parlamentarismo mayoritario; contribuyendo la elección del presidente a coagular los partidos en dos grandes coaliciones y a forzar hacia un juego dualista.⁸² En este primer caso, el régimen presidencial funciona bien, pues tanto el presidente de la república como la mayoría del Parlamento tienen posibilidades de acordar, de negociar en la toma de decisiones. Esta negociación se expresa a través del primer ministro y el gobierno. Por el contrario, el riesgo de que el régimen se paralice se produce cuando el presidente y la mayoría parlamentaria tienen orientaciones políticas opuestas, a menos que se reduzca al presidente a un papel insignificante.
- b) Puede coincidir también con el parlamentarismo no mayoritario. En este caso, la estabilidad del presidente no parece ser suficiente para garantizar la estabilidad del gobierno, falta de una mayoría parlamentaria. Algunos franceses piensan que el presidente podría mantener gobiernos estables constituyendo gabinetes centristas que se apoyarían, ya a la derecha, ya a la izquierda, por el juego de

⁸² DUVERGER, M., *Op. Cit.*, pp. 154-155.

las “mayorías alternativas”, disuadiendo a la asamblea nacional de derribarlos, la amenaza de la disolución⁸³.

Con base en las dos posibilidades anteriores, la responsabilidad del presidente y de la asamblea (parlamento) con respecto al gobierno puede tener dos consecuencias:

a) Apertura del proceso para colocar personas en el gobierno que tengan la influencia de los partidos de la asamblea y del presidente y, dependiendo de las condiciones políticas, es posible que la asamblea o el presidente puedan actuar como el principal eje de gobierno⁸⁴. Ésta es la fuente de flexibilidad en los regímenes semipresidenciales, que pueden ofrecerle al electorado diversos modos de evitar la pérdida de agencia: el presidente y la asamblea no sólo sirven de contrapeso entre sí, sino que los presidentes también pueden ser un medio para evitar la falla de agencia por la fragmentación parlamentaria o la polarización como una fuente de parálisis gubernamental⁸⁵; y

b) Puesto que todas las constituciones semipresidenciales exigen una negociación entre el presidente y la asamblea por el gobierno, la compatibilidad partidaria del presidente y el gobierno no está garantizada en este tipo de régimen. Por tanto, un presidente de una creencia política puede enfrentar un gobierno y un parlamento controlado por la oposición –cohabitación– que se parece mucho al gobierno dividido en los regímenes presidenciales, pero que se diferencia fundamentalmente de que esta división es introducida en la relación que existe entre el presidente y el primer ministro (jefe de gobierno)⁸⁶.

Lo que hace el régimen semipresidencial es convertir al presidente y a la asamblea en las dos cabezas principales, tal como se mencionó, se trata de una autoridad ejecutiva dual y ambas deben negociar para determinar la composición del gabinete. Para que el gobierno funcione y sobreviva depende de la confianza que la asamblea deposita en

⁸³ *Ibid.*, p. 155.

⁸⁴ Schleiter y Morgan-Jones, 2006. Citados por LEHOUCQ, Fabrice, *Op. Cit.*, p. 521.

⁸⁵ *Ibid.*, p.521.

⁸⁶ *Ibid.*, pp. 521-522.

dicho gobierno y del nivel de poder que se le otorgue al presidente para influir en aquel. De esta manera, los presidentes de los regímenes presidenciales negocian con la asamblea la forma de composición y la supervivencia del gobierno. Esta es la maravilla del régimen semipresidencial: se compone de un ejecutivo dual en donde el primer ministro y el gobierno están separados del presidente electo.

No obstante lo anterior, existe un argumento con respecto a los regímenes presidenciales que tiene que ver con las tensiones que se generan en el poder compartido, específicamente en el aspecto dual en el que el presidente es electo directamente y el primer ministro es responsable de un parlamento que también es elegido directamente. Estas tensiones pueden darse en la toma de decisiones y se tornan en una parálisis gubernamental sobre todo en un gobierno de minoría y conflicto partidario y la consecuencia puede ser la de caer en un autoritarismo.

Sin embargo, el que los presidentes tengan la opción de precipitar una caída al autoritarismo depende, cuando menos en parte, del alcance de sus poderes constitucionales, y hasta dónde la constitución les permite a los presidentes actuar unilateralmente o les exige que tomen decisiones sobre la gobernanza con referencia a la asamblea y las preferencias del electorado. Shugart y Carey (1992) desarrollaron este argumento por primera vez al introducir la distinción entre el tipo de régimen semipresidencial “presidente propenso a los conflictos”–parlamentario, en donde el presidente nombra el gabinete, que entonces es dualmente responsable, y destituable por sus principios democráticos, y el tipo “primer ministro que tiene en cuenta los conflictos”–presidencial, que está basado en la rendición de cuentas del gabinete sólo a la asamblea. Su argumento es que “la simetría en los poderes [gubernamentales] de remoción contribuyeron a diversificar el conflicto en Portugal (1976-1982) y a volver crónica la inestabilidad del gabinete en la República alemana de Weimar también [...] Darle a la asamblea el poder de censurar pero efectivamente privarla de la capacidad de construir un nuevo gobierno dejando que el presidente proponga los nombramientos y destituya a los miembros del gabinete en turno, es una receta peligrosa para el conflicto y la inestabilidad, del tipo que provocó el golpe de Estado en Perú en 1968” (Shugart y Carey, 1992, p. 118). Shugart y Carey advierten contra el presidente-parlamentarismo porque otorga incentivos insuficientes para que el presidente y la asamblea negocien y transijan entre sí⁸⁷.

Lo más importante, respecto a lo anterior, es que la negociación entre ese ejecutivo dual con el parlamento no tiene que ver con el funcionamiento de un régimen semipresidencial; es decir, lo que hace que funcione este tipo de régimen es la manera en que se estructura esta negociación entre el presidente y el parlamento. “Las

⁸⁷ *Ibid.*, pp. 526-527.

constituciones que permiten una amplia acción unilateral de parte del presidente y/o la asamblea y permiten incentivos electorales y constitucionales para que los políticos tengan conflictos aumentan el riesgo de conflictos⁸⁸.” A continuación veremos las ventajas y desventajas de la implementación del sistema semipresidencial.

⁸⁸ *Ibid.*, pp. 527-528.

3.4 Ventajas y desventajas

Existen diversas visiones sobre cómo los regímenes presidenciales impactan en la vida política de un país. Sartori considera que los sistemas presidenciales no pueden enfrentar fácilmente el problema de las mayorías divididas⁸⁹.

“Asimismo, sostengo que los países que tienen la intención de abandonar el presidencialismo harían bien en optar, prudentemente, por el semipresidencialismo en vista de que para un país presidencialista el salto al parlamentarismo es un salto hacia lo diverso y desconocido, mientras que un camino al semipresidencialismo le permite a ese país seguir funcionando en un ámbito que conoce, en el que tiene experiencia y destreza⁹⁰”.

Daniel Sabsay considera que el semipresidencialismo es una buena opción para sustituir al presidencialismo. Asimismo, considera que al parlamentarismo como otro modelo que podría funcionar, aunque considera “peligroso” transitar a éste sin escalas previas, “por tratarse de sistemas muy diferentes y cuando no se tiene sistemas de partidos políticos fuertes⁹¹”.

Pasquino, por su parte, destacó la capacidad del régimen para asegurar la gobernanza incluso en circunstancias políticas difíciles gracias a su flexibilidad para que el presidente o la asamblea apoyen al gabinete (Pasquino, 1997, p. 136; Sartori, 1997). Sin embargo, Linz argumenta que ese tipo de régimen complica la formación de coaliciones y fomenta el nombramiento de gabinetes que carecen de apoyo y representación parlamentaria cuando la asamblea es a grandes rasgos hostil al presidente, pero no puede formar una mayoría decisiva (Linz, 1994, p. 58; Linz y Stepan, 1996; Skach, 2005)⁹².

⁸⁹ SARTORI, Giovanni, *Op. Cit.*, p. 138.

⁹⁰ *Ibid.*, p. 154.

⁹¹ SABSAY, Daniel en La Prensa.com.ni, 25 de mayo de 2010. El autor también advierte que el tránsito al semipresidencialismo debe ir acompañado de diversos cambios en la cultura política, un relevo generacional en las estructuras de los partidos políticos y la modificación de las reglas de competencia política y los sistemas de justicia, para evitar que sean una dependencia del Ejecutivo y eliminar atenuantes de la competencia del presidente, por si pretende gobernar por decreto.

⁹² Autores citados por LEHOUCQ, F., *Op. Cit.*, p. 529.

Por otra parte existen dos perspectivas que se oponen con respecto al semipresidencialismo: la primera, se enfoca en la flexibilidad que conllevan las relaciones de negociación inherentes en los regímenes semipresidenciales y sostiene que el semipresidencialismo aumenta las probabilidades de supervivencia democrática gracias a su habilidad para llevar a cabo una gobernanza efectiva. En conjunto, en la mayoría de circunstancias, los sistemas semipresidenciales parecen estar dotados de más capacidades gubernamentales y más flexibilidad institucional que los sistemas parlamentarios y presidenciales, respectivamente⁹³.” No obstante, Linz considera que los regímenes semipresidenciales potencializan la parálisis y ruptura en la negociaciones inherentes a este régimen. Linz y Stepan ven “terreno para ser precavido sobre un ‘ejecutivo dual’ [...] si el presidente es electo directamente y el primer ministro es responsable de un parlamento electo directamente, existe la posibilidad de parálisis y un conflicto constitucional⁹⁴.”

Asimismo, en un estudio citado por Lehoucq, el 22% de las democracias que tienen sistemas semipresidenciales (Cheibub, 2006), Schleiter y Morgan-Jones sugieren que los regímenes semipresidenciales con sistemas partidistas consolidados funcionan bien con presidentes débiles. En países con sistemas partidarios fragmentados, los regímenes semipresidenciales con presidentes más fuertes son una opción para mejorar la gobernanza. En ambos casos, el semipresidencialismo le da mayor flexibilidad al sistema político, ya que le permite al presidente y al primer ministro representar a los ciudadanos y facilitar la formación de coaliciones legislativas necesarias para la producción de leyes⁹⁵.

Siguiendo a Lehoucq, el régimen semipresidencial puede lograr dos aspectos que los regímenes presidenciales o parlamentarios no pueden lograr:

- i. Pueden permitirse cierta flexibilidad en el grado en que el parlamento o el presidente controlan el gabinete. Ofrecen a los votantes múltiples maneras de

⁹³ Pasquino, 1997, pp. 136-137, citado por *Ibid.*, p. 526.

⁹⁴ Linz y Stepan, 1996, pp. 278-279, citado por *Ibid.*, p. 526.

⁹⁵ *Ibid.*, pp. 513-514.

protegerse de la pérdida de agencia: el presidente y la asamblea pueden vigilarse entre sí, pero los presidentes también pueden ofrecer un medio para protegerse de la fragmentación parlamentaria y la polarización como una fuente de falla de agencia y de inmovilismo gubernamental. El reto, es que necesitan proveer mecanismos para resolver conflictos potenciales entre el presidente y la asamblea sobre el control del gabinete⁹⁶.

- ii. Pueden permitir flexibilidad en la medida en que el presidente o el primer ministro provean liderazgo en cuanto a las políticas públicas se refiere. Esta característica del semipresidencialismo suele parecer una solución especialmente convincente para la preocupación acerca de la parálisis de las políticas en gobiernos divididos de regímenes presidenciales. Reservar los poderes de agenda legislativa dominantes para el *gobierno* es una manera atractiva de organizar el proceso legislativo en países con sistemas de partido relativamente consolidados por dos razones. Primera: le da un control confiable sobre la legislación a cualquier poder del Estado (ejecutivo o legislativo) que controle el gobierno; como en Francia. Segunda: es probable minimizar el potencial de conflicto y de problemas de coordinación dentro del ejecutivo dual y, por lo tanto, apoya las políticas decisivas y eficientes, así como los procesos legislativos y administrativos⁹⁷.

El régimen semipresidencial fusiona el control del gobierno y el control de la agenda legislativa, parecido al parlamentarismo. Permiten que el presidente y la asamblea ejerzan un control indirecto de la agenda legislativa la cual implica que ambos puedan influir en la composición del gobierno. Por tanto, esta composición es el área de negociación entre ambos. Sin embargo, si al presidente se le otorgan poderes de agenda mayores, ocurrirá lo contrario; es decir, habrá una separación institucional respecto al control del gobierno y de la agenda legislativa, de manera tal que se asemejaría al presidencialismo.

⁹⁶ *Ibid.*, p. 538.

⁹⁷ *Ibid.*, p. 539.

De acuerdo con Lehoucq un caso de lo anterior es Francia. Una vez que se negocia la composición del gobierno, el control de la agenda legislativa ocurre esencialmente con algunas excepciones menores (como el poder presidencial para rechazar el referendo de las ordenanzas del gobierno) y requiere muy poca negociación posterior. Es improbable que haya una parálisis legislativa.

Rusia es otro ejemplo. Aquí, en situaciones de cohabitación, una asamblea que puede controlar al gobierno tendrá que seguir negociando la legislación con el presidente (Schleiter y Morgan-Jones, en prensa). Los beneficios y las desventajas de negociar el control de la agenda legislativa se aplican a dichos regímenes semipresidenciales. Por un lado, la preocupación de Linz en el sentido de que la negociación puede producir una parálisis es relevante, lo cual es probable; es decir, en el supuesto de una cohabitación puede suceder que el presidente y el primer ministro, políticamente opuestos, utilicen su poder para priorizar sus intereses políticos. Por otro lado, “los beneficios potenciales de poderes presidenciales de agenda separados también se aplican. Por ejemplo, en contextos políticos con asambleas fragmentadas, que son incapaces de formar una coalición de gobierno para apoyar al gabinete y sus políticas, los gobiernos pueden depender del apoyo presidencial y de sus poderes de agenda para hacer frente a los retos políticos⁹⁸.” (Shugart, 1999).

Por último, Lehoucq argumenta que las constituciones semipresidenciales pueden equilibrar las funciones de la asamblea y del presidente de diversas maneras: algunas prevén presidentes débiles, otras hacen que el presidente y la asamblea jueguen en igualdad de condiciones, y otras más crean presidentes muy poderosos. Estas combinaciones, dice Lehoucq, pueden funcionar bien en diferentes contextos políticos, siempre y cuando existan mecanismos efectivos de resolución de conflictos⁹⁹.

⁹⁸ Citado por LEHOUCQ, Fabrice, *Op. Cit.*, p. 523.

⁹⁹ *Ibid.*, p. 517.

Francia: prototipo del régimen semipresidencial

La inestabilidad de la IV República francesa originó la apertura de un debate sobre la posibilidad de implementar el sistema presidencial o de continuar con el parlamentarismo que regía en ese tiempo. En 1958, con el advenimiento de la V República, la Constitución reforzó la figura presidencial y la del primer ministro; se buscaba la estabilidad y gobernabilidad del sistema que anteriormente no se había conseguido. “Se trata de una democracia representativa ya que elige a los parlamentarios; de una democracia directa, no mediatizada por el sistema de elección del presidente de la república; de una democracia semidirecta, dada la utilización del referéndum¹⁰⁰. Sin pretender profundizar en la historia de las cuatro Repúblicas que precedieron al semipresidencialismo francés, explicaremos brevemente cómo se estructura este régimen en la actualidad.

La V República Francesa, el modelo del semipresidencialismo más conocido en América Latina, es una versión con un presidente relativamente débil y en donde el primer ministro es sobre todo responsable de la producción de leyes. La reforma constitucional de 1962 modificó el régimen establecido en 1958, una reforma completamente simplista pero con efectos profundos: la designación del presidente de la república mediante sufragio universal. En efecto, “el presidente dejó de ser un jefe de Estado parlamentario, sin prestigio ni poderes, y se convierte en el jefe supremo del gobierno, que ejerce de manera efectiva las funciones que la Constitución le reconoce, y no meramente como titular nominal¹⁰¹.” Así, Francia pasó de un régimen parlamentario a uno semipresidencial en donde el presidente es elegido por sufragio universal con ciertos poderes importantes y con la figura de primer ministro y su gabinete igualmente responsables ante el Parlamento, de manera similar a los parlamentarismos europeos.

¹⁰⁰ DUVERGER, M., *Op. Cit.*, p. 276.

¹⁰¹ *Ibid.*, p. 276.

De acuerdo con Sartori, el semipresidencialismo francés ha evolucionado de manera que se ha convertido en un sistema mixto basado en una autoridad dual, es decir,

“un Ejecutivo bicéfalo, cuya “primera cabeza” cambia (oscila) cuando cambian las combinaciones de la mayoría. Con una mayoría unificada, el presidente prevalece decisivamente sobre el primer ministro y la Constitución que se aplica es la “material” (las convenciones constitucionales). A la inversa, y alternativamente, con una mayoría dividida el que prevalece es el primer ministro, apoyado por su propio Parlamento y también porque la Constitución formal (lo que establece por escrito) apoya su pretensión de gobernar por derecho¹⁰².

Tras la reforma de 1962 el presidente es elegido por sufragio universal directo y, para forzar un ganador en la contienda presidencial, se utiliza un sistema mayoritario a doble vuelta. Esto es, si ninguno de los candidatos obtiene la mayoría, se celebra una segunda elección con los dos candidatos que obtuvieron más votos.

Desde el referéndum de 2000, el presidente de Francia dura en su cargo 5 años. Algunas de sus facultades son: a) Nombra al primer ministro, con la aprobación de la Asamblea Nacional; b) Puede disolver la Asamblea Nacional, sólo una vez al año; c) Conduce la política exterior; d) Tiene la capacidad para vetar leyes aprobadas en el Parlamento; e) Convoca a referéndums para la aprobación de leyes; f) Firma y ratifica tratados internacionales, entre otras.

El gobierno es un órgano colectivo. Los ministros tienen un poder de decisión personal sobre su departamento ministerial; así, son jefes de distintos sectores de la administración pública. Los ministros de Estado y secretarios de estado, agrupados en torno al primer ministro, forman el gabinete, el cual bajo la presidencia del mismo presidente de la República constituye el Consejo de Ministros que es la formación gubernamental más importante¹⁰³. En ese sentido, el Consejo de Gabinete es la reunión de los ministros de Estado, secretarios de Estado pero agrupados al primer ministro.

El primer ministro tiene poderes que puede ejercer sin que intervenga el presidente de la República: puede ejecutar las leyes y el poder reglamentario; por ejemplo, o puede solicitar del Senado la aprobación de una declaración de política general y, previo

¹⁰² SARTORI, G., *Op. Cit.*, pp. 140-141.

¹⁰³ DUVERGER, M., *Op. Cit.*, p. 285.

acuerdo del gobierno, puede efectuar igual solicitud a la Asamblea Nacional¹⁰⁴. Además de estos poderes, el primer ministro tiene la responsabilidad de dirigir la acción de gobierno; garantiza la ejecución de las leyes aprobadas en el Parlamento; encabeza en la práctica a la administración pública y designa formalmente a los ministros de Estado (excepto el ministro Exterior).

Por su parte, el Parlamento en Francia se compone de dos Cámaras: la Asamblea Nacional la cual está formada por 577 miembros y duran en su cargo 5 años. Entre sus facultades pueden destituir, mediante el voto de no confianza, al primer ministro y a los miembros del gabinete. Cuenta, asimismo, con seis comités legislativos. La otra Cámara es el Senado. Sus miembros duran en el encargo 9 años y son electos en cada departamento administrativo mediante colegio electoral. Esta Cámara se renueva en tercios cada tres años. El gobierno es responsable ante el Senado.

El régimen semipresidencial en Francia se ha considerado como el ejemplo de un funcionamiento efectivo del régimen político semipresidencial. Con su establecimiento se fortalecieron las facultades del jefe de Estado con respecto a la Asamblea Nacional. Un rasgo que ha caracterizado al régimen político francés ha sido su estabilidad política a partir de los cambios realizados a la Constitución, es decir, con la consolidación de un jefe de Estado fuerte. En cuanto al primer ministro, al tratarse de una persona que es afín a un partido o coalición que cuenta con la mayoría en el parlamento, este aspecto, le permite negociar con la asamblea nacional aun cuando su partido sea distinto del presidente. Tal como fue mencionado, de configurarse este último supuesto, estaríamos ante la llamada “cohabitación”, la cual ya fue abordada con anterioridad en este mismo apartado.

Por último, Sartori afirma que cualquier estructura de autoridad dual puede caer en el enfrentamiento y, en consecuencia, paralizarse por un Ejecutivo dividido en conflicto. Pero aún así, se debe reconocer que en esta fórmula, establecida por Francia, el

¹⁰⁴ *Ibid.*, p. 287.

problema de las mayorías divididas encuentra su solución por el “cambio de cabeza”, al reforzar la autoridad de quien obtenga la mayoría¹⁰⁵.

¹⁰⁵ SARTORI, G., *Op. Cit.*, p. 141.

4. LA ADOPCIÓN DEL MODELO SEMIPRESIDENCIAL EN MÉXICO: CONCLUSIONES

De 1977 a 1996, México transitó por diversas reformas las cuales modificaron el marco legal e institucional para abrirle paso a la pluralidad. Pasamos de un partido hegemónico a un sistema de partidos más abierto y, por tanto, unas elecciones más inclusivas y competidas y con gobiernos divididos. Ello genera problemas de gobernabilidad; dificulta la toma de decisiones y estanca el avance en las reformas.

La instrumentación de cualquier régimen político es una decisión que los diseñadores constitucionales deben analizar con detenimiento. Deben tomar en cuenta diversos factores que se verán afectados a la hora de optar por cualquier tipo de régimen. Estos factores son la realidad política, la Constitución formal pues determina el diseño institucional, los sistemas electorales y de partidos, la cultura política, entre otros. Cada forma de gobierno está estructurada sobre la base de ciertos principios y relaciones que rigen los poderes Ejecutivo y Legislativo.

En esta etapa de transición democrática se ha debatido sobre diversos temas relacionados con la gobernabilidad, la estabilidad y la eficiencia de los poderes, y se han manejado propuestas que me parecen aventuradas como por ejemplo, la propuesta partidista sobre la segunda vuelta electoral. Esta propuesta es el mejor ejemplo de la fascinación que se tiene por las fórmulas electorales, sin que haya un estudio previo de cómo puede impactar esta fórmula, por ejemplo, en el sistema de partidos o en el mismo presupuesto pues la celebración de una segunda elección acarrea un gasto adicional enorme, considerando que se gasta mucho en esta democracia.

Ahora, se dice que el problema está en que el Presidente no cuenta con un respaldo legislativo, es decir, con la mayoría absoluta en el Congreso. Esto es cierto en términos institucionales, pero además se requiere que los actores políticos busquen el consenso para construir una mayoría estable y que se generen los acuerdos para poder gobernar. Los presidencialismos generalmente buscan un bipartidismo, sus efectos están

orientados a que el poder se concentre en dos partidos, por lo que no se trata de un modelo adecuado en países donde el multipartidismo está presente.

Ahora bien, las inquietudes entre ciudadanos, académicos, especialistas y partidos políticos, como ya se mencionó, fueron manifestadas en el foro organizado por el Senado a principios de 2010. Se presentaron un gran número de propuestas para la reforma del Estado; no obstante, de éstas, pareciera que la mayoría coincide en la necesidad de transformar el sistema político mexicano, pero no en el tema de la forma de gobierno. Se habla de reducir el número de diputados, de la reelección legislativa, del referéndum, incluso se propone la posibilidad de una segunda vuelta electoral a la francesa. Resulta interesante observar cómo los políticos proponen la reforma a uno de los elementos que conforma al régimen político –el sistema electoral– sin que se intente buscar cómo modificar las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo para lograr un equilibrio entre éstos y, en consecuencia, democratizar el sistema presidencial; que éste sea efectivo ante la realidad pluripartidista.

Aunado a lo anterior, llama la atención que la propuesta para la reforma política que fue elaborada en agosto de 2007, manifestada en un “Foro sobre el régimen de Estado y de gobierno”, organizado por la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos del Congreso de la Unión (CENCA), ciudadanos, académicos y miembros del Poder Legislativo habrían manifestado su interés en modificar el régimen de gobierno. Las propuestas por cada tema vienen expuestas, de manera más específica, en el *Estudio de incidencia, idoneidad institucional y viabilidad política de las propuestas presentadas en la consulta pública sobre régimen de Estado y de Gobierno*, elaborado en la fecha mencionada por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM a propuesta del CENCA¹⁰⁶. A pesar de contener 17 temas propuestos para la reforma del Estado, lo que más llamó la atención es la coincidencia en implementar el régimen semipresidencial en México y que, ahora, no parece que sea un tema urgente dentro de la reforma.

¹⁰⁶ Véase en http://www.leyparalareformadelestado.gob.mx/content/grupos_trabajo/regimen/regimen.htm

Algunos académicos han simpatizado con regímenes o figuras que se pueden adaptar a nuestro modelo presidencial; por ejemplo, la creación de la figura de jefe de gabinete; el presidencialismo renovado; Sartori alguna vez mencionó una figura denominada presidencialismo alternativo; y recientemente, han propuesto la configuración de un sistema netamente parlamentario. No obstante, estoy de acuerdo con Sartori y Sabsay quienes han manifestado que el salto al parlamentarismo representaría algo abrupto en una democracia que no es homogénea completamente y que no tiene la cultura política que se necesita. La ciudadanía aún se identifica con la figura presidencial, por lo que el semipresidencialismo podría ser ese paso hacia el parlamentarismo porque el primero tiene más elementos parlamentarios que presidenciales. Como ya se ha venido mencionando, el semipresidencialismo, de acuerdo con Sartori, puede enfrentar mejor a las mayorías divididas además de que no es un cambio tan radical como el parlamentarismo, es decir, el país podría seguir funcionando en un ámbito que conoce y en el cual tiene experiencia. Claro que con esta alusión, Sartori pretende decir qué es lo más fácil de aplicar y no cuál es la mejor.

No obstante, quienes simpatizan con este modelo proponen algunos instrumentos de gobierno y de control de gobierno como el que los miembros del Gabinete sean propuestos por el Ejecutivo y ratificados por el Legislativo. De acuerdo con el estudio, esta propuesta es coherente dado que, al darle este “poder” al Ejecutivo de nombrar su Gabinete, no fractura los rasgos esenciales del sistema presidencial.

En cuanto al control del gobierno, el modelo semipresidencial propone un instrumento que conduce al reconocimiento constitucional del “derecho de la oposición”. Según el estudio (2007), este esquema de oposición incluye a los partidos con menor número de integrantes o, a los diputados y senadores con grupos parlamentarios mixtos o sin grupo parlamentario. Es importante destacar que este derecho de oposición incrementaría la calidad de la democracia representativa y ayudaría a fortalecer el Poder Legislativo, el cual es un objetivo primordial como resultado de la Consulta pública.

Lo más importante e interesante de esta propuesta de implementar el régimen semipresidencial, es que encaja con el propósito de establecer controles en el Ejecutivo

y dotarlo de funcionalidad y efectividad, así como establecer una relación más equilibrada entre ambos poderes. Los avances en la agenda han sido insuficientes para fortalecer la gobernabilidad en México, por lo que es importante retomar dicha agenda y emprender las reformas necesarias en esta Legislatura.

Negociar, llegar a acuerdos, a compromisos, esa es la idea y propósito, eso es lo que estamos buscando y lo que se ha venido discutiendo en los últimos años: la cuestión de la gobernabilidad en un país que desde 1997 no tiene mayorías absolutas, sino gobiernos divididos; en un país plural que demanda acuerdos y que la falta de éstos últimos impide la consolidación de cualquier propuesta de reforma, por decir un ejemplo. Así que, como yo lo entiendo, el problema real es la falta de respaldo que el gobierno tiene en el Congreso, lo cual genera que el Presidente no pueda gobernar pues se requiere de una mayoría en el Congreso que se lo permita. Por tanto, como diría José Woldenberg, "... cuando esa mayoría no surge de las urnas, es necesario construirla hay que pensar en una cirugía mayor¹⁰⁷." Y esa cirugía, de acuerdo con él, es posiblemente la del régimen político.

Es urgente modificar el régimen de gobierno; adecuarlo a la pluralidad existente en nuestro país; sin embargo, hay que ser muy cuidadosos. Modificar el modelo actual implica a su vez adoptar mecanismos y/o variables que se utilizan para la conformación de ambos poderes y la eficacia de estos mecanismos dependen de su adaptación a las realidades políticas. Ya no se trata de generar mayorías absolutas; de hecho, ya nos estamos liberando de ese escenario del dominio de la mayoría sobre la minoría, sino de buscar la forma de equilibrar las relaciones entre los poderes de tal forma que puedan generarse pesos y contrapesos, pero sobre todo, de que esa relación propicie el gobernar, el generar acuerdos, el tomar decisiones colectivas, incluyendo a la minoría. De esta manera, reitero que un cambio en el régimen de gobierno puede contribuir a lograr todo lo anterior. Por supuesto no es lo único; los diversos estudios, las diferentes percepciones de la idea de gobernabilidad arrojan diferentes análisis de la situación del

¹⁰⁷ WOLDENBERG, J. "En busca de una mayoría estable", en CAMACHO SOLÍS, M y D. Valadés, *Gobernabilidad democrática: ¿qué reforma?*, UNAM, México, 2004, pp. 553-554.

Estado mexicano y seguramente hay más factores que son importantes para su consideración.

Especialistas en la materia deben analizar cada uno de los temas pendientes conforme a las experiencias de otros países para buscar la reforma que queremos y cómo la vamos a llevar a cabo. Es cierto que la experiencia internacional nos pide tener cautela porque los efectos en un cambio de tipo institucional no son predecibles y, por tanto, pueden afectar en una manera muy radical sea en lo positivo o negativo. Los especialistas en la materia deben establecer líneas de reflexión.

Gabriel Negretto del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) sugiere que el semipresidencialismo no es una solución a los problemas políticos de los sistemas presidenciales, pero sí cree que el modelo de la V República Francesa podría funcionar bien en países de América Latina. Sin embargo, considera que los ingenieros constitucionales de la región, que contemplan el semipresidencialismo como alternativa al presidencialismo, adoptarían una versión como la francesa que implicaría una reducción en las facultades legislativas que tienen muchos presidentes de la región. Si la creación de un régimen semipresidencial no contempla un primer ministro poderoso y un presidente débil, Negretto sostiene que un régimen semipresidencial con un presidente fuerte no ayudaría a la gobernanza en la región¹⁰⁸.

En este sentido, la creación de un régimen semipresidencial no debe aumentar excesivamente las facultades legislativas del presidente mexicano, especialmente si una reforma constitucional le confiere el poder de disolver el parlamento una vez cada doce meses como establece la constitución de la República Francesa. En otras palabras, se debe mantener la debilidad del presidente mexicano en cuanto al resto de sus facultades legislativas se refiere (Weldon, 1997), una situación constitucional que crea un presidente cuyos proyectos de ley no dominan el proceso legislativo durante gobiernos divididos (Lehoucq, *et al*, en prensa)¹⁰⁹.

¹⁰⁸ LEHOUCQ, *Op. Cit.*, p. 514.

¹⁰⁹ *Ibid.*, p. 514.

Cualquier esfuerzo por construir un sistema semipresidencial debe concentrarse en fomentar la colaboración entre el presidente y el primer ministro y en cómo utilizar el gabinete para facilitar la formación de coaliciones legislativas para la producción de leyes. Si el presidente puede disolver el parlamento, esta facultad debe de ser restringida. Con la finalidad de establecer un marco institucional donde el presidente no pueda dominar al primer ministro y al parlamento, al presidente no debe permitírsele disolver el parlamento más que una o dos veces durante su mandato.

El trabajo realizado hasta ahora tiene una gran riqueza y hay mucho de donde partir para estudiar los conceptos, para pensar en las causas de la ingobernabilidad, los efectos y los posibles impactos de las reformas a nuestra democracia, no adoptar conceptos reduccionistas y ver el problema en todas las dimensiones. Necesitamos saber qué se va reformar y cómo lo vamos hacer. Es el momento adecuado para emprender las reformas y lograr las condiciones idóneas de gobernabilidad. La Nación lo está exigiendo.

BIBLIOGRAFÍA

AGUIRRE, Pedro, coord. (1999-2002): *Sistemas políticos y electorales contemporáneos*, varios tomos, IFE, México.

ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel, *Elementos para el estudio de la gobernabilidad de los sistemas políticos en épocas de crisis y cambio*, Fondo de Cultura Económica, México, 1995.

ALMOND, Gabriel A., Robert A. Dahl, Anthony Downs Maurice Duverger, David Easton, Seymour Martin Lipset, Gaetano Mosca, Mancur Olson, William H. Riker, Stein Rokkan y Sidney Verba, *Diez textos básicos de ciencia política*, Editorial Ariel España, 2001.

BECERRA, Ricardo, Pedro Salazar y José Woldenberg (2000): *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, Cal y arena, México.

CAMACHO SOLÍS, Manuel y Diego VALADÉS, *Gobernabilidad democrática: ¿qué reforma?*, UNAM, México, 2004.

CAMACHO SOLÍS, Manuel, “El sistema presidencial en la Constitución de 1824 y su evolución hasta nuestros días. Propuestas para su actualización” en <http://www.bibliojuridica.org/libros/4/1671/22.pdf>.

CAMOU, Antonio, *Gobernabilidad y democracia*, Instituto Federal Electoral, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, No. 6, México, 2001.

CAPEL [Centro de Asesoría y Promoción Electoral], *Diccionario Electoral*, 2a ed., IIDH, UNAM, IJ, TEPJF, IFE, Tomos I y II, México, 2003.

CÁRDENAS GRACIA, Jaime, *Transición política y reforma constitucional en México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994.

COLOMER, Josep M., *Instituciones políticas*, Editorial Ariel, España, 2001.

CÓRDOVA VIANELLO, Lorenzo, “Repensar la gobernabilidad de las democracias”, en *Gobernabilidad y constitucionalismo en América Latina*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Serie Doctrina Jurídica, Núm. 243, México, 2005.

DE ANDREA SÁNCHEZ, Francisco José, de Newman Valenzuela, José Rodríguez Lozano Amador, *La renovación política y el sistema electoral mexicano*, Ed. Porrúa, México, 1987.

DUVERGER, Maurice, *Instituciones políticas y Derecho Constitucional*, Editorial Ariel, México, 1992.

FIGUEROA, Rosa Adriana y Daniel Triana Tena, "Régimen político semipresidencial: el gobierno compartido en <http://www.senado.gob.mx/iilsen/content/publicaciones/revista1/9.pdf>

FIX-ZAMUDIO, Héctor y Salvador Valencia, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, Ed. Porrúa y Universidad Nacional Autónoma de México, segunda edición, México, 2001.

GROFMAN, Bernard y Arend Lijphart, eds., *Electoral laws and their political consequences*, New York, Agathon Press, 1986.

LIJPHART, Arend, *Las democracias contemporáneas. Un estudio comparativo*, Ed. Ariel, 1987.

_____, *Sistemas electorales y sistemas de partido. Un estudio de 27 democracias, 1945-1990*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1995.

MARTÍNEZ, Rafael, "El semipresidencialismo: estudio comparado, Universitat de Barcelona, Working Paper No. 154, Barcelona, 1998 en http://ddd.uab.cat/pub/worpaper/1998/hdl_2072_1312/ICPS154.pdf

MORALES PAULÍN, Carlos Axel, *Reforma al sistema electoral mexicano*, México, Plaza y Valdés, 1997.

NOHLEN, Dieter, *Sistemas electorales y partidos políticos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1998.

_____, *Derecho y política en su contexto*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Universidad Nacional Autónoma de México, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México, 2008.

NOHLEN, Dieter, Sonia Picado, y Daniel Zovatto (Comps.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Universidad de Heidelberg, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral y Fondo de Cultura Económica, México, 1998.

RABASA, Emilio O. (Coord.), *Ochenta años de vida constitucional en México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Cámara de Diputados. LVII Legislatura, México, 1998.

SARTORI, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, Fondo de Cultura Económica, México, 1999.

SERRA ROJAS, Andrés, *Diccionario de ciencia política*, Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México y Fondo de Cultura Económica, México, 1999.

TSEBELIS, George, *Jugadores con veto. Cómo funcionan las instituciones políticas*, Fondo de Cultura Económica, México, 2006.

VALADÉS, Diego, *La parlamentarización de los sistemas presidenciales*, Universidad Nacional Autónoma de México, El Colegio Nacional, México, 2008.

_____ (Editor), *Gobernabilidad y constitucionalismo en América Latina*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2005.

VALDÉS, Leonardo, *Sistemas electorales y de partidos*, Instituto Federal Electoral, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, No. 7, México, 1996.

VEGA VERA, David y Alejandro Morales Becerra (Comp.), *México: una reforma republicana de gobierno*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Compilaciones, 1995.

VILLAMIL RODRÍGUEZ, Jenaro, “La transición mexicana y la experiencia de los gobiernos divididos. (El tránsito a la democracia de la periferia al centro del poder político” en <http://www.bibliojuridica.org/libros/2/556/5.pdf>

Páginas de internet:

- http://www.politicaygobierno.cide.edu/num_anteriores/Vol_XIV_N2_2007/07_Fabrice_Lehoucq.pdf
- <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=2748>
- <http://www.bibliojuridica.org/libros/4/1552/pl1552.htm>
- http://ddd.uab.cat/pub/worpaper/1998/hdl_2072_1312/ICPS154.pdf
- http://www.pensamientopolitico.50g.com/textos/linz_valenzuela_presidencialismo.pdf
- <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/boletin/cont/123.5/cnt/cnt27.pdf>
- <http://www.bibliojuridica.org/libros/4/1671/22.pdf>
- http://www.icps.es/archivos/WorkingPapers/WP_I_184.pdf